

FUNDAÇÃO PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS DE UBÁ
FACULDADE DE DIREITO
2015

**Protesto da Certidão de Dívida Ativa: Uma Solução Eficiente para o
Incremento de Receita Municipal.**

Paulo Daniel dos Santos Bento – pdanielbento@gmail.com

Juliana Jacob – jujacob0206@gmail.com

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo a análise do Protesto da Certidão de Dívida ativa como uma solução eficiente para o incremento da receita municipal, sob a ótica da legalidade e da conveniência para a Administração Pública e para sociedade, considerando a dificuldade encontrada na cobrança judicial e os empecilhos impostos à execução de títulos públicos extrajudiciais protestados em cartórios. Desta forma, verifica-se que o tema é polêmico, haja vista as inúmeras contendas judiciais envolvendo essa modalidade de cobrança. Após a edição da Lei n. 12.767/12 que resultou na possibilidade do protesto da certidão de dívida ativa, houve profunda transformação nas relações da Fazenda Pública com o devedor, resultando em eficiência na recuperação de créditos já considerados perdidos aos cofres públicos. Protesto extrajudicial é comprovadamente menos gravoso ao devedor, porém muito se discute sobre o constrangimento e a falta de proporcionalidade da cobrança em cartório. Serão expostas e analisadas argumentações contrárias e favoráveis, bem com a sua evolução, assim como as interpretações feitas pelos dos magistrados e doutrinadores. Diante da desigualdade na distribuição do “bolo” da arrecadação nacional, faz se mister que o poder público lance mão de ferramentas de cobranças célere, menos burocráticas e menos custosa ao erário público.

Palavras-chave: Títulos públicos. Dívida Ativa. Cobrança. Recuperação.

ABSTRACT

This paper aims to examine the protest of the Divide active certificate as an efficient solution for increasing municipal revenue, from the perspective of legality and convenience for the public administration and society, considering the difficulty in legal collection and the obstacles imposed the execution of extrajudicial titles protested in public registries. Thus it appears that the subject is controversial, given the numerous legal disputes involving this type of collection. After the enactment of Law n. 12.767 / 12 which resulted in the possibility of protest active share certificate, there was profound change in the farm's public relations with the debtor, resulting in efficient recovery of loans already considered lost to the public coffers. Extrajudicial protest is arguably less onerous to the debtor, however there is much discussion about the embarrassment and lack of proportionality in the collection office. Will be exposed and analyzed favorable and contrary arguments, as well as its evolution, as well as interpretations by judges and scholars. Faced with the unequal distribution of the national cake collection makes it necessary that the public bid hand power to swiftly collection tools, less bureaucratic and less costly to the public purse.

Key-words: Government Securities. Unpaid Debt. Billing. Recovery

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o objetivo de analisar o protesto da certidão de dívida como uma solução eficiente para o incremento da arrecadação municipal. Após a edição da Lei nº 12.767/12 que alterou o artigo 1º da Lei nº 9.492/97, adicionando um parágrafo único, incluindo entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa, não apenas o Executivo Municipal, mas praticamente todos os entes públicos passaram a utilizar esse mecanismo, em virtude de sua celeridade, eficiência e economia.

A discussão proposta neste trabalho é de suma importância, pois os Municípios assim como demais entes da federação, utilizam esse instituto em virtude da necessidade de aumento da arrecadação dos recursos próprios, em busca de maior autonomia orçamentária e fiel cumprimento da lei de responsabilidade fiscal.

São inúmeras limitações, bem como o aumento dos encargos que engessam a economia municipal, agravadas pela notória discrepância na distribuição do bolo da arrecadação nacional.

O presente trabalho irá verificar a eficiência deste procedimento, bem como sua origem e evolução. Seria uma medida desarrazoada ou desproporcional? O que justificaria a aplicação desse instituto?

A intenção deste trabalho é discutir as diversas contendas doutrinárias e jurisprudenciais do protesto da CDA, ao passo que para alguns caberia apenas a cobrança desses créditos, tomando por base a Lei de execução Fiscal, sendo, portanto ilegítima a cobrança notarial. Mesmo após a mudança de entendimento do STJ e algumas alterações na legislação, não houve um ponto final sobre a discussão, existindo diversos questionamentos e alegações sobre o tema.

Considerada moderna pelo significativo número de direitos e garantias sociais asseguradas à população, a Constituição Federal de 1988 mostrou impreterível que o Estado capte subsídios para satisfazer as necessidades da sociedade brasileira. Dessa maneira, a arrecadação dos impostos se mostra como fonte principal de receita. Com base nesses pressupostos, à luz do Direito Tributário, ressalta-se a importância da arrecadação da Dívida Ativa como um meio que o Estado tem de maximizar sua arrecadação.

No primeiro capítulo será feita uma breve introdução. O capítulo segundo discorrerá sobre o conceito de dívida ativa e sobre a certidão de dívida ativa será feito também uma breve análise da dívida ativa municipal. No terceiro capítulo será tratado o instituto do protesto extrajudicial bem como a sua evolução. O quarto capítulo terá total enfoque no

protesto da certidão de dívida ativa para enfim, finalizarmos o quinto capítulo de forma a concluir o tema abordado.

Longe de esgotar tão ampla matéria, este trabalho visa acrescentar informações e conhecimento jurídico que servirá como base para uma incursão mais profunda, tendo como objetivos o estudo desta modalidade de cobranças e suas características.

Desta forma, o presente estudo visou à luz de referências bibliográfica, sendo esta realizada por meio de obras de ilustres doutrinadores, consultas a revistas eletrônicas, artigo na internet e toda legislação que rege o tema, elucidar o protesto da certidão da dívida ativa.

1. A EXEQUIBILIDADE DA DÍVIDA ATIVA PELO MUNICÍPIO

1.1 Conceito de Dívida Ativa

A Lei 4320/64 no art. 39, § 2º apresenta a definição de dívida ativa:

Art. 39. § 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

O CTN também faz sua conceituação no art. 201:

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.

Dívida ativa, portanto, são todos os créditos vencidos e não pagos no prazo fixado em lei, já devidamente inscrito em repartição competente, após processo regular.

A inadimplência na maioria dos casos é o resultado das crises financeiras que fazem com que os contribuintes tenham graves oscilações em seus rendimentos, descrédito com a política em geral, principalmente quanto à aplicação dos recursos e até mesmo falta de empenho por parte do poder estatal para exigir o pagamento integral da obrigação.

A inscrição em dívida ativa se dá na maioria das vezes, ao final de cada exercício financeiro, porém, nada impede de que os créditos sejam inscritos logo após o vencimento, pois o código tributário não definiu um prazo, tratando apenas do prazo prescricional, deixando a cargo do executivo o melhor momento. A dívida ativa possui natureza tributária e não tributária, como aluguéis, preços públicos, laudêmios, restituições. Ao inscrever um tributo em dívida ativa é gerado um termo cujas informações e formalidades estão previstas no art. 202¹ do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66).

1.2 O Município e a Dívida Ativa

São cada vez maiores os desafios da Fazenda Pública Municipal na árdua missão de manter suas contas financeiras e sociais no positivo, seja aplicando corretamente os recursos, seja combatendo a sonegação através de métodos eficientes, não há outra saída senão aumentar suas receitas próprias e combater o endividamento público (a dívida passiva). Essa solução passa, sem sombras de dúvidas pela recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa.

Os Municípios sofrem uma série de limitações legais quanto à aplicação de suas receitas, o que consubstancia em um verdadeiro óbice a ínfima parcela do bolo da arrecadação nacional. Em contrapartida, é notório o aumento dos encargos municipais, o que impulsiona o executivo municipal na busca voraz por recursos próprios, sendo cada vez mais necessário o controle das receitas públicas e o aprimoramento dos métodos de cobrança. Como se não bastasse o aumento de encargos ao erário municipal, a União e o Estado criam mecanismos que corroem as receitas municipais, deixando-os muitas vezes às mínguas, fatos que comprovam que a repartição orçamentária e os encargos não são igualitários. Nas palavras do doutrinador Sergio Miranda:

A Federação também não surgiu voluntária de entes independentes, mas nasceu de cima, a partir de uma unidade nacional já existente no momento da proclamação da nossa República. Dessa maneira, o poder da União por meio de investimentos públicos das suas estatais, verbas orçamentárias, grandes projetos nacionais que propiciavam algumas satisfações de interesses localizados tornou-se o principal elemento da construção e consolidação federativa do País. Essa participação preponderante de um dos entes federativos na consolidação da Federação provocou distorções históricas e pode ser uma das causas de nossas enormes desigualdades regionais. Diante da correlação desigual entre a União, Estados e municípios, a Federação não pôde se impor como um instrumento da equidade na repartição de recursos. (MIRANDA, 2003, p. 213)

E também nas palavras do ilustre Antônio Carlos Doorgal de Andrada, Presidente da Associação Mineira do Município:

"O sistema federativo brasileiro concentra excessivamente recursos financeiros nas mãos do Poder Central, em detrimento dos Estados e Municípios, carregando consigo todos os males que a centralização proporciona a uma Nação de dimensões continentais. E os diversos programas e ações federais ofertados aos seus entes não atendem às demandas locais, sejam pela quase intransponível burocracia e lentidão dos processos, seja pela padronização de ações destinadas a realidades distintas, seja pelas exigências excessivas na implementação das medidas, com contrapartidas, aportes extras e encargos administrativos e operacionais. Há, ainda, que se registrar que a União Federal exige dos Municípios cumprimento de inúmeras pré-condicionantes sem as quais eles são considerados inadimplentes e inaptos para firmar convênios e parcerias. Não bastassem tantos desafios, os Municípios têm que lidar, ainda, com as rigorosas exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as instruções Normativas e Recomendações dos inúmeros órgãos de controle, e a incerteza orçamentária e financeira de um quadro econômico desfavorável, que tem provocado a diminuição de suas receitas (Andrada, 2013.p.2)

A União desvincula receitas e aumenta os impostos cujo município não tem participação, como as contribuições sociais. A desoneração de Imposto sobre Produtos Industrializados, por exemplo, corroi o repasse do Fundo de Participação dos Municípios. O Estado também faz o mesmo, ao passo que criam fundos especiais e benefícios tributários a setores da economia que geram o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, o que diminui os repasses municipais e a apesar de todos esses fatores, as competências tributárias não foram ampliadas. Esses fatores corroboram para a busca de inovação na forma de cobrança, devido a esse fato os municípios são os entes da federação que mais utilizam o instituto do protesto.

1.3 Certidão de Dívida Ativa

Para Bruno Bordart o conceito de certidão de Dívida ativa consiste em:

A Certidão de Dívida Ativa (CDA) atesta a certeza e liquidez do débito tributário, consubstanciando o título executivo extrajudicial após o não pagamento do crédito constituído e notificado ao devedor, que por sua vez não apresentou defesa ou a teve rejeitada. (BORDAT, 2013).

A certidão de dívida ativa representa um título executivo extrajudicial conforme previsão no art.585, VII do CPC, sendo instrumento consolidador do crédito da Fazenda Pública, que qualificado no propósito de liquidez e certeza tem fundamentos para aparelhar um processo de cobrança mediante ação própria garantida pela Lei de execução fiscal, (Lei nº 6830/80) ou pela Lei de Protestos (Lei nº 9.492/97).

A certidão é extraída após a inscrição em dívida ativa, sendo um comprovante da existência de um crédito vencido a receber em nome da fazenda pública. A lei de Execução Fiscal prevê no art.2º, § 6º que a certidão deverá conter os mesmos requisitos do termo de inscrição e deverá ser autenticada pela autoridade competente.

Diante disso, temos por definição que a certidão de dívida ativa é o elemento principal para efetivação da cobrança pelo fisco, pois sem ela não teríamos embasamento legal para cobrar os créditos devidos, comprovando sua origem, fator gerador e correções monetárias.

Desta forma podemos entender que a certidão como elemento principal não deve conter erros quanto a sua formalidade, pois tal ocorrência tornaria o processo de cobrança nulo. O conteúdo da CDA deve ser um espelho fiel dos valores apontados nos arquivos da fazenda pública.

2. OS PROTESTOS EXTRAJUDICIAIS E SUA EVOLUÇÃO NA COBRANÇA NOTARIAL

O protesto está definido no art. 1º da Lei nº 9.492/97:

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.

Para Fabio Ulhôa Coelho o conceito protesto consiste em:

Protesto é o ato praticado pelo credor, perante o competente cartório, para fins de incorporar ao título de crédito a prova de fato relevante para as relações cambiais. (ULHOA, 2004, p.515).

Na prática, o protesto é o simples ato de confirmar o não pagamento de um débito tendo o objetivo de divulgar a terceiros o descumprimento do acordo.

A supramencionada lei conferiu ao Tabelião de Protesto de Títulos o papel de atuar como o único agente capaz de praticar os atos necessários a tramitação notarial do protesto. Importante esclarecer que o Tabelião é um agente técnico e não um julgador, sendo de modo que exercerá apenas a função de analisar a regularidade formal do protesto, remunerado através do pagamento de emolumentos.

Quanto à responsabilização do Tabelião, nos termos da Lei de Protesto, essa decorrerá da constatação da culpa ou dolo, respondendo pessoalmente por danos, inclusive se praticado pelos seus substitutos ou escreventes, assegurado o direito de regresso. Essa responsabilização se dá de forma diferente, pois o Tabelião não é considerado parte da administração pública, sendo apenas um prestador de serviços por delegação e fiscalizado pelo poder judiciário.

O Poder Público delega a função notarial ao Tabelião, este não possuirá a titularidade do serviço público. Esta delegação é concretizada através de concurso público de caráter pessoal, impossibilitando cessão à outra pessoa. Nas palavras de Maria Antônio Silveira:

O Estado atribui poderes ao particular que, por sua vez, exercita esses serviços públicos em colaboração com o próprio Estado. A delegação da competência dos serviços de registro baseia-se no princípio da descentralização, pois é forma de descongestionamento da Administração. O princípio da descentralização visa assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender. (SILVEIRA, 2007,p.283)

Apresentado o título ou documento para protesto, ele poderá ser retirado pelo representante, desde que seja pago custas e emolumentos. Do contrário, a quitação deverá ser realizada no cartório protestos mediante pagamento das citadas despesas e o prazo máximo para ambos os procedimentos será três dias uteis. Após o pagamento, o tabelião dará a quitação e colocará o valor á disposição do representante. Caso não haja retirada ou pagamento, o tabelião irá lavrar o protesto e entregará o instrumento ao representante, sendo promovida uma restrição de creditos em face do devedor.

Com o objetivo de não aprofundar no ramo do direito cambial, finalizarei essa breve analise dos protestos extrajudiciais conceituando as modalidades de protestos admitidas:

Protesto necessário: não se confunde com obrigatório, pois ninguém é obrigado a protestar, diz ser necessário, pois a falta de sua efetivação acarretará em perdas de direitos e garantias.

Protesto facultativo: Neste caso a finalidade do protesto é comprovar a inadimplência, ou seja, dar publicidade á falta de pagamento de um título e impor sanções ao devedor.

Antes da criação da Lei do protesto (Lei nº 9.492/97), este se restringia apenas aos títulos cambiais e outros poucos títulos previstos em Leis variadas, não existindo uma lei especifica que tratasse sobre o assunto. Desse modo podemos concluir que o protesto surgiu para facilitar as relações privadas, especialmente na seara dos negócios, ao passo que vislumbrava apenas o protesto de títulos cambiários.

A edição da supramencionada Lei mudou profundamente o instituto do protesto uma vez que deixou de servir apenas aos interesses comerciais privados ao possibilitar o protesto de “outros documentos de dívida”.

Após essa mudança houve uma profunda discussão sobre o que se entendia por “outros documentos de dívida”. A matéria foi pacificada a partir do momento que a

jurisprudência determinou que esse documento se referisse aos previstos nos artigos 475-N e 585 do CPC que definem os títulos executivos judiciais.

Destarte, o entendimento majoritário foi de que o protesto não poderia abranger todas as espécies de documentos de dívida, a medida foi conservadora em virtude das consequências nefastas advinda de sua aplicação. Definiram então que o protesto poderá ser utilizado apenas para documentos que representem obrigações líquidas certas exigíveis, ou seja, documentos inquestionáveis quanto a sua legitimidade.

Neste sentido, é o entendimento do ilustre Sérgio Luiz Jose Bueno:

Diante disso, tem predominado o pensamento temperado, atento aos objetivos do legislador, que procurou dar ao procedimento do protesto nuances de instrumento eficaz de recuperação de crédito, sem, contudo, banalizá-lo. Embora ainda sem esgotar as possibilidades de discussão, mas de forma apropriada, em face da novidade apresentada, tem-se sustentado que documento de dívida é todo título executivo, seja judicial, seja extrajudicial. (BUENO, 2011. p. 23)

Neste contexto, concluímos que “outros documentos de dívida”, conforme corrente dominante, se referem apenas àqueles previstos na lei processual, não havendo atualmente divergências.

3. PROTESTO DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA MUNICIPAL

Não foi do dia para a noite que os entes públicos, em especial os Municípios, passaram a protestar as certidões de dívida ativa. Primeiramente, por ser considerada uma medida extremamente danosa à vida econômica do contribuinte, houve profunda rejeição a qualquer tentativa de aplicação no âmbito municipal.

Foram diversos os empecilhos para a implantação deste instituto como, por exemplo, o desgaste político, que é muito maior no âmbito municipal do que nas demais esferas devido à proximidade com o munícipe. Podemos destacar a utilização costumeira da Lei de Execuções Fiscais, instrumento cômodo para as cobranças de crédito, uma vez que o executivo municipal se esquivava das responsabilidades inerentes às sanções judiciais que ficam a cargo do magistrado.

Porém, com o passar dos tempos, o desequilíbrio das contas públicas e os aumentos dos encargos levaram o executivo municipal a valorizar os recursos próprios, créditos não vinculados para financiamentos de obras de infraestrutura e manutenção de programas locais.

A partir daí, o cenário começou a mudar e recuperar créditos de forma rápida e eficiente passou a ser um dos objetivos centrais da administração municipal.

Após a criação da Lei de Protesto, muitos indagavam sobre possibilidade de protestar a CDA, mesmo a Lei sendo clara quanto à admissibilidade do protesto, pois a CDA é um título executável nos termos da legislação processual. A polêmica ganhou força e surgiram muitos argumentos contrários, como o argumento de que a Fazenda Pública comete abuso, por utilizar este instituto como meio de coação e constrangimento do devedor. Há quem afirme que a prática é desnecessária, já que a certidão já tem, desde o começo de sua lavratura, a mesma função do protesto.

Existe ainda o discurso de que a Fazenda Pública já teria privilégios por possuir uma lei específica para efetuar suas cobranças, sendo os devedores inclusos no cadastro interno de inadimplentes. Destaque para o argumento de que o protesto da CDA configura uma atitude desproporcional e desarrazoada contra o contribuinte.

O Ministro relator do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, quando julgava o Recurso Extraordinário nº 374.981, publicado em DJ 08.04.2005, expôs a impropriedade do Estado na utilização de meios coercitivos utilizados na cobrança, capazes de caracterizar a limitação da liberdade do exercício de atividade econômica:

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

Essa alegação baseia-se no fato da medida ser considerada uma sanção política, uma vez que, segundo este entendimento, ocorre limitação às atividades econômicas, obrigando o devedor a efetuar pagamento, sob o risco de ter seu nome incluído em cadastros de inadimplentes de âmbito privado. Tal prática irá dificultar o exercício das atividades comerciais, o que será é considerada inconstitucional nos termos do arts. 5.º XIII e XXV; 170 III e parágrafo único, e 174 da CF/88, e diante das súmulas do STF que versam sobre sanções políticas: as súmulas 70¹, 323² e 547³.

É inquestionável a necessidade de ¹se dar publicidade a CDA, transformando em título capaz de exercer sua finalidade, utilizando para isso a lei de protestos ou a LEF.

1. **Súmula 70:** É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

Não se configura abuso ou coação a cobrança devida nos termos da legislação em vigor, uma vez que a fazenda estará exercendo o seu direito de cobrança após todos os trâmites legais, e o fato de possuir uma lei específica não limita a fazenda pública na procura de um meio que seja mais eficiente na cobrança e obedeça aos princípios da economicidade e eficiência.

Nas palavras de Fabio Munhoz:

A utilização unicamente do instrumento da execução fiscal na consecução do objetivo da recuperação dos créditos públicos tem-se mostrado ineficaz, além de ser custoso para a administração Pública. Assim, mostra-se necessário encontrar meios alternativos para o aumento da recuperação destes créditos e o preste de certidões da dívida ativa demonstrou que vale a pena fomentar a utilização destes meios. (MUNHOZ, 2012)

Portanto, entendemos que não prospera o argumento de que a lei de execução fiscal é o único caminho para cobrança da dívida ativa. Cabe destaque o entendimento do Ministro Herman Benjamin em seu voto, quando do julgamento do REsp 1.126.515/PR:

Ao dizer que é desnecessário o protesto da CDA, sob o fundamento de que a lei prevê a utilização da Execução Fiscal, o Poder Judiciário rompe não somente com o princípio da autonomia dos poderes (art. 2º da CF/1988), como também com o princípio da imparcialidade, dado que, reitero, a ele institucionalmente não compete qualificar as políticas públicas como necessárias ou desnecessárias. “Impedir”, *a priori*, que a Fazenda proteste extrajudicialmente as CDAs, por considerar que ela já dispõe da execução fiscal, seria, de certa forma, penalizar o Estado por ter prerrogativas e colocar o interesse do credor privado (que pode optar livremente pela execução da dívida ou pelo protesto do título) em posição de superioridade aos interesses da coletividade.

Sendo assim, o protesto da CDA não pode ser considerado uma medida desproporcional, pois é menos gravoso ao contribuinte do que a execução fiscal, onde o devedor é citado para efetuar o pagamento em cinco dias sob pena de ter bens penhorados. Seu rito é célere e também menos custoso ao devedor e aos cofres públicos, não havendo honorários de sucumbência ou custas desproporcionais.

Não há que se falar então em falta de justificativas para a sua aplicação, pois o instituto está em total acordo com o II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo, que estipula meta para tornar mais ágil e efetiva a prestação

-
2. **Súmula 323:** É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.
 3. **Súmula 547:** Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.

jurisdicional, tendo por base a racionalização e a modernização dos processos em âmbito judicial e administrativo. Esse instituto é eficaz nas cobranças de créditos de valores ínfimos para a execução fiscal e contribui para a necessária desjudicialização das cobranças.

No Brasil, a justiça em números apresentou um relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), revelando a existência de um abismo de processos extrajudiciais fiscais. No ano de 2014, dos 67 milhões de processos pendentes de julgamento, 36,3 milhões eram de execução. E, dos referidos, 30 milhões eram execuções de títulos fiscais.

Por fim, no ano de 2008 o Ministro do STF Joaquim Barbosa em exame a ADI 173/DF, deu novo entendimento ao conceito de sanção política prevista na supramencionadas sumulas:

[...] 2. Alegada violação do direito fundamental ao livre acesso ao Poder Judiciário (art. 5.º, XXXV da Constituição), na medida em que as normas impedem o contribuinte de ir ajuízo discutir a validade do crédito tributário. Caracterização de sanções políticas, isto é, de normas enviesadas a constringer o contribuinte, por vias oblíquas, ao recolhimento do crédito tributário. 3. Esta Corte tem historicamente confirmado e garantido a proibição constitucional às sanções políticas, invocando, para tanto, o direito ao exercício de atividades econômicas e profissionais lícitas (art. 170, par. ún, da Constituição), a violação do devido processo legal substantivo (falta de proporcionalidade e razoabilidade de medidas gravosas que se dispõem a substituir os mecanismos de cobrança de créditos tributários) e a violação do devido processo legal manifestado no direito de acesso aos órgãos do Executivo ou do Judiciário tanto para controle da validade dos créditos tributários, cuja inadimplência pretensamente justifica a nefasta penalidade, quanto para controle do próprio ato que culmina na restrição. É inequívoco, contudo, que a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal não serve de escusa ao deliberado e temerário desrespeito à legislação tributária. [...]

Desta forma, conclui-se que sanções políticas só ocorrem quando o poder público aplicar uma medida que obstrua de forma ilegal a atividade econômica lícita, criando barreiras inaceitáveis ao acesso ao Judiciário ou cuja utilização seja desproporcional. Destarte, o protesto da certidão de dívida ativa não possui nenhuma dessas características, pois nada impede que a controvérsia em relação ao débito seja apreciada pelo poder judiciário, ficando claro que o devedor não poderá cometer desrespeito à legislação tributária sob essa alegação.

O protesto não fere o livre exercício profissional e a atividade econômica lícita, porém não se pode admitir que prevaleça no cenário econômico a concorrência desleal de quem não paga os impostos.

Temos assim que a prática do protesto da CDA será impreterível a maximização da cobrança no âmbito municipal, sendo sua aplicação indispensável à administração pública.

3.1 PROTESTO DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA MUNICIPAL APÓS A EDIÇÃO DA LEI Nº 12.767/12.

É visível que o protesto da CDA começou a ganhar força já que não houve argumento capaz de macular sua aplicação. A existência de uma lei que respalda o protesto da certidão de dívida ativa de forma objetiva, não trouxe pacificação absoluta ao tema, porém foi de suma importância, uma vez que ratifica juridicamente a aplicação do instituto.

A Lei Nº 12.767/12 em seu artigo 25 da Lei nº 9.492/97, alterou o art. 1º, adicionando um parágrafo único, incluindo a certidão de dívida a ativa no rol de documentos protestáveis, conforme segue:

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.

A alteração gerou divergência em relação a tramitação no legislativo, uma vez que é fruto da conversão em lei da Medida Provisória nº 577/2012, a qual dispunha originariamente de outra matéria.

Portanto, existe uma polêmica sobre a legitimidade da tramitação desta lei no Poder Legislativo, o que deu origem a uma ação direta de inconstitucionalidade número 5135, movida pela Confederação Nacional das Indústrias, contestando a lei por falta de pertinência temática. Fugindo destas polemicas a Administração Municipal que adquiriu de forma definitiva, a legitimidade para aplicação do instituto, que até segunda ordem está amparado de legalidade.

Não é por luxo que os Municípios recorrem ao protesto e sim por todos os motivos apresentados neste estudo, o procedimento para os entes públicos é gratuito e resulta em melhor resultado.

A Alteração na legislação resultou em diversas melhorias, como por exemplo, os convênios criados pelo IEPTB (Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil), disponível aos Municípios que queiram potencializar o processo de cobrança.

Conclui-se, então, que alteração advinda da Lei Nº 12.767/12 trouxe apenas uma melhor interpretação ao tema, além de tornar possíveis os convênios entre o Ente Público e os Cartórios, uma vez que a previsão legal já contava expressa na Lei Processual.

CONCLUSÃO

Este trabalho tem como objetivo o estudo do protesto da certidão da dívida ativa, tendo como fio condutor os aspectos jurídicos e doutrinários deste procedimento. As alterações advindas da Lei n. 12.767/12, que modificou o art. 1º da Lei de Protestos, deu respaldo jurídico ao apontamento da CDA, tal fato não pacificou as diversas contendas que ainda pairam sobre o assunto, porém trouxe entendimento mais uniforme, além de avanços que serviram para melhorar as relações entre os Entes Públicos e as serventias.

Inúmeros são os argumentos no sentido de que a cobrança seja desarrazoada, desproporcional e até mesmo considerada inconstitucional, neste sentido o presente estudo trouxe a baila os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, de forma sucinta aos quais se julgaram essenciais.

Em meio a essas contendas a Administração Municipal, cada vez mais sobrecarregada diante da ínfima parcela do “bolo” da arrecadação nacional, cada vez mais carente de recursos, sendo o ente federativo mais beneficiado por essa modalidade de cobrança.

Pode-se concluir que a Lei n. 9.492/97 já permitia o protesto para “outros títulos e documentos de dívidas”, e nessa interpretação inclui-se a certidão e dívida ativa.

Com respeito aos pensamentos contrários, podemos admitir que o protesto da certidão de dívida sempre teve embasamento legal, sendo configurado como medida dotada de razão e proporcionalidade, ao passo que é menos gravosa ao devedor se comparada ao processo de execução fiscal.

Não cabe abordar se quer argumentos referentes à violação dos preceitos constitucionais, pois sua aplicação promove a celeridade e a eficiência, na recuperação de créditos muitas vezes dado como perdidos, com destaque aos créditos de pequeno valor, resultando em perfeita harmonia II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo. A intenção é desafogar o Judiciário, evitando que o magistrado se torne um mero despachante da fazenda pública na obrigação de manter milhões de processos de natureza tributária.

Finalmente, quando se considera que o primeiro passo para a solução de um problema é admitir sua existência, o presente estudo fundamenta-se como contribuição irrisória para ampliação do estudo futuro.

BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO, P.P. O protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.64, fev. 2015. Disponível em: <http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Priscilla_deAzevedo.html> Acesso em: 15 nov. 2015.

Associação Mineira de Municípios: **O Pacto Federativo brasileiro e seu Reflexo nas Administrações públicas municipais e as medidas criadas pela União Federal e Estados para oportunizar alternativas para as prefeituras**. Barbacena. 2013

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

BUENO, Sérgio Luiz José. **O protesto de títulos e outros documentos de dívida**: aspectos práticos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2011. p. 231.

BORDAT, Bruno. **Conceito, elementos e causas de nulidade da certidão de dívida Ativa** **Revista Jus Navigandi**, Rio de Janeiro, ano18, 2010 Disponível em: <http://brunobodart.jusbrasil.com.br/artigos/121942655/conceito-elementos-e-Causas-de-nulidade-da-certidao-de-divida-ativa>. Acesso em: 21 nov. 2015

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 1. p. 415

_____. **Lei 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. Código Tributário. Diário Oficial da União, Brasília, 27 out. 1966

_____. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012. Conversão da Medida Provisória nº 577, de 2012**. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nos 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm>. Acesso em: 14 set 2015..

_____. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm>. Acesso em: 14 set 2015

MIRANDA, Sérgio. A Federação no contexto da Reforma Tributária. In: Morhy, L.(Org.). **Reforma Tributária em Questão**. Brasília: UNB, 2003. p. 213-227.

MUNHOZ, F.. O protesto de certidões de dívida ativa. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 20 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-protesto-de-certidoes-de-divida-ativa,40701.html>> . Acesso em: 14 set 2015

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

_____. Presidência da República. **II Pacto republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015

SANTANA, Rafael Gomes de. **Protesto de certidões de dívida ativa.** *Revista JusNavigandi*, Teresina, ano15, n.2534,9 jun. 2010. Disponível: <<http://jus.Com.br/artigos/14990>>. Acesso em: 21 nov. 2015

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.126.515/PR, da 2ª Turma. Relator Ministro Herman Benjamin, **DJe** 16 dez. 2013. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=1126515&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO#>. Acesso em: 14 set 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 374.981. Relator Ministro Celso de Mello, **DJe** 08 abr. 2005. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24.SCLA.+E+374981.NUME.%29&base=basePresidencia&url=http://tinyurl.com/amy5vt9#>>. Acesso em: 14 set 2015..

SILVEIRA, Mario Antonio. **Registro de Imóveis – Função Social e Responsabilidades.** São Paulo: RCS Editora, 2007. p 283