

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO TRÊS RIOS
CURSO DE DIREITO**

MONOGRAFIA

**O PROTESTO DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA COMO
COROLÁRIO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

JAIME BATISTELLA JÚNIOR

2014

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO TRÊS RIOS
CURSO DE DIREITO**

**O PROTESTO DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA COMO
COROLÁRIO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

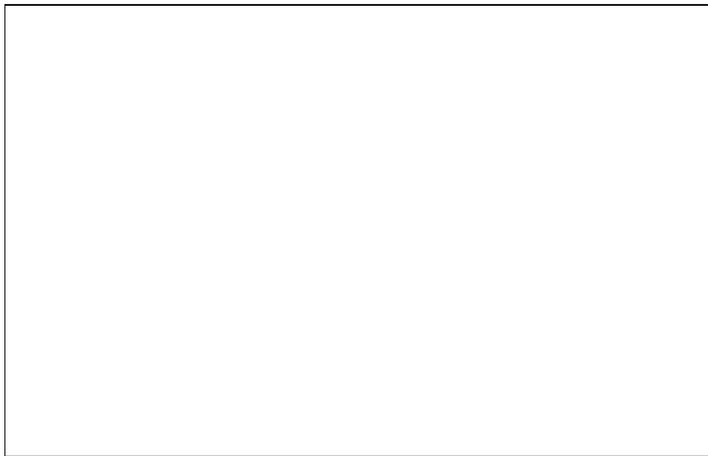
JAIME BATISTELLA JÚNIOR

Orientador: Prof. Dr. Rulian Emmerick

Co-orientadora: Prof^a. Ms. Érica Guerra da Silva

Monografia submetida como
requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Direito. Grau
obtido ... (...).

Três Rios
2014



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO TRÊS RIOS
CURSO DE DIREITO**

JAIME BATISTELLA JÚNIOR

Monografia submetida como requisito parcial para obtenção do título de **Bacharel em Direito.**

MONOGRAFIA APROVADA EM 22/07/2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Rulian Emmerick
Doutor em Direito, PUC-Rio
(Orientador)

Profª. Érica Guerra da Silva
Mestre em Direito, UNESA
(Co-orientadora)

Profª. Ludmilla Elyseu Rocha
Doutora em Educação, UFRJ

À minha esposa, Kelly, por
ser toda a minha razão...

Aos meus pais, exemplos de
honestidade e altruísmo.

Ao meu tio Bepi, *in*
memoriam.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Kelly Lima Tigre Batistella, por constituir família comigo, incondicionalmente; por querer crescer ao meu lado; pelo companheirismo; pela parceria; pela companhia; pelas alegrias que me proporciona; pela confiança; por dividir os mesmos sonhos.

Agradeço aos meus pais, Jaime Batistella e Sirlei Terezinha Batistella, pessoas honestas e trabalhadoras, pela educação de base que me deram; pelos princípios morais que me ensinaram; por nunca medirem esforços para ajudar a família e ao próximo, verdadeiros exemplos a serem seguidos.

Às minhas irmãs Elaine Sirlene Batistella Santori, Cristiane Sílvia Batistella e Elis Ângela Batistella, pelo apoio e por me ajudarem no momento em que eu mais precisei; por me acolher em casa; por mostrar que através dos estudos seria o melhor caminho para alcançar meus sonhos; pelo suporte financeiro na preparação para o ingresso na Universidade; por acreditar em mim; por acompanhar minha graduação etc.

Ao meu orientador, Professor Doutor Rulian Emmerick, por ter acompanhado a realização deste trabalho e pelo respaldo intelectual.

À minha co-orientadora, Professora Doutora Érica Guerra, por suas contribuições em sala de aula.

Aos Professores Doutores, Allan Rocha de Souza e Vanessa Ribeiro Corrêa Sampaio Souza, por terem aberto as portas de casa, pelo apoio nos momentos difíceis, pelos livros doados e emprestados, pela parceria, por passarem valiosas experiências de vida.

Aos demais professores que acompanharam a minha jornada acadêmica, principalmente à Professora Ludmilla Elyseu Rocha, integrante da banca examinadora.

A todos que apoiaram, direta ou indiretamente, a realização deste trabalho.

“Nunca deixe que lhe digam que não vale a pena acreditar no sonho que se tem ou que seus planos nunca vão dar certo ou que você nunca vai ser alguém... Quem acredita sempre alcança...”

(Renato Russo)

RESUMO

O presente estudo tem por tema central o protesto de Certidão de Dívida Ativa pela Fazenda Pública - CDA e seus benefícios para a Administração Pública, para o Poder Judiciário e para a sociedade. Analisa-se a crise do sistema de execução fiscal brasileiro, refletindo sobre o papel da Administração Pública. Pondera-se sobre a licitude e a constitucionalidade do protesto de Certidão de Dívida Ativa e seu impacto na eficiência da Administração Pública. Aborda-se a posição doutrinária e jurisprudencial sobre a aplicabilidade do instituto em epígrafe. Reflete-se sobre eventual presença de sanção política no protesto extrajudicial de CDA. Finalmente, explora-se estatísticas da experiência de protesto de Certidão de Dívida Ativa no Brasil, mediante pesquisa empírica.

PALAVRAS-CHAVE: PROTESTO; CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA; PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.

ABSTRACT

The present study is the central theme of protest Certificate in Business Divide by the Treasury - CDA and its benefits to the Government, for the judiciary and society. Analyzes the crisis of the Brazilian tax enforcement system, reflecting on the role of public administration. One ponders over the legality and constitutionality of protest Certificate in Business Divide and its impact on the efficiency of public administration. If it addresses doctrinal and jurisprudential position on the applicability of the institute in question. It reflects on the possible presence of political protest extrajudicial penalty in the CDA. Finally, it explores the experience of statistics protest Divide Certificate in Business in Brazil, through empirical research.

KEYS WORDS: Protest; certificate of Active Debt; The Principle of Efficiency.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
------------------------	-----------

CAPÍTULO I

RELAÇÕES ENTRE O PROTESTO E A EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	14
---	-----------

1.1 Síntese sobre os Modelos Teóricos de Administração Pública.....	14
1.1.1 Modelo Patrimonialista.....	14
1.1.2 Modelo de Gestão Burocrática.....	15
1.1.3 Modelo de Gestão Gerencial.....	15
1.2 Princípio da Eficiência.....	17
1.3 Dívida Ativa.....	20
1.3.1 Certidão de Dívida Ativa.....	22
1.4 Motivos que Respaldam a Busca por Novos Meios de Cobrança pela Fazenda Pública.....	24
1.4.1 Da Execução Fiscal.....	24
1.4.2 II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo.....	29
1.4.3 Lei de Responsabilidade Fiscal.....	31

CAPÍTULO II

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROTESTO DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA PELA FAZENDA PÚBLICA: POSSIBILIDADE E VANTAGENS DA APLICAÇÃO DO INSTITUTO.....	34
--	-----------

2.1 Do Protesto.....	34
2.1.1 Conceito.....	34
2.1.2 Legislação que Ampara o Protesto de Certidão de Dívida Ativa.....	37
2.1.3 Função do Protesto.....	39
2.1.4 Efeitos do Protesto de Certidão de Dívida Ativa.....	41

2.2 É Possível a Aplicação de um Instituto do Direito Privado pela Administração Pública?.....	43
2.3 Vantagens de se Utilizar o Protesto de Certidão de Dívida Ativa.....	45
2.3.1 Para o Poder Judiciário: Desafogamento.....	45
2.3.2 Vantagens para a Administração Pública.....	47
2.3.2.1 Redução dos custos com cobrança.....	47
2.3.2.2 Tempo de execução.....	48
2.3.2.3 Cobrança de créditos de pequeno valor.....	50
2.3.2.4 Educação dos devedores.....	50
2.3.2.5 Eficiência administrativa.....	51
2.3.3 Vantagens para o protestado.....	52
2.3.4 Benefícios para a Sociedade.....	53

CAPÍTULO III

ASPECTOS POLÊMICOS ACERCA DO PROTESTO DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA E AS EXPERIÊNCIAS EM SUA APLICAÇÃO PRÁTICA.....54

3.1 Divergências Doutrinárias e Jurisprudenciais.....	54
3.2 Da Constitucionalidade da Lei nº 12.767/2012.....	64
3.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 5135/2014.....	66
3.4 Experiências com o Protesto de Certidão de Dívida Ativa.....	69

CONCLUSÃO.....72

REFERÊNCIAS.....75

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por tema central o protesto de Certidão de Dívida Ativa (CDA) pela Fazenda Pública, em que se demonstram seus benefícios para a Administração Pública, para o Poder Judiciário e para a sociedade.

Nesta pesquisa, analisa-se a crise do sistema de execução fiscal brasileiro, refletindo-se sobre o papel da Administração Pública. Além disso, pondera-se sobre a licitude e a constitucionalidade do protesto de Certidão de Dívida Ativa e seu impacto na eficiência da Administração Pública.

Outrossim, aborda-se a posição doutrinária e jurisprudencial sobre a aplicabilidade do instituto em epígrafe, fazendo-se uma reflexão sobre eventual presença de sanção política no protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa. Também são apresentados dados estatísticos da experiência de protesto de Certidão de Dívida Ativa no Brasil, mediante pesquisa empírica.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, o princípio da eficiência foi acrescentado ao *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como um dos princípios norteadores da Administração Pública.

Assim, para atender ao novo comando constitucional, é *conditio sine qua non* que ocorra um distanciamento do modelo de gestão burocrática e que se adote, na medida do possível, o modelo gerencial, ainda que para isso seja necessário se valer de institutos do Direito Privado.

Neste contexto, dentre outras mudanças, discute-se a necessidade de uma forma mais eficiente de cobrança dos débitos inscritos em dívida ativa pela Fazenda Pública, seja de forma direta ou indireta.

Com efeito, o administrador público moderno, pautado pelo princípio da eficiência, deve ter uma nova postura, trabalhando em prol da celeridade, agilidade, eficiência, com distanciamento da inércia que mantém o estado brasileiro atrelado a fórmulas ultrapassadas. Ou seja, é imprescindível que se ultrapasse a resistência a novas ideias, adequando-se às mudanças e valendo-se de instrumentos que estão a sua disposição para desenterrar o desenvolvimento econômico e social.

Nesta esteira, mister se faz notar que grande é o inadimplemento das obrigações tributárias e não tributárias em nível nacional, de modo que o Estado acaba fazendo uso do

Judiciário como seu órgão de cobrança, por meio do ajuizamento de Execução Fiscais de Certidões da Dívida Ativa.

É dizer, o modelo de cobrança dos créditos públicos hodierno é concentrado no Poder Judiciário, para onde se dirigem as discussões fiscais ou não fiscais, cujos resultados são pífios, sendo que a cada dia multiplicam-se as demandas, com prejuízos inestimáveis para a Administração Pública, para o Poder Judiciário e, principalmente, para a sociedade.

O protesto de Certidão de Dívida Ativa, embora não seja unânime entre os tribunais brasileiros, já é aceito pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), recomendado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e, sobretudo, tem previsão em lei.

Trata-se de pesquisa bibliográfica, jurisprudencial, utilizando-se os métodos indutivos e empíricos. Justifica-se o presente estudo por sua relevância jurídica, social e científica, uma vez que visa aferir meios de minimizar a crise do Judiciário e de garantir maior eficiência nas cobranças fiscais e extrafiscais por parte da Administração Pública.

Cuida-se, portanto, de temática atual e de suma importância, não só para a Administração Pública e para o Poder Judiciário, mas também para a sociedade como um todo.

O trabalho foi estruturado em três capítulos, sendo que, no primeiro, será apresentada uma síntese sobre os modelos teóricos de administração pública - patrimonialista, burocrática e gerencial -, bem como serão abordados o importante princípio constitucional da eficiência e o conceito de dívida ativa.

Ainda no primeiro capítulo serão demonstrados vários fundamentos que respaldam a utilização do protesto de Certidão de Dívida Ativa pela Administração Pública, tais como: o complexo e impotente processo de execução fiscal; o II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo; a Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros, tudo para alcançar a eficiência administrativa.

No segundo capítulo, será enfatizado o funcionamento do protesto, especialmente, o de Certidão de Dívida Ativa, discutindo-se se é possível a aplicação de um instituto de direito privado pela Administração Pública. Demais disso, serão explanadas as vantagens de se utilizar o protesto de Certidão de Dívida Ativa, tanto para Administração Pública, quanto para o Poder Judiciário e para a sociedade.

Já no terceiro e último capítulo, serão abordadas as divergências doutrinárias e jurisprudências sobre o tema em epígrafe. De mais a mais, será demonstrada a constitucionalidade da Lei nº 12.767/2012, que, expressamente, autorizou o protesto

extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa. Finalmente, serão apresentadas algumas das experiências com o protesto de certidão de dívida ativa, no âmbito federal, estadual e municipal, que revelam ser este um poderoso e efetivo instrumento de concretização do princípio da eficiência.

CAPÍTULO I RELAÇÕES ENTRE O PROTESTO E A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 Síntese sobre os Modelos Teóricos de Administração Pública

Primeiramente, a fim de melhor compreender o presente trabalho, é imprescindível que se faça uma breve explanação acerca dos modelos teóricos de Administração Pública.

Dentro de uma perspectiva histórico evolutiva, a doutrina aponta a existência dos seguintes modelos de Administração Pública: Administração Patrimonialista, Burocrática e Gerencial.

Desde já, importante se faz notar que nenhum desses modelos existiu isoladamente. Pelo contrário, coexistiram e ainda coexistem nos dias atuais, não havendo uma separação estanque entre eles. O que há é a predominância de algum deles em determinado período histórico.

Nesse sentido, Augustinho Vicente Paludo leciona:

Embora, historicamente, seja marcante um tipo predominante de administração, é possível afirmar que, na atualidade, a administração gerencial é o modelo vigente; que a administração burocrática ainda é aplicada no núcleo estratégico do Estado e em muitas organizações públicas; e que persistem traços/práticas patrimonialistas de administração nos dias atuais. É possível afirmar, ainda, que existem fragmentos de todas as teorias administrativas nas organizações públicas.¹

Em síntese, percebe-se que nenhum modelo de administração rompeu totalmente com os preceitos do anterior, havendo sempre uma continuidade, sem que o modelo precedente seja integralmente abandonado.

1.1.1 Modelo Patrimonialista

De acordo com esse modelo, o aparelho do Estado é uma espécie de extensão do poder do soberano, não havendo distinção entre a *res publica* e a *res principis*.

Em face da confusão entre o público e privado, a corrupção e o nepotismo eram traços marcantes desse tipo de administração. Não havia carreiras organizadas e nem a divisão do trabalho. Os cargos eram todos de livre nomeação do soberano, que os direcionava a parentes diretos e demais amigos da família, concedendo-lhes parcelas de poder diferenciadas, de acordo com os seus critérios pessoais de confiança.

¹ PALUDO, Augustinho Vicente. *Administração Pública*. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 59.

A Administração Pública atendia aos interesses do governante, que fazia uso do poder que emanava do povo em seu favor, deixando de atender aos interesses da sociedade para privilegiar interesses particulares de uma minoria.

Com o passar dos anos, tal forma de governar passou a ser contestada e se tornou insustentável, notadamente com o advento do capitalismo e da democracia.

1.1.2 Modelo de Gestão Burocrática

Em contraposição ao patrimonialismo, surgiu o modelo burocrático, baseado na impessoalidade, formalismo, legalidade, profissionalização, meritocracia, moralidade, redução da corrupção e racionalidade.

Atualmente, a palavra burocracia é constantemente relacionada a “gargalos” e lentidão de procedimentos, excesso de formalismos, que acabam comprometendo a eficiência da atuação administrativa. Todavia, o modelo “puro” idealizado por Weber² foi um grande avanço em relação ao patrimonialismo e possibilitou a construção de um Estado mais atuante e capacitado do que o anterior.

O modelo burocrático, que se caracterizou pela meritocracia, com ingresso nas carreiras públicas mediante concursos públicos, buscou eliminar o nepotismo e o favorecimento pessoal, marcas do patrimonialismo. Assim, as pessoas seriam nomeadas por seus conhecimentos e habilidades, e não por laços familiares, de amizade ou troca de favores.

Embora a burocracia tenha representado uma grande evolução em relação ao modelo patrimonialista, sua extrema racionalidade e o excesso de regulamentos acabaram por ocasionar efeitos negativos, como a lentidão de processos e a redução da eficiência.

1.1.3 Modelo de Gestão Gerencial

O modelo gerencial surge após diversas críticas ao modelo burocrático, visto como causador de lentidão, ineficiências e gastos excessivos, e também como resposta à ampliação das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização.

² PALUDO, Augustinho Vicente. *Administração Pública*. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, *passim*.

Assim, visando obter mais eficiência e melhores resultados, o setor estatal passou a adotar o discurso de descentralização, da inovação, do foco nas necessidades do cidadão, da estrutura mais flexível e enxuta que já existia na iniciativa privada.

Essa nova concepção do Estado, que começa a implantar uma administração gerencial, é chamada também de Nova Gestão Pública (“New Public Management”), possuindo como características determinantes a eficiência nos serviços, avaliação de desempenho, controle de resultados, além de ser voltada para o cidadão e para a consecução de resultados.

Embora o modelo de gestão pública buscado na atualidade seja o gerencial, ainda é marcante a presença do modelo burocrático e, infelizmente, do próprio modelo patrimonialista na administração pública brasileira.

Entretanto, a administração gerencial não configura uma negação da burocracia, já que ela mantém diversas de suas características, como a meritocracia, a avaliação de desempenho, a noção de carreira, entre outras. Sendo assim, a administração gerencial deve ser vista como uma evolução do modelo burocrático, pois “aproveita” diversos de seus aspectos.

A transição entre os modelos apresentados ocorre de forma gradual e contínua, e não por ruptura dos preceitos do modelo anterior, não havendo total superação de um modelo quando de sua transição para o posterior, podendo coexistir dois ou mais deles em um mesmo local.

Para se confirmar tal tese, basta olhar para o atual cenário brasileiro, no qual ocorrem as livres nomeações para cargos em comissão, que são traços típicos do modelo patrimonialista, ao mesmo tempo em que coexistem aspectos da teoria da burocracia, com os concursos públicos e a noção de carreira e traços do modelo gerencial, como a avaliação de desempenho, a busca pela eficiência e por resultados.

Com efeito, o modelo de Administração Pública que privilegia a busca por resultados, o atendimento do interesse público, alta produtividade, qualidade dos serviços, ampliação da autonomia, redução dos controles burocráticos, está intimamente relacionado com a Administração Pública Gerencial, que tem como postulado central o princípio da eficiência.

Neste contexto é que emerge o protesto de Certidão de Dívida Ativa.

1.2 Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência está previsto, expressamente, no artigo 37, *caput*, do texto constitucional³, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, como princípios basilares que norteiam a Administração Pública no Brasil.

Tal postulado foi inserido na Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Somente dez anos após a promulgação da Constituição Federal, esse princípio foi incorporado ao seu texto, sendo um alicerce ao processo de transição do modelo de administração burocrática para a administração gerencial.

Ou, nas palavras de José Joaquim Gomes Canotilho⁴ *et al*, "a inclusão do princípio da eficiência, no *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, teve como desiderato precípua a preocupação de se implantar, no país, o modelo gerencial de Administração Pública".

O princípio da eficiência se relaciona com a busca pela presteza, pelo rendimento funcional, pela responsabilidade no cumprimento de deveres impostos a todo e qualquer agente público⁵. Dessa forma, esse moderno princípio da função administrativa possui como escopo a obtenção de resultados positivos no exercício dos serviços públicos, satisfazendo as necessidades básicas dos administrados⁶.

A eficiência é um clamor contra a burocracia estatal, tendo como finalidade combater a má administração dos recursos públicos, a falta de planejamento, os erros repetitivos. Dessarte, a inserção da eficiência, ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, teve respaldo dentro de um contexto em que a máquina estatal deve produzir benefícios, prestando serviços à sociedade com qualidade e respeitando o cidadão contribuinte⁷.

³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 16 de julho de 2014.

⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, *passim*.

⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1020.

⁶ *Ibidem*, p.1020.

⁷ *Ibidem*, p. 1020.

O preceito da eficiência não deve alcançar tão somente os serviços públicos prestados diretamente à coletividade, mas deve também ser observado em relação aos serviços administrativos internos dos entes federativos e dos seus órgãos integrantes⁸.

A Administração deve recorrer à evolução tecnológica e aos métodos modernos hoje adotados para alcançar a qualidade total da execução das atividades e serviços públicos, devendo criar um novo panorama em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las⁹.

Assim, esse princípio é elementar para um Estado Democrático de Direito, tendo em vista que objetiva combater as reiteradas práticas disfuncionais burocráticas, sendo essencial no processo de transição do modelo de Administração Burocrática para o perfil de Estado que busca atender os interesses públicos, a partir de um modelo de Administração Pública Gerencial.

Por conseguinte, o gestor público, permeado pelos princípios que regem a Administração Pública, deve ser eficiente, produzir os resultados almejados pela Administração, ter bom desempenho, estar pronto para prestar contas e servir ao público do modo mais responsável, íntegro, eficiente e leal possível, garantindo maior qualidade na atividade pública e na prestação dos serviços públicos.

Nesse contexto, o princípio da eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabe ao Estado alcançar. É dizer, o administrador público precisa desempenhar suas atribuições da melhor maneira possível¹⁰.

O modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública deve ser, por exigência do princípio da eficiência, o mais racional possível, a fim de se alcançar melhores resultados na prestação dos serviços públicos¹¹.

A eficiência é um dever atribuído a todo agente público para que cumpra suas funções com presteza, perfeição e rendimento funcional. A Administração Pública e seus agentes devem desempenhar suas funções com celeridade, perfeição e rendimento compatíveis, de modo a satisfazer os anseios dos administrados¹².

O princípio da eficiência tem como principais características o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, à imparcialidade, à

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014, p. 31.

⁹ *Ibidem*, p.31.

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014, p. 84-85.

¹¹ *Ibidem*, p.84-85.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 102.

neutralidade, à transparência, à participação e à aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade¹³.

Esse princípio impõe à Administração Pública, direta e indireta, e a seus agentes, a persecução do bem comum e a adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e a garantir maior rentabilidade social.

Vale anotar que, também como decorrência do princípio constitucional da eficiência, a Carta Magna estabelece, em seu artigo 5º, LXXVIII¹⁴, que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Inclusive, ressalte-se que há situações em que o Poder Judiciário determina a órgãos públicos que procedam com eficiência no desempenho de suas atribuições, sem que, com isso, haja ofensa ao princípio da separação dos poderes¹⁵:

TRIBUTÁRIO – PROCESSO CIVIL – PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL FEDERAL – PEDIDO DE RESTITUIÇÃO – PRAZO PARA ENCERRAMENTO – ANALOGIA – APLICAÇÃO DA LEI 9.784/99 – POSSIBILIDADE – NORMA GERAL – DEMORA INJUSTIFICADA. 1. A conclusão de processo administrativo fiscal em prazo razoável é corolário do princípio da eficiência, da moralidade e da razoabilidade da Administração pública. 2. Viável o recurso à analogia quando a inexistência de norma jurídica válida fixando prazo razoável para a conclusão de processo administrativo impede a concretização do princípio da eficiência administrativa, com reflexos inarredáveis na livre disponibilidade do patrimônio. 3. **A fixação de prazo razoável para a conclusão de processo administrativo fiscal não implica em ofensa ao princípio da separação dos Poderes, pois não está o Poder Judiciário apreciando o mérito administrativo, nem criando direito novo, apenas interpretando sistematicamente o ordenamento jurídico.** 4. Mora injustificada porque os pedidos administrativos de ressarcimento de créditos foram protocolados entre 10-12-2004 e 10-08-2006, há mais de 3 (três) anos, sem solução ou indicação de motivação razoável. 5. Recurso especial não provido (grifou-se).

Pelo exposto, verifica-se que a aplicação desse moderno princípio tem relação direta com a busca por resultados, pelo atendimento do bem comum da população e pela prestação de serviços públicos de qualidade.

Portanto, para atender ao novo comando constitucional, é condição indispensável que ocorra um distanciamento da aplicação disfuncional do modelo de gestão burocrática e que se adote, na medida do possível, o modelo gerencial.

¹³ MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 348-350.

¹⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1091042 SC 2008/0210353-3, Relator: Ministra Eliana Calmon, Data de Julgamento: 06/08/2009, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 21/08/2009. Grifos nossos.

Assim, resta claro que a eficiência administrativa envolve o dever de escolha de meios melhores e menos custosos para a obtenção de resultados e para a satisfação do maior número de cidadãos, mas dentro das possibilidades e interpretações legalmente admissíveis.

Nesse contexto, é que se defende nesse trabalho o uso do protesto de Certidão de Dívida Ativa pela Fazenda Pública, como forma de atender ao princípio da eficiência, alinhando-se à Administração Gerencial.

1.3 Dívida Ativa

Dispõe o artigo 201, do Código Tributário Nacional¹⁶, que "constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular".

A Dívida Ativa representa a inscrição de créditos, líquidos e certos, contra os que deixaram de pagar seus débitos junto à Fazenda Pública, seja federal, estadual, ou municipal.

Frise-se que tal ativo possui tanto natureza tributária (impostos, taxas, etc.) como não tributária, a exemplo de aluguéis, preços públicos, foros, multas, restituições por parte de servidores que receberam pagamentos indevidos.

O crédito é levado à inscrição como dívida depois de definitivamente constituído e o objetivo da inscrição é possibilitar a futura execução fiscal ou mesmo a cobrança extrajudicial.

Desta forma, a inscrição em dívida ativa tem por fito a constituição, unilateral, do título executivo que servirá de base para a cobrança judicial ou administrativa dos créditos não pagos à Fazenda Pública, sejam eles de natureza tributária ou não tributária.

Inscriver em dívida ativa nada mais é do que incluir um devedor num cadastro de inadimplentes. No âmbito federal, a repartição administrativa competente para promover a inscrição em dívida ativa é a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão integrante do Ministério da Fazenda. Já nas esferas estaduais e municipais, a regra é que a competência seja das respectivas procuradorias judiciais.

É importante realçar que também compete aos referidos órgãos efetuar o controle da legalidade do lançamento que constituiu o crédito tributário e não tributário e, somente

¹⁶ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

depois, não havendo qualquer irregularidade, efetuar a inscrição em dívida ativa. Assim, se forem constatados vícios formais ou qualquer ilegalidade ou imprecisão que seja, deve-se devolver o processo administrativo para correção.

Nesse sentido, é precisa a lição de Paulo de Barros Carvalho¹⁷:

Sempre vimos o exercício de tal atividade revestido da mais elevada importância jurídica. É o único ato de controle de legalidade, efetuado sobre o crédito tributário já constituído, que se realiza pela apreciação crítica de profissionais obrigatoriamente especializados: os procuradores da Fazenda. Além disso, é a derradeira oportunidade que a Administração tem de rever os requisitos jurídico-legais dos atos praticados. Não pode modificá-los, é certo, porém tem meios de evitar que não prossigam créditos inconsistentes, penetrados de ilegitimidades substanciais ou formais que, fatalmente, serão fulminadas pela manifestação jurisdicional que se avizinha.

Há de se destacar que, no ato de inscrição, a Fazenda Pública, de forma unilateral, declara que algum administrado é devedor e lavra, assim, um documento que dá presunção de liquidez e certeza da existência de tal débito. A inscrição de débito em dívida ativa, diga-se de passagem, goza da presunção de legalidade, legitimidade e veracidade, atributos que devem estar presentes em todos os atos administrativos.

Esse, a propósito, é o entendimento sedimentado do Superior Tribunal de Justiça¹⁸. Para o egrégio Tribunal, as planilhas elaboradas unilateralmente pela Fazenda Pública constituem prova idônea, gozando de presunção de veracidade e legitimidade, por consistirem em verdadeiros atos administrativos enunciativos, não se comparando a meras declarações particulares, como defendia o contribuinte executado.

A presunção, todavia, como costuma ocorrer com os demais atos administrativos, admite prova em contrário, sendo, portanto, *juris tantum*, inteligência do artigo 204, parágrafo único, do Código Tributário Nacional¹⁹. Caberá ao devedor, desta maneira, apontar e comprovar os vícios formais ou materiais da inscrição ou, ainda, da declaração ou do lançamento que lhe deram origem.

Acrescente-se que, conforme o disposto no parágrafo único, do artigo 201, do Código Tributário Nacional²⁰, a fluência de juros de mora não exclui, para os efeitos deste artigo, a liquidez do crédito.

¹⁷ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 577.

¹⁸ Nesse sentido, confira-se o seguinte julgado: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.298.407/DF. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, Data de Julgamento: 23/05/2012, Primeira Seção. Data de Publicação: DJe 29/05/2012.

¹⁹ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

²⁰ *Ibidem*.

É profícuo frisar que líquido é o crédito perfeitamente delimitado, com a correta indicação do seu valor. Além disso, é importante observar que a inscrição de um crédito em dívida ativa não estagna a fluência dos juros de mora.

O artigo 202, do Código Tributário Nacional²¹, enumera os requisitos que, obrigatoriamente, deverão estar contidos no termo de inscrição da dívida, autenticado pela autoridade competente, quais sejam: o nome e domicílio dos devedores, a quantia devida e a maneira de calcular os juros, a origem, a natureza e o fundamento legal do crédito, a data da inscrição e o número do processo administrativo de origem.

O sujeito passivo não tem direito à notificação quanto à inscrição, não havendo, pois, previsão legal nesse sentido. Ademais, já terá ele se defendido, administrativamente, na ocasião do lançamento. Isso porque, a inscrição, que é ato interno da Administração, faz-se apenas quando já definitivamente constituído o crédito, ou seja, quando já superada a fase de defesa administrativa²².

Portanto, a inscrição do débito na dívida ativa não integra o lançamento, é posterior a ele e serve, dentre outras finalidades, para verificar o controle da legalidade da exigência e para possibilitar a extração da certidão de dívida ativa, a formalização do título executivo necessário para a execução. Logo, a inscrição constitui a dívida ativa.

A título de ilustração, destaque-se que no comunicado SDG nº 023/2013 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo²³, publicado no dia 05 de junho de 2013, revelou-se que o referido ente estatal e seus municípios contabilizavam, em 31 de dezembro de 2012, dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00.

1.3.1 Certidão de Dívida Ativa

A Certidão de Dívida Ativa é o título executivo extrajudicial que vai embasar eventual ação de execução fiscal ou uma cobrança administrativa. É o único dos títulos executivos extrajudiciais em que não há necessidade da assinatura do devedor, existindo a partir de ato unilateral do credor: o Estado.

²¹ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

²² PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 16ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p.481.

²³ BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/comunicado-sdg-n-232013>> Acesso em 08 de julho de 2014.

Com efeito, é da inscrição em dívida ativa que se extrai a respectiva Certidão de Dívida Ativa, que, naturalmente, deverá conter os mesmos dados daquela e que valerá como título executivo, nos termos dos artigos 202, parágrafo único, do Código Tributário Nacional²⁴, artigo 2º, § 5º, da Lei de Execução Fiscal²⁵, e artigo 585, inciso VII, do Código de Processo Civil²⁶.

Os requisitos, tanto do termo de inscrição em dívida como da certidão de dívida ativa, têm por objetivo demonstrar a certeza e a liquidez do crédito neles representados e ensejar ao contribuinte o exercício efetivo do seu direito de defesa quando do ajuizamento da execução fiscal ou quando a Certidão de Dívida Ativa for levada a protesto.

Dessume-se do artigo 203, do Código Tributário Nacional²⁷, que a omissão de quaisquer dos requisitos previstos no termo de inscrição ou o erro a eles relativo é causa de nulidade da inscrição, o que contaminará a certidão e o processo de cobrança decorrente. Trata-se aqui da aplicação da teoria dos frutos da árvore envenenada.

Não obstante, deve-se observar que, conforme a jurisprudência, as nulidades só devem ser declaradas se houver prejuízo²⁸. É dizer, se os vícios não prejudicam a defesa, não se deve declarar a nulidade e o procedimento segue seu curso normal. A propósito, o Supremo Tribunal Federal²⁹ já se manifestou no sentido de que “perfazendo-se o ato na integração de todos os elementos reclamados para a validade da certidão, há de atentar-se para a substância e não para os defeitos formais que não comprometem o essencial do documento tributário”.

Ocorrendo nulidade, na forma do artigo 203, do Código Tributário Nacional³⁰, também será nulo o processo de cobrança decorrente. Porém, a nulidade poderá ser sanada até a decisão de primeira instância, mediante substituição da certidão nula, devolvendo-se ao

²⁴ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

²⁵ BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

²⁶ BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869compilada.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

²⁷ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

²⁸ Nesse sentido, veja-se: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento 1302442, Relator: Ministro Hamilton Carvalhido, publicado no DJe em 07/06/2010.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento 81681 MG, Relator: Min. Rafael Mayer, Data de Julgamento: 24/02/1981, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 27-03-1981.

³⁰ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

sujeito passivo, acusado ou interessado, o prazo para defesa, que somente poderá versar sobre a parte modificada.

Se, ao ser citado na execução fiscal, o sujeito passivo comprovar que o débito está total ou parcialmente quitado, tendo ocorrido, pois, erro formal no preenchimento da guia de arrecadação, não haverá liquidez e certeza do valor inscrito em dívida ativa. Consequentemente, a inscrição é nula, assim como será o processo de cobrança dela decorrente.

1.4 Motivos que Respaldam a Busca por Novos Meios de Cobrança pela Fazenda Pública

1.4.1 Da Execução Fiscal

Inicialmente, ainda que a *primo icto oculi* pareça desnecessário, mas certo de que não, mister se faz explanar de que forma é feita, hodiernamente, a cobrança dos créditos públicos, fiscais ou extrafiscais, bem como demonstrar a sua complexidade e, acima de tudo, a sua ineficiência.

Isso porque, a vigente Lei de Execução Fiscal não tem acompanhado a evolução dos fatos marcados pela globalização e pelo modelo gerencial de gestão. Seu rito ainda é extremamente formalista, conforme se verá abaixo.

Como cediço, em regra, a cobrança dos créditos que a Fazenda Pública possui em seu favor, inscritos como Dívida Ativa, é feita por meio da ação de execução fiscal, que é regida pela Lei nº 6.830/1980³¹, um procedimento moroso, ineficiente e que não cumpre o fim a que se destina.

A existência de dívida regularmente inscrita é condição necessária à execução fiscal, pois, do contrário, não haverá o título executivo.

O objeto da execução fiscal, portanto, não é a constituição nem a declaração do direito, mas a efetivação deste, que se presume, por força de lei, líquido e certo.

Leandro Paulsen³², ao tratar do tema, sustenta:

³¹ BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

³² PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 16ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p.481.

A ação de execução fiscal é a via processual adequada para o sujeito ativo da relação tributária, munido da Certidão de Dívida Ativa (CDA) como título executivo extrajudicial, buscar a satisfação compulsória do seu crédito perante o sujeito passivo, seja contribuinte ou responsável tributário.

As execuções fiscais movidas pela União ou por Autarquias Federais são, em regra, ajuizadas na Justiça Federal, mas a Justiça Estadual possui competência delegada para processar aquelas cujo executado tenha domicílio em cidade que não seja sede de Vara Federal.

No que concerne ao local da propositura da demanda, a execução fiscal deve ser proposta no foro do domicílio do executado. Caso haja mais de um executado, o exequente poderá escolher o domicílio de qualquer deles, observadas ainda as demais disposições do artigo 578, do Código de Processo Civil³³.

Conforme dispõe a súmula 58, do Superior Tribunal de Justiça³⁴, uma vez proposta a ação de execução fiscal, a posterior mudança de domicílio do executado não altera a competência já fixada, em respeito ao princípio da *perpetuatio jurisdictionis*, que determina a inalterabilidade da competência.

Ajuizada a ação de execução, estando presentes os requisitos legais, o juiz defere a inicial, procedendo à ordem de citação do executado para que, no prazo de cinco dias, pague ou garanta o juízo, mediante depósito em dinheiro, fiança bancária ou indicação de bens à penhora. É o que se depreende do artigo 8º, da Lei nº 6.830/1980³⁵.

Nos termos da Súmula 414, do Superior Tribunal de Justiça³⁶, “A citação por edital na execução fiscal é cabível quando frustradas as demais modalidades”.

O Superior Tribunal de Justiça entende que a demora do Poder Judiciário para praticar os atos processuais não pode prejudicar o credor que tenha ajuizado a execução tempestivamente, razão pela qual se aplica a Súmula 106³⁷ também à execução fiscal,

³³ BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869compilada.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

³⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 58. "Execução Fiscal - Mudança de Domicílio do Executado - Competência. Proposta a execução fiscal, a posterior mudança de domicílio do executado não desloca a competência já fixada". Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stj/stj__0058.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

³⁵ BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

³⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 414. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stj/stj__0414.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

³⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 106. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stj/stj__0106.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

segundo a qual “proposta a ação no prazo fixado para o seu exercício, a demora na citação, por motivos inerentes ao mecanismo da Justiça, não justifica o acolhimento da arguição de prescrição ou decadência”.

Garantida a execução, o executado pode, ainda, se defender mediante a interposição de embargos à execução. É precisamente até o julgamento em primeira instância dos embargos interpostos que a Fazenda Pública pode substituir a certidão nula.

O executado tem o dever de colaborar com a execução, sendo que a não indicação de bens sujeitos ou da sua respectiva localização é considerado ato atentatório à dignidade da justiça, ensejando a aplicação de multa, conforme os artigos 656, § 1º, e 601, do Código de Processo Civil³⁸, também aplicáveis à execução fiscal.

Caso o executado não pague nem indique bens à penhora ou se os bens indicados forem insuficientes para a satisfação do crédito, procede-se à decretação da indisponibilidade dos seus bens, consoante determina o artigo 185-A, do Código Tributário Nacional³⁹, utilizando-se o sistema BACEN-JUD⁴⁰. Identificam-se, assim, eventuais bens do executado que não tenham sido oferecidos à penhora, com destaque para os depósitos em dinheiro, preferenciais na ordem de penhora.

O juiz determinará a indisponibilidade de bens e direitos, comunicando a decisão, preferencialmente, por meio eletrônico, aos órgãos e entidades que promovem registros de transferência de bens, especialmente, ao registro público de imóveis e às autoridades supervisoras do mercado bancário e do mercado de capitais, com o fito de que, no âmbito de suas atribuições, façam cumprir a ordem judicial.

Efetivada a penhora, com a nomeação do depositário do bem, o executado será intimado para opor embargos em trinta dias, consoante se extrai do artigo 16, da Lei nº 6.830/1980⁴¹.

³⁸ BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869compilada.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

³⁹ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

⁴⁰ O BACEN JUD é um instrumento de comunicação eletrônica entre o Poder Judiciário e instituições financeiras bancárias, com intermediação, gestão técnica e serviço de suporte a cargo do Banco Central. Por meio dele, os magistrados protocolizam ordens judiciais de requisição de informações, bloqueio, desbloqueio e transferência de valores bloqueados, que serão transmitidas às instituições bancárias para cumprimento e resposta. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?BCJUDINTRO>>. Acesso em: 09 de julho de 2014.

⁴¹ BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

Atribui-se efeito suspensivo aos embargos quando o juízo estiver garantido e houver fortes fundamentos nas razões do embargante. Todavia, a obtenção do efeito suspensivo para os embargos não é automática, já que depende do reconhecimento da relevância da fundamentação e do risco de grave dano.

Não sendo atribuído efeito suspensivo aos embargos ou sendo estes rejeitados liminarmente ou julgados improcedentes, a execução prossegue, com a realização do leilão dos bens. Importante explicar que, na execução fiscal, mesmo a venda de bens imóveis é feita por leilão, não se utilizando a denominação “praça”.

O crédito tributário é preferencial, salvo relativamente aos créditos trabalhistas e aos de acidente do trabalho e, na falência, também aos cobertos por garantia real, conforme se depreende do artigo 83 da Lei nº 11.101 de 2005⁴² c/c o artigo 186, do Código Tributário Nacional⁴³.

Na hipótese de não serem encontrados o devedor ou bens sobre os quais possa recair a penhora, a execução é suspensa pelo juiz, pelo prazo de um ano, nos termos do artigo 40, da Lei nº 6.830/1980⁴⁴, para que o credor possa realizar diligências administrativas e obter informações que permitam o prosseguimento do feito. A Fazenda Pública deverá ser intimada sobre a suspensão.

Decorrido o prazo sem nenhum requerimento que permita o prosseguimento da demanda, o juiz procede ao chamado arquivamento administrativo dos autos, ou seja, ao arquivamento na própria vara, sem baixa na distribuição.

A execução pode retomar seu curso a qualquer tempo a pedido da Fazenda exequente. Mas, se o feito permanecer parado por mais de cinco anos, o juiz deverá intimar a Fazenda para que se pronuncie e esclareça se ocorreu alguma causa de suspensão ou interrupção do prazo, como o parcelamento do débito. Em caso negativo, decretará a prescrição intercorrente, extinguindo a execução. Note-se que aqui a culpa é do exequente e não do poder judiciário,

⁴² BRASIL. Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

⁴³ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

⁴⁴ BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

razão pela qual não há a incidência da Súmula 106, do Superior Tribunal de Justiça⁴⁵, anteriormente citada.

Isso é o que se infere da Súmula 314, da mais alta Corte de Justiça⁴⁶, segundo a qual, "em execução fiscal, não localizados bens penhoráveis, suspende-se o processo por um ano, findo o qual se inicia o prazo da prescrição quinquenal intercorrente".

Não é possível, contudo, a substituição da certidão como meio de alterar lançamento já realizado. Se há vício na constituição do crédito tributário, deve ser feito novo lançamento para que se assegure ao sujeito passivo a possibilidade de proceder à impugnação na via administrativa com os meios e recursos inerentes. Raciocínio em sentido contrário retiraria o direito à ampla defesa na via administrativa, em flagrante desrespeito ao artigo 5º, LV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁴⁷.

Por oportuno, ressalte-se que, se antes da decisão de primeira instância a inscrição da dívida for cancelada, a execução fiscal será extinta sem ônus para as partes. A exequente, porém, arcará com as despesas eventualmente decorrentes da execução fiscal indevidamente proposta, conforme se extrai da Súmula 153, do Superior Tribunal de Justiça⁴⁸.

Em qualquer fase do processo, o juiz deferirá ao executado a substituição da penhora por depósito em dinheiro ou fiança bancária, e à Fazenda Pública, a substituição dos bens penhorados por outros, independentemente da ordem prevista no artigo 11, da Lei nº 6.830/1980⁴⁹. A penhora em substituição ou em reforço não reabre o prazo para os embargos à execução.

⁴⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 106. "Ação no Prazo - Demora na Citação - Arguição de Prescrição ou Decadência. Proposta a ação no prazo fixado para o seu exercício, a demora na citação, por motivos inerentes ao mecanismo da Justiça, não justifica o acolhimento da arguição de prescrição ou decadência". Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stj/stj__0106.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

⁴⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 414. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stj/stj__0414.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

⁴⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

⁴⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 153. "Desistência da Execução Fiscal - Sucumbência. A desistência da execução fiscal, após o oferecimento dos embargos, não exime o exequente dos encargos da sucumbência". Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stj/stj__0153.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

⁴⁹ BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

De acordo com a súmula 406, do Superior Tribunal de Justiça⁵⁰, “a Fazenda Pública pode recusar a substituição do bem penhorado por precatório”.

Até a decisão de primeira instância a certidão da dívida ativa pode ser emendada ou substituída, reabrindo-se na íntegra o prazo de trinta dias para a oposição de embargos.

Extrai-se da Súmula 392, do Superior Tribunal de Justiça⁵¹, que “a Fazenda Pública pode substituir a Certidão de Dívida Ativa até a prolação da sentença de embargos, quando se tratar de correção de erro material ou formal, vedada a modificação do sujeito passivo da execução”.

Por fim, efetuado o pagamento integral da dívida executada, com seus acréscimos legais, no prazo de dois dias úteis contados da citação, independentemente da juntada aos autos do respectivo mandado, a penhora poderá ser liberada, caso não haja outra execução pendente.

Como se viu, o processo fiscal é um artifício que, devido à complexidade, tende a se prolongar no tempo, revelando-se um procedimento inócuo, sobretudo, nos dias atuais em que se preza pela celeridade da tramitação dos processos, sejam eles judiciais ou administrativos, na forma do que dispõe o artigo 5º, LXXXVIII, da Constituição da República Federativa do Brasil⁵².

A complexidade e a ineficiência do modelo atual de execução fiscal usado pela Fazenda Pública demonstram que o Estado, para superar tal crise, deve buscar outras formas de cobrança, notadamente dos créditos de baixo valor. Dessa forma, o protesto da Certidão de Dívida Ativa surge como medida adequada, possibilitando resultados satisfatórios.

1.4.2 II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo

O Brasil é signatário do "II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo", que foi publicado no Diário Oficial da União de 26 de maio de 2009. Trata-se de um instrumento voltado a fortalecer a proteção dos direitos humanos, a

⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 406. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stj/stj__0406.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

⁵¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 392. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stj/stj__0392.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

⁵² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

efetividade da prestação jurisdicional, o acesso universal à Justiça e o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito e das instituições do Sistema de Justiça.

Assim, deve o Estado brasileiro se valer de instrumentos eficazes para cumprir principalmente as matérias prioritárias do referido Tratado internacional, quais sejam, agilidade e efetividade da prestação jurisdicional, revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo. Não basta somente facilitar o acesso à justiça, mas é preciso igualmente torná-la ágil e efetiva.

Insta salientar que entre as medidas anunciadas no referido pacto, no tocante à agilidade e à efetividade da prestação jurisdicional, merece destaque a seguinte, que integra o anexo denominado Matérias Prioritárias: "[...] 2.11 - Revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo".

Neste contexto é que surgiu a Lei nº 12.767 de 2012⁵³, que acrescentou o parágrafo único ao artigo 1º, da Lei nº 9.492 de 1997⁵⁴, para autorizar, expressamente, o protesto de certidão de dívida ativa. Trata-se, pois, de medida destinada a racionalizar o acesso ao Judiciário, incentivando o uso de outro recurso para a arrecadação dos créditos públicos, o que se coaduna com o disposto no "II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo", do qual, reitere-se, o Brasil é signatário.

Destarte, a interpretação da Lei nº 12.767 de 2012⁵⁵ não pode ser feita sem levar em conta esse importante vetor. É dizer, a referida norma deve ser interpretada contextualmente com a dinâmica moderna das relações sociais e em consonância com o "II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo."

⁵³ BRASIL. Lei nº 12.767, de 27 de dezembro 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

⁵⁴ BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

⁵⁵ BRASIL. Lei nº 12.767, de 27 de dezembro 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

1.4.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101 de 2000⁵⁶, dispõe, em seu artigo 11, que “constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”.

Note-se, portanto, que, além da previsão orçamentária que decorre principalmente das fontes de arrecadação de tributos, a efetiva entrada de numerário nos cofres públicos também é elemento componente da responsabilidade fiscal.

Deveras, a Lei de Responsabilidade Fiscal se tornou um marco jurídico na gestão fiscal quando criou mandamento obrigacional aos administradores na efetiva cobrança de receitas públicas.

Dessarte, o gestor público tem o dever de cumprir as disposições da mencionada lei, que considera requisito essencial a ser seguido pelo administrador público o uso de mecanismos para exigir o efetivo pagamento do tributo. Afinal, de nada adianta o ente federativo instituir tributos, planejar, criar o orçamento, se, efetivamente, não consegue arrecadá-los.

O princípio constitucional da eficiência, já mencionado, além de se relacionar ao planejamento orçamentário⁵⁷, também abrange a gestão das finanças públicas, da qual a efetiva arrecadação é de primordial importância.

Neste íterim, Milton Fernando Lamanauskas e Arthur Del Guercio Neto⁵⁸ ponderam que a efetividade da arrecadação justifica a implantação do tributo, sendo também medida de igualdade e justiça, haja vista que, uma vez instituído o tributo para todos os contribuintes, não podem alguns eximir-se do seu pagamento, ao passo que outros “cumprem a lei e carregam o ônus deixado pelos inadimplentes”.

Além disso, há de se destacar que a Lei nº 8.429 de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) estabelece como infração a negligência do agente arrecadador no ofício de cobrança de tributos, *in verbis*:

⁵⁶ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

⁵⁷ *Ex vi* do artigo 174, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁵⁸ GUÉRCIO NETO, Arthur Del; LAMANAUSKAS, Milton. *O protesto de certidões de dívida ativa e a eficiência administrativa*. In: Estudos Avançados de Direito Notarial e Registral. Rio de Janeiro. Elsevier, 2013, p.151.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...] X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público.⁵⁹

É de se notar que a Emenda Constitucional nº 42 de 2003 aprovou a “Mini-Reforma Tributária”. Assim, consoante se deduz do artigo 37, XXII, da Carta Magna⁶⁰, as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

Portanto, a Administração Tributária consolida seu papel central na gestão fiscal, mormente, na busca pela efetiva arrecadação de receitas tributárias, uma vez que passa a ser vista como atividade essencial ao funcionamento do Estado.

Desta forma, o equilíbrio fiscal passa a ser o bem jurídico tutelado pela Constituição da República de 1988 e, por conseguinte, a administração tributária deverá exercer suas atividades de fiscalização e, principalmente, de arrecadação de modo eficiente.

Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal corrobora o entendimento de que existe um dever jurídico da Administração Tributária buscar caminhos mais eficientes na arrecadação de tributos. A propósito, veja-se o seguinte aresto⁶¹:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. ADMINISTRATIVO. ICMS. CONCESSÃO DE CRÉDITO PRESUMIDO. PROTOCOLO INDIVIDUAL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA PUBLICIDADE NÃO CONFIGURADA. [...] Dever jurídico da Administração Pública de atingir, da maneira mais eficaz possível, o interesse público identificado na norma. [...] Interesse preponderante da Administração Pública. 7. Recurso extraordinário conhecido e improvido.

Frise-se que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal preconiza que o agente arrecadador pode valer-se de medidas mais eficazes na cobrança do crédito fiscal, além da instância judicial, nos seguintes termos:

⁵⁹ BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm> Acesso em: 11 de julho de 2014.

⁶⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 403205 / RS, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 19-05-2006 PP-00043.

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.⁶²

Portanto, nos termos das normas já citadas e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a Administração Pública deverá, necessariamente, envidar esforços no sentido arrecadar os tributos de forma eficiente. A efetiva entrada de numerários nos cofres públicos também é item componente da responsabilidade fiscal.

⁶² BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm > Acesso em: 11 de julho de 2014.

CAPÍTULO II CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROTESTO DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA PELA FAZENDA PÚBLICA: POSSIBILIDADE E VANTAGENS DA APLICAÇÃO DO INSTITUTO

2.1 Do Protesto

A despeito de historicamente o protesto extrajudicial ser utilizado apenas para títulos cambiais, a Lei nº 9.492 de 1997⁶³, no seu artigo 1º passou a admitir também o protesto de outros documentos de dívida, ampliando, desta forma, o rol dos documentos passíveis de protesto, entre eles a Certidão de Dívida Ativa.

Neste contexto, leciona o Procurador Federal Eduardo Fortunato Bim⁶⁴ que a origem do protesto é cambial porque desde a Idade Média foi prevista em diversas leis comerciais. Todavia, ressalta o autor, o instituto evoluiu e adquiriu nova fisionomia, abandonando seu caráter exclusivamente cambiário, porque sua perspectiva jurídica foi alterada para também admitir o protesto de títulos não cambiários, como é o caso da certidão da dívida ativa.

2.1.1 Conceito

Pela literalidade do artigo 1º, da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, “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”.⁶⁵

Ricardo Negrão⁶⁶, por sua vez, sustenta que "protesto é o ato jurídico a cargo de tabelião de protesto de títulos, de natureza formal e solene, pelo qual se comprova o descumprimento de fatos de interesse cambiário: a recusa ou falta de aceite, a recusa ou falta de pagamento e a ausência de data de aceite".

⁶³ BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm> Acesso em: 11 de julho de 2014.

⁶⁴ BIM, Eduardo Fortunato. *A juridicidade do protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa*. RDDT157/45, out/08, p.193.

⁶⁵ BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm> Acesso em: 11 de julho de 2014.

⁶⁶ NEGRÃO, Ricardo. *Manual de Direito Comercial e de Empresa*. 11ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 188.

Já Fábio Ulhoa Coelho⁶⁷ conceitua protesto como "[...] 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, como, por exemplo, a falta de aceite ou de pagamento da letra de câmbio".

Analisando-se os conceitos doutrinários acima indicados, percebe-se, facilmente, que eles estão fixados na concepção de que o protesto é um ato vinculado aos títulos de crédito. Há, inclusive, autores que negam, expressamente, vigência ao texto legal supramencionado, tachando-o de injustificável ou inútil⁶⁸.

Entrementes, tais conceitos não são os mais adequados, porquanto não estão em sintonia com as novas disposições da Lei nº 9.492 de 1997, mormente, porque o legislador, acertadamente, expandiu a possibilidade de utilização do protesto, para incluir qualquer título ou documento de dívida, inclusive Certidão de Dívida Ativa, não estando vinculado aos títulos de crédito.

Nesta esteira, sustenta Emanuel Macabu Moraes⁶⁹ que se o protesto nasceu vinculado à letra de câmbio, hoje ele se destaca como o melhor meio de prova do descumprimento ou inadimplemento de todas as obrigações líquidas e vencidas, sejam elas decorrentes da vontade ou de imposição legal.

Assim, como elucidam Ubirayr Ferreira Vaz e Themístocles Pinho⁷⁰, a possibilidade de protesto alcança não apenas aos títulos, que podem ser cambiais ou executivos judiciais ou extrajudiciais, mas também documentos que, embora não estejam incluídos entre aqueles títulos, dão origem a dívidas.

O conservadorismo corretamente rechaçado pelo legislador e pela doutrina mais recente não se coaduna com a dinâmica das relações econômicas e jurídicas hodiernas, sendo mais acertada, portanto, a interpretação que possibilita levar a protesto qualquer documento que represente inequivocadamente uma obrigação líquida e vencida. Afinal, presume-se que a lei não contenha palavras supérfluas.

⁶⁷ COELHO, Fábio Ulhoa. *Manual de Direito Comercial: Direito de Empresa*. 26ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 386.

⁶⁸ No sentido do exposto, veja-se: DAROLD, Ermínio Amarildo. *Protesto cambial: duplicatas x boleto*. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 1999, p. 24.

⁶⁹ MORAES, Emanuel Macabu. *Protesto Notarial: títulos de crédito e documentos de dívida*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 61.

⁷⁰ PINHO, Themístocles; VAZ, Ubirayr Ferreira. *Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívidas: Princípios Fundamentos e Execução*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2007, p. 09.

Neste diapasão, convém trazer à baila excerto do parecer da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo⁷¹ (Parecer Normativo CGJ/SP-76/2005), em que se argumentou ser:

Mais que plausível, na sistemática atual, admitir o apontamento dos títulos executivos contemplados pela lei processual, dotados dos atributos de liquidez, certeza e exigibilidade (CPC, art. 586). [...]. Que o intérprete não se deixe obnubilar por considerações sobre as origens do protesto, que o vinculam ao direito cambiário. Não se nega a história do instituto, que inclusive faz compreensível, por amor à tradição e para distingui-lo do protesto judicial, denominá-lo, eventualmente, protesto cambial mesmo após o advento de diploma especial de regência, que não adota tal nomenclatura, qual seja, a Lei n. 9.492/1997. Mas falta base para pretender que dito instituto permaneça eternamente agrilhado ao berço, sem horizonte algum. Não será a primeira vez que uma figura jurídica originalmente concebida para viger num universo mais apertado terá seu espectro expandido com vistas ao atendimento de outras situações compatíveis com sua natureza, por força de necessidades ditadas pelo desenvolvimento das relações jurídicas e pelo próprio interesse social.

Em síntese, o ato de protesto é a declaração pública do não pagamento de uma obrigação, seja ela particular ou pública. Ou, ainda, consoante ensina Sérgio Luiz José Bueno⁷², "o protesto hoje, é sabido e reiteramos, não é apenas forma de comprovar o descumprimento da obrigação, é meio eficaz de recuperação de crédito".

Tratando do tema em vertente, lecionam Milton Fernando Lamanauskas e Arthur Del Guércio Neto⁷³:

O protesto de CDA não destoa, mas, sim, se encaixa perfeitamente, uma vez que se trata de obrigações descumpridas, trazendo consigo, ainda, um significativo elemento adicional: o interesse público, que sobreleva a necessidade de adimplemento das obrigações para com a coletividade, sejam elas de natureza tributária, administrativa, ambiental, cível ou qualquer outra.

Por fim, é oportuno salientar que, para Onofre Alves Batista Júnior⁷⁴,

o protesto extrajudicial é um mecanismo alternativo de cobrança e diz respeito a uma política de Estado para reduzir o volume de ações que poluem o Judiciário, bem como que propiciam mais prejuízos ao erário do que benefícios, razão pela qual, em homenagem à economicidade e ao interesse público, merece ser utilizado.

⁷¹ BRASIL. Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Parecer Normativo CGJ/SP-76/2005.

⁷² BUENO, Sérgio Luiz José. *O Protesto de Títulos e outros Documentos de Dívida*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2011, p. 235.

⁷³ GUÉRCIO NETO, Arthur Del; LAMANAUSKAS, Milton. *O protesto de certidões de dívida ativa e a eficiência administrativa*. In: Estudos Avançados de Direito Notarial e Registral. Rio de Janeiro. Elsevier, 2013, p. 138-139.

⁷⁴ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *O protesto de CDA como mecanismo alternativo de cobrança de créditos tributários de pequena monta no estado de Minas Gerais*. In: Revista Dialética de Direito Tributário nº 211/137, abr/2013, *passim*.

2.1.2 Legislação que Ampara o Protesto de Certidão de Dívida Ativa

Durante a vigência da Lei nº 6.690 de 1979⁷⁵, que disciplinava o cancelamento de protesto de títulos cambiais, o entendimento que predominava era o de que o protesto somente se prestava para títulos cambiais. Isso porque, o artigo 1º da referida norma preconizava que "o cancelamento de protesto de títulos cambiais disciplinar-se-á por esta Lei".

Posteriormente, foi editada a Lei nº 9.492/1997⁷⁶, que, no seu artigo 1º, estabelece que "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", tornando os serviços prestados pelo Tabelião de Protesto mais abrangentes.

Como era de se esperar, houve muito dissenso jurisprudencial e doutrinário para definir a abrangência da expressão "outros documentos de dívida", sendo predominante o entendimento de que eram todos os títulos executivos, judiciais e extrajudiciais, previstos no Código de Processo Civil, dentre os quais se encontra a Certidão de Dívida Ativa, nos termos do artigo 585, inciso VII⁷⁷.

Assim, não restam dúvidas de que a Lei nº 9.492/1997 inovou a ordem jurídica, autorizando não apenas o protesto de títulos de crédito, mas também de quaisquer outros documentos de dívidas, enfraquecendo a tese de que o protesto somente servia para fins cambiários.

Neste contexto, vale acrescentar a lição de Mário Alberto Brandão⁷⁸:

Com efeito, embora possa a lei especial não prever o protesto, todo documento de dívida pode ser protestado, e o pode simplesmente porque alcançado pela expressão 'outros documentos de dívida' da Lei nº 9.492/97, como no caso do recibo de aluguel ou do contrato de locação que, embora regulados por lei especial - Lei do Inquilinato - têm sua cobrança judicial prevista na própria lei que igualmente não fala em protesto. Entretanto, podem e são protestados.

⁷⁵ BRASIL. Lei nº 6.690, de 25 de setembro de 1979. Disciplina o cancelamento de protesto de títulos cambiais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6690.htm> Acesso em: 11 de julho de 2014.

⁷⁶BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm> Acesso em: 11 de julho de 2014.

⁷⁷ BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869compilada.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

⁷⁸ BRANDÃO, Mário Alberto. *Protesto de Certidão da Dívida Ativa: Opção ágil e legal*. Disponível em: <<http://www.1protestodecampogrande.com.br/CorpoNoticia.cfm?idNoticia=82>> Acesso em: 09 de julho de 2014.

Bastava uma análise perfunctória no dispositivo legal supramencionado para se concluir que era plenamente possível o protesto de certidão da dívida ativa, porquanto este é um título executivo.

Frise-se que o legislador, atento às controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais, fez por bem acrescentar, por meio da Lei nº 12.767/2012⁷⁹, o parágrafo único do artigo 1º, da Lei nº 9.492/1997⁸⁰, passando a admitir, expressamente, o protesto de Certidão de Dívida Ativa, nos seguintes termos: "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".

Logo, um ponto da controvérsia, qual seja, a legalidade do protesto, já foi superado, haja vista que agora há previsão legal expressa que depende tão somente de uma exegese no seu sentido literal ou gramatical.

Resta claro e inequívoco, pela análise dos dispositivos listados que, de fato, já existia, desde a edição da Lei nº 9.492/1997, plena autorização legal para que a Fazenda Pública levasse a protesto certidões de dívida ativa, sendo a Lei nº 12.767/2012 meramente interpretativa.

Por outras palavras, se antes do advento da Lei nº 12.767/2012 já era possível chegar-se a conclusão de que a administração pública podia encaminhar as suas certidões de dívida ativa a protesto, com a inserção do parágrafo único, ao artigo 1º da Lei nº 9.492/97, tal autorização mostra-se mais do que cristalina.

O acréscimo do parágrafo único ao artigo 1º, da Lei nº 9.492/1997 pela Lei nº 12.767/2012 em nada altera esse quadro, haja vista que, do ponto de vista normativo, foi uma lei meramente interpretativa, que, na verdade, foi introduzida no ordenamento jurídico para dar segurança jurídica aos aplicadores do direito, especialmente, para tentar por um ponto final nas divergências, jurisprudenciais e doutrinárias, relacionadas ao tema⁸¹.

⁷⁹ BRASIL. Lei nº 12.767, de 27 de dezembro 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

⁸⁰ BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

⁸¹ Cumpre ressaltar que o protesto da dívida ativa pela Fazenda Pública, além de estar autorizado pelos dispositivos legais supracitados, encontra amparo também no Decreto Federal nº 3.048/1999, em seu artigo 245, § 3º (Regulamento da Previdência Social); na Portaria nº 429, de 04 de junho de 2014, que disciplina a utilização do protesto extrajudicial por falta de pagamento de certidões de dívida ativa da União ou do Fundo de Garantia

De se notar, ainda, que, no âmbito dos estados, a maioria desses entes também possui norma regulamentando o protesto de Certidão de Dívida Ativa. Como exemplos podem ser citados: Lei nº 5.351 de 2008, do estado do Rio de Janeiro⁸²; Lei nº 19.971 de 2011 do estado de Minas Gerais⁸³; Lei nº 13.376/2003, do estado do Ceará⁸⁴; Lei nº 9.159/2004, do estado da Bahia⁸⁵.

Contudo, como muito bem leciona Eduardo Fortunato Bim⁸⁶, "[...] autorizar o protesto de CDA via lei local seria uma tautologia jurídica, porque tal faculdade já é garantida pela Lei nacional nº 9.492/97, que confere autorização para o portador do título protestá-lo, seja ele privado ou público".

2.1.3 Função do Protesto

A experiência demonstra ser o protesto um eficiente meio de compelir o devedor ao pagamento do crédito relativo ao documento protestado, tanto que, conforme já amplamente ressaltado, a legislação nacional estendeu a possibilidade de protesto de créditos não cambiários.

Há de se notar que o protesto cambiário tem por principal finalidade caracterizar a impontualidade de um devedor e, assim, provar sua inadimplência.

do Tempo de Serviço - FGTS de responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN; e na Portaria Interministerial (Ministério da Fazenda e Advocacia Geral da União) nº 574-A, de 20 de dezembro de 2010 (Diário Oficial da União, seção 1, de 4-1-2011), a qual autoriza o protesto da dívida ativa da União, suas autarquias e fundações públicas, independentemente de valor.

⁸² BRASIL. Lei nº 5.351, de 15 de dezembro de 2008. Dispõe sobre medidas para incremento da cobrança de créditos inscritos em dívida ativa do estado do rio de janeiro, altera a lei nº 1582, de 04 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/266c8f1785e6494b8325752400714bca?OpenDocument>> Acesso em: 16 de julho de 2014.

⁸³ BRASIL. Lei nº 19.971, de 27 de dezembro de 2011. Altera as Leis nº 15.424, de 30 de dezembro de 2004, e nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975, autoriza o não ajuizamento de execução fiscal, institui formas alternativas de cobrança e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao/?id=120891>> Acesso em: 16 de julho de 2014.

⁸⁴ BRASIL. Lei nº 13.376, de 29 de setembro de 2003. Autoriza a Fazenda Pública Estadual a protestar as certidões de dívida ativa correspondentes aos créditos tributários e não-tributários do estado do Ceará e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.deloitte.com.br/publicacoes/2003all/102003/icmsestados/lei13376.pdf>> Acesso em: 16 de julho de 2014.

⁸⁵ BRASIL. Lei nº 9.159, de 09 de julho de 2004. Altera dispositivos das Leis nos 7.014, de 04 de dezembro de 1996, 4.826, de 27 de janeiro de 1989, 3.956, de 11 de dezembro de 1981, 7.025, de 24 de janeiro de 1997 e 7.979, de 05 de dezembro de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=120891>> Acesso em: 16 de julho de 2014.

⁸⁶ BIM, Eduardo Fortunato. *Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa/CDA: Sanção Política ou Direito da administração Pública?* In: Estudos de Direito Tributário em homenagem ao Professor Roque Antonio Carrazza. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 206.

A função precípua do protesto de Certidão de Dívida Ativa é compelir o devedor a satisfazer uma obrigação, dando-lhe a oportunidade de quitar seu débito em sede administrativa, sem que seja necessário, assim, o ajuizamento da execução fiscal.

Nesta esteira, como o protesto de Certidão de Dívida Ativa é meramente facultativo, a administração pública pode propor, diretamente, uma ação judicial de cobrança, não precisando, de antemão, levar a Certidão de Dívida Ativa a protesto.

Nesse sentido, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça⁸⁷, fundamentando que "o protesto é também meio lícito e legítimo de compelir o devedor a satisfazer a obrigação assumida ou, ao menos, buscar sua renegociação".

Destarte, o protesto de Certidão de Dívida Ativa não tem unicamente o interesse em comprovar a inadimplência, haja vista que as Certidões de Dívida Ativa são dotadas de presunção de certeza e liquidez. O que se busca, na verdade, é o resultado decorrente do efeito indireto do protesto, que se traduz como meio capaz de coibir o descumprimento da obrigação, ou seja, é uma forma eficiente de compelir o devedor ao pagamento da dívida.

Nesta linha, Eduardo Fortunato Bim⁸⁸, em artigo publicado na obra Estudos de Direito Tributário, aduziu que "de fato, o protesto extrajudicial não serve somente para comprovar a inadimplência ou descumprimento da obrigação; sua utilidade também é de estimular o devedor a saldar a dívida". Ademais, argumenta o autor⁸⁹ que "admitir o protesto somente de títulos cambiais e para fins de certificação de mora é interpretação retrospectiva, apegada a uma historicidade que não mais se reflete no direito positivo vigente, há muito".

Ainda, cabe consignar a lição de Sílvio de Salvo Venosa⁹⁰, que, valendo-se das lúcidas observações feitas por Ermínio Amarildo Darold, sustenta que "o protesto guarda também a relevante função de constranger legalmente o devedor ao pagamento, evitando, assim, que todo e qualquer inadimplemento vislumbre na ação judicial a única providência formal possível."

Convém trazer a lume, por oportuno, o Parecer Normativo CGJ/SP-76/2005 da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo⁹¹, em que se argumentou que:

⁸⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.011.040/PB, Rel. Min. Luís Felipe Salomão, DJe de 10-4-2012.

⁸⁸ BIM, Eduardo Fortunato. *Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa/CDA: Sanção Política ou Direito da administração Pública?* In: Estudos de Direito Tributário em homenagem ao Professor Roque Antonio Carrazza. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 200-204.

⁸⁹ BIM, Eduardo Fortunato. *Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa/CDA: Sanção Política ou Direito da administração Pública?* In: Estudos de Direito Tributário em homenagem ao Professor Roque Antonio Carrazza. São Paulo: Malheiros, 2014.

⁹⁰ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Contratos em Espécie*. 5ª ed, 2005, p.496.

⁹¹ BRASIL. Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Parecer Normativo CGJ/SP-76/2005.

Num contexto de inadimplência crescente, a nova dimensão que, segundo se conclui, o ordenamento dá ao protesto apresenta potencial de contribuir para a inibição da recalcitrando e, mesmo, de evitar, em alguma medida, a canalização de demandas ao já abarrotado Poder Judiciário. Isto porque não se pode negar, a par das finalidades clássicas da obrigação, quer para garantir seu prestígio na praça, quer, até, sob o prisma psicológico. [...]. Campeia, infelizmente, a cultura da inadimplência, e já é tempo de abrir caminhos para que quem ostente créditos líquidos, certos e exigíveis, representados por títulos executivos reconhecidos pela legislação, tenha alguma perspectiva de receber com mais agilidade. E negar que a possibilidade de protesto gera esse efeito seria ignorar a realidade dos fatos. Note-se que esses atributos de liquidez, certeza e exigibilidade, a serem devidamente aferidos pelo tabelião em sede de qualificação, permitem presumir a boa-fé do credor, em detrimento da postura do devedor, justificando que se deixe a este último o ônus de ir ajuízo buscar a sustação (ou, numa etapa seguinte, o cancelamento), caso entenda haver razão para tanto.

Com efeito, o protesto de Certidão de Dívida Ativa propicia que as obrigações sejam solvidas sem o ônus do procedimento judicial de execução, este, sim, de custo bastante elevado para todos.

Frise-se que a primeira entidade federal a encaminhar suas certidões de dívida ativa para protesto, com o escopo de compelir o contribuinte a quitar seus débitos, foi o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO, pela Procuradoria Federal junto a essa autarquia⁹².

2.1.4 Efeitos do Protesto de Certidão de Dívida Ativa

Os efeitos do protesto são comumente definidos pela doutrina como cambiários e extracambiários. Tendo em vista o objetivo do presente trabalho, focar-se-á nestes.

Um dos principais efeitos do protesto de Certidão de Dívida Ativa é o de que a falta de pagamento é comunicada aos órgãos de proteção ao crédito, tais como Serviço de Proteção ao Crédito e SERASA.

Embora sejam comuns reclamações de particulares, a negativação é aceita pela jurisprudência. Nesse sentido, anote-se o seguinte acórdão do Superior Tribunal de Justiça⁹³: “[...] é possível a inclusão de débitos de natureza tributária inscritos em dívida ativa nos cadastros de proteção ao crédito, independentemente de sua cobrança mediante Execução Fiscal”.

⁹² BRASIL. Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial. Portaria nº 205, de 22 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/portalarbmlq/documentos_disponiveis/ProcuradoriaFederalPortaria%20InmetroprotestoDtulo.doc> Acesso em: 11 de julho de 2014.

⁹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 31.859/GO, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 1/7/2010).

Na mesma esteira, é a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina⁹⁴, senão vejamos:

PREVENÇÃO DE DIVERGÊNCIA. CPC, ART. 555, § 1º. CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. POSSIBILIDADE DE PROTESTO E DE NEGATIVAÇÃO DO DEVEDOR NOS SERVIÇOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO. DECISÃO MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

"[...] Se o protesto, em tal contexto, não é vedado, seria um contrassenso obstar que o credor, previamente à propositura da execução fiscal, levasse o nome do inadimplente aos órgãos restritivos, como SPC e SERASA, porque se trata de uma via eficaz de recuperação extrajudicial da dívida e que pode dar importante contribuição à redução significativa do número de processos em curso no judiciário brasileiro. Estatísticas do Conselho Nacional de Justiça, divulgadas no início de 2014, reafirmam um fato de todos conhecido: Nosso maior cliente é o próprio Estado, no âmbito Federal, Estadual e Municipal. Essa é ocupação direta das nossas prateleiras, mas os entes públicos ainda geram demandas para outros segmentos da sociedade por conta, v.g., de uma estrutura irracional de serviços, de um sistema tributário caótico e convidativo ao litígio, de planos econômicos mirabolantes e da quantidade e qualidade de normas que regem a vida de todos nós.

Registre-se que, de acordo com o artigo 202, III, do Código Civil⁹⁵, o protesto cambial interrompe a prescrição, desde que feito no prazo e na forma da lei. Essa regra do atual Código Civil acabou por superar o entendimento sedimentado na Súmula nº 153, do Supremo Tribunal Federal⁹⁶, que preconizava que “o simples protesto cambiário não interrompia a prescrição”.

Portanto, antes do Código Civil de 2002, o protesto cambial não interrompia a prescrição, por força do disposto na Súmula 153, do Supremo Tribunal Federal. Após o Código, o protesto cambial interrompe a prescrição, por força de regra legal expressa (artigo 202, III, Código Civil).

Nesta esteira, confira-se a seguinte decisão do Superior Tribunal de Justiça⁹⁷:

Direito Cambial e Processual Civil. Promissória. Prescrição. Preclusão. Inocorrência. Renúncia tácita não verificada. Protesto cambial. Interrupção do prazo prescricional. Ineficácia. Súmula n.º 153/STF. [...] 3. Não se deve ter por causa interruptiva, antes da vigência do Código Civil de 2002, o protesto cambial realizado em cartório notarial, porquanto este não se equipara ao protesto judicial realizado com o objetivo especial de interrupção daquele prazo. 4. Com efeito, o protesto cambial é absolutamente dispensável para o exercício da ação executiva (cambial) direta contra o emitente ou aceitante do título cambiariforme, tendo apenas “força de documentação solene, autêntica e especialíssima da apresentação da cambial para

⁹⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Agravo de Instrumento nº 2013.034281-2, de São Lourenço do Oeste Relator: Des. Subst. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, julg. em 09/04/2014.

⁹⁵ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm> Acesso em: 11 de julho de 2014.

⁹⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 153. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=153.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>> Acesso em: 11 de julho de 2014.

⁹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 694.766/RS, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, 4.ª Turma, j. 06.05.2010, DJe 24.05.2010.

aceite ou pagamento, não tem efeito interruptivo do prazo prescricional da respectiva ação, que se conta, suspende-se e interrompe-se de acordo com as normas de direito comum” (RE n.º 18.189/RJ). Incidência da Súmula n.º 153/STF. 5. Recurso especial improvido.

O protesto dá publicidade à inadimplência, bem como, apesar de nada acrescentar ao título, impõe ao devedor ônus tanto morais quanto sociais, além de acarretar, via de regra, restrição imediata ao crédito⁹⁸.

De arremate, consigne-se que o protesto extracambial tem ainda como efeito, nos termos do que estabelece o artigo 40, da Lei n.º 9.492/1997⁹⁹, demarcar o termo inicial dos juros, taxas e correção monetária. Além disso, comprova a mora, quando não fixada na avença ou na lei (artigo 397, parágrafo único, do Código Civil¹⁰⁰ e artigo 1.071 do Código de Processo Civil¹⁰¹).

2.2 É Possível a Aplicação de um Instituto do Direito Privado pela Administração Pública?

É cediço que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe avanços no sentido de se afastar do modelo de gestão burocrática para adotar o gerencial. Assim, inúmeras relações jurídicas de direito público sujeitam-se à aplicação subsidiária do direito privado, ou até mesmo, em alguns casos, são regidas predominantemente por este ramo do direito. O que não é possível é que a atuação estatal seja pautada exclusivamente no direito privado, afastando-se totalmente do direito público.

A propósito, lecionam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo¹⁰²:

[...] o Estado pode integrar relações jurídicas regidas exclusiva ou predominantemente pelo direito público, como sói ocorrer na maioria absoluta das situações, e pode integrar relações jurídicas regidas predominantemente pelo direito privado, o que ocorre, *verbi gratia*, quando atua no domínio econômico.

⁹⁸ RIBEIRO, Cláudio Barroso. Protesto de Créditos Públicos Inscritos ou Não em Dívida Ativa. São Paulo: Ed. NDJ, 2002, p. 204.

⁹⁹ BRASIL. Lei n.º 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

¹⁰⁰ BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm> Acesso em: 11 de julho de 2014.

¹⁰¹ BRASIL. Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869compilada.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

¹⁰² ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 19ª ed. São Paulo: Método, 2011, p. 02-03.

Outrossim, deve prevalecer o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, subordinando-se os interesses deste aos interesses da coletividade, representados pelo Estado na relação jurídica.

Ademais, hodiernamente, a distinção entre direito público e privado é apenas para fins teóricos, não havendo, na prática, separação estanque entre eles, porquanto o direito é um só. Aliás, o Direito Administrativo se tangencia recorrentemente com outras disciplinas jurídicas. Todo ramo jurídico contém, de algum modo, normas de ambos os campos, públicos ou privados.

Portanto, nenhuma disciplina se afigura inflexível quanto à natureza das normas que a integram. É o que ocorre, por exemplo, com a teoria geral dos contratos, do , que se aplica supletivamente aos atos e contratos administrativos (artigo 54 da Lei nº 8.666/1993). Numa outra vertente, destaque-se que o Estado pode criar empresas públicas e sociedades de economia mista para a exploração de atividade econômica (artigo 173, § 1º, Constituição da República Federativa do Brasil).

Nesse sentido, anote-se o recorte do seguinte aresto¹⁰³:

[...] 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 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).

Nessa esteira, de se notar que a Lei nº 9.492/97 não fez qualquer distinção entre o público e o privado. Pelo contrário, reforça que os serviços de protestos tutelam os interesses públicos e privados.

A propósito, precisa é a lição de Eduardo Fortunato Bim¹⁰⁴:

[...] não subsiste a ultrapassada caracterização do protesto como mecanismo associado apenas ao direito privado, especialmente o mercantil, para vedar seu uso pelo Poder Público em relação às CDAs. No ordenamento jurídico brasileiro o protesto estende-se além do direito cambial, abrangendo todos os títulos executivos, inclusive os extrajudiciais, como a CDA (CPC, art. 585, VI, *c/c* o art. 1º da Lei 9.497/1997), não podendo o intérprete retirar do Estado mais esse meio para

¹⁰³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1126515 PR, Relator: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 03/12/2013, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 16/12/2013.

¹⁰⁴ BIM, Eduardo Fortunato. *Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa/CDA: Sanção Política ou Direito da administração Pública?* In: Estudos de Direito Tributário em homenagem ao Professor Roque Antonio Carrazza. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 203.

satisfazer o crédito público, colocando o particular em posição de supremacia perante o Estado em relação ao uso de meios alternativos à execução judicial.

Ora, não há razão e nem proporcionalidade em se permitir que os particulares utilizem, largamente e com êxito, o protesto e subtrair esta via da Fazenda Pública, porque seria este um instituto historicamente utilizado pelo Direito Privado.

É patente que não se pode dar à Fazenda Pública menos do que se dá aos particulares. Se o credor privado pode utilizar o protesto, legitimamente, como acima visto, não há razão para ser negado o seu uso pela Fazenda Pública, especialmente porque há previsão em lei.

Em suma, modernamente, sobretudo em razão da evidenciação de novos direitos e das transformações do Estado, é inevitável uma releitura dos institutos, notadamente os de direito privado, sob a ótica constitucional. É plenamente possível, portanto, que a Administração Pública passe a utilizar com efetividade o protesto de Certidão de Dívida Ativa como meio para recuperar os seus créditos que foram inadimplidos pelos particulares, tudo em nome do interesse coletivo que pauta a atuação estatal.

2.3 Vantagens de se Utilizar o Protesto de Certidão de Dívida Ativa

2.3.1 Para o Poder Judiciário: Desafogamento

Um dos principais problemas que o Poder Judiciário enfrenta é o volume invencível de processos que tramitam em todas as instâncias, sendo que grande parte destes são de execuções fiscais, oriundos do próprio Governo. Assim, o Poder Judiciário acaba tendo a função de cobrador das dívidas que a Fazenda Pública tem a receber.

É fato que, hodiernamente, os processos executivos promovidos pela Fazenda Pública abarrotam o Poder Judiciário, repercutindo diretamente no acesso à justiça do jurisdicionado e no tempo em que cada processo tramitará perante a justiça. Deste modo, é inconteste que um dos motivos que levou à falência do modelo proposto pela Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980¹⁰⁵, é a grande quantidade de processos desse tipo que tramitam na justiça.

¹⁰⁵ BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

Encaminhando-se as Certidões de Dívidas Ativas a protesto, notadamente aquelas de pequeno valor, isto é, até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)¹⁰⁶, poderá o Poder Judiciário concentrar suas forças nas questões que são mais relevantes para a sociedade brasileira.

Portanto, resta incontroverso que o Poder Judiciário será muito beneficiado com o uso do protesto de Certidão de Dívida Ativa pela Fazenda Pública, pois com sua utilização evita-se, como já dito, o ajuizamento de milhares de ações judiciais, que congestionam, ainda mais, a máquina judiciária.

Assim, é fato que, na atualidade, considerável parcela dos litígios poderia ser resolvida pelas vias alternativas extrajudiciais, entre elas, a conciliação, a mediação e o protesto notarial, este último, objeto de estudo do presente trabalho.

Inclusive, o Conselho Nacional de Justiça¹⁰⁷, quando se manifestou favoravelmente ao protesto de certidões de dívida ativa, sustentou que:

A autorização para o protesto nos casos em tela atende não somente ao interesse da Fazenda Pública, mas também ao interesse coletivo, considerando que é instrumento apto a inibir a inadimplência do devedor, além de contribuir para a redução do número de execuções fiscais ajuizadas, com vistas à melhoria da prestação jurisdicional e à preservação da garantia constitucional do acesso à Justiça.

A título de ilustração, pode ser citado o Estado de São Paulo. Segundo dados da Corregedoria Geral de Justiça¹⁰⁸, até dezembro de 2012, tramitavam na Justiça Estadual 11.185.192 executivos fiscais, o que equivale a 56,57% dos processos em andamento no Poder Judiciário Estadual daquela unidade federativa.

Por certo, com o protesto de Certidões de Dívida Ativa, e consequente pagamento em sede extrajudicial, haverá considerável redução de processos de execução fiscal, possibilitando que o Poder Judiciário foque suas forças naqueles casos que realmente não podem ser resolvidos em sede administrativa.

É dizer, é inegável a importância da aplicação de meios alternativos de cobrança por parte da administração pública, fazendo com que o Poder Judiciário concentre-se na sua função precípua, que é prestar a tutela jurisdicional com efetividade, e não ser responsável por fazer a cobrança dos créditos públicos, que, como dito, pode ser feito pela via do protesto.

¹⁰⁶ Nesse sentido, é a Portaria da Procuradora-Geral da Fazenda Nacional nº 429, de 04 de junho de 2014, que estabelece que as certidões de dívida ativa da União e do FGTS, de valor consolidado de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), poderão ser encaminhadas para protesto extrajudicial por falta de pagamento, no domicílio do devedor.

¹⁰⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências nº 20091000045376/2006, relatado pela eminente Conselheira Morgana Richa.

¹⁰⁸ BRASIL. Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo. Comunicado CG nº 37/2013. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Shared/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=45915>. Acesso em: 09 de julho de 2014.

2.3.2 Vantagens para a Administração Pública

O protesto de Certidão de Dívida Ativa, se utilizado adequadamente, pode ser extremamente vantajoso para a Administração Pública. A seguir, serão listados alguns destes benefícios.

2.3.2.1 Redução dos custos com cobrança

Com efeito, é de conhecimento geral que o sistema adotado pela Administração Pública para cobrança de crédito tributário não é compatível com o cenário brasileiro hodierno. Isso porque, estudos revelam que o custo unitário médio da execução fiscal promovida pela Procuradoria Geral Federal junto à Justiça Federal atinge o valor de R\$ 5.606,67 (cinco mil, seiscentos e seis reais e sessenta e sete centavos), bem como que somente é viável cobrar, pela via executiva judicial, valores a partir de R\$ 21.731,45 (vinte um mil, setecentos e trinta e um reais e quarenta e cinco centavos), haja vista que, caso contrário, os gastos despendidos para a execução seriam maiores do que o crédito recuperado¹⁰⁹.

Desta feita, o protesto de Certidão de Dívida Ativa se mostra muito viável, eis que não gera qualquer ônus para a Administração Pública, arrecadando-se verbas fiscais ou extrafiscais não adimplidas num excelente custo-benefício.

É de se notar que o protesto de certidão de dívida ativa, no âmbito federal, graças a convênio¹¹⁰ celebrado entre a Procuradoria-Geral Federal, órgão da Advocacia-Geral da União que representa judicial e extrajudicialmente 154 (cento e cinquenta e quatro) Autarquias e Fundações Públicas Federais e o Instituto de Estudos de Títulos e Protestos do Brasil, entidade que representa a grande maioria dos Tabelionatos de Protesto no país, viabilizou-se o encaminhamento a protesto das certidões de dívida ativa das Autarquias e Fundações Públicas Federais, independentemente de prévio depósito de emolumentos, custas, contribuições ou de quaisquer outras despesas, cujos valores serão pagos pelos devedores.

Inclusive, convencionou-se a renúncia por parte dos Tabeliães de Protesto de Títulos à percepção de emolumentos e de outras despesas nas hipóteses de desistência ou cancelamento

109 BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicado nº 127, de 04 de janeiro de 2012. Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120103_comunicadoipea127.pdf> Acesso em: 14 de junho de 2014.

¹¹⁰ In: <<http://www.protesto.com.br/pgf/convenio.php>> Acesso em 17 de julho de 2014.

do protesto por remessa indevida a protesto, bem como nos casos de sustação judicial do protesto em caráter definitivo.

Destaque-se que várias Procuradorias Gerais dos estados federados também celebraram convênio com o Instituto de Estudos de Títulos e Protestos do Brasil, de modo a tornar gratuito o encaminhamento de Certidão de Dívida Ativa ao protesto. É o caso dos estados de São Paulo¹¹¹, Rio de Janeiro¹¹², Paraná¹¹³, Rondônia¹¹⁴, etc.

Consigne-se, por oportuno, que Onofre Alves Batista Júnior¹¹⁵, em seu artigo intitulado "o protesto de CDA como mecanismo alternativo de cobrança de créditos tributários de pequena monta no estado de Minas Gerais", concluiu que:

[...] para resgatar débitos de valor inferior a R\$ 15.000,00, assustadoramente, o Estado despende quase três vezes mais do que resgataria (isso se todos pagassem)! Para piorar o quadro, o resgate que se consegue, face às dificuldades de um processo judicial, é inferior a 5%. [...] Para pequenas dívidas, o estado gasta muito para receber muito pouco, ou seja, trata-se de mecanismo desarrastado para cobrança de créditos de pequeno valor.

Portanto, o protesto de Certidão de Dívida Ativa permite que sejam arrecadados aos cofres públicos numerários de forma gratuita. Desta forma, viabiliza-se a cobrança de créditos de pequeno valor, diferentemente do que ocorre com os processos de execuções fiscais, em que comumente se gasta mais para cobrar do que é efetivamente recebido dos devedores.

2.3.2.2 Tempo de execução

Nos casos em que a cobrança judicial é viável, esta se alonga por vários anos na Justiça. É dizer, outro percalço já conhecido pelos operadores do direito é o tempo médio que se consome em um processo de execução fiscal, sendo flagrante a ofensa ao que dispõe a *Lex Fundamental* no seu artigo 5º, inciso LXXVIII¹¹⁶, acrescido pela Emenda constitucional nº 45/2004, que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

¹¹¹ In: <<http://www.protesto.com.br/pge/convenio.php>>

¹¹²In:<<http://www.institutodeprotestorj.com.br/novo/arquivos/PGEMINUTATERMODECOOPERACAOPGE-IEPTB.pdf>> Acesso em 17 de julho de 2014.

¹¹³ In: <<http://www.pge.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=306>> Acesso em 17 de julho de 2014.

¹¹⁴ In: <http://www.pge.ro.gov.br/?p=1073>> Acesso em 17 de julho de 2014.

¹¹⁵ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O protesto de CDA como mecanismo alternativo de cobrança de créditos tributários de pequena monta no estado de Minas Gerais. RDDT nº 211/137, abr/2013.

¹¹⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

Não basta, porém, a inclusão do novo mandamento, urge que outras medidas sejam adotadas, em leis e regulamentos, para que a disposição possa vir a ter efetividade.

Deste modo, outra característica importante do protesto extrajudicial está no tempo em que se dá tal recuperação, uma vez que o devedor, tão logo notificado, tem um prazo de três dias para quitar o débito correspondente ou comprovar que já quitou, evitando dessa forma que o protesto seja efetivado.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) firmou parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹¹⁷ com o fito de dimensionar o custo e o prazo médio das execuções federais, sendo constatado, neste estudo, que o tempo médio total de tramitação de um processo executivo fiscal movido pela Fazenda Pública Federal é de 9 anos, 9 meses e 16 dias, ou seja, 3571 dias.

É de se notar que esse prazo é ainda mais constrangedor, quando somadas as fases administrativas e judiciais, durando, em média, 16 (dezesesseis) anos. É o que revela a exposição de motivos¹¹⁸ do Projeto de Lei nº 5.080/2009¹¹⁹, chamado de “a nova lei de execução fiscal”. Demais isso, o citado projeto ressalta que o índice de recuperação de créditos pela via executiva fiscal está em torno de apenas 1% (um por cento)¹²⁰.

É flagrante a falência do atual modelo de cobrança utilizado pela Fazenda Pública, devendo ela buscar outros meios mais eficientes, como é o caso do que se sustenta no presente estudo.

Destarte, outro fator de relevo é a agilidade na recuperação dos créditos que o protesto de Certidão de Dívida Ativa proporciona, pois, num curto prazo, há resposta do credor quanto ao pagamento do valor devido, prazo este que é ínfimo, diga-se de passagem, se comparado com o longo processo de execução fiscal.

¹¹⁷ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicado nº 127, de 04 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120103_comunicadoipea127.pdf> Acesso em 18 de junho de 2014.

¹¹⁸ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2008/186%20-%20MF%20AGU.htm> Acesso em: 18 de junho de 2014.

¹¹⁹ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/PL/2009/msg234-090413.htm> Acesso em: 18 de junho de 2014.

¹²⁰ Estudo sobre Execuções Fiscais no Brasil, Ministério da Justiça em parceria com a PGFN e o Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais/CEBEPEJ, pp. 43-50.

2.3.2.3 Cobrança de créditos de pequeno valor

Como consequência do item supramencionado, isto é, de que o procedimento é gratuito para a Fazenda Pública, tem-se que a cobrança indireta, por meio do protesto de Certidão de Dívida Ativa, permite a recuperação de créditos, cujos valores de pequena monta tornariam inviáveis as proposituras das respectivas ações de execução fiscal, por conta dos altos valores despendidos pela Administração Pública para mover tais ações.

Dessa forma, com o protesto de Certidão de Dívida Ativa torna-se possível a recuperação de créditos de pequeno valor, que seriam desprezados, aumentando assim, os recursos públicos que a administração pública terá a seu dispor para executar os serviços públicos em favor de toda coletividade.

Por outras palavras, o protesto de Certidão de Dívida Ativa viabiliza a cobrança de valores considerados baixos pelo Poder Público, mas que, se somados, representam grande vulto.

Até porque, como já dito, somente é viável para a Administração Pública cobrar, judicialmente, numerários que superem o valor de R\$ 21.731,45 (vinte um mil, setecentos e trinta e um reais e quarenta e cinco centavos)¹²¹.

2.3.2.4 Educação dos devedores

No Brasil, há uma cultura de que os tributos não devem ser pagos, mormente, porque a Administração Pública não representa grande ameaça. É dizer, o contribuinte, via de regra, não perde financiamento bancário, não perde o fornecedor, não perde o empregado por dever para o fisco. Portanto, este é o credor que menos risco representa ao contribuinte, devendo este panorama ser revertido.

Com efeito, grande parcela dos devedores - temerosos de ter seu nome protestado, e, com isso, negativado - efetuarão, de imediato, o pagamento no prazo constante da intimação, revelando-se o modelo de cobrança de dívida como um procedimento que vai ao encontro da moderna premência por maior celeridade, estando em total simetria com os avanços legais almejados para acelerar o processo de cobrança e execução das dívidas ativas.

Acrescente-se que o devedor, réu num processo executivo judicial, tende a se ocultar.

¹²¹ *In:* <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120103_comunicadoipea127.pdf> Acesso em 17 de julho de 2014.

Vale reafirmar que as dívidas com o Poder Público, normalmente, são deixadas em último lugar, numa escala de prioridades dos devedores, pois sabem que este tipo de dívida leva mais tempo para ser cobrada, especialmente devido à forma em que são executadas.

Eis mais um benefício do protesto, qual seja, moralizar a cobrança de valores pelo Poder Público, mostrando à maioria da população, que paga seus tributos, que medidas efetivas são tomadas contra a minoria inadimplente.

2.3.2.5 Eficiência administrativa

Considerando o alto volume de créditos a serem recuperados, o moroso trâmite da execução judicial, e o encargo dado ao administrador público de buscar os meios mais eficientes para atingir os resultados almejados pela Administração, a cobrança extrajudicial da dívida ativa afigura-se como uma possibilidade que cumpre os requisitos da eficiência no manejo dos meios disponíveis para alcançar o interesse público, pelo menor custo, com o melhor e mais ágil resultado.

Se o protesto tem, ao longo dos anos, demonstrado sua importante função social no setor privado, permitindo, por meio da comprovação do descumprimento obrigacional, que os credores resgatem os seus créditos, tanto mais mostrará sua utilidade ao setor público, que clama por instrumentos mais ágeis de recuperação de seus créditos fiscais.

Deste modo, é incontroverso que o poder público disporá de mais recursos para manter e melhorar a prestação de serviços, notadamente os essenciais, como saúde e educação, em favor de toda coletividade, mediante políticas públicas, sem que para isso tenha que diminuir investimentos em outros setores também importantes.

Na verdade, a efetividade da arrecadação vem a justificar a criação do tributo e é medida de igualdade e justiça, uma vez que, se o tributo é instituído para todos os contribuintes que se enquadram na hipótese de incidência e praticam seu fato gerador, não podem alguns simplesmente evadir-se do seu pagamento, enquanto outros cumprem a lei e carregam o ônus deixado pelos inadimplentes.

2.3.3 Vantagens para o protestado

Por meio do protesto de Certidão de Dívida Ativa os valores que o administrado deverá desembolsar para satisfazer sua obrigação serão bem menores se comparados ao

processo executivo, sobretudo, porque ele estará dispensado de pagar honorários advocatícios e ônus da sucumbência.

Assim sendo, além de ser bom para o credor, é condição menos gravosa ao devedor, pois o protesto possibilita a quitação ou o parcelamento¹²² da dívida e as custas são certamente inferiores às judiciais, bem assim não há penhora de bens tal como ocorre nas execuções fiscais.

Logo, enquanto a execução tem como possível consequência à privação dos bens do devedor, por meio de processo dotado de total força cogente, o instituto do protesto tem tão somente como consequência a intimação para pagamento, cuja falta é apenada com o protesto do título, sem qualquer subtração patrimonial.

Como muito bem leciona Eduardo Fortunato Bim¹²³:

[...] sob o viés da menor onerosidade, o protesto de CDA é menos oneroso que o executivo fiscal, porque não há risco de penhora e nem outras mazelas do processo executivo, como o tempo para citar e as custas judiciais mais elevadas perto das cartorárias. Também não haveria pagamento de honorários advocatícios, registro da distribuição da execução fiscal etc. Comparado com a execução fiscal, o protesto de CDA seria menos oneroso para ambos os envolvidos (Fazenda e devedor).

Demais disso, em processo executivo fiscal, a Fazenda pode partir para a exação sobre o patrimônio dos sócios, mediante a desconsideração da personalidade jurídica, com fulcro no artigo 135, III, do Código Tributário Nacional, o que não acontece no protesto.

2.3.4 Benefícios para a Sociedade

Pode-se afirmar que o maior beneficiado com esse novo panorama é a sociedade. Ao contrário do que se poderia inicialmente imaginar, a adoção do protesto de Certidão de Dívida Ativa não é uma medida impopular. Pelo contrário, a sua adoção traz inúmeros benefícios.

Inicialmente, a efetiva cobrança de créditos públicos dos devedores retira da maioria que paga os tributos em dia o pesado encargo de arcar com os valores daqueles que não

¹²² Note-se que muitos entes da federação regulamentaram o protesto de Certidão de Dívida Ativa, sendo que, em significativa parte deles, estabeleceu-se a possibilidade do parcelamento do valor constante do título protestado. Cite-se, como exemplo, o Decreto nº 15.304, de 14 de agosto de 2013, do Município de Belo Horizonte/MG, que no seu artigo 6º dispõe o seguinte: “O parcelamento do crédito poderá ser concedido após o registro do protesto, nos termos da legislação pertinente, pelas unidades da Secretaria Municipal de Finanças ou da Procuradoria-Geral do Município”. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1105463>> Acesso em 16 de julho de 2014.

¹²³ BIM, Eduardo Fortunato. *Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa/CDA: Sanção Política ou Direito da administração Pública?* In: Estudos de Direito Tributário em homenagem ao Professor Roque Antonio Carrazza. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 223.

pagam. Outrossim, evita o alastramento da inadimplência, que cresce à medida que os devedores percebem que suas dívidas não são cobradas.

O Desembargador Passos de Freitas consignou em acórdão¹²⁴ que "o protesto tem se revelado como importante ferramenta - simples, célere e eficaz - de satisfação de grande parte dos créditos não honrados no vencimento. E esse caráter profilático ou medicinal do protesto é, em rigor, um bem à sociedade".

A adoção do protesto de Certidão de Dívida Ativa, que já é feito com sucesso por alguns Municípios, como o é o caso de Campinas e São Bernardo do Campo, nos estado de São Paulo, aumenta a arrecadação de tributos que resultam em novos investimentos do Poder Público, premiando o cidadão bom pagador, devolvendo-lhe o tributo pago por meio da prestação de bons serviços.

É notório que o protesto de Certidão de Dívida Ativa não favorece apenas a Fazenda Pública. Ao revés, prestigia, acima de tudo, o interesse público, eis que faz reduzir a inadimplência do contribuinte e a sonegação de tributos. Além disso, diminui o número de execuções fiscais ajuizadas, contribuindo, destarte, para a melhor eficiência dos serviços prestados pelo Judiciário.

O fato de reduzir as demandas judiciais faz com que as lides que são levadas ao Poder Judiciário sejam resolvidas com mais rapidez. Óbvio que o protesto de certidão da dívida ativa não é o remédio para todos os problemas, mas é certo que se bem implementado pode ter um resultado muito satisfatório para todos, principalmente se aliado a outras medidas que façam com que a administração pública se torne gerencial, e, portanto, mais eficiente.

¹²⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Órgão Especial, voto no Agravo Regimental 126.917, AR 126.917, j. 22.3.2006.

CAPÍTULO III ASPECTOS POLÊMICOS ACERCA DO PROTESTO DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA E AS EXPERIÊNCIAS EM SUA APLICAÇÃO PRÁTICA

3.1 Divergências Doutrinárias e Jurisprudenciais

Em que pese haver previsão legal, há muitas divergências, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, acerca da possibilidade de protestar a Certidão de Dívida Ativa. Assim, serão abordados os principais argumentos tanto de quem defende o instituto em epígrafe quanto de quem o rechaça.

Em sede doutrinária, Sérgio Luiz José Bueno¹²⁵ sustenta ser possível o protesto de Certidão de Dívida Ativa, sob pena de se "seguir na direção oposta aos ventos de modernização e agilidade, pois o interesse público reclama o recebimento rápido de créditos tributários".

Por seu turno, Carlos Henrique Abrão¹²⁶ propugna pela "inocuidade do procedimento referente ao ato notarial de iniciativa da Fazenda Pública", salvo algumas exceções. Argúi que há desatualização cadastral das Fazendas Públicas e dissolução irregular das empresas.

Quanto à inocuidade do procedimento, rebate Eduardo Fortunato Bim¹²⁷, alegando:

Críticas no sentido de que o protesto de CDA é inútil ao Estado mascaram a faculdade de o credor público tentar o recebimento de seu crédito desta forma, mormente porque a quase totalidade dos protestos efetuados por privados tem por fim a liquidação do crédito, sendo raros os que se preocupam com questões periféricas, como a prescrição, direito de regresso ou para viabilizar pedido de falência.

De fato, é manifesta a desatualização cadastral dos entes federados, bem como realmente ocorre dissolução irregular das sociedades. Todavia, data máxima vênia, tal argumento não procede. Ora, fossem estes óbices ao protesto o seriam também para qualquer tipo de cobrança, notadamente à execução fiscal, engessando toda e qualquer cobrança e arrecadação de tributos em atraso pela Fazenda Pública.

¹²⁵ BUENO, Sérgio Luiz José. *O Protesto de Títulos e outros Documentos de Dívida*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2011, p. 235.

¹²⁶ ABRÃO, Carlos Henrique. *Protesto - Caracterização da Mora - Inadimplemento Obrigacional*. São Paulo: Atlas, 2011, *passim*.

¹²⁷ BIM, Eduardo Fortunato. *Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa/CDA: Sanção Política ou Direito da administração Pública? In: Estudos de Direito Tributário em homenagem ao Professor Roque Antonio Carrazza*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 197.

Outrossim, há quem sustente que o protesto poderia causar abalo de crédito ao devedor do fisco, ou a interrupção da concessão de créditos, principalmente aos micro e pequenos empresários.

Tal argumento não se sustenta. Se estas são consequências indiretas do protesto de todo e qualquer título, os documentos de dívida do Poder Público não seriam os únicos a causar tal inconveniência.

Alega-se que as sanções políticas devem ser retiradas da ordem jurídica pátria, sob pena de o Estado deixar de utilizar os meios judiciais convencionais para a obtenção do seu crédito, passando a fazer manejo de medidas indiretas e conflitantes com a Constituição Federal¹²⁸.

De fato, as sanções políticas, como, por exemplo, interditar estabelecimento e apreender mercadorias são meios oblíquos de que se vale o Estado para cobrar seus créditos do contribuinte, sendo certo que são vedados pelo ordenamento jurídico.

Todavia, impende asseverar que não é qualquer meio indireto de exigir os tributos que caracteriza sanção política, mas tão somente aqueles que interferem na livre iniciativa do contribuinte e que sejam desproporcionais.

Com efeito, o protesto de Certidão de Dívida Ativa, além de ter previsão legal, é um meio mais diligente e menos gravoso para satisfação do crédito, se comparado aos custos da execução fiscal, não havendo o que se falar em sanção política.

Destaque-se que, de acordo com os ensinamentos de Luís Virgílio Afonso da Silva¹²⁹, a proporcionalidade em sentido estrito "consiste em um sopesamento entre a intensidade da restrição ao direito fundamental atingido e a importância da realização do direito fundamental que com ele colide e que fundamenta a adoção da medida restritiva".

Se o protesto não ofende nenhum direito fundamental do contribuinte quando usado por particulares, igualmente não ofende quando usado pela Fazenda Pública, ainda mais que esta age em prol do interesse coletivo.

É evidente que a posição de sujeição do devedor de títulos executivos extrajudiciais decorre do próprio inadimplemento da obrigação, o que pode ocorrer quando o credor é um particular ou o próprio Estado.

¹²⁸ Neste sentido, veja-se: As sanções políticas como meio coercitivo de pagamento de tributos e o protesto da CDA: ilegalidade e inconstitucionalidade do art. 25 da Lei nº 12.767/2012. In: Revista Tributária e de Finanças Públicas 110/95-108. São Paulo: Ed. RT, maio-junho/2013.

¹²⁹ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *O proporcional e o razoável*. São Paulo: RT, ano 91, n. 798, abr. 2002, p. 36-37.

Além disso, sustenta-se que, por ser desnecessário, o protesto materializa constrangimento. Tais alegações, no entanto, não merecem chancela. Conforme Sérgio Luiz José Bueno¹³⁰, "o protesto hoje, é sabido e reiteramos, não é apenas forma de comprovar o descumprimento da obrigação, é meio eficaz de recuperação de crédito".

Na verdade, o que a legislação e o sistema que regulamenta o protesto buscam proteger é exatamente o credor, que também pode ser micro e pequeno empresário e que sofre, tanto quanto qualquer outro credor, abalo causado por seus maus pagadores. Tanto mais então, o fisco, que age em prol do interesse público, buscando ter suas receitas efetivamente arrecadadas, não estaria penalizando o micro e o pequeno empresário, mas, sim, evitando uma cadeia de quebras, ao evitar que a inadimplência se espalhe e chegue a prejudicar o bom empresário.

Reconhece-se, ainda, a vantagem proporcionada pelo protesto, em relação à interrupção da prescrição, nos termos do artigo 202, IV, do Código Civil¹³¹. Aplicado à Certidão de Dívida Ativa, o protesto vai ao encontro da necessidade das Fazendas Públicas em possibilitar a futura execução em tempo hábil, haja vista o grande número de execuções que, se não inviabilizadas pela prescrição, acabam por não encontrar os executados, ou quando o fazem, seu patrimônio de longa data já se dissipou.

Neste contexto, cabe reafirmar que uma execução fiscal não pode ser considerada menos gravosa do que o protesto extrajudicial. Afinal, como muito bem discorre Emanuel Macabu Moraes¹³², na sua obra *Protesto Notarial: títulos de crédito e documentos de dívida*, isso:

[...] fica mais evidente quando lembramos que as Procuradorias Fazendárias têm a seu dispor a propositura de prévia medida cautelar fiscal (Lei n. 8.937/92), a possibilidade de obter concessão de tutela antecipada (art. 273 do CPC), todos os privilégios fazendários de prioridade, até quanto a bens garantidos por ônus reais, cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade (independentemente de data), e não sujeição a concurso de credores (art. 30 da Lei n. 6.830/80).

Assim, verifica-se que o argumento do constrangimento não procede, já que o protesto não serve para punir a população, mas, sim, premiar a grande maioria dos contribuintes que pontualmente arca com seus compromissos.

¹³⁰ BUENO, Sérgio Luiz José. *O Protesto de Títulos e outros Documentos de Dívida*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2011, p. 235.

¹³¹ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm> Acesso em: 11 de julho de 2014.

¹³² MORAES, Emanuel Macabu. *Protesto Notarial: títulos de crédito e documentos de dívida*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 111.

De todo jeito, é inevitável que o débito se torne público. Até porque ele é um fato não sujeito ao segredo de justiça. Vale lembrar que a publicidade é um dos princípios elementares do Estado Democrático de Direito, agasalhado pelo interesse coletivo ao acesso de tais informações.

Emanuel Macabu Moraes¹³³, com maestria, sustenta que:

Sob nossa óptica, as certidões de dívida ativa podem ser protestadas porque, além de configurarem um título executivo extrajudicial (art. 585, VII, do CPC e Lei n. 6.830/80) e também documento de dívida nos moldes da Lei de Protestos, não se pode dar à Fazenda Pública menos do que se confere aos particulares.

Deve prevalecer o princípio da igualdade, pois se o credor privado pode utilizar o protesto, legitimamente, com várias vantagens, não há razão para se subtrair essa via ao Estado, sobretudo em face do princípio da supremacia do interesse público.

Deveras, é inaceitável que a Fazenda Pública seja privada de um mecanismo legal e legítimo, que, diga-se de passagem, é franqueado a todos os particulares, cumprindo-se os princípios da eficiência, celeridade, proporcionalidade, menor onerosidade da execução.

É um contrassenso permitir que os empresários manejem protesto em face de seus devedores e se oponham ao protesto de Certidão de Dívida Ativa, alegando ser abuso de direito.

Há vozes na doutrina que sustentam também que o *caput* do artigo, 38 da Lei de Execução Fiscal excluiu a legalidade do protesto de Certidão de Dívida Ativa, por prever que o único modo de cobrar a Dívida Ativa é o executivo fiscal. Ou seja, sustenta-se que a única forma legítima de cobrar a Dívida Ativa, regularmente inscrita, seria por meio de um processo de execução, excluindo-se qualquer outro meio.

Essa, todavia, não é a melhor interpretação. Como muito bem discorre Eduardo Fortunato Bim¹³⁴:

[...] é equivocada a compreensão de que o art. 38 da LEF restringiu como único meio de cobrança da dívida ativa a execução fiscal, excluindo, conseqüentemente, o protesto de CDA, por três motivos: (i) ele só trata da cobrança judicial da CDA, o que não abarca o seu protesto extrajudicial, (ii) somente exclui do âmbito da execução fiscal da CDA outros ritos de processo de execução e (iii) o protesto de CDA não exclui a propositura do executivo fiscal caso ele não surta efeitos, não fazendo do dispositivo da LEF letra morta.

Ora, é certo que, caso não se logre êxito na cobrança da dívida ativa extrajudicialmente, pode a Fazenda Pública ajuizar ação judicial. Outrossim, o protesto de

¹³³ MORAES, Emanuel Macabu. *Protesto Notarial: títulos de crédito e documentos de dívida*. São Paulo: Saraiva, 2014, p.110.

¹³⁴ BIM, Eduardo Fortunato. *Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa/CDA: Sanção Política ou Direito da administração Pública?* In: Estudos de Direito Tributário em homenagem ao Professor Roque Antonio Carrazza. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 210-211.

Certidão de Dívida Ativa não gera óbice para que o contribuinte recorra ao Judiciário para impugná-lo, da mesma forma que acontece no protesto entre particulares.

Sem contar que a Lei nº 12.767/2012¹³⁵, ao acrescentar o parágrafo único ao artigo 1º da Lei nº 9.492/1997¹³⁶, derogou, tacitamente, eventual vedação que haveria por essa leitura do artigo 38 da Lei de Execução Fiscal, haja vista que em relação a esta ela é lei posterior e especial, além de ter o mesmo nível hierárquico.

Frise-se que a existência de um meio de cobrança não impede que outro seja criado. As instituições jurídicas têm que acompanhar o desenvolvimento da sociedade para atender aos seus anseios.

Além disso, é cediço que o titular de um direito pode lançar mão dos mais variados meios que o ordenamento jurídico põe a sua disposição para assegurá-lo e, outrossim, torná-lo efetivo. Argúcia dos artigos 188, I e 189 do Código Civil¹³⁷.

Vale reforçar que o protesto de Certidão de Dívida Ativa também não impede o acesso ao Judiciário. O protestado é livre para recorrer ao Judiciário, nos termos do artigo 5º, XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil¹³⁸.

Contrariamente ao que sustenta parte da doutrina, é imperioso que se lute por uma Administração Pública mais gerencial, menos burocrática e mais eficiente, lançando mão de instrumentos corriqueiramente utilizados pela iniciativa privada, privilegiando-se o interesse público sobre o particular.

Destaque-se que, até o final do ano de 2013, a maioria das controvérsias¹³⁹ existentes na doutrina também estavam presentes no Poder Judiciário, predominando o entendimento

¹³⁵ BRASIL. Lei nº 12.767, de 27 de dezembro 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

¹³⁶ BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

¹³⁷ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm> Acesso em: 11 de julho de 2014.

¹³⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

¹³⁹ No sentido favorável ao protesto, anote-se: BRASIL. REsp nº 1093601/RJ, 2ª Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJe de 15-12-2008.

que refutava o protesto de certidão de dívida ativa, tendo como principal argumento a sua desnecessidade.¹⁴⁰

Entretantes, importante se faz observar que as decisões judiciais que, em sua maioria, inadmitiam o protesto de Certidão de Dívida Ativa, foram proferidas antes da edição da lei da Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012¹⁴¹, que passou a prever, de forma expressa, a possibilidade de protesto de Certidão de Dívida Ativa.

Ressalte-se que, no final do ano de 2013, o Superior Tribunal de Justiça, na primeira decisão¹⁴² colegiada sobre o tema em epígrafe após ter entrado em vigor a Lei nº 12.767/2012, decidiu pela possibilidade do protesto de certidão de dívida ativa, senão vejamos:

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.

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.

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".

Não bastasse isso, mostra-se imperiosa a superação da orientação jurisprudencial do STJ a respeito da questão.

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.

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.

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

¹⁴⁰ Nesse sentido, veja-se: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial 1277348/RS, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, julgado em 05/06/2012, DJe 13/06/2012; AgRg no Ag 1316190/PR, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, julgado em 17/05/2011, DJe 25/05/2011; AgRg no Ag 1172684/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 05/08/2010, DJe 03/09/2010.

¹⁴¹ BRASIL. Lei nº 12.767, de 27 de dezembro 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

¹⁴² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.126.515-PR, Relator Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 03/12/2013.

conveniência), as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública.

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 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.

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.

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.

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.

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.).

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.

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 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".

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.

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 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).

Recurso Especial provido, com superação¹⁴³ da jurisprudência do STJ".¹⁴⁴

¹⁴³ A despeito de se falar no citado acórdão em superação de jurisprudência, tem-se que tal entendimento não é o mais adequado. Afinal, jurisprudência (stricto sensu) "[...] é a forma de revelação do direito que se processa através do exercício da jurisdição, em virtude de uma sucessão harmônica de decisões dos tribunais". Por outras palavras, "o Direito jurisprudencial não se forma através de uma ou três sentenças, mas exige uma série de

Nesse acórdão, sustentou basicamente o Ministro Relator que os poderes constituídos estão implementando estudos e medidas destinadas a racionalizar o acesso ao Judiciário, incentivando o recurso às atividades de composição extrajudicial entre as partes litigantes.

Citou como exemplo outras modalidades instituídas pelo legislador, que visam conferir solução extrajudicial para a arrecadação dos créditos públicos, tais como: transferência de sigilo bancário (Lei Complementar nº 105/2011), arrolamento de bens e parcelamento da Dívida Ativa (Lei nº 10.522/2002 e Lei nº 11.941/2009).

Além disso, frisou a tese de que os princípios do contraditório e do devido processo legal são garantidos, pois subsistirá o controle judicial quanto à higidez do protesto da Certidão de Dívida Ativa.

Defendeu que o reconhecimento da legalidade de tal medida combate a inversão de valores, eis que o crédito fiscal recupera, ao menos, a igualdade de condições com as medidas de cobrança postas à disposição do credor privado, bem como que o atual regime jurídico do protesto não é vinculado exclusivamente aos títulos cambiais, conforme já se sustentou.

Também salientou que a interpretação contextualizada da Lei nº 9.492/1997 representa medida que corrobora a tendência moderna de interseção dos regimes jurídicos próprios do Direito Público e Privado, bem como que a todo instante vem crescendo a publicização do Direito Privado e, por outro lado, a privatização do Direito Público, como ocorre com a incorporação de conceitos e institutos jurídicos e extrajurídicos aplicados tradicionalmente apenas aos sujeitos de Direito Privado, como, *exempli gratia*, a utilização de sistemas de gerenciamento e controle de eficiência na prestação de serviços.

Arguiu que não há sombra de inconstitucionalidade ou de ilegalidade na realização do protesto da Certidão de Dívida Ativa e que, malgrado haja legislação específica para a cobrança judicial da dívida ativa, não há vedação alguma quanto à utilização de outros mecanismos para a cobrança extrajudicial de dívidas pela Fazenda Pública.

Finalizou destacando que a Lei nº 12.767/2012¹⁴⁵ acrescentou o parágrafo único ao artigo 1º da Lei nº 9.492/1997¹⁴⁶, para de modo expresso prescrever que a Certidão de Dívida Ativa pode ser levada a protesto.

julgados que guardem, entre si, uma linha essencial de continuidade e coerência" (REALE Miguel. Lições Preliminares de Direito, 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 170).

¹⁴⁴ Vale acrescentar que, recentemente, o Superior Tribunal de Justiça reiterou o entendimento lançado no acórdão em análise quando do julgamento do Recurso Especial 1.430.442 (DJ 19/02/2014) e do Agravo no Recurso Especial 163.600 (DJ 11/03/2014).

¹⁴⁵ BRASIL. Lei nº 12.767, de 27 de dezembro 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

A revisora do supramencionado aresto, Ministra Eliana Calmon, acompanhou o voto do relator, sustentando que o protesto da Certidão de Dívida Ativa pode trazer resultados positivos de diversas ordens, além de não causar danos ao devedor e de não ser obstado pelo ordenamento jurídico.

Reiterou que a Lei nº 9.492/97 trouxe nova disciplina ao instituto dentro de um novo contexto das relações sociais, rompendo com a antiga tradição de vincular o protesto aos títulos de natureza cambial, tanto é assim que atualmente se admite o protesto de títulos executivos judiciais.

De arremate, destacou como principal ponto positivo a possibilidade do cumprimento da obrigação definida no título executivo sem a intervenção do Poder Judiciário.

É de se notar que o citado acórdão também foi importante pelo fato de que os fundamentos adotados inauguraram nova compreensão jurídica do protesto notarial, notadamente porque se superou definitivamente a vinculação do protesto aos títulos de crédito.

Com efeito, o Superior Tribunal de Justiça passou a reconhecer o caráter bifronte do protesto. Alegou-se que, além de se tratar de ato probatório da inadimplência, é um importante e eficaz meio de cobrança.

Neste contexto, o Superior Tribunal de Justiça trouxe, acertadamente, outra acepção de documento de dívida, corroborando que pode ser protestado qualquer documento que represente inequivocamente uma obrigação vencida e líquida quanto ao valor, seja certidão de dívida ativa, sentença judicial transitada em julgado, dívida de condomínio etc. Em suma, entendeu-se que todo documento que pode embasar autonomamente uma cobrança judicial também legitima o protesto.

Infere-se, ainda, do supracitado aresto que não há abuso de poder, ofensa ao contraditório ou ao devido processo legal no protesto da Certidão de Dívida Ativa. Afinal, o devedor toma ciência do auto de infração e do lançamento tributário que o sucede.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

¹⁴⁶ BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

Bem de ver que, na mesma linha do Superior Tribunal de Justiça¹⁴⁷, a maioria dos tribunais do país vem admitindo o protesto de certidão de dívida ativa. Veja-se:

TRIBUTÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO ANULATÓRIA - IPTU - PROTESTO DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA - POSSIBILIDADE - DANOS MORAIS NÃO CONFIGURADOS - RECURSO PROVIDO. "As Certidões de Dívida Ativa que preenchem os requisitos legais são títulos executivos extrajudiciais e podem ser levadas a protesto por indicação (boletos bancários), conforme autorizam o art. 1º da Lei Federal n. 9.492/97, e o Provimento n. 67/99 da Corregedoria-Geral da Justiça. Comprovada a existência de dívida, não há como impor ao credor a reparação de dano moral supostamente sofrido pelo devedor em razão do protesto¹⁴⁸.

RECURSO DE APELAÇÃO MANDADO DE SEGURANÇA CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA PROTESTO POSSIBILIDADE EXPRESSA PREVISÃO LEGAL. 1. Inocorrente qualquer ilegalidade no ato administrativo apontado. 2. O protesto da Certidão da Dívida Ativa está, expressamente, previsto no ordenamento jurídico. 3. Inteligência do artigo 1.º, parágrafo único, da Lei Federal 9.492/97, introduzido pela Lei Federal n.º 12.767/12. 4. Precedentes deste E. Tribunal de Justiça. 5. Confirmação dos fundamentos da r. sentença, dada a reiteração, nas razões recursais, de questões já enfrentadas. Julgamento nos termos do art. 252 do RITJSP. 6. Sentença de denegação da ordem impetrada mantida. 7. Recurso de apelação desprovido¹⁴⁹.

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO ORDINÁRIA DE SUSTAÇÃO DE PROTESTO - CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA - LEI N.º 12.767/2012 QUE ALTEROU ART. 1º DA LEI N.º 9.492/1997 - POSSIBILIDADE - OFENSA AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA - INOCORRÊNCIA - LEGALIDADE - CONSTITUCIONALIDADE. 1. Não há, "prima facie" ilegalidades ou inconstitucionalidades no art. 1º da Lei n.º 9.492/1997 que prevê a possibilidade de protesto da certidão de dívida ativa, por se tratar de título executivo extrajudicial, passível de protesto, sendo procedimento mais célere de cobrança. Não há ofensa ao contraditório e ampla defesa pois a higidez do título está sujeita ao controle jurisdicional. 2. Recurso não provido¹⁵⁰.

ADMINSITRATIVO. APELAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR DE SUSTAÇÃO DE PROTESTO. AÇÃO ORDINÁRIA. CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. PROTESTO. CABÍVEL. § 1º NO ART. 1º DA LEI 9. 492/1997 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. 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 públicas¹⁵¹.

¹⁴⁷ Vale acrescentar que, recentemente, a Corte de Justiça reiterou o entendimento lançado no acórdão em análise quando do julgamento do Recurso Especial 1.430.442 (DJ 19/02/2014) e do Agravo no Recurso Especial 163.600 (DJ 11/03/2014).

¹⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível 20090304345 SC 2009.030434-5 (Acórdão), Relator: Cid Goulart, Data de Julgamento: 10/03/2014, Segunda Câmara de Direito Público.

¹⁴⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. APL: 92082281220098260000 SP 9208228-12.2009.8.26.0000, Relator: Francisco Bianco, Data de Julgamento: 01/07/2013, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 12/07/2013.

¹⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento 10621130031282001 MG, Relator: Edgard Penna Amorim, Data de Julgamento: 22/05/2014, Câmaras Cíveis / 8ª Câmara Cível, Data de Publicação: 02/06/2014.

¹⁵¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Relator: Luís Alberto D'azevedo Aurvalle, Data de Julgamento: 17/12/2013, Quarta Turma.

É de se notar que, em que pese haver lei permitindo e o Superior Tribunal de Justiça, atento às mudanças legislativas, estar admitindo o protesto de certidão de dívida ativa, ainda se percebem decisões judiciais que o refutam. É dizer, não se enceraram as controvérsias a respeito da matéria em estudo.

Agora, os que são contrários ao instituto têm como principal argumento a inconstitucionalidade¹⁵² da Lei nº 12.767/2012¹⁵³, o que será debatido no próximo tópico, por ter sido supostamente desrespeitado o processo legislativo.

Conquanto ainda haja divergências, diante do novo cenário que se apresenta, a tendência é que se construa uma jurisprudência no sentido da possibilidade do protesto de certidão de dívida ativa, de modo a otimizar a arrecadação dos créditos públicos, fiscais ou extrafiscais.

Em síntese, tendo em vista a edição da Lei nº 12.767/2012, o Superior Tribunal de Justiça, desde o julgamento do Recurso Especial nº 1.126.515 - PR, julgado no dia 03 de dezembro de 2013, vem admitindo o protesto de certidão de dívida ativa, assentando a legitimidade do instituto, sendo que este entendimento está se irradiando sobre os demais tribunais, havendo, pois, uma salutar reação e cadeia.

3.2 Da Constitucionalidade da Lei nº 12.767/2012

Pode-se dizer que a Lei nº 12.767/2012, que incluiu o parágrafo único ao artigo 1º da Lei nº 9.492/1997, para expressamente prever 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, é constitucional.

¹⁵² Nesse sentido, anote-se o seguinte acórdão: AGRAVO DE INSTRUMENTO PEDIDO CAUTELAR INCIDENTAL. Ação declaratória de prescrição c.c. anulatória de lançamentos tributários. Notificação do contribuinte, autor, no curso da demanda, para pagamento de parte dos valores discutidos, sob pena de protesto. Pedido de abstenção de efetivação de protesto. Verossimilhança das alegações e evidência de perigo na demora. Inconstitucionalidade e ilegalidade (BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento 00033902720138260000 SP 0003390-27.2013.8.26.0000, Relator: Nuncio Theophilo Neto, Data de Julgamento: 12/12/2013, 14ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 16/12/2013).

¹⁵³ BRASIL. Lei nº 12.767, de 27 de dezembro 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

Isso porque, o uso de meios extrajudiciais para buscar a satisfação do crédito tributário e não tributário coaduna-se com a Constituição da República Federativa do Brasil e com os avanços legais que se têm buscado para acelerar o processo de execução (Lei nº 11.232/2005) e a cobrança efetiva de tributos, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, é inconteste que, uma vez deliberada, aprovada, promulgada e publicada a lei, presumem-se que todos os seus dispositivos são constitucionais. Demais disso, é inconteste que, no Brasil, não compete à Administração Pública realizar controle repressivo de constitucionalidade. Ou seja, cabe apenas ao Poder Judiciário efetuar o controle repressivo de constitucionalidade dos atos normativos.

Destarte, não competindo à Administração Pública fazer o exame repressivo de constitucionalidade, deve ela cumprir os comandos enunciados na lei. *In casu*, há expressa autorização legal, facultando o encaminhamento pela Administração Pública das suas Certidões de Dívida Ativa a protesto, constituindo-se em meio de cobrança próprio, pela via extrajudicial.

Se assim não fosse, todas as leis, editadas pelo Congresso Nacional e sancionadas pelo Poder Executivo, deveriam, antes de entrar em vigor, ser submetidas ao crivo do Poder Judiciário.

Vale ressaltar que o Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁵⁴, antes mesmo da alteração proposta pela Lei nº 12.767/2012, recomendou à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a atuação neste sentido, ou seja, que:

envide esforços no sentido de avaliar a utilização de mecanismos mais eficientes na cobrança administrativa da dívida ativa do FGTS, tais como cobrança administrativa via boleto bancário ou protesto do título da CDA – Certidão de Dívida Ativa, no sentido de incrementar a recuperação de valores reduzidos (até R\$ 10 mil), evitando a também a prescrição de créditos e aumentando a arrecadação regular pelo efeito da expectativa de cobrança.

Neste sentido, precisas são as palavras de Daniel Sarmiento¹⁵⁵:

a ideia que prevalecia no mundo constitucional até meados do século XX era de que as constituições não eram normas jurídicas, mas proclamações políticas, que se destinavam a inspirar a atuação do legislador. [...] Sob a égide da Constituição de 88, este panorama vem se alterando significativamente. A Constituição ganhou relevo muito maior na vida política e social, e passou a ser vista como norma jurídica pelos seus aplicadores e destinatários. Ela se tornou um ingrediente relevante no equacionamento dos conflitos políticos [...].

¹⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3053/2009 – Plenário. N.º do documento AC-3053-53/09-P. Processo 022.830/2008-5. Ministro Relator: André Luís de Carvalho.

¹⁵⁵ SARMENTO, Daniel. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho*. Rio de Janeiro: Fórum, 2014, *passim*.

Deveras, a referida norma legal, notadamente por ter passado, regularmente, por todo o processo legislativo, ou seja, por ter ultrapassado todas as fases necessárias à legitimação pelo Congresso Nacional, presume-se, plenamente, constitucional.

3.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 5135/2014

A despeito de todo o exposto no item anterior, a Confederação Nacional da Indústria - CNI, entidade sindical de grau superior representativa da indústria brasileira, propôs, no Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI, com pedido de liminar, tendo por objeto o parágrafo único, do artigo 1º, da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997¹⁵⁶, acrescentado pelo artigo 25, da Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012¹⁵⁷, o que é um indicativo de que o protesto de Certidão da Dívida Ativa é um eficiente meio indireto de cobrança.

Por outras palavras, a citada Ação Direta de Inconstitucionalidade tem por escopo obter a declaração de inconstitucionalidade, por vício formal e material, do seguinte dispositivo normativo, o qual veio expressamente contemplar, no rol dos 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:

Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012, artigo 25: A Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 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 públicas¹⁵⁸.

Alega-se que a Inconstitucionalidade deriva de vício de forma por clara ausência de sintonia e pertinência temática com a Medida Provisória nº 577/12, convertida na Lei nº 12.767/2012¹⁵⁹, afrontando o devido processo legislativo, bem como o princípio da separação

¹⁵⁶ BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

¹⁵⁷ BRASIL. Lei nº 12.767, de 27 de dezembro 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

¹⁵⁸ *Idem*.

¹⁵⁹ *Idem*.

dos poderes e, dessa forma, vulnerando os artigos 2º, 59 e 62 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹⁶⁰.

Além disso, sustenta a Confederação Nacional da Indústria que a Inconstitucionalidade decorre, também, de vício material, por afrontar os artigos 5º, incisos XIII e XXXV; 170, inciso III e parágrafo único; e 174, todos da Constituição Federal¹⁶¹ e, ainda, o princípio constitucional da proporcionalidade.

Quanto à tese da inconstitucionalidade formal, é importante notar que não existe vedação absoluta para que uma lei trate de assuntos diversos, ainda mais quando ela é clara quanto a isso, ao colocar em sua ementa a frase "dá outras providências"¹⁶².

Doutro giro, o Supremo Tribunal Federal entende que a sanção política aplica-se àqueles casos em que se aniquila a livre iniciativa do empresário, tais como interdição de estabelecimento¹⁶³, e apreensão de mercadorias¹⁶⁴, por exemplo, situações totalmente estranhas ao propósito do protesto de certidão de dívida ativa.

O protesto de Certidão de Dívida Ativa não impede que os empresários desempenhem regularmente suas atividades. Não tem o fim de obstar, *verbi gratia*, que se acesse o estabelecimento empresarial, que sejam comercializadas mercadorias com a emissão das respectivas notas fiscais. Isso sim seria sanção política.

O efeito é o mesmo que ocorre quando outro particular leva um título de crédito a protesto.

Neste passo, convém transcrever um trecho do voto da Relatora, Desembargadora Leila Mariano, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, na Representação de Inconstitucionalidade nº 0034728-53.2009.8.19.0000, na qual se firmou a constitucionalidade da Lei estadual nº 5.351/2008¹⁶⁵, que autoriza o protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa, *in verbis*:

¹⁶⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

¹⁶¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

¹⁶² BIM, Eduardo Fortunato. *Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa/CDA: Sanção Política ou Direito da administração Pública?* In: Estudos de Direito Tributário em homenagem ao Professor Roque Antonio Carrazza. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 199.

¹⁶³ Nesse sentido, é o teor da Súmula nº 70 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual "é inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo".

¹⁶⁴ Nessa esteira, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula nº 323, *in verbis*: "É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos."

¹⁶⁵ BRASIL. Lei nº 5.351, de 15 de dezembro de 2008. Dispõe sobre medidas para incremento da cobrança de créditos inscritos em dívida ativa do estado do rio de janeiro, altera a lei nº 1582, de 04 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em:

No entanto, vale ressaltar que a cobrança dos créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa não se restringe a modalidade judicial, mediante o ajuizamento de ação de execução fiscal, mas abarca também a cobrança extrajudicial sendo o protesto meio idôneo e eficaz para o incremento e melhor instrumentalização da Procuradoria Geral do Estado no cumprimento de sua atribuição constitucionalmente conferida [...]"

Em verdade, as autorizações estabelecidas no art. 3º da Lei Estadual nº 5.351/08, atinente a efetuação do protesto da certidão da dívida ativa e divulgação dos dados dos créditos inscritos às entidades de proteção ao crédito visa, tão-somente, proporcionar, no tocante à cobrança extrajudicial do crédito inscrito, meios mais diligentes e menos gravosos a Procuradoria Geral do Estado na busca da satisfação dos créditos, principalmente se comparado aos custos de processamento para o erário das execuções fiscais.

Mostra-se equivocada a premissa de que tais medidas importariam em sanções políticas visando constranger o contribuinte inadimplente, na medida que seriam desproporcionais.

Ora, a divulgação de dados de dívidas inadimplidas às entidades de proteção ao crédito é tido como prática legítima e desejada na defesa do crédito privado, ante a eficiência e celeridade no alcance de resultados decorrentes de tal procedimento. Por idêntica razão, e tendo em vista o interesse envolvido, afigura-se igualmente válida a adoção de tal medida na defesa do crédito público¹⁶⁶. (Grifos nossos)

Ademais, consoante debatido no decorrer do presente estudo, viu-se que a redação do *caput* do artigo 1º, da Lei nº 9.492/1997¹⁶⁷ já admitia o protesto de títulos executivos, sejam estes judiciais ou extrajudiciais, como a Certidão de Dívida Ativa. Logo, o acréscimo do parágrafo único ao artigo 1º, da Lei nº 9.492/1997¹⁶⁸ nada acrescentou em termos normativos.

Sequer houve alteração normativa (conteúdo) no que já previa o artigo 1º, da Lei nº 9.492/97. É dizer, o legislador apenas agregou segurança jurídica, ao expressar o que já existia no ordenamento jurídico. Assim, não houve alteração no plano dos significados, mas apenas dos símbolos, o que demonstra que a Lei nº 12.767/2012¹⁶⁹ não pode ser considerada

<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/266c8f1785e6494b8325752400714bca?OpenDocument>> Acesso em: 16 de julho de 2014.

¹⁶⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Representação de Inconstitucionalidade nº 0034728-53.2009.8.19.0000, Relatora, Desembargadora Leila Mariano.

¹⁶⁷ BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

¹⁶⁸ *Idem*.

¹⁶⁹ BRASIL. Lei nº 12.767, de 27 de dezembro 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

como lei nova. Não há efeitos retroativos, apenas esclarecimento daquilo que já era possível normativamente.¹⁷⁰

Portanto, os argumentos lançados na petição inicial pela Confederação Nacional da Indústria não se sustentam. Ademais, ainda que fosse declarada inconstitucional a norma questionada poderia a administração pública continuar levando as Certidões de Dívida Ativa ao protesto. Isso porque, conforme já dito, antes mesmo da edição da Lei nº 12.767/2012¹⁷¹ já havia previsão legal que amparava o protesto de Certidão de Dívida Ativa, o que, na prática, já era feito.

3.4 Experiências com o Protesto de Certidão de Dívida Ativa

Para confirmar que o protesto de Certidão de Dívida Ativa é uma poderosa ferramenta que pode ser utilizada pela Fazenda Pública para recuperar créditos públicos, fiscais ou não fiscais, mormente, aqueles que não ultrapassem o valor de R\$ 50.000,00, convém pontuar alguns dos resultados obtidos pela Advocacia Geral da União até agora. Tais dados, reiterar-se, muito bem demonstram ser o protesto de Certidão de Dívida Ativa um efetivo instrumento de concretização do princípio da eficiência¹⁷².

Com efeito, a Advocacia-Geral da União apresentou balanço do Projeto de Protesto de Certidões de Dívida Ativa das Autarquias e Fundações Públicas Federais no período de dois anos.

De outubro de 2010 a outubro de 2012, na esfera federal, foram encaminhados 11.575 créditos para protesto, dos quais 7.297 foram protestados e 3.199 foram pagos, correspondendo a um percentual de 30,41% referente ao número efetivo.

Com relação aos valores, R\$ 28.919.037,43 foram encaminhados a protesto, dos quais R\$ 14.154.069,86 foram efetivamente protestados e R\$ 11.813.346,59 foram recuperados, atingindo percentual de 44,68% do total. Houve meses, como fevereiro de 2012, em que o índice de recuperação passou de 70%.

Ademais, segundo a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, cerca de 30% dos créditos protestados são quitados em até três dias após a notificação.

¹⁷⁰ BIM, Eduardo Fortunato. *Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa/CDA: Sanção Política ou Direito da administração Pública?* In: Estudos de Direito Tributário em homenagem ao Professor Roque Antonio Carrazza. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 199.

¹⁷¹ *Idem*.

¹⁷² Dados coletados no sítio eletrônico da Advocacia Geral da União-AGU. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/225698>. Acesso em: 17 de junho de 2014.

A estimativa da União é de que exista cerca de um milhão de inscrições com valores menores que o teto estabelecido pelo Ministro da Fazenda para a cobrança judicial¹⁷³. Até dezembro de 2013, foram protestadas 45.610 certidões de dívida ativa e recuperados R\$ 35,6 milhões às contas da União¹⁷⁴.

Por sua vez, o Inmetro¹⁷⁵ iniciou, em 2007, o protesto de sua dívida ativa, dando uma amostra da eficiência arrecadatória do mecanismo. Isso porque, enquanto a arrecadação normal da dívida ativa da União é de cerca de 1% ao ano, nas dívidas do Inmetro enviadas a protesto o índice de recuperação chegou a 42%.

No Rio Grande do Sul, no período de janeiro a julho de 2009, a Procuradoria Federal do Inmetro recebeu cerca de 47,12% de seus créditos por meio do protesto de Certidões de Dívida Ativa, sendo que em vários municípios o sucesso foi de quase 100%.

Vale consignar, outrossim, a experiência do município de São Bernardo do Campo/SP, que deixou de despender, no primeiro semestre de 2012, R\$ 196 milhões em custas de execuções fiscais, em dívidas recuperadas em sede de protesto notarial. Além disso, das Certidões de Dívida Ativa enviadas ao protesto, 85% foram de valores abaixo do valor de alçada da Procuradoria de Execuções Fiscais. Portanto, cerca de R\$ 123.633.326,00 não teriam sido cobrados dos contribuintes pelo fato de o custo do processo judicial ser mais caro que o próprio valor da dívida do devedor-contribuinte¹⁷⁶.

A Fazenda de Porto Alegre/RS, autorizada pela Lei Complementar Municipal nº 686/2011, em projeto-piloto, adotou o protesto de Certidão de Dívida Ativa no ano de 2012, quando foram protestados créditos de Impostos Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS. A medida foi extremamente exitosa, já que 70% dos títulos foram pagos¹⁷⁷.

Como se vê, os números acima, comparados com o processo de execução fiscal - método moroso, burocrático - não dão margem a qualquer tipo de contestação, sendo, patente, pois, a eficiência no resgate dos créditos públicos por meio do protesto de Certidão de Dívida Ativa.

¹⁷³ Atualmente, pela Portaria nº 429, de 4 de junho de 2014, a Procuradora-Geral da Fazenda Nacional estabeleceu como teto das certidões de dívida ativa que podem ser levadas a protesto o valor de R\$ 50.000,00.

¹⁷⁴ Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/266576> Acesso em: 17 de junho de 2014.

¹⁷⁵ In: Jornal Valor Econômico, de 27 de janeiro de 2009 (Legislação & Tributos, p. E1).

¹⁷⁶ Disponível em: <<http://www.segundoprotestosbc.com.br/sbc/notas.asp?id=16>> Acesso em: 17 de junho de 2014.

¹⁷⁷ In: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=170924&CAPITAL+QUER+MANTER+OPCAO+DE+PROTESTO+DA+CERTIDAO+DE+DIVIDA+ATIVA> Acesso em: 09 de junho de 2014.

O contraste de eficiência, celeridade e economicidade mostra-se gritante. Um aumento de êxito muito significativo: um prazo de recebimento de três dias úteis contra, em média, uma década, e um custo elevadíssimo para zero, já que os Estados geralmente recebem isenção do pagamento de custas e emolumentos pelas legislações estaduais.

CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo demonstrar que o protesto de Certidão de Dívida Ativa pela Fazenda Pública é uma medida eficiente que, indiretamente, serve para cobrar os créditos públicos que os administrados devem ao erário.

Com efeito, no decorrer do presente estudo, foi possível verificar que o protesto de Certidão de Dívida Ativa, inicialmente, era refutado pela doutrina e pela jurisprudência, uma vez que carecia ainda de regulamentação legal expressa.

Não obstante, como o passar dos anos, este entendimento começou a se modificar, primeiramente, com decisões judiciais isoladas. Porém, a partir de 2012, notadamente, depois da edição da Lei nº 12.767/2012, este cenário vem mudando, sendo reiteradamente admitido o protesto de Certidão da Dívida Ativa pela Fazenda Pública.

Ulteriormente, no final do ano de 2013, a jurisprudência anterior, no sentido da impossibilidade e desnecessidade do protesto de Certidão de Dívida Ativa, foi definitivamente modificada e passou a admitir tal instituto, alinhando-se à novel lei.

Verificou-se que a existência da Lei de Execução Fiscal não impede que outros meios extrajudiciais sejam utilizados pela Fazenda Pública para a satisfação do crédito público, sendo perfeitamente válida a previsão da Lei nº 9.492/1997.

Demonstrou-se que meios céleres, eficazes e sem custo são aqueles que devem ser mais utilizados para recuperação de crédito, seja de um particular, ou da Administração Pública, que não pode ficar em situação inferior a quem quer que seja. Se toda e qualquer pessoa pode se valer do protesto como meio de recuperação de crédito, por que seria diferente com o Poder Público?

O protesto de certidão de dívida ativa, plenamente compatível com nosso ordenamento jurídico, vem se mostrando um ótimo remédio ao inadimplemento e à profilaxia jurídica, pois é meio simples, célere e eficaz de satisfação de boa parte dos créditos, tenha ou não origem tributária, que não são pagos em seu vencimento.

Outrossim, verificou-se que o protesto de Certidão de Dívida Ativa atende não somente ao interesse da Fazenda Pública, mas também ao interesse coletivo, uma vez que é instrumento apto a inibir a inadimplência do devedor, além de contribuir para a redução do número de execuções fiscais ajuizadas, com vistas à melhoria da prestação jurisdicional e à preservação da garantia constitucional do acesso à Justiça.

Por conseguinte, ressalte-se que o maior beneficiado com esse novo panorama é a sociedade, vez que, conforme já explanado alhures, serão recuperados mais créditos e de uma forma mais célere, gerando recursos que poderão ser, de imediato, investidos em programas sociais, como, por exemplo, melhoria da educação, da saúde e da assistência social.

Além disso, haverá menos processos de execução tramitando no Poder Judiciário, podendo este dar mais atenção a outras questões relevantes pela sociedade, notadamente, as que dependem unicamente de sua intervenção para ser efetivadas.

Reitere-se que as referidas vantagens merecem um destaque especial, pois nelas se encontra a motivação que pode nortear o administrador público em seu trabalho de recuperação dos créditos tributários de forma ágil e não onerosa, por meio do protesto de certidão de dívida ativa. Logo, devem ser adotadas medidas consistentes para que os valores adentrem efetivamente nos cofres públicos e, no que tange ao tema, o protesto de Certidão de Dívida Ativa aparece como a solução que preenche as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em suma, cabe ao administrador público, do pequeno, médio ou do grande Município ou do Estado, optar por quebrar a inércia que torna a máquina burocrática da administração Pública tão difícil de movimentar, focando suas atenções nas simples medidas e procedimentos que poderá adotar para que os créditos, fiscais ou não, sejam recuperados por meio da cobrança extrajudicial, de forma ágil e infinitamente menos onerosa, atendendo não só às exigências da responsabilidade fiscal hoje em dia rigorosamente fiscalizada, como principalmente aos reclamos da sociedade por uma melhor gestão e aplicação dos recursos públicos.

Afinal, consoante leciona José dos Santos Carvalho Filho, nenhum órgão público se tornará eficiente por ter sido a eficiência qualificada como princípio na Constituição. O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos.

Vale registrar que o Poder Judiciário e a sociedade suplicam hoje, ao mesmo tempo em que se quer uma interiorização da justiça como um todo, por alternativas que registrem a possibilidade de redução da judicialização das demandas, por meios não convencionais.

De todo o exposto, conclui-se que os poderes constituídos devem implementar estudos e medidas destinadas a facilitar o acesso à justiça e, *pari passu*, criar e incentivar meios alternativos de solução de litígios, ainda que para isso tenha que se recorrer a atividades de

composição extrajudicial, instituindo outras modalidades que visam conferir solução extrajudicial, ou simples medidas de ampliação de meios, para a arrecadação dos créditos públicos.

Esse fato, além de revelar a desconformidade do modelo atual de cobrança dos créditos públicos com o princípio constitucional da eficiência, gera na sociedade uma sensação de inoperância estatal, especialmente em áreas extremamente sensíveis, além de trazer prejuízos na captação de recursos para a prestação dos serviços públicos.

Nesse compasso, prestando verdadeira homenagem aos princípios constitucionais da moralidade, eficiência administrativa e economicidade, o Estado estabelece o poder/dever da Administração Pública se valer da cobrança administrativa por meio do protesto da certidão de dívida ativa.

Por fim, registre-se que o protesto de certidão da dívida ativa pela Fazenda Pública é possível, legal e que desempenha inestimável colaboração para que seja cumprido o princípio constitucional da eficiência, afastando a Administração Pública do modelo teórico de gestão burocrático e passando a adotar, definitivamente, o gerencial.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Carlos Henrique. *Protesto - Caracterização da Mora - Inadimplemento Obrigacional*. São Paulo: Atlas, 2011.

AFONSO DA SILVA, Virgílio. *O proporcional e o razoável*. RT 798/23-50, São Paulo: RT, 2002.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 19ª ed. São Paulo: Método, 2011.

AMADEI, Vicente de Abreu. *Introdução ao Direito Notarial e Registral*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *O protesto de CDA como mecanismo alternativo de cobrança de créditos tributários de pequena monta no estado de Minas Gerais*. RDDT nº 211/137, abr/2013.

BIM, Eduardo Fortunato. *A juridicidade do protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa*. RDDT157/45, out/08.

_____. *Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa/CDA: Sanção Política ou Direito da administração Pública? In: Estudos de Direito Tributário em homenagem ao Professor Roque Antonio Carrazza*. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRANDÃO, Mário Alberto. *Protesto de Certidão da Dívida Ativa: Opção ágil e legal*. Disponível em: <<http://www.1protestodecampogrande.com.br/CorpoNoticia.cfm?idNoticia=82>> Acesso em: 09 de julho de 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

_____. Lei nº 5.351, de 15 de dezembro de 2008. Dispõe sobre medidas para incremento da cobrança de créditos inscritos em dívida ativa do estado do rio de janeiro, altera a lei nº 1582, de 04 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em:<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/266c8f1785e6494b8325752400714bca?OpenDocument>> Acesso em: 16 de julho de 2014.

_____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869compilada.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

_____. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

_____. Lei nº 9.159, de 09 de julho de 2004. Altera dispositivos das Leis nos 7.014, de 04 de dezembro de 1996, 4.826, de 27 de janeiro de 1989, 3.956, de 11 de dezembro de 1981, 7.025, de 24 de janeiro de 1997 e 7.979, de 05 de dezembro de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=120891>> Acesso em: 16 de julho de 2014.

_____. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

_____. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm> Acesso em: 11 de julho de 2014.

_____. Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

_____. Lei nº 12.767, de 27 de dezembro 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm> Acesso em: 17 de julho de 2014.

_____. Lei nº 13.376, de 29 de setembro de 2003. Autoriza a Fazenda Pública Estadual a protestar as certidões de dívida ativa correspondentes aos créditos tributários e não-tributários do estado do Ceará e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.deloitte.com.br/publicacoes/2003all/102003/icmsestados/lei13376.pdf>> Acesso em: 16 de julho de 2014.

_____. Lei nº 19.971, de 27 de dezembro de 2011. Altera as Leis nº 15.424, de 30 de dezembro de 2004, e nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975, autoriza o não ajuizamento de execução fiscal, institui formas alternativas de cobrança e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2011/119971_2011.htm>
Acesso em: 16 de julho de 2014.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado*. Brasília: MARE, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Da Administração Pública burocrática à gerencial*. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BUENO, Sérgio Luiz José. *O Protesto de Títulos e outros Documentos de Dívida*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2011.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Manual de Direito Comercial: Direito de Empresa*. 26ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DAROLD, Ermínio Amarildo. *Protesto cambial: duplicatas x boleto*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014.

FARIAS, Rui Barros Leal. *A inconstitucionalidade do protesto de Certidões da Dívida Ativa*. Revista Dialética de Direito Tributário 126/54-60. São Paulo, Dialética, 2006.

GUÉRCIO NETO, Arthur Del; LAMANAUSKAS, Milton. *O protesto de certidões de dívida ativa e a eficiência administrativa*. In: Estudos Avançados de Direito Notarial e Registral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MACHADO, Hugo de Brito. *Protesto de Certidão de Dívida Ativa*. In: Revista Dialética de Direito Tributário 130/34-40. São Paulo, Dialética, 2006.

MARINI, C. *Gestão Pública: o debate contemporâneo*. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães n° 7, 104, 2003.

MARTINS, H. F. *Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração*. Revista do Serviço Público, V. 48, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAES, Emanuel Macabu. *Protesto Extrajudicial: Direito Notarial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

_____. *Protesto Notarial: títulos de crédito e documentos de dívida*. São Paulo: Saraiva, 2014.

NEGRÃO, Ricardo. *Manual de Direito Comercial e de Empresa*. 11ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PALUDO, Augustinho Vicente. *Administração Pública*. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 16ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

PEDROSO, Regina. *Estudos Avançados de Direito Notarial e Registral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PINHO, Themístocles; VAZ, Ubirayr Ferreira. *Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívidas: Princípios Fundamentos e Execução*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2007.

REALE Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIBEIRO, Cláudio Barroso. *Protesto de Créditos Públicos Inscritos ou Não em Dívida Ativa*. São Paulo: Ed. NDJ, 2002.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho*. Rio de Janeiro: Fórum, 2014.

SECCHI, Leonardo. *Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública*. In: Revista Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, mar./abr. 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *O proporcional e o razoável*. RT, São Paulo, ano 91, n. 798, abr. 2002.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Contratos em Espécie*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DECISÕES JUDICIAIS E ADMINISTRATIVAS:

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo 1316190/PR. Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima. Primeira Turma. Julgado em 17/05/2011, DJe de 25/05/2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.298.407/DF. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, Data de Julgamento: 23/05/2012, Primeira Seção. Data de Publicação: DJe 29/05/2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento 1302442, Relator: Ministro Hamilton Carvalhido, publicado no DJe em 07/06/2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.011.040/PB, Rel. Min. Luís Felipe Salomão, DJe de 10-4-2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. RMS 31.859/GO, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 1/7/2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 694.766/RS, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, 4.ª Turma, j. 06.05.2010, DJe 24.05.2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1093601/RJ, 2ª Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJe de 15-12-2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. RMS 17.400-SP, rel. para o acórdão Min. Adilson Vieira Macabu (convocado), 5ª Turma, j. 21.6.2011, DJe 3.11 .2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 750.805-RS, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, 3ª Turma, j. 14.2.2008, DJe 16.6.2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1126515 PR 2009/0042064-8, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 03/12/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/12/2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento 81681 MG, Relator: Min. Rafael Mayer, Data de Julgamento: 24/02/1981, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 27-03-1981.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 403205 / RS, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 19-05-2006 PP-00043.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3053/2009 – Plenário. N.º do documento AC-3053-53/09-P. Processo 022.830/2008-5. Ministro Relator: André Luís de Carvalho.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Tribunal Pleno. Consulta TC-41.852/026/10. Sessão de 08/02/2012.

_____. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/comunicado-sdg-n-232013>> Acesso em 08 de julho de 2014.

_____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento 10621130031282001 MG, Relator: Edgard Penna Amorim, Data de Julgamento: 22/05/2014, Câmaras Cíveis / 8ª Câmara Cível, Data de Publicação: 02/06/2014.

_____. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Órgão Especial, Rplnconst 0034728-53.2009.8.19.0000, j. 31.1.2011, DJe 26.3.2012.

_____. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Representação de Inconstitucionalidade nº 0034728-53.2009.8.19.0000, Relatora, Desembargadora Leila Mariano.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível 20090304345 SC 2009.030434-5 (Acórdão), Relator: Cid Goulart, Data de Julgamento: 10/03/2014, Segunda Câmara de Direito Público.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Agravo de Instrumento n. 2013.034281-2, de São Lourenço do Oeste Relator: Des. Subst. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, julg. em 09/04/2014.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento 00033902720138260000 SP 0003390-27.2013.8.26.0000, Relator: Nuncio Theophilo Neto, Data de Julgamento: 12/12/2013, 14ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 16/12/2013.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação 597.617-5/4-00, São Bernardo do Campo.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação 9076622-26.2007.8.26.0000. Voto 740/2011 - Campos do Jordão.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação 9152204-08.2002.8.26.0000. 14ª Câmara. Dir. Pub. Rel. Des. João Alberto Pizarini. Comarca de São Bernardo do Campo.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Órgão Especial. Agravo Regimental 126.917-0/6-01. Rel. Celso Limongi. Corregedor Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Parecer 076/05-E. Processo CG 864/2004.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Órgão Especial, voto no Agravo Regimental 126.917, AR 126.917, j. 22.3.2006.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. APL: 92082281220098260000 SP 9208228-12.2009.8.26.0000, Relator: Francisco Bianco, Data de Julgamento: 01/07/2013, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 12/07/2013.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Relator: Luís Alberto D'azevedo Aurvalle, Data de Julgamento: 17/12/2013, Quarta Turma.

_____. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Agravo de Instrumento nº 0017759-98.2013.4.03.0000/SP. Relator: Juiz convocado Márcio Mesquita; julgado em 05/05/2014.