



FUNDAÇÃO PRESIDENTE ANTONIO CARLOS - FUPAC
FACULDADE PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS DE NOVA LIMA

LEONARDO LUCAS DO VALE MALTA

**O PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA COMO
INSTRUMENTO DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO PELO FISCO**

NOVA LIMA

2020

LEONARDO LUCAS DO VALE MALTA

**O PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA COMO
INSTRUMENTO DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO PELO FISCO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Presidente Antônio Carlos –
UNIPAC, como requisito parcial para obtenção
do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Elisa Valadão.

NOVA LIMA

2020

DEDICO este estudo a minha família e amigos, por sempre me acolherem quando necessário.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ser meu alicerce, por suprir todas as demandas que surgiram ao longo dessa trajetória.

Ao meu avô Delcio Malta, pelo legado deixado. O conhecimento nunca é absoluto.

Ao meu tio e padrinho João Monteiro, sempre me orientando, o êxito na vida pessoal e profissional depende exclusivamente de nós mesmos. A maximização do bem estar e a felicidade deve ser premissa primordial.

Não menos importante, a toda minha família e amigos, a coisa mais importante na vida, serão sempre as pessoas que se fizerem presentes.

Agradeço a minha orientadora Elisa Valadão e a amiga Taiane, por me conduzirem para que o presente estudo fosse formulado da melhor maneira.

Sucesso é encontrar aquilo que se tenciona ser, e depois fazer o que é necessário para
isso. Epicteto

RESUMO

Pode-se dizer que um dos pilares para o acúmulo de riquezas no Brasil está embasado na concessão de créditos por parte das instituições. Por este motivo é importante que mantenham uma base de dados atualizada para que as instituições possam ter maior controle sobre a concessão de crédito. Sendo assim, o protesto extrajudicial tornou-se uma importante ferramenta para a manutenção de créditos na sociedade. Em contrapartida a Administração Pública precisa buscar meios para manutenção da máquina pública, estes meios são obtidos através de recursos que são chamados de receita, e são obtidos por meio das arrecadações fazendárias. O protesto extrajudicial torna-se um procedimento relevante a ser adotado pela Fazenda Pública, pois além de ter um caráter probatório, é gratuito, célere, seguro e induz o contribuinte a efetuar o pagamento, afinal nenhuma pessoa deseja ter seu nome inscrito no cadastro de proteção ao crédito (SPC, SERASA, BOA VISTA, CADIN, ETC).

PALAVRAS-CHAVE: Protesto, Administração Pública, Arrecadação, Crédito, SPC, SERASA.

ABSTRACT

We can say that one of the pillars for the accumulation of wealth in Brazil is based on the granting of credits by the institutions. For this reason it is important that they maintain an up-to-date database so that institutions can have greater control over the granting of credit. Thus, out-of-court protest has become an important tool for the maintenance of credits in society. On the other hand, the public administration needs to seek means for maintaining the public machine, these means are obtained through resources that are called revenue, and are obtained through the revenues. The out-of-court protest becomes a relevant procedure to be adopted by the public treasury, because in addition to having a probative character, it is free, fast, safe and induces the taxpayer to make the payment, after all no person wishes to have his name entered in the credit protection register (SPC, SERASA, BOA VISTA, CADIN, ETC).

KEY WORDS: Protest, Public Administration, Collection, Credit, SPC, SERASA.

SUMÁRIO

1	Introdução	8
2	Noções gerais acerca do protesto de títulos	10
2.1	Desenvolvimento histórico do protesto	10
2.2	Conceito, natureza jurídica e competência	13
2.3	Objeto do protesto	16
2.4	Classificação do protesto	18
3	Da administração pública e arrecadação de receitas	20
3.1	Conceito de Certidão de Dívida Ativa (CDA)	25
3.2	Discussões acerca do Protesto Extrajudicial, a Lei nº 12.767/2012 e os posicionamentos contrários e favoráveis	28
3.3	Os argumentos opostos e favoráveis ao protesto de Certidão de dívida ativa (CDA)	33
4	Considerações finais	39
	REFERÊNCIAS.....	41

1 Introdução

A subsistência da Administração Pública provém da sua função administrativa, e se resume em gerar receita para suprir as demandas da sociedade para o perfeito funcionamento da máquina pública. Isto é, a Administração Pública só pode garantir os Direitos Fundamentais para a sociedade quando obtiver receita suficiente para suprir as demandas.

Em outras palavras, a Administração Pública precisa garantir: saúde, educação, segurança, saneamento básico, manutenção do meio ambiente, do judiciário dentre outros recursos; porém, isto só é possível quando há o acúmulo do crédito orçamentário, que é obtido pelas fazendas públicas através de tributos, multas e outros meios de se obter a receita.

Ocorre que uma grande parte da receita não chega aos cofres públicos, causando onerosidade para a Administração Pública e conseqüentemente para a sociedade. Isto se deve ao fato de que grande parte dos contribuintes (pessoas físicas ou jurídicas) não conseguem quitar os débitos tributários em tempo hábil, fazendo com que cresça o número de ativos e em muitos casos o débito acaba por prescrever pelo fato de a Administração Pública nem sempre conseguir adotar o procedimento mais adequado.

Eis que o protesto extrajudicial das Certidão de Dívida Ativa (CDA) se tornou uma importante ferramenta para que o fisco (autoridade fazendária competente para cobrar tais tributos) possa recuperar o crédito tributário de uma boa parcela dos ativos.

A Administração Pública possui lei específica para cobrar suas dívidas através da Ação Judicial de Execução Fiscal, podendo o juiz determinar a penhora dos bens do devedor. Mas nem sempre este é o procedimento mais adequado, pois além do alto custo para propor a ação, o procedimento é moroso, afoga o judiciário e causa ainda mais onerosidade para ambas as partes.

Neste sentido, porque adotar tal procedimento se em muitos casos este impasse pode ser resolvido na esfera extrajudicial? Daí a importância do Protesto, que surgiu com o advento da Lei 9.492 de 1997, sendo um procedimento seguro, célere, possuindo um caráter probatório e, em vários estados do Brasil é gratuito para o apresentante (pessoa ou entidade que quer protestar).

Em regra, a Administração Pública falha em não seguir os procedimentos que deveria, qual seja, primeiramente protestar e, não havendo sucesso, depois ajuizar a Ação Judicial de Execução Fiscal. Isto não acontece com frequência, devido a interesses políticos e em determinados casos interesses pessoais, pois obtendo sucesso na cobrança judicial os funcionários públicos responsáveis pela cobrança podem receber honorários.

Para resolver este impasse, o protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA) é uma ferramenta de grande valia que o Fisco para utilizar como meio de recuperação de crédito, pois sendo a atividade dos Tabelionatos um serviço de natureza pública, mas que por delegação (hoje através de concurso público) é prestado de forma privada.

Todos os títulos de Certidão de Dívida Ativa (CDA) são recepcionados por estas serventias sendo gratuitos para o apresentante, ou seja, o Fisco não tem despesa nenhuma para dar entrada no protesto da dívida ativa. É um procedimento rápido, seguro, e na maioria das comarcas já são realizados de forma eletrônica.

Levar a protesto as Certidão de Dívida Ativa (CDA) é uma alternativa bastante relevante para a Administração Pública, pois além do protesto ter caráter probatório, à celeridade e a segurança jurídica na cobrança da dívida ativa fica a cargo das serventias com custo zero para a administração

Por fim, o protesto extrajudicial deve ser adotado como ato primordial nas cobranças de dívida ativa, pois são inúmeras as vantagens se seguirem tal procedimento. Nesse sentido, a seguinte pesquisa abordará em um primeiro momento, todos os aspectos relevantes ao protesto. No segundo, explicações acerca da Administração Pública e seus aspectos relevantes. Por fim, será apresentada as discussões doutrinárias e jurisprudenciais acerca do Protesto Extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA) seguido das considerações finais.

2 Noções gerais acerca do protesto de títulos

2.1 Desenvolvimento histórico do protesto

Atualmente, os serviços extrajudiciais relativos ao protesto de propriedade e outros documentos estão sujeitos à Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. Pode-se dizer, ao observar correntes doutrinárias que protesto tem o significado etimológico de declarar fatos solenemente ou publicamente.

Antes de prosseguir, para melhor compreender, é necessário fazer uma breve análise histórica para analisar o seu desenvolvimento desde o seu surgimento até aos dias de hoje. Por meio dessa análise histórica, é possível compreender o surgimento do instituto de forma mais clara e eficaz.

Os protestos podem estar relacionados às ordens de pagamento do século XIV. O objetivo de apresentar um protesto de valores mobiliários na lei cambial é provar se o inadimplemento ou falta de aceitação dos títulos de crédito que constituem o devedor é inadimplente ou falta de aceitação. É importante enfatizar que não se trata de criar direitos, mas apenas de confirmá-los. (FELIX, 2017)

Historicamente, os protestos têm desempenhado um papel importante na prevenção do contencioso, pois garante a eficácia e segurança dos assuntos jurídicos, e também permite o pagamento da propriedade da maioria das obras protestadas junto aos cartórios, proporcionando assim aos credores benefícios consideráveis. (LIMA; MIRANDA, 2010 *apud* GRILLO, 2015).

Dessa forma, cronologicamente, Grillo (2015) destaca que a organização de protestos tem uma longa história e está consagrada no ordenamento jurídico brasileiro, sendo inicialmente regulamentada pela legislação brasileira na Lei Comercial de 1850 (Lei nº 556 de 1850), sendo posteriormente revogada pelo Decreto nº 2.044 em dezembro de 1908, o instituto começou a tomar medidas disciplinares (artigo 28 e seguintes). Da mesma forma, a lei brasileira introduziu a Lei Uniforme de Genebra, sobre minutas e notas promissórias no Decreto nº 57.663, promulgado em 24 de janeiro de 1966, e acrescentou novos regulamentos para a disciplina jurídica do referido cartório. No entanto, durante muito tempo, as atividades de protesto foram reguladas apenas pelo decreto citado e complementadas pela "Lei Uniforme de Genebra", o que mostra a inércia legislativa durante aquele período.

O regulamento do tribunal, em especial o de São Paulo, previa disposições que levantam suspeitas e polêmicas. O regulamento de São Paulo tratava da resolução de questões não previstas em lei, como publicidade, cancelamento e suspensão de protestos. Nesse sentido, em 1º de agosto de 1974, a Resolução nº 1/74 da Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo, a Resolução nº 8 do Tribunal de Justiça de Pernambuco e a Resolução nº 4 de 14 de maio de 1975, A Justiça de São Paulo é um exemplo de decisão da Justiça para esclarecer questões relacionadas ao protesto. Portanto, as decisões do tribunal reconheceram a solução do tribunal de primeiro nível e foram confirmadas em sua jurisprudência. Essas decisões são a origem da lei. Essas leis estendem as leis de protesto do Brasil e são iniciadas junto com o Decreto 2.044 e a lei de Genebra. (GRILLO, 2015)

A primeira dessas leis foi a Lei nº 6.268, de 24 de novembro de 1975. Levando em consideração as injustiças atuais de que o protesto continuará indefinidamente, foi determinado o registro de pagamento após o protesto. A lei não avançou nesse sentido, pois a jurisprudência reconheceu parcialmente o cancelamento. Com o advento dessa lei, o Supremo Tribunal Federal decidiu não reconhecer o cancelamento do protesto contra a titularidade dos pagamentos posteriores, mas apenas reconheceu o registro do pagamento. Posteriormente, foi promulgada a Lei nº 6.690, de 25 de setembro de 1979, que estabeleceu as disposições revogatórias e retroativamente aplicou o procedimento retroativo, cancelando os protestos registrados para pagamento de fundos de garantia. A Lei nº 7.401, de 5 de novembro de 1985, alterou essa lei. Por fim, surgiu no ordenamento jurídico brasileiro a Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, atualmente em vigor, que representa uma genuína lei de protesto baseada na legislação brasileira, na qual várias disposições editoriais foram feitas desde a década de 1970. (GRILLO, 2015)

Assim, segundo Junior (2006 *apud* FELIX, 2017) o protesto pode ser explicado da seguinte forma: tendo em vista o não pagamento (aceitação ou não pagamento) do pagador, o autor da carta ficava responsável por facilitar o protesto, um ato especial e solene antes da execução em curto espaço de tempo, com a presença dos notários e testemunhas. Com base no protesto, o titular acionava os títulos regressivos em desfavor do sacador, realizado através do *recambium* (ressaque). Em pouco tempo - o portador não estava presente - o protesto ganhou um tom moderno, com declaração feita por notário ou substituída por declaração assinada pelo aceitante no próprio título.

Observa-se que o protesto foi motivado pela aceitação na letra de câmbio, mas posteriormente evoluiu para o descumprimento da obrigação cambial. Compreensivelmente,

não havia procedimento de protesto tão formalizado naquela época, o que é diferente dos dias atuais.

Conforme explica Felix (2017) as letras de câmbio foram substituídas por outros tipos de títulos, e a falta de aceitação deixou de ser o principal motivo de protestos, sendo o principal motivo a falta de pagamento.

Ainda segundo Felix (2017, p. 13) as inovações surgiram a partir de 1997:

Apesar de todo este avanço na legislação pátria, apenas em 1997 foi promulgada a Lei 9492 de 10 de novembro, para tratar exclusivamente sobre o protesto de títulos e outros documentos de dívida, introduzindo ao direito brasileiro as regras, competências e regulamentando os serviços. A fim de complementar a lei 9492/97, em 2013 foi criado o Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado de Minas Gerais, que trata do Foro Extrajudicial em seu livro I do artigo 1º ao 135, e traça em seu livro III, e normas referentes ao Tabelionato de Protesto de Títulos dos artigos 289 a 356.

Ademais, há outros elementos que estão conexos ao papel do protesto, como o Crédito. Tem derivação do latim *credere*”, ou seja, refere-se ao ato de confiar, crer em determinada qualidade de coisa ou pessoa. No sentido empresarial, é um meio de promover negócios ou atividades empresariais, conforme termo adotado em 2002, pelo Código Civil. (GRILLO, 2015)

Assim, ainda de acordo com os ensinamentos de Grillo (2015), verdadeiramente o crédito foi originalmente criado para promover as atividades empresariais e, com o passar do tempo, ele se tornou responsável pelo desenvolvimento econômico.

O crédito, ou seja, confiança inspirada a outrem no cumprimento das obrigações futuras, favorece sobremaneira a operação do negócio e marca um passo importante no seu desenvolvimento. Tornou-se um novo elemento que promove a vida pessoal e, conseqüentemente, o progresso das pessoas e suas relações comerciais. (MARTINS, 2020 *apud* GRILLO, 2015) Ademais, o protesto extrajudicial conforme mencionado consiste em uma das instituições de câmbio mais importantes e pode ser definido como um ato formal de comprovação de fatos relacionados a relação cambial existente.

Nessa ótica, Grillo (2015) assevera que é de notar que a legislação prevê muitos meios para permitir que os credores (sujeitos a dívida) exijam aos devedores (sujeitos a cláusulas de relacionamento obrigatórias) o cumprimento das obrigações estabelecidas através da circulação de títulos. Dessa forma, o protesto é um instrumento pelo qual o devedor sabe que o credor com propriedade líquida, definida e exequível exige que ele aceite ou pague, e expressa sua vontade de proteger seus direitos decrescentes ao devedor solidário. Portanto,

trata-se de um ato extrajudicial praticado pelo notário protestante e não depende de instituições judiciais.

Diante disso, pode-se concluir que o protesto é um ato que visa a comprovar o atraso e o descumprimento de uma obrigação consagrada em determinado título. Assim, trata-se da mora e não do inadimplemento das obrigações, visto que a mora possibilita futuramente a possibilidade de oferecer a prestação de serviços úteis ao relacionamento, ou seja, o pagamento ainda é possível. Portanto, o objetivo do protesto é provar a impunidade, embora isso não se deva apenas ao vencimento da dívida, o devedor fica inadimplente. (artigo 397¹, Código Civil de 2002)

Basicamente, consiste, portanto, em um ato solene, que será melhor conceituado no tópico a seguir. Busca traduzir a falta de pagamento de determinada obrigação consoante em algum título.

2.2 Conceito, natureza jurídica e competência

Após estabelecer uma análise histórica do protesto e legislação existente sobre o assunto, dar-se-á continuidade à sua conceituação do que na verdade é um protesto, e sua definição que se encontra estipulada na Lei nº 9492 de 10 de setembro de 1997 e em conceitos doutrinários.

No artigo 1º, da Lei Do Protesto (nº9492/1997) o instituto pode ser conceituado como:

CAPÍTULO I

Da Competência e das Atribuições

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

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012). (BRASIL, 1997)

Portanto, sua característica é mostrar a existência de obrigações não cumpridas e vencidas. Nesse diapasão, Macêdo e Azevedo (2017, p. 2) conceituam:

¹ Art. 397. O inadimplemento da obrigação, positiva e líquida, no seu termo, constitui de pleno direito em mora o devedor.

Parágrafo único. Não havendo termo, a mora se constitui mediante interpelação judicial ou extrajudicial.

É que o protesto é instituto próprio do direito comercial-cambiário, na sua origem, desenvolvimento e uso. Apesar de o direito registral ser necessário para regular sua formalização e para conceder fé pública e publicidade erga omnes ao protesto, foi no campo do direito cambiário que o instituto se desenvolveu. Os atos cambiários são realizados entre devedor e credor, daí se torna difícil provar a ocorrência ou não de vários atos, relevantes para o trânsito jurídico. Por outro lado, o direito cambiário, por conta da velocidade da realidade que regula, requer celeridade na solução dos problemas de circulação dos títulos de crédito, principalmente quanto à inadimplência e à falta de devolução e de aceite. O protesto, portanto, tornou-se meio fácil e prático apto a comprovar determinados fatos jurídicos perante ou por intermédio do serventário extrajudicial, cujos atos são públicos e dotados de fé pública.

Noutro vértice, Loureiro (2017, p. 1242) traz a seguinte conceituação:

Protesto de títulos, portanto, é a afirmação solene em ato público formado por notário, com finalidade iminente de provar, com segurança jurídica, o descumprimento de obrigação cambial. Através do protesto se prova de forma precisa e cristalina a falta de aceite ou de pagamento de um título e ainda a falta de devolução de uma duplicata.

Portanto, é compreensível que a função do protesto seja a de comprovar o inadimplemento das obrigações e demais documentos de dívida, e sua função secundária seria a coerção moral do devedor, contribuindo assim para a melhoria do mercado de crédito e o desenvolvimento econômico. (FELIX, 2017)

De acordo com Felix (2017) ao violar determinada obrigação, é possível protestar durante a condução dos negócios. O notário protestante (Tabelião) avaliará o documento e tomará providências com base nele. São diversos os documentos que podem ser protestados. Corrente doutrinária entende que qualquer documento que comprove certeza, liquidez e obrigações exequíveis, pode ser protestado.

O protesto constitui um ato solene, oficial e público do notário e, seu objetivo é ter certeza jurídica e confiabilidade, uma vez que a certidão de protesto seja obtida para provar que violou ou não cumpriu com as obrigações estipuladas na carta de crédito ou em certos documentos de dívida. Os documentos lavrados em cartório são considerados verdadeiros e legais. O protesto em si é eficaz e não depende de a parte visada pelo protesto ter realizado alguma ação. (MIRANDA, 2003)

Portanto, os protestos são meios indispensáveis de comprovação rápida da lei cambial, principalmente para comprovar que as contas do credor estão em atraso e não foram devolvidas ou aceitas, sendo este um fato jurídico importante para garantir a segurança e a confiabilidade das letras do credor. Pode-se dizer ainda que o protesto não é dirigido a ninguém e serve como prova legal insubstituível para comprovar a falta de prova de aceitação ou pagamento. (BORGES, 1975 *apud* MACÊDO; AZEVEDO, 2017)

Tendo em vista o desenvolvimento social e o próprio direito, o protesto tem se mostrado um excelente instrumento de prova e cobrança de dívidas. A função e o propósito do protesto têm mudado constantemente em resposta às novas realidades sociais. O ordenamento jurídico foi atualizado e atribuído a determinados efeitos jurídicos dos protestos, que anteriormente não existiam ou eram apenas inerentes aos títulos de crédito. (MACÊDO; AZEVEDO, 2017)

Os efeitos podem ser resumidos em:

[...] (a) prova de inadimplência de documentos de dívida e não apenas de títulos de crédito (art. 1.º da Lei de Protesto); (b) ato interruptivo da prescrição 6 (art. 202, III, do CC/2002); (c) constituição da mora na compra e venda com reserva de domínio (art. 1.071 do CPC/1973); (d) constituição da mora na alienação fiduciária de bens móveis (Dec.-lei 911/1969); e (e) caracterização do estado falimentar (art. 94, I, da Lei 11.101/2005). (MACÊDO; AZEVEDO, 2017, p. 3)

No entanto, a maior mudança no protesto pode ser não apenas a extensão a outros campos jurídicos e novos efeitos jurídicos (por exemplo, a interrupção das prescrições), mas também o efeito coercitivo moral do devedor tenaz frente ao mercado de crédito, que é causado pelo mercado de crédito. Atualmente, o mercado tem descoberto métodos novos e mais dinâmicos para lidar com a inadimplência (preventivos e repressivos), sendo a lista de órgãos de proteção ao crédito o mais destacado. O cadastramento como devedor inadimplente no rol dos órgãos de proteção ao crédito não favorece a imagem da empresa ou de pessoa física negativa, sendo difícil, senão impossível, a obtenção de crédito. (MACÊDO; AZEVEDO, 2017)

Portanto, a Lei de Protesto impôs a disponibilização de uma lista de protestos realizados e cancelados todos os dias, por meio dos cartórios, conforme artigo 29:

Art. 29. Os cartórios fornecerão às entidades representativas da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito, quando solicitada, certidão diária, em forma de relação, dos protestos tirados e dos cancelamentos efetuados, com a nota de se cuidar de informação reservada, da qual não se poderá dar publicidade pela imprensa, nem mesmo parcialmente. (BRASIL, 1997)

Quando há ocorrência da lavratura de um protesto, obrigatoriamente serão comunicadas aos órgãos de proteção ao crédito, o que prejudicará a imagem da empresa no mercado e a impedirá de obter crédito. Para o devedor pessoa física, a dificuldade de obtenção de crédito é uma medida correlata, pois o uso do crédito nas transações diárias se tornou comum, e a indisponibilidade de crédito pode causar grande prejuízo ao devedor. (MACÊDO; AZEVEDO, 2017)

De mero ato probatório e solene para comprovação de inadimplência de obrigações cambiárias e cambiariformes, o protesto hoje tem novas funções, como: a) prova da inadimplência de obrigações decorrentes de documentos de dívida (art.1.º da Lei 9.492/1997); b) interrupção da prescrição (art. 202, III, do CC e Lei de Protesto); c) constituição da mora na compra e venda com reserva de domínio e na alienação fiduciária de bens móveis (Decreto-lei 911/1969); d) pressuposto de admissibilidade para a ação de execução de contrato de câmbio (Lei 4.728/1965, art. 75 - Lei de mercado de capitais); e) caracterização do estado de falência (art. 94, I, da Lei 11.101/2005). O protesto também fixa a data para pagamento da letra de câmbio a certo termo de vista em que há recusa de aceite (protesto por falta de aceite).

Por isso, considera-se que a função precípua do protesto é a comprovação da inadimplência de obrigações constantes de títulos e documentos de dívida, mas que a função secundária é combater a inadimplência mediante a coerção moral do devedor recalcitrante e, destarte, contribuir para o progresso do mercado de crédito e o desenvolvimento econômico que lhe é consequência (LOUREIRO, 2017)

Segundo Macêdo e Azevedo (2017) a última função supramencionada tornou-se uma ferramenta poderosa para os credores. O registro de devedores de titularidade ficará registrado na lista de inadimplentes, o que dificultou extremamente a obtenção de crédito, o que se revelou uma medida eficaz, até porque o mercado atual é essencialmente baseado no crédito, que se tornou a base essencial de operações de muitas empresas e para a manutenção de pessoas físicas. Portanto, ameaças de negativização e consequentes perdas de crédito, tornaram-se medidas de coerção para cumprimento das obrigações.

2.3 Objeto do protesto

A lei de protesto não apenas tornou os títulos cambiais objeto de protesto, mas também outros documentos de dívida como objeto a ser protestado. Acontece que a expressão contém um termo vago e o intérprete carece de esforços extensos para definir seu escopo.

Nesse sentido, Macêdo e Azevedo (2017, p. 4) explicam:

Em interpretação sistemática da Lei de Protesto e dos princípios e regras que regem as atividades notariais, conclui-se que os documentos protestáveis devem prever obrigações em dinheiro, líquidas, certas e exigíveis. Pois bem, se o protesto é servível para comprovar a inadimplência de uma obrigação, por uma questão de ordem lógica, a obrigação deve ser certa e exigível.

Por outro lado, conforme ainda explicam Macêdo e Azevedo (2017) as regras relativas ao procedimento de protesto - desde a apresentação ao cancelamento do protesto - pressupõem que o documento protestável se refere a uma obrigação financeira líquida. Em alguns

dispositivos, ele lida com pagamentos, geração de juros e correções, conversão de moedas estrangeiras em moedas nacionais e outras cláusulas normativas para esclarecer o tratamento da dívida líquida de caixa. A questão do protesto do título que comprova a obrigatoriedade da propriedade é muito ampla, fato que só pode fortalecer o desenvolvimento histórico do instituto, que trabalha pela troca de obrigações e tem como finalidade principal o dinheiro e o crédito.

Assim, percebe-se que o instituto do protesto tem uma amplitude que gera o desenvolvimento de títulos a serem protestados. No que se refere a títulos executivos extrajudiciais, Loureiro (2017) exemplifica a gama de possibilidades que de acordo com a legislação processual em vigor, todas as funções administrativas extrajudiciais são listadas da seguinte forma: escrituras públicas ou outros documentos públicos assinados pelo devedor; documentos privados assinados pelo devedor e duas testemunhas; instrumento de transação advindo pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, transações dos advogado ou um mediador e conciliar reconhecidos pelo tribunal; contratos garantidos por hipoteca, penhor, anticrese ou outros direitos reais de garantia; contratos de seguro de vida no momento da morte; o crédito como prova, é gerado em razão de aluguéis de imóveis e despesas acessórias (como taxas de apartamentos e despesas), todos os outros títulos que a lei claramente confere poder de execução.

Portanto, inúmeros documentos são adequados para protestar, exigindo apenas que a obrigação pecuniária seja líquida, certa e seja exigível conforme descrito na lei.

O tema problema da pesquisa é o protesto de Certidão de Dívida Ativa (CDA) que ainda tem controversas a seu respeito, trazendo no ordenamento grande divergência jurisprudencial e doutrinária.

É possível perceber, sem aprofundar no tema em questão de forma antecipada, que são diversos argumentos contrários e favoráveis à sua aplicação, buscando aceitar a legitimidade da Certidão de Dívida Ativa (CDA) como meio razoável para fins executórios.

Segundo bem explicita Macêdo e Azevedo (2017) o argumento oposto é baseado na presunção da legalidade da Certidão de Dívida Ativa (CDA), portanto, para fins de aplicação da lei, não há necessidade de protestar para provar a violação. Por outro lado, o argumento favorável explica que os protestos se tornaram mais uma forma de cobrança de dívidas e outra forma de a Administração Pública recuperar seus créditos.

Em tópico específico será apresentado os argumentos e jurisprudências favoráveis e opostos a aplicação do protesto de Certidão de Dívida Ativa (CDA).

2.4 Classificação do protesto

Por último e não menos importante, é necessário esclarecer as classificações do protesto. Inicialmente, o protesto pode ser classificado em comum e especial.

Assim, Macêdo e Azevedo (2017, p. 5) explicam sucintamente acerca do protesto comum e especial:

A primeira classificação se baseia na finalidade almejada pelo credor. O protesto comum é aquele cuja finalidade é alcançar algum dos efeitos jurídicos do protesto (interrupção da prescrição, comprovação de inadimplência, constituição da mora etc.). Já o protesto especial – também chamado de protesto falimentar – é aquele retirado pelo credor com o intuito de requerer a falência do devedor, com base no art. 94, I, da Lei 11.101/2005. O protesto especial não pretende comprovar o descumprimento de obrigação, mas cumprir um requisito de admissibilidade da ação de falência.

Em outras palavras, os protestos comuns são para provar o não cumprimento das obrigações cambiais, para calcular juros de mora ou interromper prescrições. Vale ressaltar que o protesto comum compreende três tipos de descumprimentos das referidas obrigações cambiais, destacado por Loureiro (2017, p. 1251): “[...] por falta ou recusa de aceite (é possível no caso de letra de câmbio e duplicata); protesto por falta ou recusa de devolução (no caso de duplicata remetida para aceite, mas retida pelo sacado); e protesto por falta de pagamento.”

Explicando sucintamente, Loureiro (2017, p. 1251) assevera:

O protesto por falta de aceite (art. 28 do Dec. 2.044/1908, art. 44 da LU, art. 13 da Lei 5.474/1968 e art. 21, §1, da Lei 9.492/1997) não aperfeiçoa o título, não vincula o não aceitante, mas prova apenas a diligência do portador, indicando que o título não será pago no vencimento e possibilitando, desde logo, o exercício da ação de regresso contra os coobrigados anteriores. O protesto por falta de devolução tem o mesmo escopo: a prova da diligência do portador, a possibilitar o direito de regresso. O protesto por falta de pagamento, por sua vez, comprova não só a diligência do portador, ao apresentar o título para cobrança, mas também o fato de a obrigação cambiária não ter sido honrada no vencimento. Após o vencimento do título, apenas é possível o protesto por falta de pagamento. Uma vez protestado o título por falta de aceite ou por falta de devolução, não há necessidade de novo protesto por falta de pagamento.

A outra classificação é baseada no efeito do protesto e não no propósito. Nesse caso, o protesto pode ser necessário ou facultativo. O protesto necessário é um ônus imposto pela lei ao titular, para que este possa exercer o direito de indenização contra o anterior codevedor, podendo também intentar uma ação contra o falido. Como o nome sugere, o protesto facultativo é opcional. A lei não impõe seu título seja lavrado como um requisito de propriedade ou qualquer solicitação feita pelo proprietário do arquivo. Este tipo de protesto não reserva ou aumenta os direitos, mas apenas prova o não cumprimento das obrigações

cambiais e constrictiva da mora decorrente uma violação do contrato em certas transações legais (neste caso, um aviso judicial também pode ser usado para provar a violação, como na venda de nomes de domínio reservados). (LOUREIRO, 2017)

Em linhas gerais, quando a lei exige o direito de restituição contra os titulares da margem cambial do emissor/sacador e demais devedores solidários ou falência, é necessário o protesto. O protesto necessário comporta o ônus sobre o credor garantido de exercer seus direitos. (MACÊDO; AZEVEDO, 2017)

Pelo contrário, o protesto facultativo é uma escolha legal dada aos credores para ter o direito de obter efeito legal (geralmente benéfico para os credores). Concede ao credor o direito de resistir o protesto do título e obter uma série de efeitos jurídicos favoráveis, como a suspensão da prescrição, o registro do devedor no órgão de proteção ao crédito e a certidão de inadimplência. (MACÊDO; AZEVEDO, 2017)

3 Da administração pública e arrecadação de receitas

Inicialmente, o que se propõe com a utilização do protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA) e a ocorrência da recuperação de crédito pelo Fisco de forma mais célere, menos onerosa e eficaz, para que a Administração Pública possa promover suas demandas efetivamente.

Nesse sentido, será destacado algumas conceituações e discussões do que se refere a receita, o Fisco e a Administração Pública.

O Estado precisa coletar recursos materiais em suas atividades financeiras para manter e melhorar sua estrutura e finalidade para com a sociedade, fornecer aos contribuintes os serviços e políticas públicas necessários e servir como um provedor legítimo de demanda coletiva. (SABBAG, 2013)

Nesse ramo, a arrecadação de tributos é a principal fonte de receita pública e visa atingir os objetivos básicos do art. Artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil que segue:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - Garantir o desenvolvimento nacional;

III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Portanto, regras positivas são necessárias para comprovar atividades de conhecimento de recursos muito relevantes, que são realizadas por meio da ciência jurídica chamada de Direito Tributário ou Direito Fiscal que vem disciplinar e colocar em prática a arrecadação de receitas por parte dos entes estatais, regulando matérias de interesse fiscal, cobrando cidadãos, fazendo com que a “máquina” gire em prol da sociedade. (SABBAG, 2013)

Vale ressaltar conforme explica Grillo (2015) que os impostos não são a única fonte de dívida que constitui dívida ativa, mas na maioria dos casos, representam a maior parte.

Dessa forma, no que tange a administração de receitas e gestão, encontra-se a Fazenda Pública, ou seja, representa a personificação do Estado, incluindo as pessoas jurídicas de Direito Público. São as atividades financeiras do país, entendidas como o seu desempenho no sentido de obter, gerir e utilizar os recursos financeiros para fins públicos, envolvendo a composição e gestão das finanças públicas, ou seja, os recursos e obrigações do Estado e sua administração. (TORRES, 2011 *apud* GRILLO, 2015)

Assim, a gestão e administração de receitas por meio da Fazenda Pública se apresenta de forma objetiva e subjetiva. Do ponto de vista objetivo, é um complexo de recursos nacionais (créditos tributários, patrimônio, direitos decorrentes da emissão de títulos de dívida pública) e obrigações financeiras). Nesse sentido, é conhecido como o nome comum das finanças públicas (federal, estadual, regional ou municipal), também conhecido como “Ministério da Fazenda” ou “Autoridade Tributária”. Subjetivamente, confunde-se com a pessoa jurídica de Direito Público, próxima ao conceito de gestão financeira, sendo sua instituição responsável pela execução das atividades financeiras (TORRES, 2011 *apud* GRILLO, 2015).

Diante disso, em outro ponto, pode ser necessário enfatizar que a Administração Pública é composta por um conjunto de órgãos estaduais, de serviços e agências, que são responsáveis pela satisfação da sociedade nas áreas de saúde, segurança, educação, cultura, dentre outras necessidades básicas. (GREGORIUS, 2015).

A função administrativa consiste em promover um conjunto de competências jurídicas que satisfaçam os interesses básicos relacionado também a promoção dos direitos básicos, e o seu exercício requer uma organização estável e permanente, é exercida por lei e está sujeita ao controle judicial. (JUSTEN FILHO, 2005 *apud* GREGORIUS, 2015).

Cordeiro (2016) explica a administração pública deve arrecadar impostos com base na necessidade de gerar recursos para financiar atividades de interesse público. Esses recursos são chamados de receita.

A receita é considerada como dinheiro que entra no erário público, e o Estado utiliza para pagar suas despesas, a fim de realizar o interesse público e transferir mecanismos administrativos (CARNEIRO, 2020).

Cordeiro (2016) leciona que a administração tributária se compõe de diversos órgãos, com as funções de fiscalização e arrecadação dos tributos. Estes órgãos devem aplicar as leis tributárias de acordo com o interesse público, levando em consideração os dispostos legais e princípios da Administração Pública, para que sejam assegurados os direitos dos contribuintes e então seja realizada uma arrecadação satisfatória.

Em outras palavras, para que a administração pública gere receita é necessário tributar, e vice-versa. O artigo 3º do Código Tributário Nacional versa que: “Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. (BRASIL, 1966)

Estes tributos são cobrados pelo Fisco, que deve garantir a obtenção de receita para exercer o funcionamento adequado da máquina administrativa. O Fisco é uma autoridade

fazendária da Administração Pública cujo a função é controlar e fiscalizar se as obrigações instituídas pelas leis tributárias, estão sendo cumpridas pelos contribuintes. O Fisco pode ser classificado como Fisco Federal (autoridade máxima), Fisco Estadual e Fisco Municipal. (MAFRA, 2005).

Ocorre que com a crise econômica que não só o Brasil, mas como o mundo inteiro vem enfrentando nos últimos anos, a obtenção destas receitas tem tido uma grande queda e a quantidade de contribuintes que estão em mora, aumentou significativamente. Os contribuintes inadimplentes (pessoas físicas ou jurídicas) que não conseguem liquidar suas obrigações em tempo hábil são chamados de “ativos”. (CABRAL, 2019).

Quando o fisco tem uma grande quantidade de ativos, ele precisa buscar soluções legais para que eles possam liquidar suas dívidas e consequentemente gerar receita. Um exemplo comum são as campanhas de negociações de forma administrativa que oferecem descontos, possibilidade de parcelamento, o REFIS², e em determinados casos, até a anistia da dívida ativa. (GULLINO; VIEIRA, 2019)

O fisco tem seus meios específicos de cobrança judicial dos créditos públicos, por meio da chamada Ação de Execução Fiscal, regulada através da Lei nº 6.830/80.

Na verdade, o Poder Público deve levantar recursos suficientes para financiar o bom funcionamento do país, fornecer financiamento para políticas públicas e cumprir o papel constitucional dos administradores públicos por meio de promoção, serviço público e intervenção por meio do poder de polícia. (GRILLO, 2015)

Por isso, o Estado necessita de meios satisfatórios e eficazes de arrecadação de impostos. No entanto, não pode mais fazê-lo de maneira abusiva ou chantagista. Para evitar que isso aconteça, a Constituição da República Federativa do Brasil (1988) estabelece restrições ao poder de tributação, revelado pelos princípios constitucionais da tributação e da imunidade tributária. Ambos têm motivos para garantir a dignidade do contribuinte e a igualdade com o fisco. (GRILLO, 2015)

Desta forma, a fiscalização tributária é parte indispensável da Administração Tributária do Estado (art. 194 e seguintes do Código Tributário Nacional), podendo ser realizada no processo de verificação do cumprimento das obrigações tributárias principais ou subsidiárias. O procedimento de fiscalização é o poder/dever e a obrigação emitidos para o sujeito passivo. Nesta matéria, o poder do Estado fiscal estende-se a fiscalizar se as pessoas

² Refis é um plano do governo para refinaranciar dívidas atrasados, com possibilidade de parcelamentos e redução de juros.

físicas ou jurídicas são contribuintes, incluindo aquelas que gozam de isenções fiscais ou imunidades tributárias, conforme artigo 194, parágrafo único, do referido Código Tributário Nacional. (GRILLO, 2015)

Então, faz-se necessário o ajuizamento de demandas por parte do Fisco contra os contribuintes. No entanto, na maioria dos casos, essas demandas se tornam onerosas pelo seu alto custo para o Estado em ajuizar e manter essas ações judiciais contra numerosos ativos. Geralmente, supera o valor da dívida, sem falar na quantidade de ações a serem distribuídas, congestionando o judiciário e causando mais atrasos no processo. (VALENTE, 2018)

Em síntese, a execução fiscal é uma ferramenta onerosa para o Estado e geralmente não atinge seu objetivo, que é a cobrança de crédito público. Isso denota que outros meios disponibilizados pela via extrajudicial poderiam ser mais eficazes nas cobranças por parte do Fisco. (PORTO, 2017).

Para resolver este impasse, o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA) é uma ferramenta de grande valia que o Fisco pode utilizar como meio de recuperação de crédito. A atividade dos Tabelionatos é um serviço de natureza pública, mas que por delegação (hoje através de concurso público) é prestado de forma privada.

Todos os títulos de Certidão de Dívida Ativa (CDA) podem ser recepcionados por estas serventias de forma gratuita para o apresentante, ou seja, o Fisco não tem despesa nenhuma para dar entrada no protesto da dívida ativa. É um procedimento rápido, seguro, e na maioria das comarcas já são realizados de forma eletrônica. (BARÇANTE, 2016).

Levar a protesto a Certidão de Dívida Ativa (CDA) é uma alternativa bastante relevante para a Administração Pública, pois além do protesto ter caráter probatório, gera a celeridade e a segurança jurídica na cobrança da dívida ativa, ficando a cargo das serventias, com custo zero para a administração. (BARÇANTE, 2016).

Os ganhos de tempo são significativos. Por exemplo, podemos observar que leva três anos para a execução fiscal na Justiça, igualar os resultados obtidos pelo sistema de protesto em apenas três meses. Isso sem falar nas altas custas judiciais, que não existem nesse novo tipo de recuperação dos créditos públicos. (BARÇANTE, 2016).

O protesto extrajudicial tornou-se um importante instrumento para agilizar alguns processos que demorariam anos, como por exemplo, a recuperação de créditos fiscais. Essa prática, ao ser aceita pelos tribunais superiores e por corrente doutrinária, ganharia força rapidamente ao passo que traz grandes benefícios para o Fisco, sociedade e ordenamento jurídico.

A seguir, serão demonstrados os conceitos pertinentes ao tema proposto, correntes doutrinarias e entendimentos jurisprudenciais acerca do Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa (CDA) como forma de recuperação de créditos pelo Fisco.

3 Protesto extrajudicial da certidão ativa como instrumento de recuperação de crédito pelo fisco

Nos últimos anos, foi colocado em discussão a possível adoção de um meio alternativo para recuperação de crédito fazendário que seja mais eficaz, econômico e rápido do que a Execução Fiscal que existe há muito tempo, como único meio exclusivo na coleta créditos registrados em dívida ativa.

Nesse sentido, Rosa e Nascimento Neto (2017, p.93) ensinam:

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

No entanto, diversas discussões doutrinárias e jurisprudenciais surgiam acerca da possibilidade supramencionada. Há entendimentos doutrinários de forma a reprovar a medida, ao passo que o protesto da Certidão de Dívida Ativa causaria o constrangimento ao devedor, visto que geraria publicidade aos atos. Sendo assim, seria exposto, causando uma situação vexatória desnecessária perante aos bancos e qualquer outra entidade quando fosse necessário a consulta ao Cadastro Pessoa Física (CPF). Essa e outras hipóteses são contrárias a aplicação do protesto extrajudicial.

Noutro entendimento, muitos doutrinadores juntamente com alguns julgados dos Tribunais Superiores, trazem a visão de celeridade do processo de cobrança, bem como, menos onerosidade ao Fisco. São diversos pontos favoráveis que serão destacados a seguir.

3.1 Conceito de Certidão de Dívida Ativa (CDA)

Inicialmente, antes de aprofundar o estudo a ser realizado, faz-se necessário trazer a conceituação de Certidão de Dívida Ativa (CDA). Azevedo (2015, p.1) conceitua:

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

A Certidão de Dívida Ativa pode ser extraída através da inscrição do devedor em dívida ativa, conforme disposição do artigo 201, Código Tributário Nacional (CTN) que prevê:

CAPÍTULO II

Dívida Ativa

Art. 201. 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. (BRASIL, 1966)

A dívida ativa da Fazenda Pública é um conceito jurídico do Direito Financeiro, que constitui o crédito do ente de direito público, não sendo pago no prazo prescrito, sendo inscrito em registro próprio. (CIGNACHI, 2015)

A Lei 4.320/1964, no §1º do seu artigo 39, define:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título. (BRASIL, 1966)

Em suma, o registro de dívida ativa visa incluir o contribuinte/devedor no cadastro de todas as pessoas que não cumpram suas obrigações para com o Estado, com o objetivo de extrair os títulos administrativos que fundamentam a ação de execução fiscal proposta. (ALEXANDRE, 2013).

Não obstante, para que ocorra a efetiva inscrição na dívida ativa, alguns requisitos devem ser preenchidos conforme artigo 202 do Código Tributário Nacional e na Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal):

Art. 202. O termo de inscrição da dívida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente:

I - O nome do devedor e, sendo caso, o dos co-responsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um e de outros;

II - A quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos;

III - A origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado;

IV - A data em que foi inscrita;

V - Sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito.

Parágrafo único. A certidão conterá, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha da inscrição. (BRASIL, 1966)

Com efeito, a Administração Pública deve obedecer aos princípios enunciados no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, incluindo o princípio da legalidade, sendo necessário, portanto, incluir todos os requisitos acima no período de

inscrição para que o devedor possa identificar com precisão todos os aspectos do objeto de execução, impossibilitando a redução das defesas. (RIBAS, 2018)

Por ventura, ocorra algum erro ou falta de um requisito, tanto a inscrição quanto processo de execução fiscal, sofrerão nulidade. No entanto, tal nulidade poderá ser sanada por meio da substituição da certidão nula até a decisão de primeira instância. O período de defesa é devolvido ao devedor ou interessado, que pode contestar a parte revisada. (RIBAS, 2018)

Diante disso, o Código Tributário Nacional, no artigo 203 prevê:

Art. 203. A omissão de quaisquer dos requisitos previstos no artigo anterior, ou o erro a eles relativo, são causas de nulidade da inscrição e do processo de cobrança dela decorrente, mas a nulidade poderá ser sanada até a decisão de primeira instância, mediante substituição da certidão nula, devolvido ao sujeito passivo, acusado ou interessado o prazo para defesa, que somente poderá versar sobre a parte modificada. (BRASIL, 1966)

Após comentar o significado de “Certidão de Dívida Ativa (CDA)” e considerando os requisitos necessários, vale lembrar da necessidade dos pressupostos da certeza, liquidez e exigibilidade. Como exposto, na medida em que as atividades de tributação administrativa estão sujeitas ao princípio da legalidade, é razoável tais pressupostos. Ao contrário dos credores de direito privado, a Fazenda Pública desempenha esse papel, podendo executar legalmente os sujeitos passivos sem provar a certeza e liquidez dos créditos fiscais. (SABBAG, 2013)

Assim, destaca-se o artigo 204 do Código Tributário Nacional (CTN) que dispõe: “Art. 204: A dívida regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída.” (BRASIL, 1966)

Portanto, o Fisco não necessita de outros documentos que não a Certidão de Dívida Ativa (CDA) para comprovar a dívida do sujeito passivo. Por contrário, o devedor deve provar por meio da presunção relativa ao débito ativo por meio da inversão o ônus da prova. (GRILLO, 2015)

Sendo o registro da dívida ativa um ato da iniciativa do Estado, e parte da premissa de que a composição da dívida com participação do próprio devedor, sendo considerada autêntica a certidão extraída do período de registro até que se utilizem as provas para sua eliminação da sua legitimidade. (GRILLO, 2015)

Diante disso, sem aprofundar no assunto, ao se encontrar irregularidades na Certidão de Dívida Ativa, poderá a própria Administração Pública sanar os vícios de ofício, conforme artigo 203 do Código Tributário Nacional (CTN) e artigo 2º 8º da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal)

Em conclusão, Certidão de Dívida Ativa (CDA) é um documento emitido pelo Fisco com objetivo de demonstrar a dívida do contribuinte, dotado de certeza, liquidez e exigibilidade para que se possa extrair um título capaz de recuperar os créditos.

3.2 Discussões acerca do Protesto Extrajudicial, a Lei nº 12.767/2012 e os posicionamentos contrários e favoráveis

Ordinariamente, a Fazenda Pública utiliza a execução fiscal como uma ferramenta para coletar e recuperar créditos. Conforme mencionado anteriormente, a dívida tributária pode ser executada a partir de seu registro em dívida ativa para que lhe confere exequibilidade. Antes disso, o contribuinte deve participar de procedimentos administrativos e exigir que ele apresente defesa ou quitação de dívidas. Se você não realizar essa operação de forma espontânea no prazo previsto ou não conseguir uma defesa administrativa de sucesso, a Fazenda Pública ficará autorizada a registrar dívidas ativas vencidas e pendentes. (BUZANELLO, 2013)

Nesse sentido, Grillo (2015) complementa que além de registrar os débitos válidos, para os débitos da Fazenda Pública federal, os contribuintes devedores também terão inseridos os seus dados no cadastro de informações de créditos não recolhidos de órgãos e entidades federais no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais (CADIN). Devido ao registro no órgão mencionado, exceto pelo cancelamento do limite do cheque especial, o contribuinte não pode abrir contas e obter empréstimos na rede bancária, ou mesmo participar de licitações públicas. Se o imposto de renda a receber for reembolsável, ele será congelado e o reembolso só poderá ser feito após o pagamento ou amortização da dívida. Tudo isso em conformidade com a Lei nº 10.522/2002.

Mesmo que essas medidas sejam tomadas normalmente, na verdade, é nítido que diferentes Fazendas Públicas não conseguem recuperar o crédito de forma eficaz, às vezes por causa de legislação desatualizadas, instrumentos de cobrança inválidos, evasão fiscal e quebra de contrato ou até mesmo isso se deve a questões estruturais e à proliferação de litígios dentro do Judiciário. (GRILLO, 2015)

Percebeu-se então a morosidade no momento de arrecadação de créditos por meio da antiga Execução Fiscal, além de congestionar o Judiciário. Nessa linha de raciocínio Grillo (2015) assevera que tendo em vista este nível chocante de saturação do Judiciário e a

ineficiência dos procedimentos de execução fiscal, o Fazenda Pública costuma buscar medidas alternativas de natureza extrajudicial, como: cobranças e satisfação de crédito, execução tributária administrativa (ainda não implementada), parcelamento simplificado, refinanciamento de dívidas (REFIS, PAES, etc.) e incentivos fiscais. Estas alternativas, são exemplos a serem tomadas pelo Governo para promover a recuperação de crédito e evitar o ajuizamento de novo processo de execução demorado, caro e ineficiente.

A partir dessa evidência de morosidade e ineficácia das medidas adotadas que os créditos fossem recuperados, pautou-se na busca de procurar outras iniciativas que pudessem trazer mais celeridade, eficiência e menor custo para que os créditos públicos entrassem no cofre do Fisco. Alternativas que poderiam ser louváveis no momento, em que grande parte das execuções fiscais se encontram com falhas e desatualizadas quando realizada a cobrança.

Nessa ótica, a Fazenda Pública tem trabalhado arduamente para utilizar outros meios para melhorar e estimular o pagamento das dívidas dos devedores. Um dos métodos é utilização do Protesto extrajudicial do título executivo, no qual o Estado cobraria seus créditos, por meio da certidão de dívida ativa. (GRILLO, 2015)

Antes mesmo da recente alteração para inclusão da Certidão de Dívida Ativa (CDA) na lista de títulos protestáveis, preconizada pela Lei nº 12767/2012, o Fazenda Pública já havia adotado essa abordagem para a cobrança de créditos tributários. A base jurídica proposta pela Fazenda Pública Nacional ocorreu através da atuação do Procuradoria da Fazenda no artigo 1º da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997 (Lei do Protesto) e o art. 585, inciso VI, da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil).

No entanto, com a entrada em vigor da Lei 12.767/12, foi incluída o artigo 1º, parágrafo único que dispõe: “[...] Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.” (BRASIL, 1997)

Surge, portanto, a partir da inserção desse parágrafo, grande controversa jurídica entre doutrinadores e no âmbito jurisprudencial, culminando até com discussões acerca da inconstitucionalidade do instituto.

Inicialmente, o Protesto Extrajudicial é instituto recentemente novo que foi adotado pela Administração Pública, que inseriu, por meio do artigo 25 da Lei nº 12.767/2012, o parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 9.492/1997, dispondo:

Art. 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 públicas.” (NR). (BRASIL, 1997)

Curiosamente, a utilização dos protestos para cobrança de dívidas ativas foi por iniciativa do Governo Federal (Ministério da Fazenda), através da Portaria nº 321/2006. No entanto, somente após a Lei nº 12.767/12, que legalmente ficou expresso o instituto as Fazendas Públicas Estaduais, Distritais e Estaduais. (GRILLO, 2015)

Mesmo com previsão expressa, a matéria gera controversas. Inicialmente, corrente doutrinária desfavorável a utilização do Protesto Extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA) sustenta que a via mais correta de execução se dá por via ordinária, através da Lei de Execuções Fiscais. Dessa forma, dois mecanismos estariam sendo utilizados, no entanto, apenas um seria o suficiente para satisfazer os créditos. Ainda assim, o Princípio da Legalidade estaria sendo violado, visto que há o desvio da finalidade, pois a Administração Pública constrangeria com essa medida o devedor, apenas como uma forma de coerção para obter pagamento. (BUZANELLO, 2013)

Noutro passo, no que tange a corrente favorável a utilização do instituto, a Fazenda Pública além de contar com a previsão expressa, contará com maior celeridade e eficiência no momento das cobranças, que sem dúvida é de grande valia para que o resultado primordial seja alcançado: o pagamento. Ademais, vale ressaltar que é menos oneroso esse procedimento, quase zero, para a Administração Pública. (BUZANELLO, 2013)

A economicidade que circunda o procedimento do Protesto Extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA) é ponto chave principalmente no que se refere a diminuição da morosidade. Nessa ótica, Virgílio (2009) assevera que esta medida é mais um movimento dirigido ao próprio devedor, procurando chegar a um consenso com este, sobretudo quando a dívida não é muito elevada, o que acarretará uma execução fiscal não econômica, fazendo com que o princípio da economia processual esteja cada vez mais presente. O custo dessas ações judiciais costuma ser maior do que a própria dívida original e, devido aos procedimentos legais adequados, deve ser administrada pelo Judiciário, o que contribui ainda mais para o congestionamento da justiça em todas as esferas.

Nesse esteio, a Lei de Execuções Fiscais, salienta que devido ao grande número de formalidades exigidas para os atuais procedimentos de execução judicial, este por si só constitui um sistema muito moroso, caro e ineficiente, pois cada R\$ 1.000,00 (um mil reais) apenas R\$ 10,00 (dez reais) são arrecadados com esse procedimento adotado, demonstrando

constantemente que esse modelo não corresponde com o exigido nos Princípios da Eficiência e Economia Processual. (VIRGÍLIO, 2009)

Assim, resta percebido, conforme destaca Virgílio (2009) que a Certidão de Dívida Ativa (CDA) não é especificamente utilizado para equipar a execução financeira, o que, por sua vez, não é a única forma da Fazenda Pública cobrar crédito. Para ser mais preciso, é um título administrativo que formaliza o crédito, portanto, se mostra mais eficaz do que procedimentos administrativos morosos e antieconômicos. Nesse sentido, em alguns casos, esses protestos se tornam mais viáveis e úteis para a credora e para o Poder Judiciário, ao passo que propor diversas execuções fiscais de baixo valor serão demoradas e, provavelmente fracassarão no seu objetivo.

Cabe destacar, ainda, que antes que a Certidão de Dívida Ativa (CDA) proceda a protestos extrajudiciais, devem ser aplicados procedimentos administrativos regulares sobre a composição de dívidas, que são regulados pela Constituição da República Federativa do Brasil e por leis ordinárias. Ou seja, na fase administrativa, o contribuinte tem amplas oportunidades de contestar, e ouvir. Porém, ainda tem a oportunidade de saldar a dívida ou mesmo garanti-la antes do protesto, quando se tem ciência do resultado final dos procedimentos administrativos e do registro da dívida. Portanto, o protesto extrajudicial de crédito do Ministério da Fazenda Pública não surpreende os contribuintes. Ao contrário, trata-se apenas de tomar medidas mais legais e específicas para atender às demandas da Administração Pública. (BUZANELLO, 2013)

De fato, uma grande vantagem do protesto é mesmo a concretização de um princípio tão caro à Administração Pública, que é a eficiência, princípio previsto no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, ou seja, em tempo bem mais curto e menos oneroso, o ente público obtém um resultado muito mais útil de um executivo fiscal que tramitará durante anos e com remotíssimas chances de êxito, além de implicar grande movimentação morosa e quase inútil de recursos financeiros. (BUZANELLO, 2013)

Por fim, os protestos extrajudiciais têm como objetivo priorizar o interesse público e não o privado, e é uma medida que visa o interesse de toda a sociedade, pois sua arrecadação é arrecadar, voltada para políticas públicas.

Nesse sentido, não parece desarrazoado afirmar que o mecanismo apresentar em suma, pontos positivos, conforme Caminha (2011) que assevera as chances de recuperação do crédito público. Desta forma, o protesto é um mecanismo extremamente eficaz e rápido, e a sua implementação será extremamente benéfica para às Fazendas Públicas que pretendem cobrar o seu crédito. Por outro lado, essa medida também será muito benéfica para o Poder

Judiciário, pois refletirá direta e imediatamente uma queda significativa nas execuções fiscais propostas contra esse poder, com a necessidades de serem processadas por ele.

Porém, se a referida Certidão de Dívida Ativa for protestada antes da proposição de execução fiscal, e tendo em vista a elevada taxa de pagamento espontâneo nesses casos, não há necessidade de impetrar pedido administrativo ao Judiciário. Observa-se ainda que, em muitos casos, as demandas são de baixo valor e há alto risco de não se obter resultados. Desta forma, para as instituições financeiras, evita-se não só os custos incorridos com a propositura de ações judiciais para recuperação desses créditos, mas também se evita a circulação natural desses prejuízos para a sociedade, que acabará definitivamente por arcar com todos os custos desnecessários. (CAMINHA, 2011)

Vale ressaltar, ainda, os prejuízos sofridos pelos próprios devedores, que submeterão com uma ação judicial que percorrerá anos, o que pode ocasionar problemas financeiros e psicológicos. Permitir que a Certidão de Dívida Ativa (CDA) seja protestada, também significa dar outra oportunidade para o devedor tomar conhecimento da dívida novamente para que possa pagá-la espontaneamente. Ou seja, é mais uma oportunidade para conciliação das partes interessadas, evitando a superlotação desnecessária do Poder Judiciário, visto que são créditos que podem ser recuperados e resolvidos extrajudicialmente. (CAMINHA, 2011)

Por outro lado, os protestos repassam os custos para os contribuintes, reduzindo assim os custos que o Estado teria de arcar para recuperar seus créditos, que muitas vezes são frustrantes. Além disso, quando o valor é ainda inferior ao custo do processo, o protesto extrajudicial, mostrou-se um método alternativo para viabilizar a recuperação do crédito. (RIBAS, 2018)

Percebe-se que na verdade, os processos se acumulam cada vez mais no Judiciário. As execuções fiscais são grande maioria em litígios que se encontram em trâmite na Justiça Federal. Segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no relatório “Justiça em Números 2020” trata:

Os processos de execução fiscal representam 39% do total de casos pendentes e 70% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 87%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2019, apenas 13 foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia em 8,1 pontos percentuais, passando de 68,5% para 60,4% em 2019. (CNJ, 2020, p.155)

Ademais, grande parte dos processos de execuções fiscais se concentram na Justiça Estadual:

O maior impacto das execuções fiscais está na Justiça Estadual, que concentra 85% dos processos. A Justiça Federal responde por 15%; a Justiça do Trabalho por 0,27%; e a Justiça Eleitoral por apenas 0,01%. O impacto desses processos nos acervos é mais

significativo na Justiça Federal e Estadual. Na Justiça Federal, os processos de execução fiscal correspondem a 48% do seu acervo total de 1º grau (conhecimento e execução); na Justiça Estadual, a 43%; na Justiça do Trabalho, a 2%; e na Justiça Eleitoral, a 5%. (CNJ, 2020, p.155)

O congestionamento que marca os processos, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no relatório “Justiça em Números 2020” teve um percentual reduzido apresentado no ano de 2019, sendo considerados o percentual de 70% para 58%, caso não seja levado em consideração os processos que se encontram na fase de execução. (CNJ, 2020)

No entanto, é interessante ressaltar que a taxa de congestionamento na execução fiscal é a segunda maior, chegando ao percentual de 86,9% no Poder Judiciário. Assim, são diversos casos que entram em tramitação, com percentual baixo de resolução, levando anos para que sejam resolvidos.

O tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal baixado no Poder Judiciário é de 8 anos. Verifica-se na Figura 115 que houve redução no tempo de baixa em relação ao ano anterior. Ao desconsiderar os processos de execução fiscal, o tempo médio de tramitação do processo baixado na fase de execução passaria de 5 anos e 11 meses para 3 anos e 3 meses no ano de 2019. Os tribunais da Justiça Federal apresentam os maiores tempos de tramitação dos processos de execução fiscal, em média 10 anos. A Justiça Estadual leva, em média, 7 anos e 10 meses para baixar um processo de execução fiscal, enquanto a Justiça do Trabalho 7 anos e 1 mês e a Justiça Eleitoral 4 anos e 7 meses. (CNJ, 2020, p. 161)

A execução fiscal ainda é a causa da maior parte da arrecadação de impostos e da ineficácia judicial. O tempo médio de execução judicial ou extrajudicial, não incluindo execução fiscal é de 3 anos e 3 meses. Na execução fiscal, o prazo é de 8 anos. Em termos de taxa de congestionamento, o impacto foi de 26,5 pontos percentuais, passando de 86,9% para 60,4%. (CNJ, 2020)

Os dados acima, mostram que a execução fiscal é o principal fator que faz com que o judiciário brasileiro seja tão demorado. O acúmulo de demanda gera muito tempo para a análise de cada processo, levando à baixa qualidade do serviço e baixa eficiência no Brasil, o que gera a insatisfação da resolução das necessidades reais da sociedade. (RIBAS, 2018)

Buscar soluções para diminuir o ônus da justiça é uma tendência adotada nos dias atuais, pois o protesto, como medida extrajudicial, independe do judiciário e se mostra uma ferramenta eficaz para reduzir o número de processos e aumentar a arrecadação de receitas. (RIBAS, 2018)

3.3 Os argumentos opostos e favoráveis ao protesto de Certidão de dívida ativa (CDA)

A inovação legislativa nem sempre foi acompanhada de ampla aceitação no ordenamento jurídico por parte dos doutrinadores. Há diversos entendimentos concernentes a não aceitação do Protesto Extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA).

Na verdade, um dos objetivos da Lei nº 12.767/12 era eliminar as divergências doutrinárias acerca da aceitação da legalidade dos protestos extrajudiciais da Certidão de Dívida Ativa (CDA) e concluir que é possível sua utilização como forma de arrecadação de receitas ao Fisco. No entanto, a discussão se prolonga, e ainda há muitas problemáticas levantadas, principalmente no que se refere a inconstitucionalidade.

Segundo entende Grillo (2015) os doutrinadores e juristas que se opõem aos protestos da Certidão de Dívida Ativa (CDA) tendem a alegar que a lógica motriz da Lei nº 9.492/1997, ou seja, que é regulamentar os protestos para fins de Direito Privado e que os títulos de crédito vêm dos desejos do devedor (assinaturas de cheques, notas promissórias, ordens de pagamento, etc.) e que o CDA não ocorre essa pretensão. Essa situação estará especificamente vinculada a títulos de câmbio (cheques, duplicatas, etc.), e se utilizados para outros fins, haverá desvios de finalidade. Com base nesse entendimento, a legislação vigente respeitará o conceito clássico estrito de protesto relacionado às relações cambiais para justificar a falta do direito de aceitar, devolver ou pagar títulos.

Nessa linha de raciocínio, Machado (2006) aduz que os efeitos que o protesto oferece não são de grande valia aos créditos, como por exemplo, pedido de falência. Portanto, não há necessidade de promover os protestos da Certidão de Dívida Ativa (CDA), tornando-se infundamentada sua utilização.

Há, portanto, corrente desfavorável ao mecanismo do protesto extrajudicial aderindo a ideia de que finalidade se revela desnecessária, não compactuado com os fins necessários da Lei de Execuções Fiscais, ora previstos também na legislação no artigo 204 do Código Tributário Nacional.

Por outro lado, alguns apoiadores que prejudicam os protestos extrajudiciais afirmam que a cobrança do crédito público segue a disciplina específica da Lei nº 6.830/1980, não existindo outros requisitos para a Lei de Processo Civil. Portanto, o único mecanismo legal para o Ministério da Fazenda cobrar crédito público será a Execução Fiscal, excluindo quaisquer outros procedimentos. Assim, pelo fato de o protesto extrajudicial da “Certidão de Dívida Ativa (CDA)” não ser abrangido pela Lei de Execução Fiscal, o Ministério das Finanças Públicas não o pode utilizar. A lei é obrigatória quando fornece métodos de cobrança de crédito representado pela execução fiscal (ou seja, execução de dívidas registradas no

CDA). Portanto, o verdadeiro propósito do protesto será contornado e distorcerá os objetivos perseguidos pela execução fiscal. (NEPOMUCENO, 2014)

Como ora citado sucintamente, alguns doutrinadores apelam para a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/97 modificado pelo artigo 25 da Lei 12.767/2012, conforme explica Grillo (2015) que além disso, advogados e contribuintes insistiram que o artigo 25 da Lei nº 12.767 / 2012 (parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 9.492/97) autorizando a Certidão de Dívida Ativa (CDA) possa ser protestado, claramente violava os procedimentos legislativos e, portanto, era inconstitucional (artigo Art. 59 e art. 62 da Constituição Federal, além do princípio da separação de poderes (art. 2º, CF); o ônus moral e material do protesto mostra que não significa redução da carga do crédito tributário; o principal interesse público é buscar atividades econômicas dos contribuintes. Se o protesto for permitido, esta atividade será abalada devido às suas fortes restrições de crédito; e o uso de dispositivos obrigatórios (recebimento de pagamentos indiretamente) para forçar o pagamento é inaceitável; sendo desproporcional e falta de racionalidade nos métodos usados.

Finalmente, deve-se notar que os argumentos anteriores são estritamente legais. Além disso, o principal argumento a favor dos contribuintes é baseado no argumento que os protestos a Certidão de Dívida Ativa (CDA) constituirão sanções políticas por parte do Estado (um meio de cobrança indireta de impostos obrigatórios) ou ações arbitrárias baseadas no abuso do poder imperial. (GRILLO, 2015)

Noutro polo, encontrasse corrente favorável a utilização do protesto extrajudicial das certidões de Dívida Ativa. Inicialmente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) inadmitia a sua utilização, com fundamentação da certeza e liquidez do título bem como sua publicidade. No entanto, alterou sua própria jurisprudência, admitindo a possibilidade, conforme seguinte julgado a seguir:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PROTESTO DE CDA. LEI 9.492/1997. INTERPRETAÇÃO CONTEXTUAL COM A DINÂMICA MODERNA DAS RELAÇÕES SOCIAIS E O "II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO". SUPERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ. 1. Trata-se de Recurso Especial que discute, à luz do art. 1º da Lei 9.492/1997, a possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial (art. 586, VIII, do CPC) que aparelha a Execução Fiscal, regida pela Lei 6.830/1980. 2. Merece destaque a publicação da Lei 12.767/2012, que promoveu a inclusão do parágrafo único no art. 1º da Lei 9.492/1997, para expressamente consignar que estão incluídas "entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas". 3. Não bastasse isso, mostra-se imperiosa a superação da orientação jurisprudencial do STJ a respeito da questão. 4. [...] 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. 8. São falaciosos os argumentos de que o ordenamento jurídico (Lei 6.830/1980) já instituiu mecanismo para a recuperação do crédito fiscal e de que o sujeito passivo não participou da constituição do crédito. 9.[...] **A inscrição em dívida ativa, de onde se origina a posterior extração da Certidão que poderá ser levada a protesto**, decorre ou do exaurimento da instância administrativa (onde foi possível impugnar o lançamento e interpor recursos administrativos) ou de documento de confissão de dívida, apresentado pelo próprio devedor (e.g., DCTF, GIA, Termo de Confissão para adesão ao parcelamento, etc.). 12. O sujeito passivo, portanto, não pode alegar que houve "surpresa" ou "abuso de poder" na extração da CDA, uma vez que esta pressupõe sua participação na apuração do débito. Note-se, aliás, que o preenchimento e entrega da DCTF ou GIA (documentos de confissão de dívida) corresponde integralmente ao ato do emitente de cheque, nota promissória ou letra de câmbio. 13. A possibilidade do protesto da CDA não implica ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante provocação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a protesto. 14. A Lei 9.492/1997 deve ser interpretada em conjunto com o contexto histórico e social. De acordo com o "II Pacto Republicano de Estado **por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo**", **definiu-se como meta específica para dar agilidade e efetividade à prestação jurisdicional a "revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo"**. 15. [...] **orientam seus órgãos a providenciar e admitir o protesto de CDA e de sentenças condenatórias transitadas em julgado, relacionadas às obrigações alimentares.** [...] (Recurso Especial n. 1.126.515, Segunda Turma, Superior Tribunal de Justiça, Relator: Ministro Herman Benjamin, julgado em 03/12/2013) **(Grifo Nosso)**. (BRASIL, 2013)

Dessa forma, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) superou a jurisprudência e, a partir do relatório do Ministro Herman Benjamin, entendeu que o objetivo do protesto não era constituir devedor em mora e/ou provar a quebra de contrato, não se limitando ao protesto em títulos cambiais. A disciplina legal abrange "qualquer certificado de dívida". O entendimento do tribunal é que a tendência moderna é a promoção do direito privado e que a Lei nº 9.492/1997 dá ao instituto uma abrangência maior. Portanto, o uso dos termos "título" e "outros documentos de dívida" tem um conceito mais amplo do que termos que se referem apenas à natureza monetária. Hoje em dia, qualquer tipo de decisão pode ser protestado, mesmo sem cunho cambial. (GRILLO, 2015)

Em outro argumento, a Fazenda Pública defendeu a legalidade e legitimidade dos protestos extrajudiciais em defesa da certificação proativa de dívidas. A Lei nº 9.492/1997 não rege apenas os protestos contra títulos cambiais, nem trata apenas de relações de direito privado. Portanto, a entrada em vigor da Lei nº 9.492/1997, ao estender sua cobertura a qualquer tipo de título ou documento de dívida, constitui uma reinserção da disciplina da lei de protesto em resposta ao novo quadro de relacionamento social. (GRILLO, 2015)

Não obstante, é nítido que a Lei nº 9.492/1997 não tem restrição apenas aos títulos privados. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) ao julgar o Recurso Especial nº 750805, julgou:

RECURSO ESPECIAL. PROTESTO DE SENTENÇA CONDENATÓRIA, TRANSITADA EM JULGADO. POSSIBILIDADE. EXIGÊNCIA DE QUE REPRESENTA OBRIGAÇÃO PECUNIÁRIA LÍQUIDA, CERTA E EXIGÍVEL.

1. O protesto comprova o inadimplemento. Funciona, por isso, como poderoso instrumento a serviço do credor, pois alerta o devedor para cumprir sua obrigação.

2. O protesto é devido sempre que a obrigação estampada no título é líquida, certa e exigível.

3. Sentença condenatória transitada em julgado, é título representativo de dívida - tanto quanto qualquer título de crédito.

4. É possível o protesto da sentença condenatória, transitada em julgado, que represente obrigação pecuniária líquida, certa e exigível.

5. Quem não cumpre espontaneamente a decisão judicial não pode reclamar porque a respectiva sentença foi levada a protesto. (Recurso Especial n. 750805/RS, Terceira Turma, Superior Tribunal de Justiça, Relator Ministro Humberto Gomes de Barros, publicado em 16/06/2009) (BRASIL, 2009)

Por outro lado, a Fazenda Pública assegura que o método de execução fiscal como mecanismo de crédito tributário judicial, não exclui quaisquer métodos de cobrança extrajudicial de impostos, como os protestos à margem da “Certidão Válida de Dívida” (CDA). As atividades tributárias são a base das funções do Estado. É uma obrigação constitucional. Baseia-se na atenção do Estado à arrecadação de impostos. Ela atinge o equilíbrio entre receitas e despesas por meio da arrecadação efetiva de impostos públicos, o que é vital para o equilíbrio da gestão fiscal. Para tanto, a Administração Tributária do Estado deve realizar fiscalizações eficazes, principalmente as atividades de arrecadação tributária efetiva, com enfoque no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, intitulado. (GRILLO, 2015)

Não obstante, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 403205, o Supremo Tribunal Federal (STF) corrobora com o entendimento que as autoridades fiscais têm a obrigação legal de buscar métodos mais eficazes na finalidade legal da cobrança de impostos:

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. (Recurso Extraordinário n. 403205/ RS, Rel. Min. Ellen Gracie, Supremo Tribunal Federal, publicado em 19/05/2006). (BRASIL, 2006)

Diante desse cenário, a própria a Lei de Responsabilidade Fiscal capacita claramente no artigo 58³, o agente de cobrança a usar outros métodos mais eficazes fora dos níveis administrativos e judiciais para cobrar créditos fiscais.

³ 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.

Assim, no dispositivo destacado conforme explica Grillo (2015) proporcionam ao administrador a possibilidade de recorrer a várias modalidades de cobrança de pagamentos, nomeadamente cobrança administrativa, registro de dívidas pendentes e, por fim, cobrança judicial por execução fiscal. Porém, caso se comprove que essas medidas não bastam, o administrador tributário pode equipar outros instrumentos de cobrança, mas com a premissa de garantia de cobrança ao devedor com segurança. Portanto, não existe nenhuma lei que obrigue as autoridades fiscais a cobrar crédito por meio da execução fiscal e não utilize outros meios para satisfazer seu crédito. A propósito, a Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830/1980) traz a qualificação judicial para o âmbito da cobrança, ou seja, é a única forma de cobrança na justiça, por outro lado, não exclui outros métodos de cobrança, desde que extrajudiciais.

Além disso, não se pode dizer que a Certidão de Dívida Ativa (CDA) não possa protestada, mas que cheques ou notas promissórias podem ser de forma extrajudicial sem qualquer constrangimento. Esse entendimento prejudica qualquer razoabilidade, principalmente os interesses do crédito público (pertencentes aos interesses de todos os cidadãos com interesses coletivos), e beneficia os credores privados (interesses puramente pessoais), pois a Certidão de Dívida Ativa (CDA) é formulada pelo Poder Público, portanto, dotada de autenticidade, de legitimidade e credibilidade na qual o sujeito passivo participou de sua formação. (GRILLO, 2014)

Não parece desarrazoado afirmar que o Protesto Extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA) favoreceu a Fazenda Pública ao passo que se torna um instrumento de grande valia para arrecadação de receitas pelo Fisco.

Apesar de toda previsão normativa, posicionamentos contrários ainda surgem. No entanto, são frágeis para serem sustentadas, visto que o mecanismo utilizado é eficaz e tem grande capacidade de aumentar as receitas.

Ademais, os tribunais superiores apoiam a adoção do Protesto Extrajudicial como meio de capitalização de receitas para o Fisco, ao passo que a Fazenda Pública precisa acompanhar o desenvolvimento social buscando medidas mais céleres e menos onerosas ao próprio Estado.

4 Considerações finais

Sabe-se que a Administração Pública vem sofrendo cada vez mais pressão da sociedade sobre como deve aplicar o dinheiro público em favor da manutenção da infraestrutura e da melhoria na qualidade de vida em sociedade. Ademais, tem como dever legal de fazer com que esses investimentos cheguem em todas as esferas: seja na saúde, segurança, educação, nas ações de combate e preservação do meio ambiente e também no judiciário.

O problema ocorre quando esses investimentos não chegam como deveriam. Para que a Administração Pública tenha condições de cuidar da manutenção da máquina administrativa é preciso que esse dinheiro chegue de alguma forma.

No entanto, com a crise econômica que circunda o Brasil nos últimos anos, a obtenção destas receitas sofreu uma grande queda e a quantidade de contribuintes que estão em mora aumentou significativamente. Os contribuintes inadimplentes (pessoas físicas ou jurídicas) que não conseguem mais liquidar suas obrigações em tempo hábil.

Para evitar essa situação, as autoridades fiscais precisam instaurar processos judiciais contra os contribuintes. Em alguns casos, o custo das reivindicações das autoridades fiscais sobre os ativos é muito alto, geralmente excedendo a dívida, sem falar sobre o futuro do número de ações alocadas congestionando o judiciário e causando mais atrasos no processo.

Surge, portanto, protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA) como forma de arrecadação de receitas pelo Fisco, que vem sendo amplamente discutida, visto que é um meio nitidamente mais eficaz, célere e menos oneroso as partes. Há corrente doutrinária que discute a sua não proporcionalidade e razoabilidade de aplicação como instrumento a ser utilizado pela Fazenda Pública, visto que se trata de mecanismo do Direito Privado, contemplado pelo vício da inconstitucionalidade.

Quanto a eficácia do protesto, de acordo com o IEPTB (Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil) os tabelionatos tem demonstrado resultados bastante satisfatórios, como por exemplo: a Procuradoria da Fazenda Nacional (PGFN). Em seu primeiro semestre de 2019, recuperou para os cofres públicos 590,9 milhões de reais através do protesto extrajudicial. Paralelamente, um outro estudo aponta que cada ação de execução para o Fisco custa em média 4 mil reais, o que em muitos casos torna o protesto ainda mais rentável e eficaz. (PGFN,2019)

Por fim, apesar de já existir lei específica para o Fisco cobrar as dívidas ativas, que é através da ação judicial de execução fiscal, foi exposto que o protesto pode ser uma alternativa ainda mais favorável e menos danosa as partes, e com respaldo pelo Supremo Tribunal Federal

que na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5135 entendeu que de fato o protesto de dívida ativa é um ato constitucional, prevendo: “ADI 5135 - 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.” (BRASIL, 2016)

Percebeu-se, portanto, que indiscutivelmente o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA) tem ganhado força e relevância no âmbito econômico e jurídico, ao passo que trouxe grandes benefícios ao cofre do Fisco.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

ANOREG. Jornal Valor Econômico destaca papel do Protesto para a recuperação de créditos fiscais. **ANOREG**, 2017. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/2017/10/16/jornal-valor-economico-destaca-papel-do-protesto-para-a-recuperacao-de-creditos-fiscais/>>. Acesso em: 15 maio 2020.

AZEVEDO, Priscilla Pinto de. O protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa. **Revista de doutrina TRF4**, 2017. Disponível em: <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Priscilla_deAzevedo.html>. Acesso em: 04 dez. 2020.

BARÇANTE, Leonardo. Governo utiliza protesto para cobrar créditos da Dívida Ativa da União. **SERPRO**, 2016. Disponível em: <<http://intra.serpro.gov.br/tema/noticias-tema/governo-utiliza-protesto-para-cobrar-creditos-da-divida-ativa-da-uniao>>. Acesso em: 19 maio 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal: Senado Federal. 1988.

BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 de maio de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 04 dez. 2020.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 04 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de janeiro de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm#:~:text=Institui%20o%20C%C3%B3digo%20de%20Processo%20Civil.&text=Art.,disposi%C3%A7%C3%B5es%20que%20este%20C%C3%B3digo%20estabelece>. Acesso em: 04 dez. 2020.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 de setembro de 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 04 dez. 2020.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm>. Acesso em: 04 dez. 2020.

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; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm>. Acesso em: 04 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 403205**. Segunda turma. Recurso extraordinário. Tributário. Administrativo. ICMS. Concessão de crédito presumido. Protocolo individual. Ofensa aos princípios da legalidade e da publicidade não configurada. JusBrasil – DJE, 28 mar. 2006. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14733059/recurso-extraordinario-re-403205-rs/inteiro-teor-103119177>>. Acesso em: 05 dez. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.126.515**. Segunda Turma. 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. Relator: Herman Benjamin. JusBrasil, - DJE, 06 dez. 2013. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24811648/recurso-especial-resp-1126515-pr-2009-0042064-8-stj/relatorio-e-voto-24811650>>. Acesso em: 05 dez. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 750805**. Terceira Turma. Recurso Especial. Protesto de sentença condenatória. Transitada em julgado. Possibilidade. Exigência de que represente obrigação pecuniária líquida, certa e exigível. Relator: Humberto Gomes de Barros. JusBrasil – DJE, 14 fev. 2008. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4398097/recurso-especial-resp-750805-rs-2005-0080845-0/inteiro-teor-12205556>>. Acesso em: 05 dez. 2020.

BUZANELLO, Grazielle Mariete. O protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa da união e o atual entendimento do STJ. Direito Tributário, Revista 120. **Âmbito jurídico**, 2013. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/o-protesto-extrajudicial-da-certidao-de-divida-ativa-da-uniao-e-o-atual-entendimento-do-stj/amp/>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

CABRAL, Juliana. Medida Provisória do Contribuinte Legal permite acordos em dívidas com a União. **CEISE – Centro Nacional de Industrias do Setor Sucroenergético e Biocombustíveis**. 2019. Disponível em: <<http://www.ceisebr.com/conteudo/medida-provisoria-do-contribuinte-legal-permite-acordos-em-dividas-com-a-uniao.html>>. Acesso em: 15 maio 2020.

CAMINHA, Felipe Regis de Andrade. A possibilidade de protesto extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa pela Fazenda Pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3488, 18 jan. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23495>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

CIGNACHI, Gustavo Chies. O protesto da certidão de dívida ativa. **Revista de doutrina TRF4**, 2015. Disponível em: <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao065/Gustavo_Cignachi.html>. Acesso em: 04 dez. 2020

CNJ. Justiça em Números 2020: ano-base 2019/Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

CARNEIRO, Claudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 2020. Disponível em:<<https://books.google.com.br/books?id=rbfEDwAAQBAJ&pg=PT636&dq=Curso+de+Direito+Tributario+e+Financeiro++Claudio+Carneiro,+9.+ed.++S%C3%A3o+Paulo:+Saraiva+Educa%C3%A7%C3%A3o,+2020.&hl=ptBR&sa=X&ved=0ahUKEwjvpbjBlbbpAhXzILkGHVdCBCIQ6AEIKDAA#v=onepage&q=Curso%20de%20Direito%20Tributario%20e%20Financeiro%20%2F%20Claudio%20Carneiro.%20-9.%20ed.%20-%20S%C3%A3o%20Paulo%3A%20Saraiva%20Educa%C3%A7%C3%A3o%2C%202020.&f=false>>. Acesso em: 15 maio 2020.

CORDEIRO, Carlos Ulisses Lisboa. O tributo, os princípios jurídico-tributários e a importância da arrecadação tributária. Direito Tributário. **Conteúdo Jurídico**, 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/45957/o-tributo-os-principios-juridico-tributarios-e-a-importancia-da-arrecadacao-tributaria>>. Acesso em: 14 maio 2020. Acesso em: 15 maio 2020.

FELIX, Priscila Tayanne. **O protesto como meio de coibir a inadimplência e recuperar o crédito**. 2017. 52 f. Trabalho de Conclusão de Curso. Centro Universitário do Cerrado. Graduação em Direito. Patrocínio: Centro Universitário do Cerrado, Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.unicerp.edu.br/ensino/cursos/direito/monografias/20172/OPROTESTOCOMOMEIO.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2020.

GREGORIUS, Marcio Rosni. **A Administração Pública e suas funções**. JusBrasil, 2015. Disponível em: <<https://marciorosni.jusbrasil.com.br/artigos/195654350/a-administracao-publica-e-suas-funcoes>>. Acesso em: 14 maio 2020.

GRILLO, Lucas Teixeira. **O protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa como instrumento de recuperação de crédito**. 2015. 61.f Monografia (Graduação) – Universidade Federal da Paraíba. UFPB. João Pessoa. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/12867>>. Acesso em:

GRILO, Renato Cesar Guedes. **Manual do procurador da fazenda nacional**. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

GULLINO, Daniel; VIEIRA, Renata. Governo assina MP que prevê desconto de até 70% em renegociação de dívidas tributárias com União. **O Globo**, 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/governo-assina-mp-que-preve-desconto-de-ate-70-em-renegociacao-de-dividas-tributarias-com-uniao-24021660>>. Acesso em: 15 maio 2020.

LIMA, Marcelo Cordeiro de; MIRANDA, Maria Bernadete. **Protesto de Títulos Extrajudiciais**. In: Revista Virtual Direito Brasil, v. 4, nº 2, 2010. Disponível em: <<https://irp-cdn.multiscreensite.com/951f8786/files/uploaded/v42tra1a.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**. Teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Método, 2011.

MACÊDO, Lucas Buril de; AZEVEDO, Gustavo Henrique Trajano de Macêdo e Azevedo. Protesto de decisão judicial. **Revista de Processo 2015 RePro**, vol. 244 (junho 2015). Tutela Diferenciada 2. Protesto de decisão judicial. 2017. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.244.12.PDF>. Acesso em: 04 dez. 2020.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MAFRA, Francisco. Alguns conceitos de Direito Tributário. **Âmbito Jurídico**, 2005. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/alguns-conceitos-de-direito-tributario/>>. Acesso em: 14 maio 2020.

NEPOMUCENO, Basílio Francisco Vieira. Inconstitucionalidade do protesto de certidão de dívida ativa. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVII, n. 120, jan 2014. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/inconstitucionalidade-do-protesto-de-certidao-de-divida-ativa/>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. t. XII. Centro de Ciências Jurídicas, 2015.

PORTO, Iago Dias. A ineficiência da Execução Fiscal e meios extrajudiciais de cobrança da dívida tributária. **Conteúdo Jurídico**, 2017. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/50761/a-ineficiencia-da-execucao-fiscal-e-meios-extrajudiciais-de-cobranca-da-divida-tributaria>> . Acesso em: 15 maio 2020.

RIBAS, Raoni Rosaldo Ramalho. Protesto de certidão de dívida ativa: uma importante prerrogativa na recuperação de créditos da fazenda pública. **Revista Âmbito Jurídico nº 172 – Ano XXI – maio/2018**. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/protesto-de-certidao-de-divida-ativa-uma-importante-prerrogativa-na-recuperacao-de-creditos-da-fazenda-publica/>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

ROSA, Wesley Bertoli; NASCIMENTO NETO, José Osório. Protesto extrajudicial de dívida ativa. *Cad. Esc. Direito. Rel. Int. (UNIBRASIL)*. Curitiba- PR. Vol. 27, nº 2, julho/dezembro, 2017. **Unibrasil**. Disponível em: <<https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/0000-0003-1781-1726/3140>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCOPEL, Fernanda. O protesto da CDA e suas consequências. **ZNA**, 2017. Disponível em: <<https://zna.adv.br/o-protesto-da-cda-e-suas-consequencias/>>. Acesso em: 19 maio 2020.

VALENTE, Fernanda. Débitos tributários PGFN extingue R\$ 2,6 bilhões em 625 mil dívidas prescritas. **CONJUR**, 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-ago-03/pgfn-extingue-26-bilhoes-625-mil-dividas-prescritas>>. Acesso em: 15 maio 2020.

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 dez. 2020.