

Artigo

A possibilidade do protesto da Certidão de Dívida Ativa e o entendimento do Supremo Tribunal Federal

The possibility of protesting the Certificate of Active Debt and the understanding of the Federal Supreme Court

Halana de Figueiredo Souza Andrade¹

¹Advogada. Graduada pela Universidade Católica de Pernambuco. Especialista em direito tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributário e em direito público pelo Instituto Damásio de Direito. E-mail: halanafigueiredo@hotmail.com.

Submetido em: 01/11/2024, revisado em: 07/12/2024 e aceito para publicação em: 02/01/2025.



Resumo: O artigo tem como foco o estudo do protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa tributária (CDA), utilizando o método dedutivo, com base na análise e interpretação de textos relacionados ao tema. O trabalho examina os aspectos constitucionais desse ato, confrontando críticas acadêmicas e práticas jurídicas com entendimentos doutrinários e jurisprudenciais mais recentes, incluindo a sedimentação do posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre sua viabilidade. O principal objetivo é demonstrar que o protesto é um ato legítimo e constitucional, configurando-se como uma alternativa viável e eficiente para a arrecadação de créditos pela Administração Pública, especialmente diante da crise de morosidade no Poder Judiciário causada pela ineficiência do sistema de execução fiscal brasileiro.

Palavras-chave: Certidão de Dívida Ativa; Crédito; Execução Fiscal; Protesto Extrajudicial.

Abstract: The article focuses on the study of the extrajudicial protest of the CDA, employing the deductive method based on the analysis and interpretation of texts related to the topic. The study examines the constitutional aspects of this act, comparing academic critiques and legal practices with more recent doctrinal and jurisprudential interpretations, including the consolidation of the Supreme Court position on the feasibility of its application. The main objective is to demonstrate that the protest is a legitimate and constitutional act, serving as a viable and efficient alternative for public administration to recover debts, especially in light of the delays in the Judiciary caused by the inefficiency of the Brazilian tax enforcement system.

Keywords: Active Debt Certificate; Credit; Tax Enforcement; Extrajudicial Protest.

INTRODUÇÃO

A notificação extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA) vem se estabelecendo como um instrumento importante para a Administração Pública na procura por eficácia na recuperação de créditos fiscais. Em face dos obstáculos do sistema de execução fiscal do Brasil, marcado por elevados níveis de lentidão e custos operacionais elevados, o protesto surge como uma opção viável e constitucionalmente amparada, que se alinha ao princípio da eficiência estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal. Este mecanismo, além de auxiliar na rápida arrecadação, tem como objetivo aliviar o Judiciário, diminuindo o excesso de processos fiscais.

A inclusão do protesto de CDAs pela Lei no 12.767/2012 contribuiu para acalmar debates jurisprudenciais e doutrinários que antes discutiam a legitimidade deste processo. Apesar de tal ação ter enfrentado resistência, ela foi implementada.

O protesto da CDA, além de assegurar maior eficácia ao sistema tributário, desempenha um papel significativo na promoção da transparência e publicidade no procedimento de recuperação de créditos públicos. A ação possibilita a inclusão de devedores inadimplentes no Cadastro de Inadimplentes (CADIN), promovendo negociações extrajudiciais e simplificando o pagamento voluntário de dívidas. Este procedimento também garante a defesa ampla e o contraditório, permitindo ao devedor

recorrer à justiça para contestar a dívida ou o protesto em si.

Por fim, a implementação do protesto extrajudicial como política pública é um progresso rumo à maior eficiência administrativa e à economia de processos. O protesto, ao se estabelecer como uma prática válida e eficaz, reforça o compromisso da Administração Pública com a administração responsável e a melhoria contínua.

DESENVOLVIMENTO

Diante da inscrição do débito na dívida ativa e a emissão de sua devida certidão, como título executivo extrajudicial, eivado de presunção de certeza e liquidez, vê-se a execução fiscal como o meio clássico de cobrança deste crédito. Entretanto, o parágrafo único do artigo primeiro da Lei n. 9492/1997, o qual regulamenta protesto de títulos e outros documentos da dívida, alterado pela Lei n. 12.767 de 27/12/2012, mudou esta perspectiva, passando a permitir expressamente o protesto em cartório da certidão da dívida ativa.

Esta modificação legislativa ratificou a prática já adotada pela Administração Pública, que utilizava o protesto extrajudicial para cobrança de créditos antes da implementação do parágrafo único. A alegação da fazenda sobre a possibilidade de tal ato tinha com base a expressão

“outros documentos da dívida” do artigo primeiro da referida Lei n. 9492/1997 e nos artigos 585 e 867, do Código de processo Civil de 1973, hoje equivalentes aos artigos 784 cumulado com o artigo 726, ambos do CPC/15.

Além disto, a alteração legitimou de vez por todas a portaria 321/2006 da Procuradoria da Fazenda Nacional, que preceitua:

Art. 1º As Certidões de Dívida Ativa da União, especialmente aquelas cujos valores não ultrapassem o limite estabelecido pela Portaria MF nº 49, de 1º de abril de 2004, poderão ser levadas a protesto, antes do ajuizamento da ação de execução fiscal. Parágrafo único. A Coordenação-Geral da Dívida Ativa da União expedirá as orientações concernentes ao disposto no caput deste artigo.

A referida mudança inclui explicitamente, no rol de títulos sujeitos a protesto em cartório, as Certidões de Dívida Ativa (CDA). Surge, em consequência disso, um novo quadro institucional com reflexos em vários ramos das ciências jurídicas, como o tributário, empresarial e administrativo.

Mesmo antes do advento da Lei n. 12.767/12 havia grande discursão entre os operadores de direito, fossem eles juristas, advogados ou magistrados quanto a possibilidade do ato de protesto extrajudicial destas certidões, havendo muita resistência daqueles a quem a CDA se dirige. Deste modo, a modificação afetou diversos interesses, alcançando as pessoas jurídicas de direito público, de onde se originam as CDA's, e as pessoas jurídicas de direito privado e os contribuintes em geral, destinatárias destes títulos de dívida.

Além da intenção expressa do legislador por permitir que as certidões de dívida ativa emitidas pelo Poder Público fossem protestadas com a intenção de incrementar a sua arrecadação, não se vislumbra qualquer dispositivo legal que impeça tal ato. Assim, não há motivo de restringir o protesto apenas ao campo de direito privado.

Ao contrário do que já foi muito discutido, a inscrição de inadimplência na dívida ativa do crédito da Fazenda Pública e o posterior protesto extrajudicial do

título gerado, acarretando o cadastramento do contribuinte no Cadastro Federal de Inadimplentes (CADIN) não fere o ordenamento pátrio. Este ato, por sua vez, é expressamente permitido pelo Código Tributário Nacional, em seu artigo 198, parágrafo 3º, inciso II e na Lei n. 11.457/2007, em seu artigo 46.

Em viés oposto ao alegado, tal ato, ocasiona uma publicidade que desemboca na celeridade da cobrança dos créditos públicos. Há, assim, um prestígio do princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal.

É importante entender o princípio da eficiência como a procura do Estado pela produtividade, sendo imperativa a execução dos serviços públicos com presteza e perfeição e rendimento funcional. Deve a Administração Pública recorrer aos meios que sejam suficientes para obtenção da boa qualidade na execução das atividades que estejam a seu cargo, prezando também pelo bom desempenho de sua atuação. Neste sentido, leciona Gilmar Mendes:

Não apenas a perseguição e o cumprimento dos meios legais e aptos ao sucesso são apontados como necessários ao bom desempenho das funções administrativas mas também o resultado almejado. Com o advento do princípio da eficiência, é correto dizer que a Administração Pública deixou de se legitimar apenas pelos meios empregados e passou – após a Emenda n. 19/98 – a legitimar-se também em razão do resultado obtido.

Consoante esta vantagem da utilização do protesto em face do princípio da eficiência, foi publicado pela Presidência da República informativo expondo a ineficácia expressiva do sistema de execução fiscal. Fora exibido que a monta de dívida ativa da União totalizava cerca de R\$ 1.118.880.862.917,07, relativo a 9.632.301 inscrições em dívida ativa. Em 2011, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), publicou estudo sobre a execução fiscal no Brasil e o Impacto o Judiciário, baseando em pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apresentando o preocupante quadro atual. Foi mostrado no estudo que a taxa de congestionamento de execução fiscal varia, em média, de 77% a 92%, entre a Justiça Federal e Estadual, respectivamente. Também foi exposto na pesquisa que o custo unitário total de uma ação de execução fiscal, o qual

tem como exequente a Procuradoria da Fazenda Nacional (PGFN), é de R\$ 5.606,67 (cinco mil, seiscentos e seis reais e sessenta e sete centavos), durando cerca de 9 anos, 9 meses e 16 dias para concluir-se, no qual apenas certa de 25,8% das demandas geram a recuperação integral do crédito para a PGFN. Deste modo, concluiu-se que o valor mínimo economicamente justificável para promover judicialmente o executivo fiscal é de R\$ 21.731,45 (vinte e um mil, setecentos e trinta e um real e quarenta e cinco centavos).

Diante destes dados, observa-se a ineficiência prática da execução fiscal para a recuperação do crédito público de baixo valor.

E em respeito aos ideais de maior eficiência e menor custo na atuação do poder público, como já exposto, deve-se utilizar meios de maior proveito na recuperação destes créditos. Assim, vê-se que o protesto da CDA é a medida eficaz, admissível e necessária para a arrecadação célere dos créditos públicos e manutenção das receitas, em pro do interesse público.

Neste sentido, o Procurador Federal Felipe Regis de Andrade Caminha, em seu artigo A possibilidade de protesto extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa pela Fazenda Pública, expõe que:

A utilização do protesto, contudo, antes do ajuizamento da execução fiscal, como visto acima, mostra-se capaz de aumentar bastante a recuperação dos créditos públicos. Trata-se o protesto, dessa maneira, de mecanismo extremamente eficaz e célere, cuja implementação será extremamente benéfica à Fazenda Pública, interessada em arrecadar seus créditos.

Além do mais, a hipótese de a CDA ser levada a protesto, traz uma situação extremamente favorável ao Poder Judiciário, vez que acarretaria uma diminuição exponencial na quantidade de execuções fiscais ajuizadas. Esta alternativa geraria uma melhora em relação aos índices de congestionamento do judiciário apresentado anteriormente, além de diminuir gastos decorrentes de criação e movimentação de processos.

A Procuradora Federal Renata Espindola Virgílio concorda com este entendimento, quando diz:

Assim, a medida serve como mais uma atuação sobre a

pessoa do devedor, na tentativa de se chegar a um consenso com este, em especial nos casos de dívidas não muito altas, que ensejariam execuções fiscais antieconômicas, prestigiando o princípio da economia processual, pois a propositura de demandas judiciais desse tipo muitas vezes tem um custo maior que o próprio débito original e, em vista do devido processo legal, devem ser processadas pelo Judiciário, o que contribui, ainda mais, para o inchaço de sua estrutura.

Verifica-se, então, a necessidade da utilização do protesto extrajudicial da CDA, pois caso houvesse o seu impedimento, seria como o Poder Judiciário admitisse que poderia arcar com todas Execuções Fiscais que ingressam no referido Poder. Entretanto, como já exaustivamente exposto, isto não é verdade. Vê-se, o protesto, então, como alternativa viável e adequada para a situação atual da recuperação do crédito público, tornando o sistema mais eficiente. Tanto é verdade tal percepção, que foi recomendado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a utilização deste mecanismo de cobrança a dívida.

Um dos maiores impasses para a utilização do protesto extrajudicial pela Fazenda afim de recuperar créditos de forma pacífica são as alegações de existência de sanções políticas neste ato.

Inicialmente faz-se necessário determinar o que se considera sanção política em questão tributária. Em julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 137/DF, o Ministro Joaquim Barbosa, do Supremo Tribunal Federal concluiu que:

2. Alegada violação do direito fundamental ao livre acesso ao Poder Judiciário (art. 5.º, XXXV da Constituição), na medida em que as normas impedem o contribuinte de ir a juízo discutir a validade do crédito tributário. Caracterização de sanções políticas, isto é, de normas enviesadas a constranger o contribuinte, por vias oblíquas, ao recolhimento do crédito tributário.

3. Esta Corte tem historicamente confirmado e garantido a proibição constitucional às sanções políticas, invocando, para tanto, o direito ao exercício de atividades econômicas e profissionais lícitas (art. 170, par. ún., da Constituição), a violação do devido processo legal substantivo (falta de proporcionalidade e razoabilidade de medidas gravosas que se dispõem a substituir os mecanismos de cobrança de créditos tributários) e a violação do devido processo legal manifestado no direito de acesso aos órgãos do Executivo ou do Judiciário tanto para controle da validade dos créditos tributários, cuja inadimplência pretensamente justifica a nefasta penalidade, quanto para controle do próprio ato que culmina na restrição. [...]

Neste sentido, as sanções políticas seriam formas oblíquas de cobrança do crédito tributário pelo Estado, configurando a inviabilidade, de forma ilegítima, da atividade econômica lícita, a criação de óbices inaceitáveis do acesso ao Poder Judiciário e de sua utilização desproporcional.

Todavia, o ato de protestar CDAs não configura sanções políticas, como será explanado a pouco. Trata apenas de forma alternativa de incrementar a arrecadação, estimulando o cumprimento de obrigações de pagar os créditos, de maneira correspondente às dívidas na esfera privada. O fato de o erário ser o credor da dívida, não configura diferença substancial em relação aos demais títulos da dívida, não havendo nenhum embaraço ético ou jurídico na utilização deste meio de cobrança.

Isto posto, há de se rebater conclusões equivocados sobre o protesto extrajudicial de CDAs. Inicialmente, vale explicitar que tal medida não viola o princípio da preservação da empresa, pois embora exista protesto para fins falimentares, este não pode ser confundido com o protesto que visa a quitação o débito decorrente da CDA.

Como vem sendo exposto, o ordenamento brasileiro está superando a concepção clássica que protestos falimentares e cambiais são exclusivos. Assim, observa-se que o protesto de CDA, incluído na

abrangência da expressão “outros documentos da dívida”, configura modalidade de protesto diversa, o qual é facultativo e não possui finalidade específica cambial ou falimentar. Além do mais, vale ressaltar que o erário não possui interesse no requerimento de falência de empresas privadas, vez que, de acordo com o artigo 186 do Código Tributário Nacional, este valor cobrado teria certa preferência na classificação de ordem de pagamento dos créditos concursais do artigo 83 da lei nº 11.101/05, por ser priorizado em relação aos demais, salvo no caso de créditos extra concursais, derivados de legislação do trabalho, até 150 salário mínimos e de garantia real.

Desta maneira, resta claro que o requerimento de falência não se correlaciona com o protesto de CDA, devido a falta de interesse do Estado neste ponto. Assim, esta atitude não vem sendo utilizada como instrumento de coação para a cobrança e conseqüentemente não impedindo a continuidade de atividade econômica do protestado, prescrito no artigo 5º, inciso XIII da Constituição Federal.

Quanto ao argumento de lesão ou ameaça de lesão à ampla defesa e ao acesso ao Poder Judiciário, também não prospera. O protesto de CDA não impede o contribuinte em momento algum de se socorrer do judiciário, tanto para contestar a juridicidade do protesto, como para debater a dívida oriunda da inscrição de crédito em dívida ativa. Neste mesmo sentido, há entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

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.

13. A possibilidade do protesto da CDA não implica ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante provocação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a

protesto.

Além do mais, a possibilidade de propositura de ações referente ao protesto de CDA já está tão consolidada, que atualmente, de acordo com Eduardo Fortunato Bim, não há nada que impeça o ingresso de pedido judicial requerendo indenização por protesto indevido.

Deste modo, não se vê qualquer obstáculo do acesso ao poder judiciário, que, de acordo com a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, deve ser interpretado como garantia de acesso à justiça. Deste modo, não há violação dos preceitos constitucionais de não afastamento do Poder Judiciário, previstos no artigo 5º, XXXV, artigo 170, III e parágrafo único e artigo 174 da Constituição Federal.

E por fim, o protesto destas certidões não caracterizam um desequilíbrio entre a Fazenda e o contribuinte. Para a ocorrência deste possível desequilíbrio, deveria haver uma disparidade desproporcional entre a Fazenda e o protestado, entretanto o erário atua em condições equivalentes à particulares que se utilizam do protesto, pois uma vez que possuem o título líquido certo e exigível, realizam o protesto de forma devida.

Além do mais, na extração da CDA a participação do contribuinte é presumida, em que na maioria dos casos, o contribuinte fornece as informações, através do lançamento por homologação. A partir disto, a Fazenda Pública formaliza um procedimento administrativo obrigatório e vinculado de constituição do crédito, regido pela Constituição Federal, e pelo Código Tributário Nacional. Assim, o contribuinte possui a possibilidade de se manifestar, quitar o débito ou garanti-lo antes do protesto. Deste modo, diante um protesto da CDA, não é legítima a alegação, pela parte passiva da obrigação, de que houve surpresa ou abuso de poder, sendo esta, uma adoção de medida legítima para satisfação do erário público, de forma análoga ao que ocorre no protesto de particulares. Assim, se houvesse alguma disparidade entre as partes desta relação, o protesto do âmbito privado também deveria ser contestado.

Diante destes argumentos, cabe reafirmar a inexistência do caráter de sanção política do protesto das certidões de dívida ativa. Este ato não caracteriza restrições e proibições ao contribuinte, afim de obrigá-lo a pagar o débito. Diferentemente das hipóteses das súmulas 70 e 323 do STF, o protesto não é uma coerção indireta para o pagamento, mas sim uma prática

adequadamente admitida pelo ordenamento jurídico, sendo faculdade da Administração Pública, para melhor recuperar seu crédito.

Em 2014, foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade, pela Confederação Nacional da Indústria pleiteando que seja suspensa a eficácia do parágrafo único do artigo primeiro da lei nº 9492/1997, julgando-o inconstitucional, a fim de invalidar protestos extrajudiciais de CDAs.

Ao expor uma possível inconstitucionalidade por vício formal e material, foi alegado na peça inicial da ADI que o protesto de CDA como claro exemplo de desvio de finalidade, de uso de meio inadequado e desnecessário à finalidade para a qual o protesto, em tese, se destina. Assim, levando à discursão entendimento sumulado do STF que é inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

Diante deste debate, vale salientar que o Supremo Tribunal de Justiça até o ano de 2013, entendia pela falta de interesse que justificasse o protesto da Certidão de Dívida Ativa, visto que existe instrumento de cobrança específico. A Ministra Eliana Calmon, em decisão análoga, proferiu voto, em sede de Recurso Especial decidindo que a certidão de dívida ativa não geraria sequer dano moral, por se tratar de ato desnecessário e inócuo. Entretanto, a segunda turma do STJ, em julgamento do Recurso Especial 1.126.515, em dezembro de 2013, mudou sua percepção sobre o tema, admitindo a realização do protesto, como pode ser observado:

11. A inscrição em dívida ativa, de onde se origina a posterior extração da Certidão que poderá ser levada a protesto, decorre ou do exaurimento da instância administrativa (onde foi possível impugnar o lançamento e interpor recursos administrativos) ou de documento de confissão de dívida, apresentado pelo próprio devedor (e.g., DCTF, GIA, Termo de Confissão para adesão ao parcelamento, etc.). 12. O sujeito passivo, portanto, não pode alegar que houve "surpresa" ou "abuso de poder" na extração da CDA, uma vez que esta

pressupõe sua participação na apuração do débito. Note-se, aliás, que o preenchimento e entrega da DCTF ou GIA (documentos de confissão de dívida) corresponde integralmente ao ato do emitente de cheque, nota promissória ou letra de câmbio. 13. A possibilidade do protesto da CDA não implica ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante provocação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a protesto. 14. A Lei 9.492/1997 deve ser interpretada em conjunto com o contexto histórico e social. De acordo com o "II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo", definiu-se como meta específica para dar agilidade e efetividade à prestação jurisdicional a "revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo". (...) 16. A interpretação contextualizada da Lei 9.492/1997 representa medida que corrobora a tendência moderna de intersecção dos regimes jurídicos próprios do Direito Público e Privado. A todo instante vem crescendo a publicização do Direito Privado (iniciada, exemplificativamente, com a limitação do direito de propriedade, outrora valor absoluto, ao cumprimento de sua função social) e, por

outro lado, a privatização do Direito Público (por exemplo, com a incorporação - naturalmente adaptada às peculiaridades existentes - de conceitos e institutos jurídicos e extrajurídicos aplicados outrora apenas aos sujeitos de Direito Privado, como, e.g., a utilização de sistemas de gerenciamento e controle de eficiência na prestação de serviços). 17. Recurso Especial provido, com superação da jurisprudência do STJ. (grifos nossos)

Esta nova tese do STJ passou a ser adotada, a partir daí, como modelo para novos julgamentos que abordassem a questão, além de orientar entendimentos diversos. Nesta mesma linha de percepção, a Procuradoria Geral da República emitiu o parecer, opinando pelo não reconhecimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.135/DF, com os seguintes fundamentos de mérito:

3. Protesto de certidões de dívida ativa (CDAs) consubstancia medida necessária à recuperação do crédito público de modo eficaz, conforme recomendações do Tribunal de Contas da União e do Conselho Nacional de Justiça. Realiza os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade na atuação do poder público e contribui para evitar que se amplie o congestionamento do Poder Judiciário. 4. O protesto de CDAs não configura sanção política, à luz da jurisprudência do STF segundo a qual sanção política é medida administrativa que inviabilize a atividade econômica, impeça apreciação do Poder Judiciário ou possua contornos desproporcionais. 5. Esse protesto não afronta

os arts. 5.º, XXXV, 170, III e parágrafo único, e 174 da Constituição da República. Não há na Constituição preceito que vede protesto extrajudicial pelo poder público. 6. Parecer pelo não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade. No mérito, pela improcedência do pedido.

E o CNJ, neste sentido também, se posicionou pela legitimidade de protesto extrajudicial de CDA:

CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. PROTESTO EXTRAJUDICIAL.

CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. LEGALIDADE DO ATO EXPEDIDO.

Inexiste qualquer dispositivo legal ou regra que vede ou desautorize o protesto dos créditos inscritos em dívida ativa em momento prévio à propositura da ação judicial de execução, desde que observados os requisitos previstos na legislação correlata. (...)

Ocorre que em 09/11/2016 fora julgada a ADI proposta pela Confederação Nacional da Indústria, em que a Suprema corte entendeu improcedente o pedido formulado, afastando as alegações de inconstitucionalidades formais e materiais.

Assim, ficou fixado a seguinte tese:

O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política.

No julgamento foi entendido pela maioria dos ministros da Corte Suprema que somente pode ser considerada “sanção política”, a qual é vedada pelo Tribunal, medida coercitiva do recolhimento do crédito tributário que restrinja direitos fundamentais dos contribuintes de forma desproporcional e irrazoável, qual coisa que não ocorre no caso debatido neste trabalho, vez que não há efetiva restrição a direitos fundamentais dos contribuintes, inexistente afronta ao devido processo legal e nem ao princípio da proporcionalidade.

Desta forma, a percepção de a CDA ser requisito primordial para a propositura da ação de execução fiscal, não torna o protesto da certidão que exprime a dívida para como erário um instituto incompatível com os preceitos constitucionais. A existência de outros meios de cobranças de créditos por parte da Fazenda Pública, tal como o arrolamento de bens (instrumento apto para assegurar a satisfação do crédito), não reveste o protesto de ilegitimidade, uma vez que a cobrança do crédito público é um dever-poder jurídico imposto à Administração Pública, o qual deve buscar o resultado de forma mais eficiente.

Assim, o protesto de certidão de dívida ativa pela Fazenda Pública devido falta de pagamento é completamente possível

Além do mais, seguindo o entendimento do doutrinador Sérgio Luiz José Bueno, em seu livro *O protesto de Títulos e Outros Documentos da Dívida*, é possível afirmar que posicionamentos contrários ao ato de protestar a certidão de dívida ativa “seguem na direção oposta aos ventos da modernização e agilidade, pois o interesse público haveria de reclamar o recebimento rápido de créditos tributários”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, percebe-se que o protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa (CDAs) é um progresso notável na melhoria dos métodos de recuperação de créditos pela Administração Pública. Este procedimento, fundamentado no princípio da eficiência, proporciona uma resposta eficiente aos desafios do sistema de execução fiscal do Brasil, particularmente em face da lentidão judicial e dos altos gastos processuais. O protesto, além de garantir agilidade, promove a transparência na cobrança de créditos públicos e estimula a solução extrajudicial de disputas.

A avaliação da legislação relevante, juntamente com a avaliação das recentes decisões judiciais, confirma a constitucionalidade e a legitimidade do protesto de CDAs. O Supremo Tribunal Federal reiterou que essa ação não representa uma punição política, nem limita direitos essenciais dos contribuintes, como o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Um outro ponto importante é o efeito benéfico do protesto no Poder Judiciário. Esta prática, ao diminuir o número de execuções fiscais propostas, auxilia na redução

do acúmulo de processos, liberando fundos judiciais para questões de maior complexidade e importância social. Além disso, ao aliviar os cofres públicos das despesas associadas às execuções fiscais de valor reduzido, o protesto aumenta a eficácia econômica da administração pública.

Por fim, enfatiza-se a relevância de estabelecer o protesto extrajudicial como uma política pública focada no bem comum. A implementação dessa ação, ao invés de ser uma ação coercitiva ou punitiva, evidencia a procura por soluções inovadoras e equilibradas no contexto da gestão fiscal. A melhoria constante e a utilização consciente deste instrumento são essenciais para assegurar sua efetividade.

REFERÊNCIAS

ALVES, Renato de Oliveira. **Execução Fiscal – comentários à Lei n. 6830, de 22/09/1980**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 20ª Ed., 2014.

AMEDEI, Vicente Abreu. DIP, Ricardo (coordenador). **Introdução ao Direito Notarial e Registral**. Porto Alegre: Fabris Editor IRIB, 2004.

ASSIS, Arakem. Manual da Execução. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 18ª Ed., 2016.

BALEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**, atualizadora Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 12ª Ed., 2013.

BIM, Eduardo Fortunato. A juridicidade do protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa. **Revista Dialética de Direito Tributário n° 157**, de 2008.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Manual de Execução Fiscal**. Brasília, 2001. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/12967685/manual-de-execucao-fiscal-conselho-da-justica-federal>

Acessado em: 05/03/2019.

BRASIL, 2014. **Manifestação da Advocacia Geral da União sobre Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 5.135/DF**. Disponível em: <https://www.agu.gov.br/page/download/index/id/24728218>. Acessado em: 05/03/2019

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n° 1.256.566/MS**. Relator: NORONHA, João Otávio. Publicado no DJ: 01/04/05

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 173/DF**. Relator Ministro.

JOAQUIM BARBOSA. DJ. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.135/DF**. Relator Ministro Roberto Barroso. Requerente: Confederação Nacional Da Indústria (CNI).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial 1.126.515/PR**. Rel.: Min. HERMAM BENJAMIN. 3/12/2013, un. DJ 16/12/2013.

BRASIL. **Relatório da Procuradoria-Geral da República n° 3.604/2015**, sobre ação direta de inconstitucionalidade n° 5.135/DF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=5901445&ext=.pdf>. Acessado em: 05/03/2019

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp. n°287.824/MG**, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ de 20/02/2006

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp. n° 1.093.601/RJ**, Rel. Eliana Calmon, DJ de 15/12/2008

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp. 1126515/PR**, Rel. Min. Herman Benjamin, DJ 03/12/2013

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. **Dívida ativa: manual de procedimento: aplicado à União e aos Estados**. Brasília, 2004. Disponível em

http://servicosweb.sefaz.salvador.ba.gov.br/sistema/CGM/LEGISLA%C7%C3O%20MUNICIPAL%20INFONORMAS%20PDF/PDF_LEGISLA%C7%C3O%20FEDERAL/INFONORMAS%2013/PORTARIA%20N%BA%20564%20-%20APROVA%201%AA%20EDI%C7%C3O%20DO%20MANUAL%20DE%20PROCEDIMENTOS%20DA%20D%CDVIDA%20ATIVA%20-%2027.10.2004.pdf

Acesso em: 05/03/2019

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Plenário. **Pedido de providências 0004537-54.2009.2.00.0000**. Rel.: Conselheira Morgana de Almeida Richa. 102.ª sessão, 6/4/2010.

BUENO, Sérgio Luiz Jose. **O protesto de títulos e outros documentos da dívida**. São Paulo: SAFE, 2011.

BUZANELLO, Grazielle Mariete. **O protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa da União e a mudança de entendimento do STJ. Âmbito Jurídico**,

- Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14215. Acessado em: 05/03/2019.
- CAIS, Cleide Previtalli. **O Processo Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 7ª Ed., 2011.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 25ª Ed., 2013.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 27ª Ed., 2014.
- CASSONE, V.; ROSSI, J. C.; CASSONE, M. E. T. **Processo Tributário, teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 13ª Ed., 2015.
- CAMINHA, Felipe Regis de Andrade. **A possibilidade de protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa pela Fazenda Pública**. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3488, 18 jan. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23495>. Acessado em: 05/03/2019.
- CASAGRANDE, Edilson Jair. Da impossibilidade de protesto cartorário de CDA de origem tributária. **Revista Dialética de Direito Tributário nº 56**, de 2000.
- CENEVIVA, Walter. **Leis dos notários e dos registradores comentada**. São Paulo: Saraiva, 6ª Ed., 2007.
- CITRA, A. C. A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros, 29ª Ed., 2013.
- COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário: constituição e código tributário nacional**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014
- DA CUNHA, Leonardo Carneiro. **A Fazenda Pública em Juízo**. São Paulo: Dialética, 11ª Ed., 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 26ª Ed., 2013.
- DINIZ, Maria Helena. **Manual de Direito Civil**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- FALQUEITO, Jovelino. **O protesto da CDA: aspectos tributários, administrativos e empresariais**. 2014. 5 f. TCC (Bacharelado em direito) - Faculdade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.
- FARIAS, Rui Barros Leal. A Inconstitucionalidade do Protesto de Certidão de Dívida Ativa. **Revista Dialética de Direito Tributário nº 126**, de 2006.
- FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Manual de direito comercial**. São Paulo: Atlas, 15 Ed., 2014.
- FORNACIARI JÚNIOR, Clito. Apontamentos sobre a Execução Fiscal. GRANDA, Ives; PEREIRA DE BRITO, Edvaldo (orgs.). **Direito Tributários: Direito processual administrativo e judicial**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2ª Ed., 2014.
- GODOI, Marilei Fortuna. *Formação do título executivo*.
- DE MELO FILHO, João Aurino (org.). **Execução Fiscal Aplicada: Análise pragmática do processo de execução fiscal**. Rio de Janeiro: JusPODVM, 2ª Ed., 2013.
- IPEA, 2010. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. Artigos 139 a 218. Vol. III. São Paulo: Atlas, 2005.
- MACHADO, Hugo de Brito. Protesto de Certidão de Dívida Ativa. **Revista Dialética de Direito Tributário nº 130**, de 2006, p. 34.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 35ª Ed., 2014.
- KIM, Hey Jin. **Nulidade da certidão de dívida ativa e execução fiscal**. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13859. Acessado em: 05/03/2019.
- MACHADO, Hugo de Brito. Protesto de certidão de dívida ativa. **Revista Dialética de Direito tributário nº 130**, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1993.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo. Malheiros, 2003.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 7ª Ed., 2013.
- REQUIÃO, Rubens. **Curso de Direito Comercial – 2º Volume**. São Paulo: Saraiva, 31ª Ed., 2014.
- RODRIGUES, Marco Antônio. **A Fazenda Pública no**

Processo Civil. São Paulo: Atlas, 2ª Ed., 2016.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **A cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública segundo a lei 6.830, de 22.09.1980.** GRANDA, Ives; PEREIRA DE BRITO, Edvaldo (orgs.). **Direito Tributários: Direito processual administrativo e judicial.** 2ª Ed., São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2014.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de direito empresarial: Títulos de crédito – 2º Volume.** São Paulo: Atlas, 4ª Ed., 2013.

VIRGÍLIO, Renata Espíndola. Possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA) pela Fazenda Pública, por falta de pagamento do crédito exequendo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2525, 31 maio 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/14946>. Acesso em: 05/03/2019.

PAUSEN, L., ÁVILA, R. B., SLIWKA, I. S. **Direito Processual Tributário: processo administrativo fiscal à luz da Doutrina e da jurisprudência.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 6ª Ed., 2010.