



## O protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa

**Autora: Priscilla Pinto de Azevedo**

Juíza Federal Substituta, Pós-Graduada em Direito Público

publicado em 27.02.2015

[\[enviar este artigo\]](#) [\[imprimir\]](#)

### Resumo

Este artigo visa analisar a possibilidade do protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa. Nesse sentido, serão objeto de estudo a concepção moderna do instituto do protesto, a inclusão da Certidão de Dívida Ativa no rol de documentos protestáveis, a possível desarrazoabilidade e desproporcionalidade da medida, bem como a tendência moderna de desjudicialização da cobrança de determinados créditos fiscais.

**Palavras-chave:** Protesto. Extrajudicial. CDA. Possibilidade. Jurisprudência.

**Sumário:** Introdução. 1 Inclusão da CDA no rol dos documentos protestáveis e o tratamento da matéria pela jurisprudência. 2 Protesto extrajudicial de CDA: medida desarrazoada e desproporcional? 3 O protesto extrajudicial de CDA e a desjudicialização da cobrança de determinados créditos fiscais. Conclusão. Referências consultadas.

### Introdução

Com o advento da Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012, que alterou a redação da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, o protesto de títulos e de outros documentos de dívida passou a ser utilizado também pelos entes públicos, que encontraram na medida um importante e eficaz instrumento de recuperação de créditos fiscais.

A alteração legislativa que incluiu a certidão de dívida ativa no rol dos documentos protestáveis e a revisão da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no entanto, não serviram para pôr fim à celeuma jurídica que paira sobre a matéria.

Eis o tema dessas considerações: trata-se de examinar, em brevíssimas linhas, a possibilidade do protesto extrajudicial da CDA.

### **1 Inclusão da CDA no rol dos documentos protestáveis e o tratamento jurisprudencial do tema**

A certidão de dívida ativa é um título executivo extrajudicial que consubstancia um crédito da Fazenda Pública, tributário ou não, o qual, por ser dotado de presunção relativa de certeza e liquidez, possui aptidão para aparelhar a cobrança judicial, por meio do procedimento executório previsto pela Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

Por sua vez, o protesto é um ato formal e solene de confirmação do inadimplemento de uma dívida, destinado, precipuamente, a conferir publicidade a terceiros do descumprimento da obrigação pelo devedor. Consoante leciona Fabio Ulhoa Coelho, protesto é o "ato praticado pelo credor, perante o competente cartório, para fins de incorporar ao título de crédito a prova de fato relevante para as relações cambiais".(1)

O Código de Processo Civil trata do protesto em seu artigo 882,(2) fazendo remissão à lei especial, sendo essa a Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, diploma federal cuja atribuição é definir a competência e regulamentar os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida.

Ao prever expressamente o protesto de "títulos e outros documentos de dívida", e não simplesmente "protesto de título", ressoou nítida a preocupação do legislador não somente com o título em si, mas, de forma geral, com a obrigação não cumprida, estimulando o seu adimplemento, desde que o vínculo que liga credor e devedor consubstancie um documento de dívida.

Isso porque, na prática, além do protesto servir para comprovar a inadimplência do devedor e garantir ao credor os seus direitos cambiários – naquelas hipóteses em que tal medida é obrigatória –, revelou-se instrumento de grande eficácia de recuperação dos créditos, haja vista a coercitividade que exerce sobre o devedor, funcionando como "fator psicológico para que a obrigação seja cumprida":

"De há muito o sentido social e jurídico do protesto, mormente aquele denominado facultativo, deixou de ter o sentido unicamente histórico para o qual foi criado. Sabemos nós, juristas ou não, que o protesto funciona como fator psicológico para que a obrigação seja cumprida. Desse modo, a estratégia do protesto se insere no *iter* do credor para receber seu crédito, independentemente do sentido original consuetudinário do instituto. Trata-se, no mais das vezes, de mais uma tentativa extrajudicial em prol do recebimento do crédito. Ora, por reboços ou não, o fato é que os juristas tradicionais nunca se preocuparam com esse aspecto do protesto, como se isso transmitisse uma *capitis diminutio* ao instituto do protesto e à sua ciência. Não pode, porém, o cultor do direito e o magistrado ignorar a realidade social. Esse aspecto não passa despercebido na atualidade."(3)

O protesto de título ou outro documento de dívida é hábil a provocar o pagamento; afinal, a esfera jurídica do devedor sofre inúmeras limitações em virtude das restrições creditícias que lhe recaem, uma vez que, enquanto não realizada a quitação perante o Tabelionato de Protesto, permanecerão ativos os sistemas de restrição do crédito comumente conhecidos por Serviço de Proteção ao Crédito (SPC), Serasa, Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público (Cadin), dentre outros.

À primeira vista, o protesto extrajudicial de CDA afigura-se incompatível com as prerrogativas que detém a Fazenda Pública na satisfação de seus créditos, notadamente a presunção relativa de liquidez e certeza da certidão de dívida ativa, a autorizar-lhe o aparelhamento da execução fiscal, nos termos da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

Tal fato se mostra ainda mais evidente quando se toma a concepção tradicional do protesto, destinado exclusivamente aos títulos de natureza cambial como o cheque, a nota promissória, a duplicata, entre outros, naquelas hipóteses em que, para o credor exercer os direitos inerentes ao título de crédito, necessitava comprovar o descumprimento de certas e determinadas obrigações.

Todavia, essa concepção tradicional da Lei de Protestos não mais se sustenta. Não se pode ficar alheio à evolução cultural do sentido da norma, que partiu de um viés precipuamente privatístico, destinado a tutelar as relações cambiárias, passando a albergar, também, os interesses da coletividade em um triplo

aspecto: na **inibição** do inadimplemento, tendo em vista as consequências sociais que a anotação gera para o devedor; na publicização do inadimplemento – permitindo que se opte por negociar ou não com o devedor da dívida protestada –; e na **recuperação eficaz** dos créditos, pois a não judicialização da cobrança pode se revelar mais benéfica ao devedor.

Em julgamento proferido pelo Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1.126.515/PR, sustentou o Ministro Herman Benjamin em seu voto que a Lei de Protestos merece ser vista no viés também publicístico, no sentido de bem realizar os interesses de toda coletividade:

“A interpretação contextualizada da Lei 9.492/1997 representa medida que corrobora a tendência moderna de intersecção dos regimes jurídicos próprios do Direito Público e do Privado. A todo instante vem crescendo a publicização do Direito Privado (iniciada, exemplificativamente, com a limitação do direito de propriedade, outrora valor absoluto, ao cumprimento de sua função social) e, por outro lado, a privatização do Direito Público (por exemplo, com a incorporação – naturalmente adaptada às peculiaridades existentes – de conceitos e institutos jurídicos e extrajurídicos aplicados outrora apenas aos sujeitos de Direito Privado, como, *e.g.*, a utilização de sistemas de gerenciamento e controle de eficiência na prestação de serviços).”(4)

Nesse diapasão, com a amplitude dada ao instituto, diversos documentos passaram a ser protestados, inclusive sentenças judiciais. Atento a essa realidade, o texto substitutivo do novo CPC, PL 8046/2010, prevê expressamente a possibilidade do protesto da sentença no seu art. 531, que dispõe: “a decisão judicial transitada em julgado poderá ser levada a protesto, nos termos da lei, depois de transcorrido o prazo para pagamento voluntário previsto no art. 537”.

Relativamente ao protesto de CDA, a medida sempre foi alvo de questionamento pelos contribuintes que sustentavam a tese de que não havia permissão expressa na Lei de Execuções Fiscais ou na Lei de Protestos.

Com efeito, o protesto era utilizado com base no art. 1º da Lei nº 9.492/1997 c/c o art. 585, inc. VII, do Código de Processo Civil, que, com redação dada pela Lei nº 11.382, de 2006, passou a arrolar entre os títulos executivos extrajudiciais a certidão de dívida ativa.

Também encontrava respaldo na decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça, que, em sessão plenária realizada em 06.04.2010, no julgamento do Pedido de Providências nº 2009.10.00.004537-6, referendou a legalidade do protesto de CDAs e recomendou aos tribunais estaduais a edição de ato normativo para regulamentar a possibilidade de protesto de certidão de dívida ativa (CDA), o que veio a acontecer com a edição da Portaria Conjunta 574-A do Ministério da Fazenda e da AGU.

Ocorre que, com a edição da Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012, que alterou a redação da Lei nº 9.492/97, a certidão de dívida ativa foi incluída entre os documentos sujeitos a protesto, caindo por terra o principal empecilho oposto pelos contribuintes, consubstanciado na ausência de previsão legal expressa.

No âmbito federal, o protesto extrajudicial por falta de pagamento de certidões de dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais encontra-se disciplinado na Portaria nº 17, de 11 de janeiro de 2013, da Procuradoria-Geral Federal. De acordo com o art. 1º do referido diploma, o procedimento somente é utilizado nas dívidas cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) após avaliação qualitativa da viabilidade da recuperação do crédito. Outrossim, nesses casos, a judicialização somente ocorrerá se em 180 dias a multa protestada não for paga. Está previsto, também, um desconto de 10% para as dívidas que tenham encargos legais que cheguem a 20% do débito

total.

A inovação legislativa trazida pela Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012, incluindo a CDA entre os documentos passíveis de protesto, não serviu, todavia, para pôr fim à celeuma jurídica acerca da matéria.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidava-se no sentido de que não era possível o protesto de CDA, em virtude da desnecessidade e da abusividade da medida, não havendo sentido em utilizá-la, porquanto a CDA já gozaria de presunção de certeza e liquidez. Sustentava-se que o título em questão, por si só, já provaria o inadimplemento, de modo que a utilização do protesto para os fins colimados pela Fazenda Pública caracterizaria desvio de finalidade da Administração Pública, além do que inexistia base legal para se levar a protesto CDA.

Ocorre que a Segunda Turma do STJ, no julgamento do REsp 1.126.515/PR, **(5)** reformulou sua jurisprudência, passando a admitir a possibilidade do protesto da CDA. Na ocasião, ficou consolidado que o Poder Judiciário não poderia determinar o que seria conveniente para a cobrança da dívida ativa fazendária, fazendo as vezes da administração pública:

“[...] 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.”

Restou assentado, ademais, que o protesto não implica ofensa aos direitos constitucionais do devedor, que pode questionar, judicialmente, a validade da medida:

“[...] 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.”

A partir de então, tem prevalecido nos Tribunais Regionais Federais o entendimento de que é possível a utilização do protesto extrajudicial de CDA. Confira-se: **TRF da 2ª Região** – Apelação/Reexame Necessário nº 200851100035719, rel. Desembargador Federal José Antonio Neiva, julgado em 14.05.2014, DJe 29.05.2014; **TRF da 3ª Região** – Agravo de Instrumento 0002381-68.2014.4.03.0000/SP, rel. Desembargador Federal Nery Junior, julgado em 18.09.2014, DJe3 Judicial 1: 03.10.2014; **TRF da 4ª Região** – AC 5001549-43.2013.404.7214, Terceira Turma, relatora para acórdão Salise Monteiro Sanhotene, juntado aos autos em 09.10.2014; AC 5028134-95.2013.404.7000, Terceira Turma, relator para acórdão Roger Raupp Rios, juntado aos autos em 11.07.2014; **TRF da 5ª Região** – APELREEX/PE 08002754620124058300, relator Desembargador Federal Rogério Roberto Gonçalves de Abreu (convocado), Quarta Turma, julgamento em 13.05.2014.

Não obstante, há respeitáveis posicionamentos em contrário, como o do Desembargador Federal Otávio Roberto Pamplona, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que, como relator do Agravo de Instrumento nº 5002801-58.2014.404.0000, acórdão datado de 10 de junho de 2014, trouxe pontuais argumentos para defender a inconstitucionalidade do protesto da CDA.

No caso, tratava-se de agravo de instrumento interposto por determinada sociedade empresária em face de decisão que, em sede de medida cautelar de sustação de protesto, indeferiu o pedido liminar de sustação do protesto da CDA, conforme excerto do voto assim transcrito:

“[...] mesmo após a alteração normativa, o protesto extrajudicial de CDA é indevido, pois, a toda evidência, se constitui em sanção política, que visa, por via indireta, constranger o contribuinte a pagar dívida tributária, a qual prescinde da medida de protesto para adquirir a força executiva, bem assim força probante do não pagamento, além de existirem outras medidas legais que a Fazenda tem para fazer prevalecer o seu direito creditório. O protesto, tal como concebido no direito cambiário, não se compatibiliza com o regramento para a cobrança da dívida ativa. [...]

Na verdade, não há dúvida de que o protesto de CDA tem a finalidade de, mediante constrangimento do devedor, fazê-lo, pela intimidação, pagar sem a utilização dos mecanismos próprios de cobrança do crédito público. A utilização do protesto, além das restrições creditícias deletérias às atividades comerciais e civis das pessoas jurídicas e físicas, autoriza a inclusão do nome do devedor no Serasa e no SPC (art. 29 da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997), tudo sem descuidar que a Fazenda Pública já tem o seu próprio cadastro de inadimplentes, o Cadin. São patentes os efeitos nefastos do protesto extrajudicial na vida comercial dos contribuintes, sob variados aspectos, cuja discriminação prescinde de maiores esclarecimentos, sendo notórios. No caso de certidão de dívida ativa, tal medida se mostra despicienda, porquanto já está ínsito nela a inadimplência do contribuinte, contando a cartula, por força de lei, com a presunção de legitimidade, prescindindo do reforço do protesto para que esteja provado o inadimplemento. [...]

Não há, pois, do ponto de vista normativo, utilidade no protesto extrajudicial para fins de comprovação do não cumprimento da obrigação, que implique em crédito em favor da fazenda pública que seja suscetível de inscrição em dívida ativa, porquanto, para o que se propõe o protesto, a legislação que regula a cobrança da dívida pública já prevê instrumento para tal desiderato. Por isso, entendo que o dispositivo em tela é inconstitucional, pois se constitui em sanção política, inadmissível no sistema tributário brasileiro.”

De acordo com o desembargador, ainda que legalmente previsto, o protesto da certidão de dívida ativa constituir-se-ia em sanção política para o devedor, uma vez que a fazenda pública dispõe de outros meios para a cobrança, entre eles, a Execução Fiscal.

Nesse contexto, a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, decidiu suscitar incidente de arguição de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/97, introduzido pela Lei nº 12.767/2012, perante a Corte Especial desse Tribunal, com a suspensão do julgamento do referido agravo de instrumento até o pronunciamento final.

Entretanto, o aludido incidente, que já contava com parecer do Ministério Público Federal pelo seu acolhimento, foi julgado prejudicado em virtude da perda de objeto do agravo de instrumento, uma vez que prolatada sentença pelo Juízo *a quo*, julgando improcedente a medida cautelar de protesto.

Digno de nota, também, é o entendimento sufragado pelo Desembargador Federal Johnson Di Salvo, do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, relator do Agravo de Instrumento nº 0006755-30.2014.4.03.0000/SP, julgado em 14.08.2014, que, reconhecendo tratar-se de matéria de grande polêmica, decidiu pela impossibilidade de protesto da CDA, após ponderar qual das partes da relação teria maior prejuízo. Transcreve-se trecho do julgado:

“A propósito, é conhecido o posicionamento das Cortes Superiores em não tolerar meios coercitivos – notadamente os vexatórios – para o Fisco obter a satisfação de seus créditos. Mas há quem afirme o cabimento da medida dentro da ótica voltada para a ‘desjudicialização’ dos conflitos: o protesto da CDA poderia conduzir o devedor ao pagamento da dívida (inclusive com a diminuição dos honorários para 10%, em vez dos 20% cogitados no Decreto-Lei nº 1.025/69) evitando a propositura de

execução fiscal que poderia ser ainda mais danosa ao devedor do que a formalidade do protesto. Nesse cenário, invoca-se o Acórdão nº 3.053/2009 do TCU, que recomendou à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a adoção de outros meios mais eficientes à cobrança, citando o protesto da CDA. Tratando-se de matéria de grande polêmica, insta considerar qual das partes terá maior prejuízo com a medida. O prejuízo do contribuinte inadimplente é imediato e manifesto. Já para a Fazenda Pública, a sustação do protesto não causa maior prejuízo, porquanto poderá executar a CDA de pronto, bastando inscrevê-la em dívida ativa; noutro dizer: o poder público não necessita do protesto para exigir em juízo seu crédito. Mas o devedor, de pronto, sofrerá consequências objetivas (cadastro de inadimplentes) tão logo o protesto seja feito, sem possibilidade de contrariar a dívida. Nesse cenário, parece de todo conveniente conceder a medida ora rogada, especialmente à luz da jurisprudência que impede a prática de atos vexatórios. Ante o exposto, voto por dar provimento ao agravo de instrumento para determinar a sustação do protesto aqui solicitada, à conta do poder geral de cautela do juiz, independentemente de caução (porque o Fisco não está inibido de exigir judicialmente seu crédito).”

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, encontra-se pendente de julgamento a ADI 5135, da relatoria do Ministro Roberto Barroso, proposta pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, na qual são apontados vícios formais e materiais na Lei nº 12.767/2012, a qual autorizou, expressamente, o protesto em cartório por dívidas tributárias.

Vê-se, pois, que a matéria está longe de ser um consenso, e sua pertinência a transforma em matéria de relevância para os tribunais, que estão a caminho de unificar suas decisões.

## **2 Protesto extrajudicial de CDA: medida desarrazoada e desproporcional?**

Um dos argumentos invocados para sustentar a tese da impossibilidade da utilização do protesto da CDA consiste na alegação de que a utilização deste expediente traduz-se em uma sanção política, pois se trata de um mecanismo que, por via indireta, tem o propósito de constranger o contribuinte a pagar dívida tributária. É que, em determinadas situações, o contribuinte desconhece a origem do débito e o protesto fará com que ele se veja coagido ao pagamento, uma vez que a discussão judicial da dívida é, para ele, demorada e custosa.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento, sedimentado nas súmulas 70, 323 e 547, de que a imposição, pela autoridade fiscal, de restrições de índole punitiva, quando motivada pela mera inadimplência do contribuinte, revela-se contrária às liberdades públicas, porque o poder público dispõe de meios legítimos que lhe permitem tornar efetivos seus créditos tributários.

Consoante o voto do Ministro relator Celso de Mello, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 374.981, publicado em DJ 08.04.2005, era impróprio ao Estado utilizar meios coercitivos para a cobrança, os quais se poderiam caracterizar por limitadores da liberdade do exercício de atividade econômica:

“O fato irrecusável, nesta matéria, como já evidenciado pela própria jurisprudência desta Suprema Corte, é que o Estado não pode valer-se de meios indiretos de coerção, convertendo-os em instrumentos de acertamento da relação tributária, para, em função deles – e mediante interdição ou grave restrição ao exercício da atividade empresarial, econômica ou profissional –, constranger o contribuinte a adimplir obrigações fiscais eventualmente em atraso.”

Os precedentes que inspiraram a edição das aludidas súmulas dizem com circunstâncias em que a imposição de restrições, ainda que fundadas em lei, culminam, na maioria das vezes, inviabilizando por completo o exercício de atividade econômica lícita, tendo em vista o caráter gravoso e indireto da coerção utilizada pelo Estado. Tais situações ocorrem, por exemplo, quando implica a interdição de estabelecimento (súmula 70), a apreensão de mercadorias (súmula 323) e a proibição de que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais (súmula 547).

Trata-se, pois, de situações excepcionais em que a limitação imposta à esfera jurídica das pessoas revela-se inconstitucional, por desatendimento aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que a intervenção estatal acaba por aniquilar direitos e garantias igualmente asseguradas pela Constituição Federal.

Contudo, não se pode afirmar que o protesto extrajudicial de CDA tenha o condão de, aprioristicamente, ofender preceitos constitucionais e inviabilizar o exercício da atividade econômica. Da mesma forma, não se pode taxar de inconstitucional a medida, por afronta ao princípio da proporcionalidade, pelo só fato de a Fazenda Pública dispor de outros meios eficazes para a recuperação de seus créditos.

É verdade que o Fisco dispõe da cobrança na forma da Lei de Execuções Fiscais, que disciplina exclusivamente acerca da cobrança judicial da dívida ativa. No entanto, não há qualquer imposição legal no sentido de que o ente estatal efetive a cobrança do crédito tão somente pela via da execução fiscal, deixando de adotar outros mecanismos para a satisfação dos seus créditos. E, tratando-se de política pública de recuperação de crédito, cabe à Administração Pública aferir a necessidade e a utilidade do ajuizamento da execução fiscal ou do protesto extrajudicial de CDA.

Como bem salientou o Ministro Herman Benjamin em seu voto, quando do julgamento do REsp 1.126.515/PR, o Poder Judiciário não poderia eleger quais as medidas que o Poder Executivo tomar para a cobrança da dívida fiscal, o que atingiria o princípio da separação dos poderes:

“Ao dizer que é desnecessário o protesto da CDA, sob o fundamento de que a lei prevê a utilização da Execução Fiscal, o Poder Judiciário rompe não somente com o princípio da autonomia dos poderes (art. 2º da CF/1988), como também com o princípio da imparcialidade, dado que, reitero, a ele institucionalmente não compete qualificar as políticas públicas como necessárias ou desnecessárias.”

Impedir, *a priori*, que a Fazenda proteste extrajudicialmente as CDAs, por considerar que ela já dispõe da execução fiscal, seria, de certa forma, penalizar o Estado por ter prerrogativas e colocar o interesse do credor privado (que pode optar livremente pela execução da dívida ou pelo protesto do título) em posição de superioridade aos interesses da coletividade.

E não se pode desconsiderar que a coletividade precisa de uma arrecadação eficaz dos créditos públicos, a fim de que suas necessidades sejam atendidas, bem como sejam alcançadas as prestações sociais que a ordem constitucional garante aos cidadãos. Ainda que o recolhimento de tributos não tenha uma plena aceitação social – notadamente em virtude da insatisfatória contraprestação por parte do Estado, tal como a má qualidade dos serviços públicos, corrupção etc. –, não se pode olvidar que é a arrecadação dos tributos que viabiliza a vida em sociedade e permite que sejam atingidos os objetivos do Estado Democrático de Direito, em que se constitui a República Federativa do Brasil. Logo, a análise não pode ser simplista a ponto de pensar que o benefício arrecadatário é somente da Fazenda.

Na verdade, ao examinar o tema, não se deveria supor que todas as CDAs protestadas tenham embasamento em débitos indevidos e que seus respectivos devedores sintam-se coagidos a efetuarem o pagamento, sem que lhes seja garantido o devido processo legal. A presunção é exatamente contrária: de constitucionalidade e legalidade dos atos do poder público. Ainda que não estivesse inscrito em dívida ativa, o próprio crédito constituído pelo lançamento, como ato administrativo que é, goza de presunção de legitimidade.

Se ilegalidades e abusos forem cometidos com o protesto, o sujeito passivo da obrigação tributária tem garantido o acesso ao Poder Judiciário para postular o controle da validade dos créditos tributários, mediante o devido processo legal.

Logo, pode-se certamente afirmar que o protesto extrajudicial de CDA atende aos preceitos constitucionais, e que não há, propriamente, ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como ao devido processo legal, tampouco às súmulas 70, 323 e 547 do Supremo Tribunal Federal.

### **3 O protesto extrajudicial de CDA e a desjudicialização da cobrança de determinados créditos fiscais**

Evidenciado que o protesto extrajudicial da CDA não consubstancia sanção política, não violando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como do devido processo legal, passa-se a examinar, brevemente, aspectos que demonstram que a medida mostra-se em consonância com a ordem constitucional vigente.

O elevado volume de créditos tributários e a grande quantidade de execuções fiscais, bem como a média de duração desses processos, evidenciam a necessidade de se desenvolver alternativas para a cobrança dos tributos, notadamente porque o Judiciário não tem condições de oferecer uma resposta célere e eficaz a essa grande demanda.

Dessa forma, a utilização de meios alternativos para a cobrança dos créditos fiscais, como o protesto em estudo, está em conformidade com o II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo, em que foi definida como meta específica para conferir 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".(6)

O cumprimento da obrigação definida no título, sem a intervenção do Judiciário, revela-se apropriado, sobretudo quando se trata de valores considerados ínfimos para a execução fiscal. E, mesmo nas demais hipóteses, a judicialização da cobrança pode se revelar demasiadamente morosa e antieconômica. De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, divulgada no Comunicado nº 83 do Ipea, de março de 2011, o tempo médio total de tramitação do processo de execução fiscal na Justiça Federal é de 8 anos, 2 meses e 9 dias.(7)

Em contrapartida, para o contribuinte, o protesto constitui-se em meio menos gravoso, porquanto, em vez de ser citado em uma ação de execução fiscal para pagar o débito exequendo em cinco dias, sob pena de serem penhorados seus bens, será notificado do requerimento do protesto do título da dívida, tendo, assim, oportunidade extrajudicial de quitação ou parcelamento. Ademais, os custos relativos aos emolumentos tendem a ser inferiores se comparados com os ônus sucumbenciais a serem suportados na esfera judicial.

De outra banda, os resultados positivos na recuperação dos créditos fiscais mediante o protesto extrajudicial de CDAs são notórios. De acordo com matéria



jornalística publicada no jornal Valor Econômico de 27.01.2009,

“O Inmetro iniciou o protesto de sua dívida ativa ainda em 2007, dando uma amostra da eficácia arrecadatória do mecanismo. Enquanto a arrecadação normal da dívida ativa da União é de cerca de 2% ao ano, nas dívidas do Inmetro enviadas a protesto o índice de recuperação chegou a 42%.”(8)

Outrossim, consoante noticiado no sítio eletrônico do portal Consultor Jurídico, na data de 09.11.2013, “a União recupera R\$ 1 a cada R\$ 3 devidos ao protestar”. Consta ainda que,

“em 2010, quando a PGF executou um projeto piloto por três meses, 743 certidões de dívida ativa de autarquias e fundações foram a protesto, e 180 dessas multas foram pagas. Em 2011, das 3.616 dívidas negativadas, 1.071 acabaram quitadas. Os percentuais de recuperação saltaram de 25% em 2010 para 51% em 2012.”(9)

Nesse contexto, inclusive, o Conselho Nacional de Justiça instituiu grupo de trabalho, por meio da Portaria nº 155/2013, para estudar melhorias na primeira instância e encontrar soluções para sanar a sobrecarga existente nas varas e nos juizados do país. O grupo propôs a edição de nota técnica em apoio ao aprimoramento, por meio de alteração legislativa, do modelo atual de cobranças de dívidas ativas pelo Poder Executivo, com o objetivo de tornar mais efetiva a recuperação de ativos e mais racional o uso do Judiciário nesse tipo de demanda.

Traçando um diagnóstico da atuação da Justiça brasileira no ano de 2013, o relatório **Justiça em Números**, publicado em 23.09.2014 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), revelou que o grande gargalo encontra-se nos processos extrajudiciais fiscais. Dos 67 milhões de processos pendentes de julgamento, 36,3 milhões eram de execução. E, desses, 30 milhões eram execuções de títulos fiscais. Ou seja, se 40% das ações pendentes de julgamento do país estão em fase de execução, 82% delas resultam da ação do Estado para cobrar dívidas. De acordo com o estudo, em um cenário hipotético, se todas as execuções fiscais fossem retiradas do Judiciário, a taxa de congestionamento global (processos em estoque sem julgamento) cairia de 70% para 61%. E o número de processos em tramitação cairia de 95 milhões para 64 milhões.(10)

Não é à toa que existem em tramitação projetos de lei (PL nº 2.412/2007, PL nº 5.080/2009 e PL nº 5.081/2009) que visam a transferir o processamento de execuções fiscais para a esfera administrativa, pois se acredita que a desjudicialização da execução fiscal melhoraria a eficiência do Judiciário na medida em que reduziria a taxa de congestionamento e contribuiria para uma melhor utilização de recursos.

Pelas propostas, prevê-se a concessão de poderes judiciais à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que, com base nas informações gerenciadas pela Receita Federal do Brasil, terá acesso eletrônico às informações patrimoniais dos contribuintes, possibilitando, assim, o bloqueio de valores em contas bancárias, investimentos, bens e faturamento de devedores inscritos nas dívidas ativas da Fazenda Pública, sem necessidade de decisão judicial. Outrossim, pretende-se instituir mecanismos de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa da União, por meio da regulamentação da prestação de garantias extrajudiciais, da oferta de bens imóveis em pagamento, do parcelamento e pagamento à vista de dívida de pequeno valor.

Não obstante, a análise da pertinência das referidas propostas, bem como de elas terem ou não o condão de alcançar os objetivos almejados, merece estudo específico que refoge ao objeto do presente artigo.

Como visto, o protesto extrajudicial da CDA tem se revelado como uma

experiência extremamente positiva, indo ao encontro da tendência moderna de buscar alternativas para a solução de conflitos, aliado à necessidade de recuperação eficaz e célere de determinados créditos fiscais.

## Conclusão

Ante o exposto, verifica-se que a alteração legislativa promovida pela Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012, outorgando à Fazenda Pública mais uma opção para a satisfação de seus créditos, mediante o protesto em cartório da certidão de dívida ativa, não serviu para pôr termo aos calorosos debates que a matéria suscita entre os operadores do direito.

O Superior Tribunal de Justiça reformulou sua jurisprudência, ao julgar o REsp 1.126.515/PR, relator Ministro Herman Benjamin, DJe 16.12.2013, para admitir a possibilidade de protesto da CDA, entendimento que vem sendo sufragado por parcela da jurisprudência.

Respeitados os posicionamentos contrários, considera-se que o protesto da CDA, além de possuir amparo legal, não configura medida desarrazoada e desproporcional, não cabendo falar em violação aos preceitos constitucionais. Ao revés, constitui-se em importante instrumento para a recuperação dos créditos fiscais, sobretudo os de pequeno valor, com resultados positivos na prática, estando em perfeita sintonia com tendência de desjudicialização da cobrança dos créditos fiscais.

Resta aguardar o que a Corte Suprema, guardiã da Constituição, irá definir acerca da controvérsia.

## Referências consultadas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 46. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012. Conversão da Medida Provisória nº 577, de 2012. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nos 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 17, de 11 de janeiro de 2013. Disciplina a utilização do protesto extrajudicial por falta de pagamento de Certidões de Dívida Ativa das autarquias e fundações públicas federais. **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, Brasília. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/portaria-pgfn-17-2013.htm>>. Acesso em: 07 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **II Pacto republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Outros/IIpacto.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm)>. Acesso em: 07 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.126.515/PR, da 2ª Turma. Relator Ministro Herman Benjamin, **DJe** 16 dez. 2013. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=null&processo=1126515&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO#](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=1126515&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO#)>. Acesso em: 08 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 374.981. Relator Ministro Celso de Mello, **DJe** 08 abr. 2005. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24.SCLA.+E+374981.NUME.%29&base=basePresidencia&url=http://tinyurl.com/amy5vt9#>>. Acesso em: 08 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Agravo de Instrumento nº 0006755-30.2014.4.03.0000/SP. Relator Desembargador Federal Johonsom Di Salvo, julgado em 14.08.2014, e-DJF3 Judicial 1. DATA: 22 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.trf3.jus.br/NXT/Gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=trf3e:trf3ve>>. Acesso em: 10 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo de Instrumento nº 5002801-58.2014.404.0000. Relator p/ Acórdão Desembargador Federal Otávio Roberto Pamplona, juntado aos autos em 16.06.2014. Disponível em: <[http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&documento=6803426](http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=6803426)>. Acesso em: 08 ago. 2014.

CAMPOS, Thiago Faria. O protesto da certidão da dívida ativa: uma forma de sanção política?. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 07 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.45725&seo=1>>. Acesso em: 11 ago. 2014.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 1.

MACHADO, Hugo de Brito. **Protesto de certidão de dívida ativa**. Disponível em: <<http://www.idtl.com.br/artigos/148.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2014.

MUNHOZ, Fabio. O protesto de certidões de dívida ativa. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 20 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-protesto-de-certidoes-de-divida-ativa,40701.html>> . Acesso em: 7 ago. 2014.

NEPOMUCENO, Basílio Francisco Vieira. Inconstitucionalidade do protesto de certidão de dívida ativa. **Jurisway**, Belo Horizonte, 20 dez. 2013. Disponível em: <[http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=12509](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=12509)>. Acesso em: 11 ago. 2014.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 16. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Escola Superior da Magistratura Federal do Rio Grande do Sul – Esmafe.

SHOUERI, Luis Eduardo. **Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**: contratos em espécie. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

## Notas

1. **Curso de Direito Comercial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 1. p. 415.
2. "Art. 882. O protesto de títulos e contas judicialmente verificadas far-se-á nos casos e com observância da lei especial."
3. VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**: contratos em espécie. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 496.
4. Recurso Especial nº 1.126.515/PR. Relator Min. Herman Benjamin, publicado em 16.12.2013.
5. 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. 1. Trata-se de Recurso Especial que discute, à luz do art. 1º da Lei 9.492/1997, a possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial (art. 586, VIII, do CPC) que aparelha a Execução Fiscal, regida pela Lei 6.830/1980. 2. Merece destaque a publicação da Lei 12.767/2012, que promoveu a inclusão do parágrafo único no art. 1º da Lei 9.492/1997, para expressamente consignar que estão incluídas "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". 3. Não bastasse isso, mostra-se imperiosa a superação da orientação jurisprudencial do STJ a respeito da questão. 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". Ao contrário do afirmado pelo Tribunal de origem, portanto, o atual regime jurídico do protesto não é vinculado exclusivamente aos títulos cambiais. 5. Nesse sentido, tanto o STJ (RESP 750805/RS) como a Justiça do Trabalho possuem precedentes que autorizam o protesto, por exemplo, de decisões judiciais condenatórias, líquidas e certas, transitadas em julgado. 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. 7. Cabe ao Judiciário, isto sim, examinar o tema controvertido sob espectro jurídico, ou seja, quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nada mais. A manifestação sobre essa relevante matéria, com base na valoração da necessidade e da pertinência desse instrumento extrajudicial de cobrança de dívida, carece de legitimação, por romper com os princípios da independência dos poderes (art. 2º da CF/1988) e da imparcialidade. 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. 10. A defesa da tese de impossibilidade do protesto seria razoável apenas se versasse sobre o "Auto de Lançamento", esse sim procedimento unilateral dotado de eficácia para imputar débito ao sujeito passivo. 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. 16. A interpretação contextualizada da Lei 9.492/1997 representa medida que corrobora a tendência moderna de intersecção dos regimes jurídicos próprios do Direito Público e do Privado. A todo instante vem crescendo a publicização do Direito Privado (iniciada, exemplificativamente, com a limitação do direito de propriedade, outrora valor absoluto, ao cumprimento de sua função social) e, por outro lado, a privatização do Direito Público (por exemplo, com a incorporação – naturalmente adaptada às peculiaridades existentes – de conceitos e institutos jurídicos e extrajurídicos aplicados outrora apenas aos sujeitos de Direito Privado, como, e.g., a utilização de sistemas de gerenciamento e controle de eficiência na prestação de serviços). 17. Recurso Especial provido, com superação da jurisprudência do STJ. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.126.515/PR, da 2ª Turma. Relator Ministro Herman Benjamin, **DJe** 16 dez. 2013. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=null&processo=1126515&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO#](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=1126515&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO#)>. Acesso em: 08 ago. 2014.

6. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Outros/Ipacto.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/Ipacto.htm)>. Acesso em: 07 out. 2014.

7. Custo unitário do processo de execução fiscal. IPEA. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110331\\_comunicadoipea83.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110331_comunicadoipea83.pdf)>. Acesso em: 7 ago. 2014.

8. Disponível em: <[http://www.inmetro.gov.br/noticias/divida\\_ativa.pdf](http://www.inmetro.gov.br/noticias/divida_ativa.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2014.

9. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-nov-09/uniao-recupera-cada-devidos-protestar-multas-cartorio>>. Acesso em: 07 out. 2014.

10. Disponível em: <[ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica\\_em\\_Numeros/relatorio\\_jn2014.pdf](ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf)>. Acesso em: 04 out. 2014.

**Referência bibliográfica** (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT): AZEVEDO, Priscilla Pinto de. O protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 64, fev. 2015. Disponível em:

< [http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Priscilla\\_deAzevedo.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Priscilla_deAzevedo.html)>  
Acesso em: 03 mar. 2015.

REVISTA DE DOCTRINA DA 4ª REGIÃO  
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO - EMAGIS