



## **O PROTESTO EXTRAJUDICIAL DE CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA DA FAZENDA PÚBLICA**

### **THE EXTRAJUDICIAL PROTEST OF CERTIFICATE OF THE ACTIVE DEBT OF THE PUBLIC TREASURE**

Roberta Graziella Vivian Castro. Prefeitura Municipal de Serafina Corrêa.  
roberta\_vivian@hotmail.com

Mauren Corrêa dos Santos Benites. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense – Campus Santana do Livramento. mauren.correa@hotmail.com

#### **RESUMO**

O presente estudo tem por objetivo analisar o novel instrumento do protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa da Fazenda Pública, introduzido pela Lei n. 12.767/2012, como meio alternativo de cobrança para os municípios brasileiros. Analisar a eficiência com a utilização do instrumento do protesto extrajudicial para a cobrança dos créditos fiscais é o objetivo desta pesquisa, que utiliza os dados da Prefeitura Municipal de Gramado, no período de abril de 2014 a junho de 2016. O estudo aborda temas essenciais do Direito Tributário, com a identificação e conceituação da dívida ativa e o protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa, aspecto fundamental desta pesquisa. Para tanto, utiliza-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, buscando avaliar os resultados obtidos pelo ente público com base no referencial teórico. Constata-se que há claros benefícios decorrentes da adoção do instrumento do protesto, dentre eles gratuidade, agilidade na recuperação dos créditos e maior eficácia, inibição da inadimplência, redução do volume de execuções fiscais que abarrotam o Poder Judiciário, revelando-se um meio de cobrança mais efetivo, mais célere e menos custoso.

**Palavras-chave:** Certidão de Dívida Ativa; Fazenda Pública; Protesto.

#### **ABSTRACT**

The present study aims to analyze the novel instrument of extrajudicial protest of the certificate of active debt of the Public Treasury, introduced by Law n. 12.767 / 2012, as an alternative means of collection for the Brazilian municipalities. The objective of this research is to analyze the efficiency with the use of the instrument of extrajudicial protest for the collection of tax credits, which uses the data of the Municipality of Gramado, from April 2014 to June 2016. The study addresses essential issues of the Tax Law, with the identification and conceptualization of the active debt and the extrajudicial protest of the certificate of active debt, fundamental aspect of this research. To do so, the hypothetical-deductive approach is used, seeking to evaluate the results obtained by the public entity based on the theoretical reference. It is clear that there are clear benefits from the adoption of the instrument of



protest, among them gratuity, agility in the recovery of credits and greater effectiveness, inhibition of delinquency, reduction of the volume of tax foreclosures that overwhelm the Judiciary, proving a means of more effective, faster and less costly charging.

**Keywords:** *Active Debt Certificate; Public Treasure; Protest.*



## 1. Introdução

O presente estudo tem o objetivo de analisar o novel instrumento do protesto extrajudicial de certidão da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas, faculdade incluída no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal n. 9.492, de 10 de setembro de 1997 pela Lei Federal n. 12.767, de 27 de dezembro de 2012, com ênfase à aplicação pelos municípios.

A escolha em dissertar sobre a eficiência da utilização do instrumento de protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa da fazenda pública torna-se relevante na medida em que é recente a possibilidade para a administração pública de adotar esse modelo de cobrança fiscal.

Outro fator relevante em estudo é a verificação da utilização do protesto de certidões da dívida ativa quanto a um possível instrumento potencial na recuperação dos créditos da fazenda pública, revelando a eficiência da administração tributária, que tem atividade permanente, vinculada ao interesse público, essencial à gestão pública municipal para o incremento das receitas.

Considerando a observância aos princípios norteadores da administração pública elencados no texto constitucional, busca-se contribuir com o estudo, no intuito de que possa vir a ser utilizado no planejamento tributário municipal e na gestão tributária e fazendária, que são as bases de arrecadação tributária, para, conseqüentemente, promover melhorias socioeconômicas e territoriais.

Verifica-se que, no Estado do Rio Grande do Sul, apesar de a matéria já estar regulamentada pela Corregedoria Geral de Justiça, por meio do Provimento n. 19/2014, poucos são os municípios que utilizam do instrumento do protesto para a recuperação dos seus créditos, ou seja, menos de dez por cento dos municípios gaúchos editaram norma para regulamentação do instituto do protesto na esfera municipal, conforme dados da pesquisa realizada na Base de Legislação Municipal (BLM) no sítio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS).

Dessa forma, busca-se responder ao seguinte questionamento: O protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa, positivado pela Lei n. 12.767/2012, revela-se um mecanismo eficiente para recuperar créditos da fazenda pública, frente aos demais instrumentos de arrecadação dos municípios brasileiros?

Importa dizer que o problema proposto reside na necessidade de analisar esse novo



método de cobrança de créditos da fazenda pública, pois se entende que, quando há uma arrecadação ineficiente, a carga tributária individual aumenta, não existindo justiça no suporte dos gastos sociais. Isso ocorre tendo em vista que, com o não pagamento por uma parcela dos contribuintes, a outra parte, que efetivamente quita seus débitos, fica prejudicada, uma vez que acaba suportando os custos da ampla população.

A isso se soma o fato do aumento no volume de ajuizamento de execuções fiscais, o que reflete na morosidade do Poder Judiciário, repercutindo de modo geral. Além do mais, a adoção desse meio alternativo de cobrança do crédito público, sem prejuízo aos contribuintes, tornaria o Poder Judiciário mais célere em relação aos demais conflitos que lhe são levados para julgamento.

## **2. Referencial Teórico**

Para melhor compreensão do tema, o trabalho é elaborado em dois tópicos, sendo que no primeiro será tratado a respeito da dívida ativa, dos créditos tributários e não tributários, da inscrição da dívida ativa e dos meios de cobrança. E, no segundo é abordado o instituto do protesto, que, com o advento da Lei Federal n. 12.767/2012, incluiu dentre os títulos sujeitos ao protesto, as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas fundações e autarquias.

### **2.1 Dívida Ativa da Fazenda Pública**

A Secretaria do Tesouro Nacional (2014, p. 256), por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, define dívida ativa como o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública, não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa e é reconhecida contabilmente no ativo. Logo, não se confunde com a dívida pública, uma vez que esta representa as obrigações do ente público com terceiros e é reconhecida contabilmente no passivo.

#### **2.1.1 Inscrição e meios de cobrança da dívida ativa**

O termo de inscrição na dívida ativa possui requisitos essenciais, devendo ser autenticado pela autoridade competente e indicará obrigatoriamente: (a) o nome do devedor e,



sendo o caso, o dos corresponsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um e de outros; (b) a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos; (c) a origem e a natureza do crédito, mencionada especificamente, a disposição da lei em que seja fundado; (d) a data em que foi inscrita; (e) sendo o caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito, conforme determina o artigo 202 do Código Tributário Nacional.

Ainda, a certidão de dívida ativa deverá conter a indicação do livro e da folha da inscrição, pois qualquer omissão dos requisitos mencionados, ou o erro a eles relativo são causas de nulidade da inscrição e do processo de cobrança dela decorrente.

Na hipótese de inadimplemento por parte do contribuinte, o Fisco pode encaminhar o seu crédito devidamente formalizado e, portanto, exigível, para inscrição em dívida ativa e extrair a respectiva certidão de dívida ativa, produzindo, assim, o título executivo extrajudicial que lhe dará exequibilidade (PAULSEN, 2014, p. 458).

Não há impedimento legal e ou constitucional no que concerne à inscrição ao cadastro de inadimplentes de contribuintes que não quitaram os créditos perante a Fazenda Pública. Portanto, não é vedada a divulgação de informações relativas a inscrições em dívida ativa, tal dispositivo foi incluído no artigo 198 do Código Tributário Nacional pela Lei Complementar n. 104, de 2001.

A vedação ocorre quando o contribuinte é exposto a situações constrangedoras, ou seja, quando inscrito no cadastro de inadimplentes por um crédito inexistente, impedindo-o, por este fato, de contratar com o Poder Público.

Os meios de cobrança da dívida ativa se darão na esfera administrativa ou extrajudicial e na esfera judicial. Importante atentar-se que a gestão fiscal responsável impõe a adoção de sistemáticas de cobrança administrativa, com definição de rotinas e procedimentos a serem realizados, com o intuito de tornar em caráter excepcional o ajuizamento de ações fiscais.

### 2.1.2 Do processo tributário administrativo fiscal: cobrança extrajudicial

Na concepção do Código Tributário Nacional, a legislação tributária, assim compreendidos os atos normativos enumerados no art. 96 do Código Tributário Nacional, regulará a competência e os poderes das autoridades administrativas encarregadas de fiscalizar a aplicação dos preceitos básicos estabelecidos no Código Tributário Nacional, inclusive das pessoas naturais ou jurídicas, contribuintes ou não, abrangidas pela imunidade tributária ou de isenção de caráter pessoal, nos termos do art. 194, parágrafo único do Código



Tributário Nacional. Assim, ocorrido o fato descrito abstratamente na lei, automaticamente a norma tributária incidirá, irradiando seus efeitos que lhe são próprios.

O processo tributário se subdivide em judicial e administrativo. O processo administrativo fiscal, que é uma espécie do gênero processo administrativo o qual para o objeto de estudo será classificado em: a) processo administrativo não contencioso, também chamado de voluntário; e b) processo administrativo contencioso ou bilateral (CARNEIRO, 2013, p. 53).

Leciona Carvalho Filho (2006, p. 803) que, em sua aparência e no procedimento, os processos “litigiosos” assemelham-se aos processos judiciais, sendo, por isso, comumente denominados processos judicialiformes, ou seja, processos que tem forma de processos judiciais. Por isso é comum esse tipo de processo nos conflitos de natureza tributária e previdenciária.

É possível dizer que o processo administrativo tributário é uma forma de aplicação da autotutela pela Administração Tributária em busca da observância da legalidade, sem a faculdade de dirimir questões constitucionais a respeito dos tributos, muito menos de encadear relevantes discussões jurídicas em matéria tributária, mas sim o de controlar os atos administrativos, especialmente os de natureza unicamente fiscal, ainda mais os que excedem o poder das autoridades fazendárias (CARNEIRO, 2013, p. 54-55).

Em contrapartida, o processo administrativo fiscal, além do controle de legalidade dos atos administrativos, também se presta ao reconhecimento e outorga de determinados benefícios fiscais, como a isenção e, em especial, o reconhecimento de imunidade tributária. Ainda, poderá servir para aplicar as sanções administrativas pertinentes, de cunho administrativo, posto que, sanções penais são estipuladas pelo direito penal tributário.

Em síntese, a instauração de um processo administrativo fiscal, tem como característica principal o controle da legalidade dos atos da Administração Tributária. Contudo, não pode ser visto apenas como um meio de controle da legalidade, pois, através desse processo, se desenvolve também a função administrativa, em especial no que tange à matéria tributária. Assim, sua função é mais ampla em face de ter natureza jurídica de um típico processo administrativo, podendo possuir três vertentes: a) processo de controle; b) de outorga; e c) de aplicação de sanções (CARNEIRO, 2013, p. 55).

Assim, as obrigações tributárias lançadas e notificadas são por sua natureza administrativa, executórias e aquelas que independem de lançamento oficial devem ser auto-executadas e as lançadas, cumpridas nos prazos marcados, pois elas são exigidas desde a via



administrativa. Na via administrativa, podem ser apuradas infrações e impostas sanções administrativas. Todavia, nessa esfera, as obrigações fiscais exigíveis poderão ser injustas e desconformes com a lei e, então, o Estado, nessa mesma órbita administrativa, oferece uma certa tutela jurídica ao contribuinte, embora ainda não definitiva por meio do instituto do procedimento administrativo tributário (NOGUEIRA, 1995, p. 115).

De outro lado, o art. 151, III do CTN prevê que as reclamações e os recursos, nos termos da lei reguladora dos processos tributários administrativos, suspendem a exigibilidade do crédito tributário.

Nessa toada, em atendimento ao princípio da eficiência, imbuído de responsabilidade na gestão fiscal, a administração tributária deve adotar uma sistemática de cobrança administrativa que dispense a necessidade de ajuizamento de execuções fiscais, ou seja, tornando-as excepcionais, tendo em vista que as ações de cobrança administrativa, em tese, são mais eficientes do que as ações de cobrança judicial (TCE/RS, 2014, p. 03).

Por essa razão, a opção pela cobrança judicial deve ser a última alternativa, quando efetivamente frustrada a cobrança administrativa ou extrajudicial, e nos casos em que a execução fiscal for viável. Nesse sentido, deve ser implementada uma sistemática de cobrança administrativa, ou seja, a adoção de procedimentos que tornem excepcionais o ajuizamento de execuções fiscais. Dentre os procedimentos de cobrança administrativa, a edição de norma interna, que estabeleça rotinas uniformes de procedimentos a serem realizados, com registro das ações desenvolvidas, propicia segurança ao município, bem como aos servidores encarregados de tais rotinas (TCE/RS, 2014, p. 03).

Para a efetivação das sistemáticas de cobrança administrativa, torna-se imprescindível a implantação na estrutura administrativa das Secretarias de Fazenda do Setor de Cobrança Administrativa que, normatizado quanto às ações a serem desenvolvidas, configurará uma boa prática da Administração municipal, uma vez que, será mais eficiente que a remessa ao Poder Judiciário e mais rapidamente gerará incremento do fluxo de recebíveis (TCE/RS, 2014, p. 04).

### 2.1.3 Do processo judicial tributário: ações de iniciativa do fisco

Em face da ausência de leis processuais específicas para a solução dos conflitos entre a Fazenda Pública e o contribuinte, o processo judicial tributário regula-se pelo Código de Processo Civil, salvo no que diz respeito à execução fiscal e à cautelar fiscal. A iniciativa do processo de conhecimento, em matéria tributária, sempre se dará pelo contribuinte, pois a



decisão no processo administrativo é sempre do fisco. Assim, se há decisão administrativa, pela existência de um crédito tributário, a cobrança deste se faz mediante a propositura da execução fiscal, já que o fisco constitui o título executivo a seu favor, de modo unilateral (MACHADO SEGUNDO, 2014, p. 485).

O processo judicial tem como objetivo a aplicação do Direito, quando inobservada a norma por seus destinatários, incumbindo ao Poder Judiciário a competência de aplicá-la, assegurando a estes a prevalência daquela. Assim, a atividade jurisdicional desenvolve-se no processo, a fim de compor os conflitos, e também para fazer valer um direito não controvertido e para acautelar direito sobre o qual se questiona, de maneira que a decisão da causa não resulte inútil em face de seu perecimento (MACHADO SEGUNDO, 2014, p. 485).

Dentre as ações de iniciativa do fisco, assim, elenca-se a execução fiscal; a cautelar fiscal e a ação rescisória.

Para Machado (2010, p. 490-491), denomina-se execução fiscal a ação de que dispõe a Fazenda Pública para a cobrança de seus créditos, sejam tributários ou não, desde que inscritos como Dívida Ativa. A matéria é regulada pela Lei n. 6.830/1980, que afastou a aplicação dos dispositivos do Código de Processo Civil concernentes ao processo de execução, em face dos quais restou revogado o Decreto n. 960/38.

Ainda, na lide executiva fiscal, fixa-se que a proporção passiva, o polo passivo da demanda apresentar-se-ia como um indiferente na definição, ou seja, poderia ser preenchido *in concreto* por qualquer sujeito. Enfim, os sujeitos elencados na condição de credores e de devedores no corpo de uma Certidão de Dívida Ativa seriam tidos, além de partes, como também de partes presumivelmente legítimas, pois, além de elemento integrante da petição inicial, a certidão de dívida ativa é o que responde, materialmente, pela revelação em linguagem juridicamente hábil da obrigação de fundo (CONRADO, 2014, p. 52) (grifo do autor).

A iniciativa do fisco denominada cautelar fiscal tem a finalidade de tornar indisponíveis os bens do contribuinte, devendo ser proposta antes da execução fiscal ou ainda no curso desta, instituída pela Lei n. 8.397, de 6.1.1992. Dentre as várias hipóteses de cabimento da cautelar fiscal, previstas no artigo 2º da Lei 8.397/1992, com redação dada pela Lei n. 9532/1997, destaca-se a situação de quando o contribuinte põe ou tenta por seus bens em nome de terceiros. Assim, poderá ser requerida a medida cautelar fiscal contra o sujeito passivo do crédito tributário ou não tributário (MACHADO, 2010, p. 494).



A fazenda pública poderá promover a ação rescisória quando ocorrer uma das hipóteses de cabimento, previstas no artigo 966 do NCPC, para a desconstituição do julgado que lhe tenha sido desfavorável, quando do trânsito em julgado da sentença favorável ao contribuinte proferida em ação anulatória de lançamento tributário ou em ação declaratória.

Em se tratando de rescisória decorrente de acórdão proferido em ação anulatória de lançamento tributário, quando julgada procedente, tem-se restabelecido o lançamento e, desse modo, o crédito por ele constituído, que poderá ser cobrado mediante ação de execução fiscal, caso não consumada a prescrição, e se não havia sido lançado o tributo e já decorreu o prazo de decadência, a ação rescisória será inútil, pelo fato de não ser mais possível a constituição do crédito tributário (MACHADO, 2010, p. 495).

## 2.2 Da prescrição e da decadência

Os institutos da decadência e da prescrição têm em comum a particularidade de ambos operarem à vista da conjugação de dois fatores, quais sejam, o decurso do tempo e a inércia do titular do direito, aplicados no direito privado e no direito público.

Para Rocha (2015, p. 321), o Código Tributário Nacional, em suma, quer dizer que, há dois prazos extintivos em seu texto, quais sejam, a decadência, que delimita a possibilidade de lançamento do tributo, e a prescrição, que delimita, ante a inadimplência do devedor, a possibilidade de cobrança do crédito constituído.

O Código Tributário Nacional, influenciado pelas construções teóricas construídas sobre os institutos da decadência e da prescrição, e, fundamentalmente, condicionado ao fenômeno do lançamento, optou por cindir a problemática dos prazos extintivos do direito do credor da obrigação tributária de modo que fixou dois prazos. O primeiro é o lapso de tempo dentro do qual deve ser constituído o crédito tributário, mediante a consecução do lançamento, e o segundo refere-se ao período no qual o sujeito ativo, se não satisfeita a obrigação tributária, poderá ajuizar a ação de cobrança. Para tanto, o Código Tributário Nacional designou de decadência o primeiro prazo e de prescrição o segundo prazo (AMARO, 2014, p. 240).

## 2.3 Do protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa

O protesto extrajudicial é uma forma de cobrança em que se dá publicidade à dívida por meio da inscrição da dívida em cartório. Segundo a definição prevista no artigo 1º da Lei



do Protesto n. 9.492/1997, 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”.

O protesto, definido no artigo 1º, da Lei n. 9.492/1997 configura-se como o meio hábil de assegurar que o credor, portando um título executivo, exerça seu direito exigindo que o devedor o aceite ou pague o valor nele contido, sob pena de ser constituído em mora e abrindo a possibilidade de ser executado judicialmente. Não sendo, todavia, considerado como um requisito obrigatório à propositura de ação executiva (BELGO, 2016, p. 4).

Com a edição da Lei n. 12.767, de 27 de dezembro de 2012 que alterou a Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997, foi incluído no parágrafo único do artigo 1º da Lei n. 9.492/1997, dentre 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.

O protesto também possui o caráter probatório, eis que é um importante “ato notarial, cuja finalidade é a de registrar a recusa ou a falta de pagamento de um título e assegurar o direito de cobrança de eventuais co-devedores” (MÜLLER, 2006, p. 13).

Restringir o protesto a um pressuposto processual é esvaziá-lo de importância e torná-lo inócuo, na medida em que é com base no protesto extrajudicial que se pode evitar a “interposição de um processo de execução para a concretização do direito de receber o crédito a que tem direito” (COMASSETTO, 2002, p. 114).

Outra constatação a respeito do protesto consistir em ferramenta célere, prática e eficaz para o recebimento pecuniário (e não apenas meio de prova), consiste no fato de ocasionar altíssimo índice de adimplemento.

Destarte, de maior justeza a elucidação, para quem o protesto extrajudicial é um importante instrumento na recuperação pecuniária de variados inadimplementos, o protesto ainda colabora para desafogar o judiciário, por tratar-se de meio alternativo de pacificação deste tipo de conflito. 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 um dia (24 horas) para quitar o débito correspondente, evitando dessa forma que o protesto seja efetivado (SANTOS, 2012, p. 2-3).

Logo, percebe-se que o protesto funciona como um instrumento deveras importante para a satisfação creditícia, haja vista tratar-se de um instrumento consideravelmente menos oneroso que um processo judicial, além de se mostrar efetivo.



O protesto dá publicidade ao inadimplimento, para que sejam tomadas medidas legais e restritivas de crédito contra o devedor pelas instituições financeiras, já que é instrumento de registro de dívida que não prescreve, pois extingue somente no momento em que for quitado.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidava-se no sentido de que não era possível o protesto de CDA, em virtude de desnecessidade e da abusividade da medida, não havendo sentido utilizá-la, porquanto a CDA já gozava de presunção de certeza e liquidez. Sustentava-se que o título em questão, por si só, já provaria o inadimplimento, de modo que a finalidade da Administração Pública, além do que inexistia base legal para se levar o protesto de CDA (AZEVEDO, 2015, p. 03).

Ocorre que a Segunda Turma do STJ, no julgamento do REsp 1.126.515/PR, reformulou sua jurisprudência, passando a admitir a possibilidade do protesto da Certidão de Dívida Ativa. Na ocasião, ficou consolidado que o Poder Judiciário não poderia determinar o que seria conveniente para a cobrança da dívida ativa fazendária, fazendo as vezes de administração pública: “dada a natureza bifronte do protesto, não é dado ao Poder Judiciário substituir-se à Administração para eleger, sob o enfoque da necessidade (utilidade ou inconveniência), as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública” (AZEVEDO, 2015, p. 03).

Ainda, restou assentado que o protesto da CDA não implica ofensa aos direitos constitucionais do devedor, quais sejam, do contraditório e do devido processo legal, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante a provocação da parte interessada que poderá questionar, judicialmente, a validade da medida quanto à higidez do título levado a protesto.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, procedeu-se o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.135, em 09 de novembro de 2016, da relatoria do Ministro Roberto Barroso, proposta pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), na qual foram apontados vícios formais e materiais na Lei n. 12.767/2012, sendo a decisão proferida:

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou improcedente o pedido formulado, vencidos os Ministros Edson Fachin, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski. Fixada tese nos seguintes termos: ‘O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política’. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 09.11.2016 (STF, 2016).



O dever fundamental de pagar impostos enfatiza o caráter solidário do tributo e que o Estado necessita dos meios (recursos financeiros de origem tributária) para realizar suas diversas atividades (prestações sociais). A tese de que não há Estado sem impostos e que todos os direitos possuem custos públicos é uma constante na obra de Nabais, inclusive em escritos posteriores (NABAIS, 2004, p. 185).

O instituto do protesto extrajudicial contribuirá sobremaneira com o desafogamento do Judiciário, uma vez que “há muito tempo a execução fiscal figura como um dos maiores fatores para a justificção da morosidade do Poder Judiciário”, ou seja, “a falta de meios alternativos de cobrança do crédito público, bem como a ausência de políticas públicas responsáveis voltadas à arrecadação da dívida ativa, ocasionam o ajuizamento anual de milhões de execuções fiscais no país” (MAZZEI *et al.*, 2013, p. 213).

Ademais, insta consignar que o protesto da certidão de débitos fiscais está em conformidade com o princípio da economia processual, uma vez que em diversos casos o valor cobrado na execução fiscal da dívida é inferior ao valor despendido com o ajuizamento da executiva fiscal. Isso acaba por sobrecarregar o Poder Judiciário com ações pífias, enquanto que este poderia aproveitar melhor o tempo gasto com essas ações para análise e julgamento de fatos realmente importantes à Justiça.

Cumprе salientar, outrossim, que a busca por um processo ágil é deveras relevante, pois, como é sabido, o tempo não é aliado ao processo, mas se trata de um fator que maquina em contrapartida ao desenvolvimento procedimental, trazendo malefícios não só intra como também extra processualmente (DUARTE; OLIVEIRA JUNIOR, 2012, p. 77).

### **3. Método de pesquisa**

Para a pesquisa, utiliza-se o método científico hipotético-dedutivo, uma vez que se pretende analisar o tratamento doutrinário e jurisprudencial dado ao instituto do protesto. Especialmente, por se tratar de instrumento recente no ordenamento jurídico, busca-se verificar experiências de entes públicos que regulamentaram em seus meios de cobrança de créditos o referido instituto e os resultados da aplicação prática de conhecimentos para testar a eficiência na administração tributária.

A presente pesquisa pode ser classificada quanto à sua natureza como sendo básica, pois visa a gerar novos conhecimentos e deduzir possíveis consequências no tocante ao objetivo do estudo de analisar a eficiência do protesto de certidões da dívida ativa por entes públicos, com coleta de dados em um município do Estado do Rio Grande do Sul.



Em relação à abordagem do problema, prevalece o caráter quantitativo, uma vez que os resultados encontrados serão explicitados em dados numéricos (porcentagens) para melhor evidência e compreensão. Também se classifica como sendo descritiva, quanto à abordagem dos objetivos, visto que os fatos encontrados serão somente descritos, sem que haja qualquer interferência sobre eles.

Ainda, quanto aos procedimentos técnicos, foram adotadas a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A fase bibliográfica ocorreu com a leitura de obras de autores diversos, relacionadas ao objeto em estudo, possibilitando, dessa forma, agregar vários posicionamentos a respeito do mesmo tema. A fase documental utilizou-se da análise do Cenário da Dívida Ativa da Prefeitura de Gramado, do período compreendido entre abril de 2014 a junho de 2016. Justifica-se a escolha desse período por ser posterior à regulamentação municipal que autoriza o Poder Executivo Municipal a protestar as certidões de dívida ativa correspondentes aos créditos tributários e não tributários do Município.

Os dados serão analisados mediante a organização dos procedimentos e rotinas adotados pelo ente público que busca as boas práticas de cobrança administrativa de créditos tributários, para, após apresentar os resultados encontrados.

#### **4. Apresentação e discussão dos resultados**

O Município de Gramado do Estado do Rio Grande do Sul, localizado na Serra Gaúcha, mais precisamente na Região das Hortênsias, fundado em 15 de dezembro de 1954, com população estimada em 2016 de 34.832 habitantes (IBGE, 2016) onde a coleta dos dados foi realizada junto à Secretaria Municipal da Fazenda, com disponibilização de material utilizado em palestra realizada junto a Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) em 26/07/2016 durante o Fórum do Conselho dos Secretários Municipais de Fazenda e Finanças do Rio Grande do Sul, que tratou sobre o protesto Extrajudicial Municipal evidenciando o Cenário Geral da Dívida Ativa do período de 2014 a junho de 2016 a fim de identificar o montante de valores inadimplidos.

Baseado no princípio da eficiência e para que a gestão fiscal seja considerada responsável (art. 11 da LRF), o Município de Gramado justificou a motivação para iniciar o protesto extrajudicial em virtude da inadimplência contumaz; necessidade de receita própria; ineficiência do Judiciário e solicitação do Tribunal de Contas do Estado por medidas eficientes de cobrança.



Com efeito, foi editada a Lei Municipal n. 3218/2013, que autoriza o poder Executivo Municipal de Gramado a protestar as certidões de dívida ativa correspondente aos créditos tributários e não tributários do Município.

Destaca-se que a referida legislação disciplina questões relevantes que dizem respeito a situação de existência de processo de execução fiscal em curso não ser caso impeditivo para o protesto; as despesas com emolumentos cartorários serem custeadas pelo devedor e a contratada receberá o pagamento de custas e emolumentos na modalidade de pagamento diferido, onde o pagamento é postergado, suportado única e exclusivamente pelo devedor, sem nenhum ônus à Administração Pública Municipal.

Os valores lançados em dívida ativa significam que o Município não pode contabilizar esse dinheiro para aplicá-lo em melhorias nas áreas da saúde, educação, obras e demais setores importantes para o desenvolvimento da cidade. O Cenário Geral da Dívida Ativa do Município de Gramado, apresentava em abril de 2014 o valor de R\$ 36.259.894,62, época em que iniciou o protesto. Os valores inscritos em dívida ativa em janeiro de 2015 somaram o montante de R\$ 7.799.447,25 e em janeiro de 2016 somaram o montante de R\$ 6.382.063,57. O valor total da dívida em junho de 2016 somou R\$ 34.485.751,97. No início de cada ano, foram inseridos os débitos do exercício anterior em dívida ativa, cuja titularidade dos créditos pertencem à Fazenda Municipal, incrementando significativamente os valores inadimplidos.

Para as rotinas de cobrança foram adotados, inicialmente, procedimentos de identificação quanto aos maiores devedores (quem não possuía execução e quais os cadastros de pessoas físicas (CPF) e Cadastros Nacionais de Pessoas Jurídicas (CNPJ) passíveis de cobrança), contato personalizado (telefone, e-mail e carta simples – notificação extrajudicial com extrato do contribuinte); verificação de quem não retornou o contato (cerca de 30% atende ao chamado e negocia a dívida), passo seguinte emissão das CDAs e boletos com vencimento para o último dia útil do mês e apresentação das CDAs ao Cartório mediante protocolo.

Após o protocolo dos títulos no Cartório, outros procedimentos são necessários diante das diversas e inusitadas situações possíveis.

Ainda, faz-se o registro de controle no sistema sobre a dívida protestada; decorrido o vencimento verifica-se o controle de pagamento; recebe-se o retorno do cartório e classifica-se os documentos; após arquiva-se as CDAs quitadas ou retiradas mediante apresentação de carta de anuência; define-se as CDAs passíveis de cobrança judicial com a triagem das CDAs não executáveis, com amparo na Lei Municipal n. 3.384/2015 que define que valores

inferiores de R\$ 500,00 não serão executados judicialmente; a seguir inicia-se a cobrança judicial.

Com efeito, tais procedimentos obtiveram resultados satisfatórios, ou seja, 46% dos contribuintes negociaram suas dívidas, representando 1.034 ações judiciais deixaram de ser ajuizadas face a quitação e parcelamento de dívidas no período de abril de 2014 a novembro de 2015.

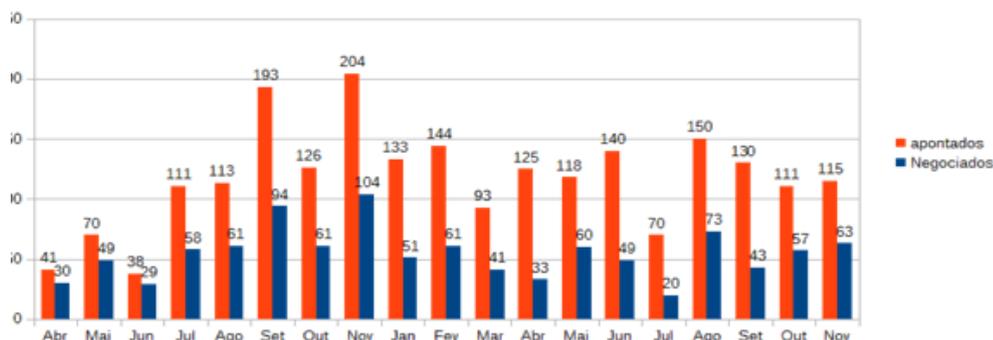


Figura 1 – Apontamentos no Cartório *versus* Dívidas negociadas

Fonte: Apresentação da Secretaria Municipal da Fazenda de Gramado no Fórum do Conselho dos Secretários Municipais de Fazenda e Finanças do RS em 26/07/2016, realizado no auditório da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS).

Entre 2014 e 2015, foram encaminhadas ao cartório para protesto 7.779 certidões de dívida ativa, desses títulos, 1.900 foram negociados e parcelados e 1.681 foram quitados, conforme pode-se visualizar no gráfico a seguir:

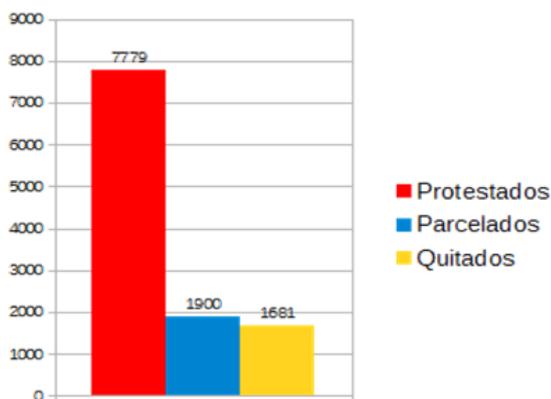


Figura 2 – Títulos encaminhados ao Cartório 2014/2015

Fonte: Apresentação da Secretaria Municipal da Fazenda de Gramado no Fórum do Conselho dos Secretários Municipais de Fazenda e Finanças do RS em 26/07/2016, realizado no auditório da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul – (FAMURS).

Destaca-se o relevante resultado com o aumento da receita municipal, visto que, dos mais de 7.700 títulos encaminhados para o cartório de protestos, que correspondem a 2.224 contribuintes, houve a negociação e a quitação por 1.034 contribuintes, fato que gerou o

ingresso de R\$ 2.602.234,47 aos cofres do município em análise, o que demonstra claramente os benefícios decorrentes da adoção do instrumento do protesto, revelando-se num meio de cobrança mais efetivo, mais célere e menos custoso.

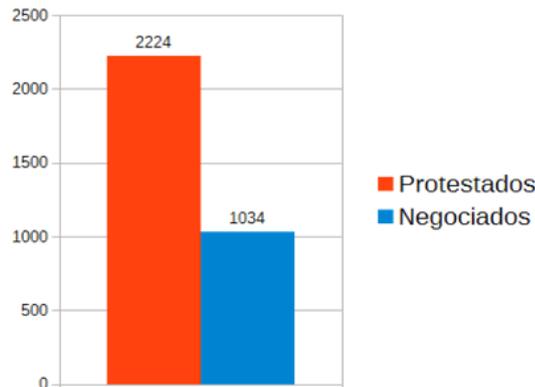


Figura 3 – Resultados dos Protestos 2014/2015

Fonte: Apresentação da Secretaria Municipal da Fazenda de Gramado no Fórum do Conselho dos Secretários Municipais de Fazenda e Finanças do RS em 26/07/2016, realizado no auditório da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS).

Ademais, resta claro que, a certidão de dívida ativa não serve exclusivamente para aparelhar a execução fiscal que, por sua vez, não é o único meio de a Fazenda Pública arrecadar seus créditos. O referido documento é, sim, um título executivo que formaliza um crédito e, como tal, passível de ser protestado quando esta forma se mostrar mais eficiente que o ajuizamento de um processo executivo moroso e antieconômico.

## 5. Considerações finais

O presente estudo abordou o instituto do protesto de certidão da dívida ativa da fazenda pública, positivado pela Lei n. 12.767/2012, que incluiu, dentre os títulos sujeitos a protesto, as certidões de dívida ativa (CDAs) da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas fundações públicas e autarquias.

O município de Gramado reestruturou a administração tributária, a fim de reverter o cenário da dívida ativa do Município que se apresentava em abril de 2014, época em que se iniciou o protesto no âmbito municipal; adequou suas rotinas e adotou o instituto do protesto, independentemente do valor do crédito, como alternativa à execução fiscal. Tal iniciativa foi eficiente e resultou num aumento relevante da receita municipal, com ingresso de R\$ 2.602.234,47 e um percentual de 46% dos contribuintes que renegociaram suas dívidas, representando 1.034 ações judiciais que deixaram de ser ajuizadas.



Em resposta à problemática, restaram demonstrados os exitosos resultados que o protesto notarial revelou como importante meio alternativo de cobrança e da reversão do quadro apresentado, marcado por sua eficiência comprovada na recuperação dos créditos.

Nesse viés, denota-se que, resguardada a autonomia local, cada ente poderá utilizar o instrumento do protesto de certidão de dívida ativa, a fim de que, com a adoção desse mecanismo, prime-se por eficiência, celeridade e otimização da cobrança e da arrecadação de créditos públicos.

Nesse sentido, o protesto das CDAs deve ser analisado, caso a caso, tendo em vista que em diversos casos é muito mais viável e útil à credora fazenda pública, assim como ao próprio Poder Judiciário, do que o ajuizamento de diversas execuções fiscais de baixo valor, com grandes chances de serem infrutíferas.

Ademais, observou-se que o uso do protesto na recuperação das dívidas fiscais não onera o ente público e confere relevante economia quando comparado às despesas relativas a uma execução fiscal, conforme o regimento de custas de cada Estado. O protesto é muito menos oneroso que a ação de execução, seja do ponto de vista financeiro, seja por não haver penhora de bens, isto é, não há constrangimento patrimonial.

Por derradeiro, consoante a análise dos dados, enquanto a execução fiscal comporta altos custos e é grande responsável pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, com baixo índice de êxito, o protesto extrajudicial revela-se um excelente meio de cobrança, efetivo, econômico, célere, útil e propiciador da desjudicialização e da eficiência na arrecadação dos créditos da fazenda pública. Assim, não há dúvidas de que a utilização do protesto extrajudicial é constitucional frente ao princípio da proporcionalidade, e eficaz, atendidos, pois, os subprincípios da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito.

O presente estudo não tem por objetivo esgotar a pesquisa acerca do tema analisado, que tem recente permissivo à sua adoção pelo ordenamento jurídico, enquanto meio eficaz de recomposição do erário.

## Referências

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



AZEVEDO, Priscilla Pinto de. **O protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa.** 2015.

Disponível em: <<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/>

[Priscilla\\_deAzevedo.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Priscilla_deAzevedo.html)>. Acesso em: 11 mar. 2017.

BELGO, Francisco de Assis. **A constitucionalidade em tese do protesto de certidão de dívida ativa e a polêmica sobre o art. 25 da lei nº 12.767.** 2016. Disponível em:

<[http://www.academia.edu/26085795/A\\_CONSTITUCIONALIDADE\\_EM\\_TESE\\_DO\\_PROTESTO\\_DE\\_CERTID%C3%83O\\_DE\\_D%C3%8DVIDA\\_ATIVA\\_E\\_A\\_POL%C3%8AMIC\\_A\\_SOBRE\\_SOBRE\\_O\\_ART.\\_25\\_DA\\_LEI\\_No\\_12.767](http://www.academia.edu/26085795/A_CONSTITUCIONALIDADE_EM_TESE_DO_PROTESTO_DE_CERTID%C3%83O_DE_D%C3%8DVIDA_ATIVA_E_A_POL%C3%8AMIC_A_SOBRE_SOBRE_O_ART._25_DA_LEI_No_12.767)>. Acesso em: 23 mar. 2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.**

Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>.

Acesso em: 28 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 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.** Brasília, DF. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em: 22 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.830, de 28 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm)>. Acesso em: 22 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 2016 e 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm)>. Acesso em: 2016 e 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 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/L9492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm)>. Acesso em: 2016 e 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público:** aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 6. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública. Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2014.

CARNEIRO, Claudio. **Processo tributário.** Administrativo e judicial. 4. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

COMASSETTO, Miriam Saccol. **A Função Notarial como Forma de Prevenção de Litígios.** Porto Alegre, RS: Norton, 2002.

CONRADO, Paulo Cesar. **Processo judicial tributário.** Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2014.

DUARTE, Bento Herculano; OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. **Princípios do processo civil:** noções fundamentais. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. **Cidades. Rio Grande do Sul. Gramado.** Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=430910&search=rio-grande-do-sul|gramado>>. Acesso em: 10 abr. 2017.



MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros: 2010.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Processo Tributário**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues *et al.* O protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa: meio alternativo à judicialização ou ofensa ao direito coletivo dos contribuintes? **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 80, p. 213-228 jul./ago. 2013.

MÜLLER, Célia. **Protesto Notarial**. A descartularização da Duplicata Mercantil no Protesto por Indicações e outros aspectos atuais e relevantes. São Paulo: BH 2006.

NABAIS, José Casalta. **O Dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2004.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de direito tributário**. 14. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

PAULSEN, Leandro. **Direito Processual Tributário: processo administrativo fiscal e execução fiscal à luz da doutrina e da jurisprudência**. 8. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas; Tribunal de Justiça; Ministério Público Estadual; Ministério Público de Contas. **Cartilha de Racionalização da Cobrança da Dívida Ativa Municipal**. Dezembro de 2014. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/destaques/doc/Cartilha\\_racionalizacao\\_dez\\_2014.pdf](http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/destaques/doc/Cartilha_racionalizacao_dez_2014.pdf). Acesso em: 07 maio 2016.

ROCHA, Roberval. **Direito Tributário**. 2 ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Jus Podivm, 2015.



SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1.126.515/PR**, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma do STJ, no julgamento do DJe 16.12.2013. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.135**, Relator Ministro Roberto Barroso, j. em 09 de novembro de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4588636>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

TCE – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:3::P1\\_PESQUISAR:NO:RP:P3\\_ORIGEM,P3\\_MOSTRA\\_STATUS\\_NORMA,P3\\_TEXTO\\_LIVRE:PESQUISA,0](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:3::P1_PESQUISAR:NO:RP:P3_ORIGEM,P3_MOSTRA_STATUS_NORMA,P3_TEXTO_LIVRE:PESQUISA,0)>. Acesso em: 10 abr. 2017.