
PROTESTO EXTRAJUDICIAL DE DÍVIDA ATIVA

WESLEY BERTOLI ROSA¹

JOSÉ OSÓRIO DO NASCIMENTO NETO²

Resumo

O presente trabalho aborda a possibilidade das Fazendas Públicas usufruir do protesto extrajudicial como instrumento alternativo na efetivação do recolhimento das dívidas ativas, com pretensão de desburocratizar e desjudicializar o sistema judiciário brasileiro que encontra-se estagnado diante de inúmeras execuções fiscais frustradas. Assim, a pesquisa é voltada a apresentação desses meios alternativos para que a Fazenda Pública efetivamente recupere seus créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa, uma vez que o único instrumento que detinha para cobrá-las era na via judicial.

Palavras-chave

Crédito Tributário; Dívida ativa; Fazenda Pública; Protesto; Execução Fiscal.



¹ Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil.

² Advogado. Professor na UFPR, UniBrasil e Estácio. Doutor em Direito Econômico pela PUCPR. Pós-doutorando pelo Mackenzie.

1. INTRODUÇÃO

Tem sido colocado em pauta nos últimos anos se haveria ou não a possibilidade de adotar um instrumento alternativo para recuperação dos créditos fazendários que fosse mais eficiente, econômico e célere que a Execução Fiscal, um instrumento que perdurou por tempo como único e exclusivo meio de a Fazenda Pública cobrar seus créditos inscritos em dívida ativa.

De sorte, constantes mudanças legislativas com o cunho de dar mais efetividade e eficiência para com as cobranças da Fazenda Pública e ainda, reduzir os ajuizamentos e desburocratizar um sistema judiciário estagnado, foi discutida e pacificada a possibilidade de usufruir do protesto extrajudicial como um instrumento legal alternativo para atender e exigir o pagamento das certidões de dívida ativa, uma vez que este instrumento dispõe de ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida através de sua publicidade³.

Assim, partindo da premissa que a própria Constituição Federal (Art. 146, III, b⁴) determinou a criação de lei complementar para estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre crédito tributário e, que por fim, o legislativo concebeu o Código Tributário Nacional, que expressa em seu Art. 183, *caput*⁵, ser possível a criação de leis voltadas a garantir o crédito tributário⁶. A inserção de uma lei própria condicionando a possibilidade de protesto de títulos extrajudiciais respeitando princípios constitucionais e da legalidade, fez com que e a Lei nº 9.492/1997, que regulamenta os serviços concernentes ao protesto extrajudicial com a prerrogativa de provar inadimplência e descumprimento de obrigações originadas em títulos e outros documentos de dívidas⁷, recepcionou através da Lei nº 12767/2012⁸, a positivação em nosso ordenamento da possibilidade de protesto extrajudicial das certidões de dívidas ativas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

³ “Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.”

⁴ “Art. 146 - Cabe à lei complementar: III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;”

⁵ “Art. 183. A enumeração das garantias atribuídas neste Capítulo ao crédito tributário não exclui outras que sejam expressamente previstas em lei, em função da natureza ou das características do tributo a que se refiram.”

⁶ CASTRO, Eduardo Moreira Lima Rodrigues. Op. cit., p. 144.

⁷ CAVALCANTE, Diogo Lopes. **O protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa: o reconhecimento da constitucionalidade por partes do STF.** Revista Fórum de Direito Tributário, Belo Horizonte, ano 15, n. 87, p. 55-77, maio/jun. 2017.

⁸ “Art. 25. A Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Artigo 1º (...) Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. (NR)”

Esta precisa alteração na Lei de Protesto atende os princípios constitucionais da Celeridade ou Razoável Duração do Processo (art. 5º, LXXIII da CF⁹) e também ao Princípio da Eficiência, previsto no art. 37 da Constituição em que trata dos princípios que devem reger a Administração Pública.

Destarte, a possibilidade de protestar os títulos de dívida ativa como alternativa à execução fiscal, é comentada por Emanuel MORAES em uma de suas obras, que afirma ser “possível alternativas desde que respeitando-se os limites e a finalidade da lei, e que o Fisco deve escolher entre receber o pagamento em alguns dias ou esperar por vários anos, sobrecarregando ou desonerando o Judiciário”¹⁰.

Essa possibilidade de protestar títulos de dívidas e outros documentos encontra-se fundamentada e regulamentada na Lei nº 9492 de 1997, denominada Lei de Protesto.

2. LEI DE PROTESTO Nº 9.492/1997

Promulgada em 10 de setembro de 1997, a Lei nº 9.492 tem função de regulamentar os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida. Essa lei regulamentadora se fez necessária para conduzir a maneira de provar inadimplência e descumprimento de determinadas obrigações originadas em títulos executivos extrajudiciais e outros documentos de dívida, como disposto no seu Art. 1º.

A lei prescreve que podem ser protestados títulos e outros documentos de dívida desde que estes se prezem líquidos e certos. E com base nessa prerrogativa, há um rol extenso acerca dos títulos passíveis de serem protestados, são eles: contrato de aluguel, contrato de câmbio, cédula de crédito bancário, cédula de crédito comercial, cédula de crédito à exportação, cédula de crédito industrial cédula de crédito rural, confissão de dívida, certidão de dívida ativa, cheque, cédula hipotecária, conta judicialmente verificada, contrato de mútuo, conta de prestação de serviços, contrato de compra e venda com reserva de domínio, cédula rural hipotecária, cédula rural pignoratícia, cédula rural pignoratícia hipotecária, duplicata de venda mercantil, duplicata de venda mercantil por indicação, duplicata rural, duplicata rural de indicação, duplicata de prestação de serviços, duplicata de prestação de serviços por indicação, letra de câmbio, nota de crédito comercial, nota de crédito à exportação, nota de crédito industrial, nota de crédito rural, nota promissória, nota promissória rural, sentença judicial, termo de acordo, termo de conciliação da Justiça do Trabalho, triplicata de venda mercantil,

⁹ “Art. 5. LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

¹⁰ MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto extrajudicial**: direito notarial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 1, 2, 13-25.

triplicata de prestação de serviços, entre outros¹¹. Em nosso ordenamento jurídico, os títulos extrajudiciais mencionados encontram-se descritos no Art. 784 do CPC, quais são objetos pertinentes e imprescindíveis para lastrear uma execução judicial.

Este diploma legal (Lei de Protesto) deixa claro que os serviços concernentes ao protesto não têm função direta de cobrança, mas o fato de garantir a autenticidade, publicidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, conforme descreve o Art. 2º, condiciona e induz de maneira indireta que o devedor regularize sua pendência o mais rápido possível, e isto, conseqüentemente, atende com maior celeridade e eficiência o interesse da Fazenda.

No referido dispositivo legal, em seu Art. 3º, consta que esta função de publicidade e eficiência “compete privativamente ao Tabelião de Protesto de Títulos, na tutela dos interesses públicos e privados, dando providencia à protocolização, a intimação, o acolhimento da devolução ou do aceite, o recebimento do pagamento do título e de outros documentos de dívida, bem como de lavrar e registrar o protesto em face do devedor, além de acatar a desistência do credor em relação ao mesmo, de proceder às averbações, prestar informações e de fornecer certidões relativas a todos os atos praticados”.

O procedimento do protesto inicia-se com o protocolo da dívida¹², este que deverá ser realizado pela parte credora da relação jurídica, detentora do título extrajudicial e documento de dívida, legitimada para levar seu crédito ao Ofício Distribuidor de Protesto¹³.

Uma vez protocoladas, estas serão distribuídas e entregues na mesma data aos Tabelionatos de Protestos, que examinarão se preenchem os requisitos formais ou se consta algum vício que poderá inviabilizar o protesto¹⁴. Depois de recebido e protocolizado o título ou documento de dívida, o Tabelião expedirá a intimação ao devedor, no endereço fornecido pelo credor, considerando-se cumprida quando comprovada a sua entrega no mesmo endereço¹⁵.

¹¹ Serviço Central de Protesto de Títulos de São Paulo. **Títulos Protestáveis**. Disponível em: <https://www.protesto.net.br/home.php?ac=titulos_protestaveis> Acesso em: 20 set. 2017.

¹² “Art. 5º Todos os documentos apresentados ou distribuídos no horário regulamentar serão protocolizados dentro de vinte e quatro horas, obedecendo à ordem cronológica de entrega. Parágrafo único. Ao apresentante será entregue recibo com as características essenciais do título ou documento de dívida, sendo de sua responsabilidade os dados fornecidos.”

¹³ “Art. 8º Os títulos e documentos de dívida serão recepcionados, distribuídos e entregues na mesma data aos Tabelionatos de Protesto, obedecidos os critérios de quantidade e qualidade.”

¹⁴ “Art. 9º Todos os títulos e documentos de dívida protocolizados serão examinados em seus caracteres formais e terão curso se não apresentarem vícios, não cabendo ao Tabelião de Protesto investigar a ocorrência de prescrição ou caducidade.”

¹⁵ “Art. 14. Protocolizado o título ou documento de dívida, o Tabelião de Protesto expedirá a intimação ao devedor, no endereço fornecido pelo apresentante do título ou documento, considerando-se cumprida quando comprovada a sua entrega no mesmo endereço. §1º A remessa da intimação poderá ser feita por portador do próprio tabelião, ou por qualquer outro meio, desde que o recebimento fique assegurado e comprovado através de protocolo, aviso de recepção (AR) ou documento equivalente. § 2º A intimação deverá conter nome e endereço do devedor, elementos de identificação do título ou documento de dívida,

Recebida a notificação o devedor ficará condicionado a efetuar o pagamento da dívida no prazo de três dias úteis¹⁶. Dentro deste prazo, o devedor poderá pagar a referida dívida no próprio cartório, ou então, dependendo do modo de notificação, alguns cartórios já enviam boleto bancário para facilitar o cumprimento da obrigação. Além do valor do título, sobre ele será acrescido emolumentos e demais despesas cartorárias pelo serviço prestado¹⁷.

Se o devedor notificado não pagar a dívida dentro do prazo estabelecido na lei, o Tabelião lavrará e registrará o protesto, sendo o respectivo instrumento entregue ao apresentante¹⁸.

Conseqüentemente à lavratura do respectivo título protestado, o fato de servir como publicidade e prova do inadimplemento de determinadas obrigações, o protesto possui alguns efeitos que constroem o devedor. Eduardo de CATRO comenta que o protesto surte efeitos imediatos sobre o devedor protestado, uma vez que, este instrumento é de ampla divulgação e conhecimento público, qual atesta o caráter de mau pagador deste devedor. Desta forma, ele sucinta:

O protesto tem sido utilizado com maior intensidade, nos dias de hoje, no entanto, como instrumento indireto de pressão e cobrança. Isso porque os chamados órgãos de proteção ao crédito, como SERASA E SPC solicitam aos tabelionatos de protesto a relação dos devedores protestados para fins de atualização de seus cadastros de maus pagadores. Como as instituições financeiras e creditícias não oferecem empréstimos aos clientes já incluídos nos referidos cadastros, acabam estes vendo-se compelidos a quitar, com a máxima urgência possível, suas dívidas protestadas.¹⁹

Nesta mesma linha de pensamento, defendendo a celeridade e efeitos do protesto, Rubens REQUIÃO enfatiza que “a única solução, portanto, para a comprovação fácil e prática do cumprimento de certos atos é determinar sua realização perante ou por intermédio de serventuário, com fé pública”²⁰.

Sabido desse procedimento célere, econômico e muito eficiente, e frustrado com os resultados das cobranças judiciais, despertou no Legislativo o interesse de

e prazo limite para cumprimento da obrigação no Tabelionato, bem como número do protocolo e valor a ser pago.”

¹⁶ “Art. 12. O protesto será registrado dentro de três dias úteis contados da protocolização do título ou documento de dívida.”

¹⁷ “Art. 19. O pagamento do título ou do documento de dívida apresentado para protesto será feito diretamente no Tabelionato competente, no valor igual ao declarado pelo apresentante, acrescido dos emolumentos e demais despesas.”

¹⁸ “Art. 20. Esgotado o prazo previsto no art. 12, sem que tenham ocorrido as hipóteses dos Capítulos VII e VIII, o Tabelião lavrará e registrará o protesto, sendo o respectivo instrumento entregue ao apresentante.”

¹⁹ CASTRO, Eduardo Moreira Lima Rodrigues de. Op. cit., p. 156.

²⁰ REQUIÃO, Rubens. **Curso de Direito Comercial**. Vol II. São Paulo: Editora Saraiva, 2005. p. 445.

regulamentar a possibilidade do protesto extrajudicial como instrumento de cobrança das dívidas ativas fazendárias. Assim, para assegurar a legalidade e constitucionalidade do protesto, no ano de 2012 foi promulgada a Lei nº 12.767, que alterou significativamente a Lei de Protesto, inserindo um parágrafo único no Art. 1º, incluindo aos títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa.

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012)

Desse modo, conseqüentemente, as Fazendas Públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, bem como as respectivas autarquias e fundações públicas, passaram a dispor de mais um instrumento para recuperar seus créditos tributários inscritos em dívida ativa. Essa alteração tem uma importância significativa, pois, diferentemente da Execução Fiscal a sua aplicabilidade reflete um resultado muito mais positivo e efetivo ao Fisco, desde a economia dos serviços, procedimento e prazo, quanto à recuperação dos créditos aos cofres públicos.

Todavia, essas mudanças por óbvio, tendem a refletir em diversas áreas do direito e em algumas especificamente tendem a causar certo furor com presunções de inconstitucionalidade ou incongruência de normas no primeiro momento de suas aplicações, e que precisam ser superadas e pacificadas.

3. PROTESTO COMO INSTRUMENTO ALTERNATIVO DE COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA: CRÍTICAS E DECISÃO DO STF

É certo que toda alteração legislativa causa no primeiro momento certa insegurança jurídica, despertando debates e observações críticas sobre determinada medida. E com a inclusão das dívidas ativas no rol dos títulos passíveis de serem protestados não seria nada diferente.

Assim, se sucederam muitos questionamentos por parte dos devedores e até da própria doutrina, argumentando se a medida de protestar as CDAs não violaria direitos resguardados pela Constituição Federal, haja vista que, a Fazenda Pública

já possui em nosso ordenamento jurídico instrumento exclusivo de cobrança de seus créditos fiscais (Execução Fiscal)²¹, como já exposto.

Destarte, alguns doutrinadores defendiam a execução fiscal como o único recurso possível de a Fazenda Pública conseguir alcançar o pagamento das suas certidões de dívida ativa, considerando ser incabível, por exemplo, o protesto como meio alternativo de cobrança. Nestes termos, Eduardo de CASTRO comenta que antes da inclusão do §1º na Lei de Protesto, pela Lei 12767/2012, “a jurisprudência entendia que o único instrumento que a Fazenda Pública teria à sua disposição para cobrança da dívida ativa inscrita, seria a Execução Fiscal, regulada pela Lei 6.830/80. Segundo tal entendimento, sendo o crédito unilateralmente constituído, não se poderia admitir sua execução fora da esfera judicial, sob pena de caracterização da prática como sanção política”²².

Sobre esse comentário, no ano de 2006 o Superior Tribunal de Justiça (STJ), julgou improvido um Recurso Especial interposto pela Fazenda Pública do Estado de Minas Gerais que alegava que o uso do protesto era legítimo. Porém o STJ entendeu naquela época que o protesto da Certidão de Dívida Ativa seria desnecessário, haja vista que a dívida fazendária goza de presunção de certeza e liquidez, e que esta presunção legal que reveste o título emitido unilateralmente pela Administração Tributária serviria tão somente para aparelhar o processo de Execução Fiscal²³.

Mauro Luís Rocha LOPES também defende que os demais instrumentos utilizados pelo Fisco com o intuito declarado ou disfarçado, de forçar o contribuinte a satisfazer seu débito revelam cobrança indireta de tributo, ou “sanções políticas”, representando conduta que viola o devido processo legal e a ampla defesa, assegurados pela Constituição Federal de 1988 (art. 5º, incisos LIV e LV), e ainda enfatiza:

O protesto da certidão de dívida ativa tributária se revela, portanto, medida inútil ao Fisco, a menos que seu interesse seja o de impor constrangimento ao devedor tributário inadimplente, mediante negativação de seu nome em cadastros restritivos de crédito que são minuciados com informações fornecidas pelos cartórios de protestos de títulos. Tal desiderato, entretanto, não pode ser alcançado pelo Estado, que assim agindo viola o devido processo legal exigível para a cobrança de seus créditos e ignora a absoluta vinculação à lei a que tal atividade subordina²⁴.

²¹ GODOI, Marilei Fortuna. “Possibilidade de Protesto Extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa: Adequação, Utilidade, Eficiência e Não Caracterização de Sanção Política”. In: _____. **Execução Fiscal Aplicada: Análise pragmática do processo de execução fiscal/** Coordenador João Aurino de Melo Filho, Augusto Newton Churi. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 93.

²² CASTRO, Eduardo Moreira Lima Rodrigues de. Op. cit., 134.

²³ BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 287.824/MG. Primeira Turma. Relator Ministro Francisco Falcão. Decisão unânime. DJU, Brasília, 20 fev. 2006.

²⁴ LOPES, Mauro Luís Rocha. Op. cit., p.18.

Em tom mais crítico sobre a possibilidade da Fazenda Pública se valer do uso do protesto como meio para cobrar o devedor da dívida ativa, Cleide Previtalli CAIS declarava que: “somente se pode concluir que o protesto da certidão da dívida ativa constitui um flagrante abuso da Fazenda Pública em relação ao contribuinte, eis que nada lhe impede de requerer a execução fiscal do título em causa, com as prerrogativas e privilégios que lhe são conferidos pela Lei 6.830/80”²⁵.

Nessa mesma corrente crítica à adoção do protesto como meio alternativo de cobrança das dívidas ativas pela Fazenda Pública, Carlos Henrique ABRAÃO acredita que além de ser desnecessário o protesto, haja vista ter a Execução Fiscal como meio de cobrança, esse procedimento prejudica em muito a pessoa ora protestada, por restringir o direito de crédito. Assim descreve:

Conveniente destacar que o protesto de certidão de dívida ativa, além de ser completamente inócuo, porque o crédito da Fazenda recebe garantias e tem disciplina preferencial na cobrança, poderia acarretar abalo de crédito, obstar eventual requerimento na impetração da concordata preventiva (recuperação da empresa) e desestimular o titular do valor a propor a execução fiscal sempre atento ao importe exigido²⁶.

Quando parte da doutrina ataca o instrumento de protesto como meio coercitivo e desproporcional de cobrança pela Fazenda Pública, por colocar o devedor em situação constrangedora perante os serviços de crédito, e que tal medida fere os direitos constitucionais, isto não é verdade²⁷. Com previsão legal (Art. 198, § 3º, II, do CTN) entende-se que não é vedada a divulgação de informações relativas a inscrições de dívida ativa da Fazenda Pública²⁸. Assim, o fato do protesto dar publicidade à inadimplência do contribuinte devedor, isto não viola o sigilo fiscal, vez que esses dados são públicos.

Portanto, sobre o entendimento que julga haver sanção política por parte do fisco com o uso do protesto extrajudicial, estes não devem ser aceitos²⁹, pois o fato do devedor não ter honrado com o pagamento do crédito tributário e dado causa a inscrição em dívida ativa pela Fazenda, já caracteriza a impontualidade do devedor, o que não afasta o interesse do Estado de optar pelo protesto como

²⁵ CAIS, Cleide Previtalli. **O Processo Tributário**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 569.

²⁶ ABRAÃO, Carlos Henrique. **Protesto**: caracterização da mora, inadimplemento obrigacional. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 14.

²⁷ CASTRO, Eduardo de. Op. cit., p. 159.

²⁸ “Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. § 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a: II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública.”

²⁹ GODOI, Marilei Fortuna. Op. cit., p. 99.

medida extrajudicial de arrecadar, até porque os valores levados a protesto são consideravelmente baixos. Assim, este instrumento tem dois objetivos: um de estimular o devedor a pagar sua dívida, evitando consequentemente o litígio judicial, que lhe gera o risco de ter um determinado bem penhorado; e outro, de evitar que sejam ajuizadas execuções fiscais antieconômicas, prestigiando o princípio da economia processual, pois a propositura da ação poderá ter mais custo que o próprio débito³⁰.

Desta maneira, compreende-se que o fato de a Fazenda Pública levar a CDA ao Tabelião de Protesto é porque já foi superado o estágio de cobrança administrativa amigável da dívida, como já exposto neste trabalho. E partindo do pressuposto que a parte devedora já havia tomado conhecimento da sua pendência e ciência de prazo para impugnar ou regularizar tal inscrição ainda no âmbito administrativo e não o fez, não há porque impedir da Fazenda tomar o protesto como recurso de cobrança³¹. Todavia, mesmo com a inscrição levada a protesto, nada obsta que, sentindo-se prejudicado o sujeito passivo poderá levar a discussão ao Poder Judiciário, não só para impugnar o mérito da exação, mas também da validade da medida de protesto³².

Acerca dessa possibilidade de impugnar a validade do instrumento de protesto de dívida ativa, diversas ações repleendendo tal medida foram ingressadas nos Tribunais com intuito de discutir a legalidade e constitucionalidade do parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 9.492/1997 (Lei de Protesto).

Diante disso, uma das discussões levadas ao Poder Judiciário que importa atenção é a do Recurso Especial nº 1126515/PR³³, onde a Segunda Turma do STJ entendeu por unanimidade a legalidade do protesto de CDA, qual teve seu fundamento amparado no §1º da Lei de Protesto, incluída pelo Art. 25 da Lei 12.767, e defendido sobre a seguinte exegese:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PROTESTO DE CDA. LEI 9.492/1997. INTERPRETAÇÃO CONTEXTUAL COM A DINÂMICA MODERNA DAS RELAÇÕES SOCIAIS E O "II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO". SUPERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

[...]

³⁰ VIRGÍLIO. Renata Espíndola. Possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA) pela Fazenda Pública, por falta de pagamento do crédito exequendo. Revista Jus Navegandi, Teresina, ano 15, n. 2525, 31 de maio de 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14946>> acesso em 19 ago. 2016.

³¹ GODOI. Marilei Fortuna. Op. cit., p. 96.

³² CASTRO. Eduardo. Op. cit., p. 161.

³³ **Superior Tribunal De Justiça**. Segunda Turma. Recurso Especial nº 1126515/PR. Relator Ministro Herman Benjamin. Decisão unânime. Brasília, 03 de dezembro de 2013, DJU 16 dez. 2013. Disponível em:

https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1282022&num_registro=200900420648&data=20131216&formato=PDF. Acesso em: 26 set. 2017

3.[...] o protesto, instituto bifronte que representa, de um lado, instrumento para constituir o devedor em mora e provar a inadimplência, e, de outro, modalidade alternativa para cobrança de dívida, foi ampliado, desvinculando-se dos títulos estritamente cambiariformes para abranger todos e quaisquer "títulos ou documentos de dívida" 4. No regime instituído pelo art. 1º da Lei 9.492/1997, o protesto, instituto bifronte que representa, de um lado, instrumento para constituir o devedor em mora e provar a inadimplência, e, de outro, modalidade alternativa para cobrança de dívida, foi ampliado, desvinculando-se dos títulos estritamente cambiariformes para abranger todos e quaisquer "títulos ou documentos de dívida". [...] 6. Dada a natureza bifronte do protesto, não é dado ao Poder Judiciário substituir-se à Administração para eleger, sob o enfoque da necessidade (utilidade ou conveniência), as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública. [...] 8. São falaciosos os argumentos de que o ordenamento jurídico (Lei 6.830/1980) já instituiu mecanismo para a recuperação do crédito fiscal e de que o sujeito passivo não participou da constituição do crédito. 9. A Lei das Execuções Fiscais disciplina exclusivamente a cobrança judicial da dívida ativa, e não autoriza, por si, a insustentável conclusão de que veda, em caráter permanente, a instituição, ou utilização, de mecanismos de cobrança extrajudicial. [...] 11. A inscrição em dívida ativa, de onde se origina a posterior extração da Certidão que poderá ser levada a protesto, decorre ou do exaurimento da instância administrativa (onde foi possível impugnar o lançamento e interpor recursos administrativos) ou de documento de confissão de dívida, apresentado pelo próprio devedor (e.g., DCTF, GIA, Termo de Confissão para adesão ao parcelamento, etc.). 12. O sujeito passivo, portanto, não pode alegar que houve "surpresa" ou "abuso de poder" na extração da CDA, uma vez que esta pressupõe sua participação na apuração do débito. Note-se, aliás, que o preenchimento e entrega da DCTF ou GIA (documentos de confissão de dívida) corresponde integralmente ao ato do emitente de cheque, nota promissória ou letra de câmbio. 13. A possibilidade do protesto da CDA não implica ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante provocação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a protesto. 14. A Lei 9.492/1997 deve ser interpretada em conjunto com o contexto histórico e social. De acordo com o "II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo", definiu-se como meta específica para dar agilidade e efetividade à prestação jurisdicional a "revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo". 15. Nesse sentido, o CNJ considerou que estão conformes com o princípio da legalidade normas expedidas pelas Corregedorias de Justiça dos Estados do Rio de Janeiro e de Goiás que, respectivamente, orientam seus órgãos a providenciar e admitir o protesto de CDA e de sentenças condenatórias transitadas em julgado, relacionadas às obrigações alimentares.³⁴ (grifo nosso)

³⁴ Idem.

A pacificação da legalidade do instrumento de protesto como meio alternativo de recuperação dos créditos fazendários se deu por decisão unânime do Supremo Tribunal Federal, ao julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5135³⁵. Proposta pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) perante o Supremo Tribunal Federal, sob o argumento que a inclusão das dívidas ativas no rol de títulos passíveis de protesto no parágrafo único no artigo 1º da Lei nº 9.492/1997, com a redação dada pelo artigo 25 da Lei nº 12.767/2012, infringiria direitos constitucionais. Sustentando que tal medida ofenderia o devido processo legislativo (Arts. 59 e 62 da CF); e que possui inconstitucionalidade por vício material, em virtude de afronta aos artigos 5º, incisos XIII e XXXV; 170, inciso III e parágrafo único; e 174 da CF. E alegaram no pedido que o legislador se valeu de sanção política ao promulgar tal lei, de meio desproporcional e de característica política.

O pedido formulado pela ADI nº 5.135, foi julgada frustrada e improcedente, tendo a Suprema Corte por maioria dos votos entendido e pacificado que “o protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política”. Conforme decisão abaixo:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou improcedente o pedido formulado, vencidos os Ministros Edson Fachin, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski. Fixada tese nos seguintes termos: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política”. O Ministro Marco Aurélio, vencido no mérito, não participou da fixação da tese. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Teori Zavascki, participando em missão oficial do Programa de Eleições dos Estados Unidos (USEP) e da 7ª Conferência da Organização Global de Eleições (GEO-7), em Washington, Estados Unidos, e o Ministro Dias Toffoli, acompanhando as eleições norte-americanas a convite da *International Foundation for Electoral Systems (IFES)*. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 09.11.2016³⁶.

Diante da referida decisão do Supremo Tribunal Federal, é possível afirmar que o protesto de títulos extrajudicial de dívida ativa é legítimo e não possui característica de sanção política, uma vez que, respeita princípios constitucionais

³⁵ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5135. Confederação Nacional da Indústria. Relator: Ministro Roberto Barroso. 9 nov. 2016. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=4189216&tipoApp=RTF>. Acesso em: 16 nov. 2016.

³⁶ Idem

resguardando ao devedor o direito ao contraditório, devido processo legal, da ampla defesa e principalmente da isonomia³⁷.

Desta forma, a Fazenda Pública se valendo de mais um instrumento legal para recuperação dos seus créditos fiscais, a viabilidade de protestar as dívidas ativas torna-se uma medida fundamental para que a inadimplência fiscal não desvirtue por completo o Estado Democrático e Social de Direito, tendo em vista que o não pagamento dos tributos causa desequilíbrio não só no subsistema constitucional tributário, mas no sistema constitucional como um todo³⁸.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fim de atender as necessidades públicas, seja na administração, ou principalmente, na prestação de serviços públicos aos seus cidadãos, a Fazenda Pública precisa de recursos que decorrem da arrecadação dos tributos instituídos por lei. Porém, nem todos os tributos são devidamente pagos como deveriam, e essa obrigatoriedade da contraprestação é inadimplida pelo contribuinte, refletindo negativamente aos cofres públicos que patrocinam os programas sociais previstos pelo Estado, causando um desequilíbrio não só no subsistema constitucional tributário, mas como um todo.

Destarte, dessa falta de cumprimento da obrigação tributária pelo contribuinte que frustra a coletividade, compete ao Estado pelo seu Poder de Polícia promover imediatamente através de seus instrumentos legais a recuperação dos seus créditos tributários inscritos em dívida ativa.

Por ordem, essa cobrança é realizada primeiramente na instância administrativa de maneira amigável, e quando a inadimplência do contribuinte persiste, a Fazenda Pública como sujeito ativo competente para exigir o cumprimento da obrigação tributária, deve através de seus instrumentos legais (Execução Fiscal e Protesto de Títulos Extrajudicial) tentar recuperar seus créditos tributários.

Diante dessa competência de exigir, o Estado por muito tempo só pôde exigir a cobrança das suas dívidas ativas nas vias judiciais, através da Execução Fiscal, regrada pela Lei 6.830/1980, denominada Lei de Execuções Fiscais. E era impensável adotar meios alternativos senão aquele para tal finalidade de cobrança.

Entretanto, com o interesse de ampliar os instrumentos de cobrança, o poder Legislativo, no ano de 2012, promulgou a Lei nº 12.767, onde alterou o artigo 1º da Lei 9.492 de 1997, e incluiu no §1º a possibilidade das certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas

³⁷ CASTRO, Eduardo Moreira Lima Rodrigues de. **Tributação & Fazenda Pública**: meios alternativos de cobrança de tributos como instrumentos de justiça fiscal. Curitiba: Juruá, 2016, 145-149

³⁸ Ibidem. p. 141-142.

autarquias e fundações públicas serem protestadas. Ou seja, além de poder ajuizar as CDAs com intuito de expropriação de bens, a Fazenda Pública passou a dispor alternativamente do envio do seu crédito tributário inscrito em dívida ativa para os Cartórios de Protestos. Diante disso, criou-se muitas discussões acerca da sua aplicabilidade, todavia, o STF julgou ser constitucional o protesto da dívida ativa, surtindo efeitos positivos para a Fazenda, uma vez que esse procedimento possui efeitos a curto prazo e resultados satisfatórios, pois o devedor para não ter seu nome restringido acaba por pagar a dívida de modo forçado.

Assim, diante dessa relação existente entre Contribuinte e Fazenda Pública, em virtude de uma obrigação tributária não adimplida, o Estado por incumbência deverá por todos seus meios tentar recuperar seus créditos tributários e, como exposto, o protesto como meio alternativo tende a satisfazer os créditos e devolver ao tesouro do Estado aquilo que lhe é devido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAÃO, Carlos Henrique. **Protesto**: caracterização da mora, inadimplemento obrigacional. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 287.824/MG. Primeira Turma. Relator Ministro Francisco Falcão. Decisão unânime. DJU, Brasília, 20 fev. 2006. <http://www.stj.jus.br/portal/site/STJ> acesso em: 26 set 2017.

_____. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 1126515/PR. Relator Ministro Herman Benjamin. Decisão unânime. Brasília, 03 de dezembro de 2013, DJU 16 dez 2013. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1282022&num_registro=200900420648&data=20131216&formato=PDF . Acesso em: 26 set. 2017

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5135. Confederação Nacional da Indústria. Relator: Ministro Roberto Barroso. 9 nov. 2016. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=4189216&tipoAp=p=RTF> . Acesso em: 16 nov. 2016.

CAIS, Cleide Previtali. **O Processo Tributário**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CASTRO, Eduardo Moreira Lima Rodrigues de. **Tributação & Fazenda Pública: meios alternativos de cobrança de tributos como instrumentos de justiça fiscal**. Curitiba: Juruá, 2016.

CAVALCANTE, Diogo Lopes. **O protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa**: o reconhecimento da constitucionalidade por partes do STF. Revista Fórum de Direito Tributário, Belo Horizonte, ano 15, n. 87, p. 55-77, maio/jun. 2017.

GODOI, Marilei Fortuna. “Possibilidade de Protesto Extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa: Adequação, Utilidade, Eficiência e Não Caracterização de Sanção Política”. In: _____. **Execução Fiscal Aplicada**: Análise pragmática do processo de execução fiscal/ Coordenador João Aurino de Melo Filho, Augusto Newton Churi. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto extrajudicial**: direito notarial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. CAVALCANTE, Diogo Lopes. **O protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa**: o reconhecimento da constitucionalidade por partes do STF. Revista Fórum de Direito Tributário, Belo Horizonte, ano 15, n. 87, p. 55-77, maio/jun. 2017.

REQUIÃO, Rubens. **Curso de Direito Comercial**. Vol II. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

VIRGÍLIO, Renata Espíndola. Possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA) pela Fazenda Pública, por falta de pagamento do crédito exequendo. Revista Jus Navegandi, Teresina, ano 15, n. 2525, 31 de maio de 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14946> acesso em 19 ago. 2016