



Wagner César Vieira

Tema: A constitucionalidade formal e material do protesto de Certidão de Dívida Ativa: resultados e desafios.

Monografia apresentada no âmbito da disciplina Registros Públicos do Curso de Pós-Graduação em Direito Imobiliário ministrado pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Imobiliário.

Brasília – DF

Agosto/2015

WAGNER CÉSAR VIEIRA

A constitucionalidade formal e material do protesto de Certidão de Dívida Ativa:
resultados e desafios.

Monografia apresentada no âmbito da disciplina Registros Públicos do Curso de Pós-Graduação em Direito Imobiliário ministrado pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Imobiliário.

Aprovado em 25/8/2015.

Avaliadores:

Professora Mestra JANETE RICKEN LOPES DE BARROS
(assinou o original)

Professora Mestra LARA MORAIS
(assinou o original)

Vieira, Wagner César.

A constitucionalidade formal e material do protesto de Certidão de Dívida Ativa : resultados e desafios. / Wagner César Vieira; Brasília, DF, 2015. 173 f.

Monografia (especialização) – Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Curso de Pós-Graduação em Direito Imobiliário, 2015.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Constitucional. 3. Serviços Notariais e de Registro. 4. Certidão de Dívida Ativa. 5. Protesto. I. Título.

Dedico o presente trabalho à minha esposa, aos meus filhos e aos meus pais (*in memoriam*).

Agradeço, sobretudo, a Deus, pois sem Ele não teria idealizado, desenvolvido e concluído este trabalho, pois as Sagradas Escrituras afirmam que sem Ele nada podemos fazer (Evangelho de João, capítulo 15, versículo 5), cuja ajuda foi viabilizada pelas orações de Seus filhos (Filipenses, capítulo 1, versículo 19); aos meus pais, *in memoriam*, pelo incentivo à busca incansável da educação, da cultura e do aprimoramento profissional; à minha amável esposa, pela compreensão, auxílio idôneo e encorajamento sempre constantes em toda nossa vida conjugal, especialmente ao longo de mais um desafio educacional, ora vencido; aos meus filhos Tiago César da Silva Vieira, Diogo Wagner da Silva Vieira e Ana Paula da Silva Vieira, todos amantes das ciências jurídicas, pelo incentivo e apoio, mesmo silencioso e imperceptível; aos servidores da Biblioteca do Tribunal de Contas da União pela prestimosa colaboração, os quais homenageio em nome das servidoras Kelen Cristina Amaro, Patrícia Paula Giovanna de Souza Ferreira, Selma Rodrigues Ribeiro e Vanessa Nascimento de Lima (prestadora de serviço); e à colega Márcia de Andrade Fernandes e Souza, lotada no Gabinete do Procurador Dr. Marinus Eduardo de Vries Marsico, pelo indispensável apoio prestado.

"Viste um homem diligente na sua obra? Perante reis será posto; não será posto perante os de baixa sorte" (Provérbios 22: 29).

"Jesus, fitando neles o olhar, disse-lhes: Isto é impossível aos homens, mas para Deus tudo é possível" (Mateus 19:26).

"[Deus] é poderoso para fazer infinitamente mais do que tudo quanto pedimos ou pensamos, conforme o seu poder que opera em nós (...)" (Efésios 3:20)

"Porque estou certo de que isto mesmo, pela vossa súplica e pela provisão do Espírito de Jesus Cristo, me redundará em libertação, (...)" (Filipenses 1:19)

"Onde quer que haja um direito individual violado, há de haver um recurso judicial para a debelação da injustiça; este, o princípio fundamental de todas as constituições livres" (Rui Barbosa).

RESUMO

Os serviços notariais e de registro prestam inestimáveis serviços à sociedade, destacando-se o protesto de Certidão de Dívida Ativa, disciplinado pela Lei 9.492, de 10/09/1997. Com a alteração promovida pela Lei 12.767, de 27/12/2012, que introduziu o parágrafo único no art. 1º dessa norma, foi incluído 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. Mesmo antes da vigência da nova redação o protesto em apreço já era considerado legal, pois a Certidão em comento é típico título executivo extrajudicial, espécie de documento de dívida, preenchendo, por conseguinte, os requisitos constantes do art. 1º, *caput*, da Lei 9.492, de 1997, antes de sua alteração. Vários órgãos reconheciam a legalidade dessa norma, inclusive o Tribunal de Contas da União. Se dúvida houvesse a respeito, a questão finalmente restou pacificada com a superação da jurisprudência anterior do Superior Tribunal de Justiça (Recurso Especial 1.126.515). Todavia, a insatisfação de setores isolados da economia nacional com o protesto de suas dívidas inscritas em Dívida Ativa conduziu a Confederação Nacional da Indústria a impetrar junto ao Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade, em 7/6/2014, autuada sob o nº 5.135/DF, visando declarar inconstitucional o parágrafo único da Lei 9.492, de 1997, com a redação promovida pela Lei 12.767, de 2012. Os estudos empreendidos, todavia, permitem propor a constitucionalidade formal e material da norma em questão, sobretudo em face dos relevantes resultados advindos desse meio alternativo de cobrança extrajudicial dos créditos públicos. Em face da experiência relativamente recente do instituto do protesto aplicável na seara pública, a pesquisa demonstrou que ainda há desafios (oportunidades de melhoria), para os quais são oferecidas recomendações de aperfeiçoamento do procedimento.

Palavras-Chaves: Serviços notariais e de registro. Crédito público. Dívida Ativa. Certidão de Dívida Ativa. Protesto de Certidão de Dívida Ativa. Meio alternativo de cobrança extrajudicial. Legalidade. Constitucionalidade. Resultados. Oportunidades de melhoria. Recomendações.

ABSTRACT

The notary and registration services provide invaluable services to the society, highlighting the protest of the Active Debt Certificate, governed by Law 9.492 of 09/10/1997. With the changes introduced by Law 12.767, of 12/27/2012, which introduced the single paragraph of the art. 1° of that rule, was included among the extrajudicial titles subject to protest the Active Debt Certificate of the Federal Union, of the States, of the Federal District, of the municipalities and their agencies and public foundations. Even before the validity of the new wording the protest in question was already considered legal because the certificate under discussion is typical extrajudicial title, a kind of debt document, filling therefore the established requirements of Art. 1°, caput, of Law 9.492 of 1997, before its change. Several agencies recognized the legality of this rule, including the Federal Audit Court. If there was any doubt about this matter, it finally remains pacified with the overcoming previous cases of the Court of Justice (Special Appeal 1.126.515). However, the dissatisfaction of individual sectors of the national economy with the protest of their debts entered in the Active Debt led the National Confederation of Industry to file a Direct Action of unconstitutionality in the Supreme Court, in 06/07/2014, served notice under n°. 5.135 / DF, aiming to declare unconstitutional the single paragraph of Law 9.492 of 1997, with the wording introduced by Law 12.767, 2012. The studies undertaken, however, allow proposing the constitutionality both formal and material of the rule in question, especially taking into account the relevance of the results that came from this alternative means of extrajudicial collection of public debts. Therefore, in view of the relatively recent experience concerning the Protest institute applicable in the public harvest, the research showed that there are still challenges (opportunities for improvement), for which will be offered recommendations of the improvement of the procedure.

Key Words: Notary and registration services. Public credit. Active Debt. Debts certificate. Debts Certificate of Protest. Alternative means of extrajudicial collection. Legality. Constitutionality. Results. Opportunities for improvement. Recommendations.

SUMÁRIO

Introdução	13
Capítulo 1 - O Protesto Extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa (CDAs)	18
1.1 Caráter dos serviços notariais e de registro.....	18
1.2 Breve digressão histórica sobre a evolução do protesto.....	20
1.3 Conceito de protesto.....	21
1.4 Natureza do protesto	21
1.5 Funções, benefícios e vantagens do protesto	22
1.6 O protesto de documentos de dívida	28
1.7 Considerações sobre a Dívida Ativa	29
1.8 A mudança paradigmática	35
1.8.1 Antecedentes	35
1.8.2 A posição do Tribunal de Contas da União	40
1.8.2.1 Acórdão 3053/2009 – TCU – Plenário.....	40
1.8.2.2 Acórdão 1817/2010 – TCU – Plenário.....	40
1.8.2.3 Acórdão 482/2012 – TCU – Plenário.....	42
1.8.2.4. Acórdão 1603/2011 – TCU – Plenário.....	42
1.8.2.5. Acórdão 1247/2012 – TCU – Plenário.....	43
1.8.2.6. Acórdão 1658/2015 – TCU – Plenário.....	44
1.8.3 A superação do entendimento anterior do STJ	53
Capítulo 2 - A constitucionalidade formal e material do parágrafo único do art. 1º da Lei 9.492, de 1997	56
2.1 A constitucionalidade formal do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997	57
2.1.1 Entendimento da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.....	58
2.1.2 Entendimento do Congresso Nacional	61
2.1.3 Entendimento da Presidência da República.....	62
2.1.4 Entendimento da Advocacia-Geral da União	64
2.1.5 Entendimento da Procuradoria-Geral da República	67
2.2 A constitucionalidade material do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997	70
2.2.1 O protesto de CDAs não representa sanção política	70
2.2.2 O protesto de CDAs não vitupera o devido processo legal, resguardando incólume o princípio de inafastabilidade de acesso ao Poder Judiciário.....	85

2.2.3 O protesto de CDAs não afronta os direitos fundamentais dos cidadãos-contribuintes, assegurando a aplicação dos princípios constitucionais da igualdade e da proporcionalidade	85
2.2.4 O protesto de CDAs não inviabiliza a prática de atividade econômica lícita, tampouco a liberdade do exercício profissional	88
2.2.5 O protesto de CDAs não se divorcia do princípio constitucional da legalidade	88
2.2.6 O protesto de CDAs cumpre os princípios constitucionais da eficiência, celeridade e da economicidade.....	92
2.2.7 O protesto de CDAs encerra interesse jurídico do ente estatal.....	97
2.2.8 O protesto de CDAs não se limita a dar publicidade ao inadimplemento das obrigações.....	97
2.2.9 O protesto de CDAs implica menor onerosidade para o Fisco e para os contribuintes <i>vis a vis</i> a execução judicial	98
2.2.10 O protesto de CDAs não depõe contra o princípio da preservação da empresa	100
2.2.11 O protesto de CDAs contribui para desafogar o Poder Judiciário	100
2.2.11.1 Desempenho do Poder Judiciário em face da quantidade de ações executivas fiscais ajuizadas	102
2.2.11.1.1 Ano-base 2012	102
2.2.11.1.2 Ano-base 2013	103
2.2.11.2 Desempenho do Poder Judiciário em face do custo envolvido no processo executivo fiscal	108
2.2.11.3 Desempenho do Poder Judiciário em face do tempo envolvido na tramitação do processo executivo fiscal.....	110
2.2.11.4 Desempenho do Poder Judiciário em face do índice de recuperação dos créditos.....	111
2.2.12 O protesto de CDAs assegura o cumprimento do princípio constitucional do acesso pleno à Justiça	111
2.2.13 O protesto de CDAs corresponde ao interesse coletivo	115
Capítulo 3 - Resultados e desafios	120
3.1 Resultados auspiciosos auferidos com o protesto de CDAs na órbita federal	120
3.1.1 Exercício financeiro de 2011	121
3.1.2 Exercício financeiro de 2012	124
3.1.3 Exercício financeiro de 2013	128
3.1.4 Exercício financeiro de 2014	133
3.2. Outras experiências exitosas com o protesto de CDAs no âmbito de estados e municípios.....	140
3.2.1 Espírito Santo.....	140
3.2.2 Minas Gerais	141

3.2.3 Rio de Janeiro	142
3.2.4 Rio Grande do Sul.....	142
3.2.5 São Paulo.....	144
Considerações finais	148
ANEXO ÚNICO - COFRES CREDORES X ÓRGÃOS EXECUTORES	155
TABELA 1 - PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO - PGU/AGU	157
TABELA 2 - PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF/AGU	159
TABELA 3 - DEMAIS COFRES CREDORES.....	162
Referências bibliográficas	164

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

(em ordem alfabética)

ADIn	- Ação direta de inconstitucionalidade
AgRg	- Agravo regimental
AGU	- Advocacia-Geral da União
AI	- Agravo de instrumento
AMB	- Associação dos Magistrados Brasileiros
ANAC	- Agência Nacional de Aviação Civil
Ancine	- Agência Nacional do Cinema
ANEE	- Agência Nacional de Energia Elétrica,
ANP	- Agência Nacional de Petróleo
ANS	- Agência Nacional de Saúde
ANTAq	- Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	- Agência Nacional de Transportes Terrestres
AREsp	- Agravo regimental no recurso especial
BCB	- Banco Central do Brasil
CADE	- Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Cadin	- Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais
CDA	- Certidão de Dívida Ativa
CDAs	- Certidões de Dívida Ativa
CF	- Constituição Federal
CGCOB	- Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos - da Procuradoria-Geral Federal
CGU	- Consultoria-Geral da União
CNI	- Confederação Nacional da Indústria
CNJ	- Conselho Nacional de Justiça
Conjur	- Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União
Conpedi	- Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
CPC	- Código de Processo Civil
CRA	- Central de Remessa de Arquivos
CVM	- Comissão de Valores Mobiliários
FGTS	- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
Ibama	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMS/SC	- Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços do Estado de Santa Catarina
IEPTB	- Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil
Inmetro	- Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LCP	- Lei Complementar
LOTCU	- Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
LUG	- Lei Uniforme de Genebra

Introdução

A sociedade contemporânea vive um grande e crescente dilema: as necessidades humanas são cada vez mais ilimitadas e os recursos para supri-las são progressivamente escassos. Nesse contexto, os governos necessitam gerir orçamentos públicos de modo a conciliar os interesses da sociedade sem imputar aos usuários dos bens e serviços públicos – destinatários finais dos projetos e atividades governamentais – elevados ônus tributários.

A crise fiscal pela qual o país vem atravessando é exemplo notório dessa contradição: as receitas governamentais são incapazes de cobrir as despesas.

No intuito de amenizar esse imbróglio (pois resolvê-lo definitivamente parece impossível no curto e médio prazo), uma das possíveis soluções repousa na busca da eficiência no aprimoramento e emprego de mecanismos que se prestem a aumentar a arrecadação da dívida pública, tenha ela natureza tributária ou não-tributária.

Com o colapso do Poder Judiciário, que não tem dado vazão eficiente à enxurrada de ações executivas fiscais, sobressaem de importância os mecanismos de cobrança extrajudiciais da dívida pública, destacando-se o protesto cartorário de Certidões de Dívidas Ativas (CDAs), de que trata a Lei 9.492, de 10/09/1997, com a nova redação atribuída pela Lei 12.767, de 27/12/2012, ao art. 1º daquela norma, que incluiu, expressamente, entre os títulos sujeitos a protesto as CDAs da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

Todavia, há aparente insatisfação identificada em setores isolados da economia nacional com a eficiência do protesto cartorário de CDAs na concretização do ideal republicano de viabilizar eficiente administração da riqueza pública, submeteram a matéria ao crivo do Supremo Tribunal Federal (STF), arguindo a inconstitucionalidade do citado dispositivo.

Assim, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) impetrou a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn 5.135/DF contra o parágrafo único da Lei 9.492, de 1997, com a redação promovida pela Lei 12.767, de 2012.

Protocolada em 7/6/2014, a ADIn 5.135/DF encontra-se sob a relatoria do Ministro Roberto Barroso, cujos autos, após manifestações de vários órgãos e entidades interessados na matéria, culminando com o parecer favorável da

Procuradoria-Geral da República (PGR) à constitucionalidade do dispositivo impugnado, estão conclusos ao Relator desde 20/5/2015.

Consoante ressaltou a PGR, muito provavelmente o STF sequer apreciará o mérito da ADin, pois o impetrante não impugnou o art. 1º da norma, que prevê o protesto de outros documentos de dívida, entre os quais se inclui a CDA, nos termos da maioria esmagadora da doutrina. Nestes termos, ainda que se declarasse a inconstitucionalidade do parágrafo único da norma, o protesto de CDAs seguiria incólume, o que, segundo a jurisprudência do STF, impede a apreciação do mérito da ADin.

Será lamentável o STF não apreciar o mérito de matéria tão relevante para a sociedade brasileira, pois o reconhecimento de sua constitucionalidade reforçaria a segurança jurídica, na esteira da mudança do entendimento recentemente sufragado pelo STJ.

O objeto da presente pesquisa é, portanto, avaliar a constitucionalidade formal e material do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, que regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívidas, com a redação promovida pelo art. 25 da Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012.

Desse modo, o presente trabalho, em seu capítulo 1, procura contextualizar o protesto extrajudicial de CDAS, abordando, dentre outros aspectos, o caráter dos serviços notariais e de registro, a evolução histórica do instituto, o conceito de protesto, sua natureza, funções, benefícios e vantagens. Também serão explorados o protesto de documentos de dívida e a Dívida Ativa no intuito de viabilizar perfeito entendimento dos capítulos subsequentes. Finaliza-se esse capítulo inicial, discorrendo sobre a mudança paradigmática protagonizada pelo STJ, não sem antes discorrer sobre algumas importantes manifestações jurídicas de relevantes órgãos, a exemplo do TCU, que abriram caminho para a superação do antigo entendimento do STJ que era contrário ao protesto de CDAs pelo Poder Público.

O capítulo 2, seguinte, almeja demonstrar que o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492, de 1997, com a redação promovida pelo art. 25 da Lei nº 12.767, de 2012, não se ressentir de qualquer pecha associada à suposta inconstitucionalidade formal ou material.

Finalmente, o capítulo 3 ilustra o tema a partir de resultados auspiciosos auferidos com o protesto de CDAs na órbita federal com ênfase no quadriênio 2011 a

2014. Ainda neste capítulo serão abordados os resultados e dificuldades enfrentados pelo Tribunal de Contas da União, ao longo dos últimos anos, na cobrança extrajudicial de seus acórdãos condenatórios, levada a efeito pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), pela Procuradoria-Geral da União (PGU) e por órgãos e entidades da Administração Pública Federal com representação jurídica própria. Encerra-se este capítulo com exemplos de outras experiências exitosas com o protesto de CDAs no âmbito de estados e municípios. Adianta-se que os dados levantados por meio de extensa pesquisa documental e doutrinária demonstram o acerto do legislador em disciplinar a matéria, nos moldes ora vigentes.

O tema possui relevância econômica, social, política, jurídica e acadêmica, pois, apesar da sua atualidade, tem despertado interesse de estudiosos da matéria, alguns defendendo sua inconstitucionalidade, e, a maioria, sua constitucionalidade, em face, sobretudo, de sua aderência aos princípios e preceitos constitucionais, bem como dos inegáveis benefícios socioeconômicos carreados pelo protesto de CDAs.

Foram empregadas fontes primárias e secundárias na pesquisa empreendida.

No âmbito das fontes primárias, foram enviados por *e-mail* questionários (estruturados e abertos) aos principais órgãos e entidades interessados na matéria em questão, em caráter amostral, tais como: Conselho Nacional de Justiça, Varas de Execução Fiscal, Cartórios de Protesto de Títulos, Tribunais de Contas (da União, dos Estados e Municípios), Procuradoria Geral Federal, Procuradoria Geral da União, Instituto de Estudos de Protesto de Títulos, dentre outros. Sempre que possível, foram realizadas entrevistas pessoais com representantes de alguns daqueles órgãos e entidades com o objetivo de elucidar eventuais pontos abordados nas respostas apresentadas.

A título de fontes secundárias, foram exploradas, analisadas e interpretadas a legislação, inclusive o processo legislativo (interpretação autêntica), a doutrina pertinente ao tema, inclusive abordando a constitucionalidade do protesto de CDAs e a jurisprudência, especialmente do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

Procurou-se também diversificar o acesso à documentação indireta mediante pesquisa bibliográfica sobre o tema, pois, além de livros, foram consultados boletins, notas técnicas, jornais, revistas, livros, monografias, dissertações, teses e artigos, tenham eles domínio escritural ou virtual. Dentre os sítios consultados,

destacam-se a análise dos dados estatísticos sobre o tema divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), bem como as contribuições doutrinárias contidas no sítio do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB).

Também foram exaustivamente pesquisados portais que prestam inestimável ajuda à pesquisa científica, a exemplo do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (Conpedi).

Importa destacar que os dados coletados e estruturados foram avaliados segundo métodos específicos das ciências sociais (histórico, comparativo e estatístico).

O método histórico permitiu analisar sumariamente a evolução histórica do protesto de CDAs, bem como as mudanças legislativas, doutrinárias e jurisprudencial a respeito do tema. A abordagem histórica, por exemplo, demonstrou que a alteração legislativa promovida pela Lei 12.767, de 2012, que acrescentou o parágrafo único à Lei 9.492, de 1997, para incluir “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” deu um passo significativo em prol da segurança jurídica e da eficiência na arrecadação da dívida ativa tributária e não-tributária por parte dos órgãos fazendários e órgãos afins, por meio do emprego do protesto de CDAs.

O emprego do método comparativo permitiu cotejar as vantagens e desvantagens do protesto de CDAs como meio alternativo de recuperação das dívidas públicas, de natureza tributária ou não, *versus* as alternativas tradicionais postas à disposição do Fisco, como a execução fiscal. O resultado dessa análise comparativa demonstrou, de maneira insofismável, que o meio alternativo extrajudicial de cobrança do crédito público supera, em muito, a execução judicial, sobretudo em termos de celeridade, eficácia, eficiência e economia de recursos.

Já o método estatístico empregado demonstrou com números e percentuais que o protesto de CDAs é alternativa que ostenta a melhor relação custo-benefício tanto para os órgãos fazendários, quanto para o contribuinte, dado o seu caráter menos gravoso quando comparado às ações executivas fiscais, por exemplo.

Dentre as vertentes teórico-metodológicas, foram empregadas a jurídico-dogmática, para suportar as análises e conclusões advindas da vertente jurídico-

sociológica, em face do interesse coletivo sobrepujante na matéria em desate: o reconhecimento da constitucionalidade do protesto de CDAs pelo Poder Público.

Capítulo 1 - O Protesto Extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa (CDAs)

Antes de adentrarmos no cerne do propósito deste trabalho, é necessário, ainda que, sumariamente, contextualizarmos a matéria de fundo. É preciso, portanto, enriquecer o presente estudo com breves considerações sobre os serviços notariais e de registro, destacando-se a evolução histórica do protesto, bem como o conceito, natureza, funções, benefícios e vantagens desse instrumento extrajudicial de cobrança. Também serão abordados a tormentosa questão do protesto de documentos de dívida, em geral, e, de maneira especial, o protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDAs), discorrendo-se sobre a evolução doutrinária e jurisprudencial sobre o assunto.

1.1 Caráter dos serviços notariais e de registro

Reza o art. 236 da Constituição Federal de 5/10/1988 que “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”, o que torna pública a natureza da função exercida por essas serventias, já que o notário é agente delegado do Estado prestando serviços no interesse da coletividade.

De acordo com Ceneviva (2014, p. 53):

O exercício da delegação corresponde à integralidade das funções atribuídas ao titular, transcendendo, pois, dos limites próprios do direito administrativo, uma vez que envolve todas as possibilidades de trabalho profissional em âmbito de direito público e de direito privado.

Ao regulamentar o art. 236 da CF, de 1988, a Lei 8.935, de 18/11/1994, principia definindo os serviços em epígrafe, conforme se observa de seu art. 1º: “Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.”¹

Em face da natureza pública das funções exercidas pelos serviços notariais e de registro, a eles se aplicam os princípios constitucionais da Administração Pública, entre eles, aqueles estampados no art. 37, *caput*, da CF, de 1988.

Nesse sentido, pontuam Siraque (2005, apud OLIVEIRA, 2011, p. 679) e

¹ Cf., a propósito, excelente obra de Valter Ceneviva que comenta, pontualmente, os dispositivos da Lei dos Notários e Registradores (CENEVIVA, 2014). O autor também alude em sua obra à Lei 9.392, de 1997, que versa sobre o protesto de títulos (CENEVIVA, 2014, p. 107-134).

Brandelli (2007, apud OLIVEIRA, 2011, p. 679):

Ambos os serviços - de registro público e de protesto extrajudicial - pautados pelos princípios administrativos da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, bem como pelos princípios constitucionais implícitos (supremacia do interesse público, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, responsabilidade do Estado), e pelos princípios regentes da função notarial, tais como, juridicidade, cautelaridade, imparcialidade, publicidade, rogatório, tecnicidade, possibilitam ao notário registrador moderno a condição de jurista [...].

Brandelli (apud OLIVEIRA, 2011, p. 683) descreve com maestria o aparente paradoxo do notariado brasileiro, pois, a despeito de o serviço notarial prestar serviços de natureza pública, embora ostentando as serventias o caráter privado, os profissionais que as administram não integram os quadros da Administração Pública, nem se sujeitam a nenhum Poder:

[...] a Carta Política de 1988, juntamente com a Lei dos Notários e Registradores de 1994, tiveram o mérito de fixar importantes conceitos na caracterização desses profissionais do direito, assessores jurídicos imparciais das partes. O seu ingresso na atividade é legitimado por concursos públicos de provas e títulos, o que lhes confere direito à delegação por parte do Estado, que tem a missão de fiscalizar o exercício da atividade notarial e registral, porém, sem estabelecer vínculo com qualquer poder estatal. Conseqüentemente, o notário e registrador não integra os quadros do funcionalismo nem está submetido a nenhum poder, apesar de se assemelhar a funcionário público, de acordo com o art. 327 do Código Penal.

Nessa esteira, leciona Oliveira (2011, p. 688), destacando o caráter híbrido dos serviços notariais e de registro:

O tabelião de protesto, por ser um agente público, investido de função pública, cujo ingresso na atividade ocorre por meio de concurso público, subordinado a comandos constitucionais e infraconstitucionais, exerce a sua atividade registral de natureza híbrida ou atípica, pois desempenha uma função pública, sob forma privada. Atua em um recinto particular, contrata os seus colaboradores em regime celetista e, adota, independentemente de autorização, metodologias e procedimentos de trabalho.

As funções notarial e registral, portanto, são consentâneas com o interesse público, eis que o notário ou registrador prestam relevantes serviços à sociedade, em face da impessoalidade, celeridade, publicidade, eficiência e segurança jurídica que norteiam os atos das serventias extrajudiciais em comento. A propósito, Cerqueira e Reis (2011, p. 150) afirmam, *in verbis*:

O notário, como delegatário do Estado dotado de fé pública, exerce o papel fundamental de prevenir litígios, posto que formaliza e dá sanção pública nos atos em que intervém, conferindo segurança e

autenticidade, resguardando direitos, aplicando a lei, atendendo às necessidades do cidadão de forma célere e eficaz e contribuindo, por conseguinte, para a realização do direito na sociedade.

1.2 Breve digressão histórica sobre a evolução do protesto

Os autores são unânimes em admitir que a origem do protesto cinge-se ao emprego da letra de câmbio no âmbito das relações comerciais. Macabu (2014, p. 20), referindo-se ao protesto da letra de câmbio, destacou que tal procedimento extrajudicial “Nasceu para anunciar, levar ao conhecimento geral, provar, testemunhar em público a diligência do portador em apresentá-la [a letra de câmbio] ao devedor, seguida da recusa ao seu aceite ou pagamento” (MACABU, 2014, p. 20).

Até atingir sua faceta atual, consoante disciplina a Lei 9.492, de 10/9/1997, a qual, nos dizeres de Macabu (2014, p. 27), trata-se de “uma lei adequada à nossa realidade econômica, social e jurídica”, o protesto evoluiu por séculos, até atingir suas primeiras regulamentações em 1.272, 1.243 e 1.394 nas cidades de Veneza, Avignon e Barcelona, respectivamente (FRANCIULLI NETO apud MACABU, 2014, p. 21).

Em solo pátrio, importa registrar, preponderantemente, os seguintes atos normativos que disciplinaram direta ou indiretamente tal instituto jurídico até o seu regramento atual: Lei sem nº de 15/11/1827, mediante a qual foi criado o primeiro Tabelionato de Protestos na Bahia; Código Comercial de 1.850 (Lei nº 556, de 25/6/1850); Decreto nº 917, de 24/10/1890; Decreto nº 2.044, de 31/12/1908; Lei Uniforme de Genebra (LUG) de 7/6/1930; Lei 4.728, de 14/7/1965; Decreto 57.663, de 24/1/1966; Lei 5.474, de 18/7/1968 (Lei das Duplicatas); e Lei 7.357, de 2/9/1985 (Lei do Cheque) (MACABU, 2014, p. 20-27).

Em sua roupagem moderna, o protesto, a partir da vigência da Lei 9.492, de 1997, teve seu escopo ampliado, pois, antes de sua vigência, somente podiam ser protestados títulos de natureza cambial. Assim, com a novel disciplina normativa, passou-se a protestar títulos e outros documentos de dívida, inclusive aqueles originários das dívidas tributárias e não-tributárias geridas pela Fazenda Pública consubstanciadas nas CDAs.

Todavia, somente a partir da nova redação atribuída pela Lei 12.767, de 27/12/2012, ao art. 1º da Lei 9.492, de 1997, é que se incluiu, expressamente, entre

os títulos sujeitos a protesto as CDAs da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas:

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)

1.3 Conceito de protesto

A partir do magistério de Macabu (2014, p. 28-32), protesto é “um ato público e oficial”, tendo “cunho notarial, cuja atribuição é legalmente conferida ao tabelião de protesto de títulos e documentos de dívida”, com vistas a garantir “autenticidade, publicidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.”

1.4 Natureza do protesto

O protesto é ato unitário extrajudicial, mediante o qual se previne responsabilidades, conserva direitos e os salvaguarda, especialmente no que tange à interrupção da prescrição, nos termos do art. 202, inciso III do Código Civil, consoante autorizado magistério (ROSA JUNIOR, 2004, p. 382):

O protesto corresponde a ato *extrajudicial*, porque independe de autorização judicial e é exercido fora do Juízo, não se confundindo, pois, com o protesto judicial a que se refere o art. 867 do Código de Processo Civil. O protesto judicial corresponde a uma medida cautelar nominada a ser adotada por aquele que deseja prevenir responsabilidade, prover a conservação e ressalva de seus direitos ou manifestar qualquer intenção de modo formal. O protesto cambiário tem por objeto título de crédito e não corresponde a ato judicial. O protesto é também ato unitário, porque deve ser realizado em um único momento e, quando efetuado em relação a devedor principal, não necessita ser reeditado no que concerne ao sacador, endossantes e respectivos avalistas. Estes estão sujeitos à ação cambiária regressiva com base no protesto relacionado com o sacado da letra de câmbio. A doutrina e a jurisprudência sempre entenderam que o protesto cambiário, não correspondendo a ato judicial, não tinha o condão de interromper o prazo prescricional. Todavia, o novo CCB, em seu art. 202, III, elenca o protesto cambial como uma das causas de interrupção do mencionado prazo. (grifo do autor)

1.5 Funções, benefícios e vantagens do protesto

A doutrina diverge a respeito das funções do protesto. Com efeito, vozes autorizadas proclamam que o protesto possui função meramente probatória. A propósito, leciona Rosa Junior (2004, p. 382):

O protesto tem uma função meramente probatória da apresentação do título de crédito e da recusa de aceite, de pagamento ou de devolução, bem como de outros fatos relevantes para o mundo cambiário. Entretanto, o protesto gera uma presunção apenas relativa da prova do fato cambiário porque cede diante de prova em sentido contrário, como, por exemplo, a não-intimação do obrigado cambiário, declaração inexata de se encontrar em local incerto e não sabido etc.

O autor também rechaça a ideia de ser o protesto meio de cobrança ou de coação (ROSA JUNIOR, 2004, p. 382-383):

O protesto não é meio de cobrança e nem meio de coação, como utilizado na prática por alguns credores, principalmente as instituições financeiras, para que o devedor cambiário sofra os reflexos do descrédito. Quando o protesto for indevido e abate a imagem de pessoa natural ou jurídica, levando terceiros a ter fortes dúvidas sobre a sua situação financeira, apesar de não ter acarretado consequências patrimoniais, autoriza a condenação por dano moral.

Outros autores, a exemplo de Santos e Dubiela (2013, p. 3) ressaltam que a tentativa de reduzir a função do protesto unicamente aos aspectos probatório e de pressuposto processual faz parte do passado, em que prevalecia uma visão tradicional do instituto, hoje já superada, *in verbis*:

Parte dos doutrinadores, acerca do protesto de títulos, possuem uma visão tradicional desse instituto, limitando-se a entender que o protesto de títulos possui dois grandes focos: o de caráter probatório e o de ser um pressuposto processual. Assim, nesta linha de raciocínio, o protesto limita-se a servir como um meio de prova acerca da obrigação de fazer, quando se tratar de aceite e devolução, e da obrigação de pagar, quando se verificar a inadimplência.

Segundo os autores, hodiernamente, o instituto evoluiu, para “conferir segurança jurídica e autenticidade que muitas vezes a cártula não confere por si só”, sendo “inegável sua influência como um instrumento benéfico para a sociedade, para o comércio e para as relações contratuais” (SANTOS; DUBIELA, 2013, p. 3).

Interpretando a *mens legis*, pontuam os autores que, de fato, dentre as funções meritórias do protesto cartorário sobressai de relevo a disponibilização à sociedade de mais um meio, legítimo, célere e eficiente de desafogar o combalido Poder Judiciário, incapaz de dar vazão à onda crescente de demandas judiciais que

o afligem. Segundo os autores, essa possibilidade se tornou mais evidente após a edição da Lei 9.492, de 1997, que passou a permitir o protesto de outros documentos de dívida (SANTOS; DUBIELA, 2013, p. 4-5):

Se a intenção do legislador fosse de dar apenas uma natureza probatória ao protesto, por que ampliar, de forma tão contundente, a sua utilização?

Com base nestes questionamentos, é que entendemos que a *mens legis* tinha a intenção de conter as demandas judiciais, ofertando aos credores uma alternativa muito mais célere e eficiente do que a via judicial. Aliás, esta é a tendência moderna para fins de minimizar o volume de processos que abarrotam o Poder Judiciário.

Dessa forma, observa-se que sob a ótica moderna, percebe-se o real objetivo do instituto do protesto de títulos, oferecer à população uma alternativa mais rápida, barata e eficaz de recebimento de seus haveres. Não exclui a via judicial, apenas tenta esclarecer que o protesto de títulos pode proporcionar um meio mais eficaz de cumprimento de obrigação.

É, pois, essa visão que deve prevalecer, que não deixa de ser a função social do instituto de protesto de títulos. Afinal, o protesto foi criado para ajudar a facilitar a vida da sociedade, que serve para ser um meio acessível à população no que diz respeito à cobrança de obrigações e, no geral, ajudar a recuperar o crédito das pessoas.

Ressalte-se que a inserção posterior do parágrafo único ao art. 1º da Lei 9.492, de 1997, pela Lei 12.767, de 2012, incluindo entre os títulos sujeitos a protesto as CDAs da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas corrobora o pensamento dos autores, pois, sem dúvida, o Estado é um dos maiores clientes do Poder Judiciário, responsável pelo ingresso anual de milhares de ações executivas fiscais, cujo resultado é absolutamente irrisório, quando comparado ao êxito do protesto de CDAs.

Desse modo, não se pode restringir as funções do protesto de títulos exclusivamente à sua índole probatória, sendo também relevantes as funções conservatórias do direito do credor e a informativa, como bem ressaltou Loureiro (2014, p. 788):

[...] 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.

Em resumo, pode-se afirmar que o novo instituto de protesto possui três funções: a) *função probatória*, b) *função conservatória* do direito do credor e, c) *função informativa* (informa aos demais integrantes de uma relação cambial a inadimplência de um obrigado e também informa ao mercado de crédito em geral sobre a recalcitrância de um devedor). (grifado pelo autor)

Munhoz (2011, apud GABRIELE, 2013, p. 13) também destaca a função de pacificação social, ínsita ao instituto do protesto, pois, por meio desse instrumento:

[...] oferta-se uma nova oportunidade ao devedor inadimplente de liquidar sua obrigação e esta é, na grande maioria dos casos, bem sucedida. Além disso, responde de forma mais imediata à sociedade, “diminuindo a sensação de impunidade registrada pela inadimplência dos créditos públicos”.

Gabriele (2013, p. 25) ressalta, ainda, duas importantes funções do protesto, raramente apontadas pela doutrina: a cultura da inadimplência e o efeito educativo. Segundo a autora, o protesto cartorário incentiva o devedor a manter adimplidos seus créditos para com a Fazenda Pública, pois, “ao ter um título protestado ou em vias de sê-lo, preocupa-se com o vencimento das próximas parcelas, para com isso, evitar problemas futuros”. Trata-se, por conseguinte, do efeito preventivo do protesto, que evita a continuidade do comportamento inadimplente. O mesmo comportamento foi observado quanto às dívidas já instaladas, demonstrando-se “o efeito combativo do protesto”. Ademais, também restou observado que o protesto cartorário tem a peculiar função de gerar na sociedade efeito educativo. Com efeito, segundo a autora, observou-se que o devedor, “além de adimplir a dívida objeto do apontado, também procurava a secretaria de finanças solicitando pagar outras dívidas que ele, devedor, sabia existir, a fim de evitar eventual futuro pedido de protesto”. A esse fenômeno, denominou-se de “efeito cascata”.

São diversos os benefícios ou vantagens advindas da atividade notarial, decorrentes do caráter público de suas funções, embora os serviços sejam prestados em caráter privado, nos termos constitucionais. Com efeito, Cerqueira e Reis (2011, p. 150) enumeram as seguintes vantagens associadas a esse meio alternativo de solução dos conflitos sociais:

A atividade notarial tem, portanto, a missão de amparar os direitos fundamentais do homem, eis que afigura-se numa atividade preventiva de conflitos jurídicos. O notário presta assessoramento às partes, de forma imparcial e mediante o controle da legalidade e legitimidade, sendo que, através da lavratura do instrumento público, com eficácia probatória erga omnes, colabora de forma relevante para a ressalva dos direitos privados que gozam de proteção constitucional, contribuindo para a efetivação da justiça e para a convivência harmônica em sociedade.

É possível enumerar, sinteticamente, as seguintes vantagens ou benefícios do exercício da função notarial de acordo com o magistério de Ferreira (apud

CERQUEIRA; REIS, 2011, p. 150-151):

- a) orientação imparcial das partes, prevenindo-se consequências jurídicas indesejáveis das decisões e dos negócios submetidos à apreciação do cartório competente;
- b) clareamento das circunstâncias e do conteúdo dos contratos;
- c) prevenção de nulidades e falsidades;
- d) segurança jurídica dos atos formalizados, dotando-os de valor probatório e força executiva, acelerando e barateando o custo da Justiça;
- e) conservação dos documentos em segurança, possibilitando sua reprodução futura;
- f) viabilização da publicidade oponível *erga omnes*; e
- g) eficácia na fiscalização das leis e dos tributos devidos ao Estado, desonerando a Fazenda competente.

O protesto extrajudicial de CDAs traduz-se em mais uma das alternativas de que se vale o Poder Público para “obter a satisfação do seu crédito”. (LAMANAUSKAS; GUÉRCIO NETO, 2013 apud GRACIELE, 2013, p. 15).

O Instituto de Estudos de Protesto de Títulos – Seção Minas Gerais enumera as seguintes vantagens do protesto (IEPTB/MG):

- a) “Baixa judicialidade”, pois “mais de 99,5% dos protestos resultaram em exercício seguro e legítimo dos direitos do credor”, sendo que os casos de suspensão ou sustação por ordem judicial são raríssimos;
- b) “Maior segurança jurídica para o credor ou apresentante do título ou documento de dívida”, pois apenas 7% dos títulos ou documentos de dívida apresentados a protesto são devolvidos pelo tabelião, por conterem alguma irregularidade;
- c) O protesto é ato privativo de tabelião, possuindo caráter oficial, gozando de fé pública;
- d) O protesto torna público dados do devedor e de sua dívida, cuja “publicidade perdura enquanto não for cancelado”, diferentemente do que ocorre com as “negativações dos nomes de devedores realizadas por empresas particulares de proteção ao crédito [...], que só podem ser divulgadas por um período máximo de 05 (cinco) anos, por força de restrição imposta pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC)”;

- e) “O protesto permite ao juiz decretar a falência do devedor”;
 - f) “O protesto pode ser utilizado na fixação do termo legal da falência”;
 - g) “O protesto interrompe a prescrição”, nos termos do art. 202, inciso II, do Código Civil;
 - h) “O protesto garante, ao credor da duplicata sem aceite, o acesso ao processo de execução”;
 - i) “A negativação é uma das muitas consequências do protesto”;
 - j) “O protesto é a mais importante ferramenta de recuperação de crédito”;
 - k) “O protesto faz prova absoluta de que o credor tentou receber do devedor”;
 - l) “O protesto reforça a garantia do pagamento de uma dívida”;
 - m) “O protesto é importante para as operações comerciais com o exterior”;
- e
- n) “O protesto constitui em mora o devedor”.

Dentre essas vantagens, interessa-nos especialmente o emprego legítimo do protesto como ferramenta de recuperação de crédito, consoante estudo realizado em 2012, denominado Levantamento Mineiro de Protesto. O estudo, que compreendeu cinco anos de análise (2007 a 2011), constatou, dentre outros benefícios (IEPTB/MG):

- I) aproximadamente 80% dos títulos apresentados no período pesquisado já estavam pagos ou cancelados no momento da análise (2012), o que indica um índice de 80% de recebimento no período;
- II) a solução da dívida em 03 (três) dias úteis nunca é menor que 50%, ao que se chama “pagamento dentro do tríduo legal”. O tríduo legal é o prazo de 03 (três) dias úteis fixado por lei para o devedor pagar a dívida em cartório, após receber a intimação;
- III) somados os recebimentos nos 03 (três) dias úteis mais os cancelamentos de protesto posteriores (que representam pagamentos após o protesto), o índice de recebimento varia entre 70% e 90%.

Netto (2011)², por sua vez, ressalta que as vantagens do protesto de títulos advêm da celeridade e eficácia do procedimento que o norteia:

O procedimento do protesto de títulos e outros documentos de dívida é extremamente célere e eficaz. Protocolizado o título ou documento de dívida, o protesto será registrado em 3 (três) dias úteis, segundo o artigo 12 da Lei nº 9.492/1997, caso não haja o pagamento respectivo, a retirada por parte do apresentante ou a sua sustação judicial. Esgotado o tríduo legal, o protesto será lavrado e registrado, tendo como corolário o fornecimento de sua certidão às entidades

² NETTO, André Gomes. **O protesto das sentenças judiciais sob a égide da lei federal nº 9.492/97**. 10/03/2011. Disponível em: <<http://www.protestodetitulos.org.br/#:4>> Acesso em: 1 jan. 2015.

representativas da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito, tais como o SERASA e EQUIFAX, consoante o que dispõem os artigos 20 e 29 do supramencionado Diploma Legal. Tudo isso feito sob o manto da segurança jurídica da fé pública de um Notário, profissional do Direito especializado, recrutado mediante concurso público, civilmente, administrativamente e criminalmente responsável por qualquer prejuízo que venha causar.

Além de todos os benefícios e vantagens descritos sumariamente acima, parece-nos que o maior proveito do protesto repousa nos reflexos positivos para toda a sociedade. De fato, especialmente em época de crise fiscal, como a enfrentada atualmente pela sociedade brasileira, os destinatários da aplicação dos escassos recursos públicos anelam que o Governo, ao gerir a dívida pública, adote mecanismos céleres, eficazes e de baixo custo, em substituição à morosidade, ineficácia e elevado custo dos modelos tradicionais de cobrança. A esse respeito, afiança Netto (2005)³, ao se reportar à pesquisa sobre a situação do Poder Judiciário empreendida pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), publicada na edição de 30/10/2005 do Jornal O Globo⁴:

A pesquisa “revela que nem os próprios juízes estão satisfeitos com o tempo que os processos passam em suas mãos. Os recursos contra decisões judiciais hoje podem chegar a 42 num processo de cobrança de dívida, por exemplo”. (Destaquei).

A Constituição de 1988 promoveu o fortalecimento das instituições, dentre elas notavelmente o Poder Judiciário. Esse processo histórico propiciou um incremento de demandas judiciais, culminando em uma verdadeira “asfixia” do Poder Judiciário.

Países em desenvolvimento, como o Brasil, estão sempre criando fórmulas de captação de investimentos produtivos. Para que isso realmente se concretize, é fundamental a consolidação de um sistema jurídico que possibilite a efetiva recuperação de créditos, com baixo custo e em curtíssimo tempo. Não se pode conviver com a chamada “indústria do calote”, em que devedores conseguem postergar em larga escala o pagamento de dívidas absolutamente configuradas.

O tempo médio da resolução de um procedimento de protesto de títulos ou outros documentos de dívida é de 3 (três) dias úteis. No Estado do Rio de Janeiro, estima-se que 60% dos devedores efetuem o pagamento de suas dívidas em igual prazo. O custo médio de um protesto de título ou documento de dívida é de R\$ 80,00. Além do beneficiamento dos credores, com o conseqüente aquecimento da economia, os devedores respondem pelas dívidas em si e por uma sucumbência (emolumentos e demais despesas) destacadamente inferior ao que pagariam no âmbito de um processo judicial. Tudo isso feito sob o manto da segurança jurídica da fé pública de um Notário, profissional do Direito especializado, recrutado mediante concurso

³ NETTO, André Gomes. **O alcance social do protesto**. 30/10/2005. Disponível em: <<http://www.protestodetitulos.org.br/#:4>> Acesso em: 1 jan. 2015.

⁴ A despeito de já transcorrida quase uma década da pesquisa, o presente estudo demonstrou que a situação do Poder Judiciário ainda é caótica.

público, civilmente, administrativamente e criminalmente responsável por qualquer prejuízo que venha causar.

1.6 O protesto de documentos de dívida

Como já mencionado, mesmo antes da alteração promovida pela Lei 12.767, de 2012, que introduziu o parágrafo único à Lei à Lei 9.492, de 1997, o protesto de CDAs já era considerado legal, pois, a doutrina considerava a CDA como documento de dívida, razão por que não havia qualquer impedimento para que fosse submetido a protesto. Isso se deve, sobretudo, ao entendimento segundo o qual todo documento que materializa uma relação jurídica de débito e crédito entre as pessoas físicas ou jurídicas envolvidas pode ser considerado documento de dívida.

A propósito, Santos (2011)⁵ conceitua documentos de dívida como:

todos aqueles em que há, inequivocamente, a indicação de relação de débito e crédito entre instituições financeiras, sociedades comerciais, industriais, agrícolas ou de serviços e, também, entidades civis e seus clientes (compradores ou usuários), e, ainda, entre pessoas físicas.

Por essa razão, o autor, dentre distintos documentos considerados como documentos de dívida, inclui a CDA (SANTOS, 2011):

Apenas a título exemplificativo podem ser citados, além dos títulos de crédito em geral, o Adiantamento do Contrato de Câmbio — ACC, entre tantos outros, as contas de água, luz, telefone, gás, carnês de colégios, universidades, clubes ou associações, recibos de aluguéis ou de prestação de serviço de qualquer natureza, sentença ou decisão judicial, original de Termo de Acordo, Convênio Médico, Convênio Odontológico, Convênio Hospitalar, Conta de Serviço, Cota Condominial, Valores Mobiliários, Certidão da Dívida Ativa da Fazenda Pública da União, Estado, Distrito Federal e Municípios.

Na esteira desse entendimento, Freire (1999)⁶ preleciona:

[...] pela nova legislação, estão sujeitos a protesto notarial, além dos títulos de crédito, também todos os outros *documentos de dívida*, firmados em observância das prescrições legais. Porque, se assim não o fosse, a nova legislação, ao regular o protesto notarial, não faria referência na maior parte de seus dispositivos a *outros documentos de dívidas*, restringindo-o, exclusivamente, aos títulos de crédito, assim denominados os cambiais e cambiariformes. (grifo do autor).

⁵ SANTOS, Theophilo de Azeredo. **Protesto**. Parecer de 10/03/2011. Disponível em: <<http://www.protestodetitulos.org.br/#:4>> Acesso em: 1 jan. 2015.

⁶ FREIRE, Claudio Marçal. **O documento de dívida e a Lei 9492, de 10 de setembro de 1997**. Palestra proferida no I Congresso Brasileiro de Direito Notarial e de Registro - Rio de Janeiro, 17 de novembro de 1999. Disponível em: <<http://www.protestodetitulos.org.br/#:4>> Acesso em: 1 jan. 2015.

Abrão (2002 apud NETTO, 2011)⁷ também ressalta o caráter inovador e revolucionário da legislação que trata do protesto, em face da ampliação do seu objeto, já que inseriu no ordenamento jurídico a possibilidade de que outros documentos de dívida também sejam protestados:

Mais do que consignar a definição de protesto, o dispositivo promoveu uma verdadeira revolução ao ampliar profundamente o seu objeto. A inserção dos documentos de dívida no rol dos títulos protestáveis possibilitou o alcance de todas as situações jurídicas originadas em documentos que representem dívida em dinheiro, como os contratos de prestação de qualquer tipo de serviço, como os escolares, os de transporte, os de buffet, os de honorários de odontólogos, médicos ou de qualquer outro profissional, além dos considerados como títulos executivos judiciais ou extrajudiciais pela legislação processual.

[...]

O eminente Dr. Carlos Henrique Abrão, Juiz de Direito em São Paulo e notável Doutor em Direito Comercial, destaca que “refletidamente, portanto, quaisquer títulos ou documentos que alicerçam obrigações líquidas, certas, exigíveis fazem parte dos indicativos instrumentalizados ao protesto, cujo exame primeiro de suas condições caberá ao Tabelião, formalizando o ato, ou recusando sua feitura”. (Do Protesto - ABRÃO, Carlos Henrique - 2 ed. Vet E ampli. - São Paulo: Liv. E Ed. Universitária de Direito, 2002, pág. 28).

1.7 Considerações sobre a Dívida Ativa

Souza (2006, p. 254) define Dívida Ativa como “o órgão administrativo incumbido de controlar, por meio de registros em livros, os créditos da Fazenda Pública, tributários ou não, que serão cobrados judicialmente”.

O § 1º do art. 39 da Lei 4.320, de 17/3/1964, além de conceituar o termo “dívida ativa”⁸, dispõe, expressamente, que a inscrição dos créditos da Fazenda Pública, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, somente é realizada “após apurada a sua liquidez e certeza”:

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. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979)

§ 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

⁷ NETTO, André Gomes. **O protesto das sentenças judiciais sob a égide da lei federal nº 9.492/97**. 10/03/2011. Disponível em: <<http://www.protestodetitulos.org.br/#:4>> Acesso em: 1 jan. 2015.

⁸ Para aprofundamento sobre a evolução histórica do conceito de dívida ativa, sugere-se consulta ao Relatório do Acórdão 1658/2015 – TCU – Plenário (tópico 17, p. 17/20). Disponível em <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150710/AC_1658_27_15_P.doc> Acesso em: 20 jul. 2015.

certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979)

O legislador também se preocupou em inserir na Lei 4.320, de 1964, os conceitos de dívida ativa tributária e dívida ativa não-tributária, consoante se extrai do § 2º do supratranscrito art. 39, *in verbis*:

§ 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 subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979)

Segundo a citada Lei 4.320, de 1964, a cobrança da dívida ativa integra as Receitas Correntes do Governo, estando classificada no subgrupo “Receitas Diversas” do grupo “Transferências Correntes”.

A Lei nº 6.830, de 22/09/1980, conhecida como Lei de Execução Fiscal – LEF, por sua vez, em seu art. 2º, além de ratificar a definição de Dívida Ativa atribuída pela Lei 4.320, de 1964, dispõe sobre sua natureza, abrangência e inscrição:

Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 1º - Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública.

§ 2º - A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.

§ 3º - A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.

Já o *caput* do art. 3º e o seu parágrafo único da Lei nº 6.830, de 1980, dispõem sobre a presunção relativa (*juris tantum*) de liquidez e certeza da Dívida Ativa:

Art. 3º - A Dívida Ativa regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez.

Parágrafo Único - A presunção a que se refere este artigo é relativa e

pode ser ilidida por prova inequívoca, a cargo do executado ou de terceiro, a quem aproveite.

De acordo com o Manual técnico de contabilidade aplicada ao setor público editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (STN, 2008, p. 91), a Dívida Ativa “abrange os créditos a favor da Fazenda Pública, cuja certeza e liquidez foram apuradas, por não terem sido efetivamente recebidos nas datas aprazadas”.

De fato, a doutrina tem ressaltado esse aspecto de certeza e liquidez do lançamento do crédito tributário, antecedente, por conseguinte, à sua inscrição como Dívida Ativa.

Com efeito, leciona Souza (2006, p. 254):

A inscrição do crédito tributário em *Dívida Ativa* é uma das formas de controle administrativo da legalidade e confirma a presunção de certeza e liquidez (art. 204, CTN, e art. 3º da Lei nº 6.830/80), do crédito, pois em regra é baseada no lançamento tributário, que é ato da autoridade fiscal emanado após averiguação da existência (certeza) e valor (liquidez) da obrigação tributária (art. 142, CTN). (grifo do autor).

A propósito, “A relação jurídica entre o sujeito passivo e a administração pública existe desde a ocorrência do fato gerador, ou seja, desde o nascimento da obrigação tributária”, contudo, somente se materializa e se torna específica com o lançamento” (SOUZA, 2006, p. 143). Desse modo, a certeza e liquidez da obrigação tributária pressupõe, de um lado, a adoção de várias providências preliminares do Fisco, a exemplo da verificação da ocorrência do fato gerador, a determinação da matéria tributável, o cálculo do montante do tributo devido, a identificação do sujeito passivo e, eventualmente, aplicação da penalidade cabível; de outro lado, e não menos importante, é assegurada ao contribuinte participação efetiva nesse processo. Com efeito, após a notificação do sujeito passivo, o contribuinte poderá impugnar o lançamento ou interpor recurso de ofício. Além disso, a autoridade administrativa poderá, de ofício, nos casos previstos no art. 149 do CTN, rever o lançamento (SOUZA, 2006, p. 141-145 e 150-154).

Desse modo, uma vez vencidas todas as etapas, tem-se que o crédito tributário passará a gozar da presunção relativa de certeza e liquidez, podendo ser infirmado por prova em contrário. Na verdade, mesmo que se inscreva em Dívida Ativa, o crédito público ainda não gozará de presunção absoluta de legitimidade.

Algo semelhante ocorre com os créditos de natureza não-tributária, de que são exemplos as decisões do TCU de que resulte imputação de débito ou multa, pois

terão eficácia de título executivo, nos termos do art. 71, § 3º da CF, de 1988. Com efeito, para a formação do aludido título é observado o devido processo legal, assegurando-se ao responsável perante o TCU “o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”, conforme exige o art. 5º, inciso LV da CF, de 1988.

A propósito, leciona Nascimento (2011, p. 84):

[...] as competências atribuídas constitucionalmente aos Tribunais de Contas de “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos [...] e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” (art. 71, II, da CF) e de “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas [...] multa proporcional ao dano causado ao erário” (art. 71, VIII, da CF) correspondem a funções de caráter jurisdicional outorgadas constitucionalmente às Cortes de Contas, que podem resultar na prolação de acórdãos condenatórios com eficácia de título executivo, nos termos do art. 71, § 3º, da CF.

Tais decisões condenatórias são proferidas em processos administrativos de contas, em cujo bojo são amplamente assegurados aos responsáveis o contraditório e a ampla defesa, inclusive mediante a interposição de recursos, muitos dos quais com efeito suspensivo. Os processos de contas são informados pelos princípios da verdade material e do formalismo moderado, tendo em vista os interesses de caráter eminentemente público em discussão.

A Dívida Ativa compreende extenso rol de situações creditícias a favor do Erário, consoante ressalta o Manual (STN, 2008, p. 98):

Das atuações necessárias ao cumprimento de suas finalidades decorrem inúmeras situações creditícias em favor do Erário, cujos fatos geradores vão desde a simples prestação de um serviço até a imposição de penalidades pecuniárias, resultando em créditos de variadas espécies e naturezas jurídicas. Existem créditos decorrentes de atuações específicas de cada uma das autarquias e fundações públicas federais, tais como outorgas de direitos de uso de recursos naturais, preços públicos, receitas patrimoniais, sanções administrativas, ações regressivas acidentárias, taxas de serviço, de fiscalização, de licenciamento, de instalação e de funcionamento, e créditos que, em tese, ocorrem em todas as entidades representadas, como multas contratuais, reposições de servidores, ressarcimentos e indenizações ao Erário por motivos diversos, a exemplo dos danos ao patrimônio público e condenações do Tribunal de Contas da União, dentre outras possíveis.

No âmbito federal, são competentes para inscrição em Dívida Ativa a PGFN e a Procuradoria-Geral Federal (PGF), segundo o precitado Manual (STN, 2008, p. 97):

Assim, como regra geral, as competências são distribuídas do seguinte modo:

1) a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN é responsável pela apuração da liquidez e certeza dos créditos da União, tributários ou não, a serem inscritos em Dívida Ativa, e pela representação legal da União.

2) a Procuradoria-Geral Federal – PGF é competente para apurar a certeza e liquidez dos créditos das autarquias e fundações públicas federais, inscrevê-los em dívida ativa e proceder à cobrança amigável e judicial, bem como pela representação judicial e extrajudicial dessas entidades. Excetuam-se a essa regra as contribuições sociais previdenciárias e a representação do Banco Central do Brasil.

Desse modo, a PGF, por intermédio da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal (CGCOB), é responsável pela cobrança dos créditos de mais de cento e oitenta entidades autárquicas e fundacionais da Administração Pública Federal Indireta, destacando (STN, 2008, p. 98-99):

(...) *institutos* (IBAMA, INCRA, EMBRATUR, INMETRO, IPEA, IPHAN, INPI), *departamentos* (DNIT, DNOCS, DNPM), *comissões* (CNEN, CVM), *conselhos* (CADE, CNPq) e *superintendências* (SUSEP, SUFRAMA, SUDENE, SUDAM), as fundações destinadas à promoção do desenvolvimento social, artístico, da saúde, as assistenciais, de pesquisas e controles (CAPES, FUNARTE, FUNAI, FUNASA, IBGE, etc.), e as agências reguladoras (AEB, ANA, ANAC, ANEEL, ANS, ANATEL, ANTAQ, ANTT, ANVISA, ANCINE, ANP, CVM, CNEN, CADE), (...).

Consoante ressalta o Manual (STN, 2008, p. 98), as decisões do TCU, contendo imputação de débito ou multa, configuram títulos executivos extrajudiciais. Todavia, ressalta que “a inscrição dos créditos correspondentes viabiliza um controle mais efetivo por parte da Administração Pública, inclusive com geração de possíveis restrições relativas a regularidade fiscal e CADIN, em conformidade com orientação do TCU”.

Quanto às obrigações creditícias dos órgãos da Administração Federal Direta, a competência de sua cobrança, judicial ou extrajudicialmente, está afeta, precipuamente, à PGU.

Conforme o magistério de Américo Luís Martins da Silva (2009, p. 37), as entidades de direito privado, aí incluídas as sociedades de economia mista e as empresas públicas, “não podem transformar seus créditos em dívida ativa, inscrevê-los e executá-los conforme o procedimento previsto na Lei 6.830, de 22.09.1980”. No âmbito estadual, do distrito federal e municipal, “a competência para inscrição em Dívida Ativa é atribuída, por intermédio de suas respectivas normas, aos

representantes legais de cada esfera de governo [...]”. (STN, 2008, p. 99).

Por sua vez, a competência para ajuizamento das ações de execução no que tange às receitas não-tributárias dos tribunais de contas dos estados, do distrito federal e dos municípios, por simetria, é deferida aos procuradores dos respectivos entes estatais ou, em sua falta, a advogados privados contratados pelo Poder Público, consoante anota Nascimento (2011, p. 76):

No caso de decisões condenatórias em débito proferidas pelos TCEs e TCMs, se o cofre lesado for de ente estadual, cabe aos Procuradores do Estado o ajuizamento da ação de execução, mas, se o cofre lesado for de ente municipal, a capacidade postulatória ativa pertence aos Procuradores do Município, onde houver (CHAVES, 2009). Se o cofre lesado for de entidade da Administração Indireta estadual ou municipal, incumbe ao respectivo departamento jurídico o ajuizamento. Já no caso de Municípios que não tenham procuradores em seu quadro funcional – que correspondem à maioria dos mais de cinco mil municípios brasileiros – a representação judicial competirá a escritórios de advocacia privados contratados pelo Poder Público (CALDAS, 2011)

O ajuizamento da execução fiscal somente é implementado após o esgotamento das tentativas amigáveis de recebimento do crédito, consoante descreve o aludido Manual (STN, 2008, p. 95): “Feita a inscrição e esgotadas as oportunidades, mediante cobrança amigável, para a quitação administrativa do débito, será proposta ação de cobrança judicial, instruída com a Certidão de Dívida Ativa – CDA extraída do Termo de Inscrição”.

Nesse contexto, insere-se, obviamente, o protesto de CDAs, procedimento extrajudicial que antecede a propositura da ação executiva fiscal.

Não há que se falar em violação do devido processo legal no protesto de CDAs, sob o falacioso argumento de que se trata de ato unilateral e, conseqüentemente, nulo por suposta violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

A CDA apenas representa o resultado de um processo administrativo no qual todas as garantias constitucionais, sobretudo os sagrados princípios do contraditório e da ampla defesa, foram previamente asseguradas ao contribuinte. Esta é a razão porque o processo executivo fiscal prescinde das peças que deram origem à certidão em apreço, consoante autorizado magistério (SILVA, 2009, p. 86/87):

(...) a certidão de dívida ativa é, basicamente, a reprodução textual e autêntica daquilo que consta no escrito original da inscrição da dívida ativa. Uma vez fielmente extraída, passa a constituir um título executivo público extrajudicial, com o qual se ajuíza a execução fiscal

como medida final extrema. Ela é um título independente, tal como os títulos de crédito executáveis. Aliás, Antonio Felipe A. Gallo, após escrever que, em virtude de lei, é dada à certidão da dívida ativa, extraída do respectivo termo de inscrição na Procuradoria da Fazenda competente, a força de título executivo extrajudicial, afirma categoricamente que poder-se-ia até mesmo dizer que essa certidão é um verdadeiro “título de crédito” a favor da Fazenda Pública. Por isso, *a certidão de dívida demonstrando a realidade de sua inscrição, vale independentemente do processo administrativo que deu origem ao crédito da Fazenda Pública*. Para legitimar a ação executiva fiscal, basta, pois, a certidão extraída do respectivo livro da repartição arrecadadora, onde conste a inscrição da dívida, não sendo necessária a juntada de peças do processo administrativo de apuração do crédito ou de infração.

1.8 A mudança paradigmática

Se hoje é quase unânime o entendimento que defende a legalidade e constitucionalidade do protesto de CDAs, essa posição somente foi alcançada depois de lento e gradual convencimento jurídico a respeito da matéria, conforme se depreende, em caráter meramente exemplar, das manifestações que se seguem.

1.8.1 Antecedentes

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), ao apreciar o processo TC-41.852/026/10, que versava sobre Consulta do prefeito municipal de Itápolis, a respeito da possibilidade de protesto de CDAs, em Sessão realizada em 08/02/2012, aprovou o Voto do Substituto de Conselheiro Auditor Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, ratificando a possibilidade do protesto de CDAs pelos entes municipais, consoante se extrai da seguinte Ementa do julgado (TCE/SP, 2012)⁹:

[...] **preliminarmente** conheceu da Consulta formulada e, **quanto ao mérito**, deliberou respondê-la que, ante aos elementos colhidos na instrução processual, dentro da competência atribuída a esta Corte, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo entende que é possível que os Municípios enviem a protesto extrajudicial as Certidões da Dívida Ativa, documentos estes hábeis para tanto, nos termos da Lei nº 9.492/97, auxiliando tal sistemática na otimização da cobrança dos créditos municipais e possibilitando a redução do montante inscrito a esse título, englobando-se nessa conclusão os quesitos individualizados encaminhados pelo consulente. (grifo do autor).

⁹ Disponível em: <http://protestodetitulos.org.br/TCESP_Parecer_Divida_ativa.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2015.

Outro exemplo: por meio do PARECER PGFN/CDA/Nº 537/2013¹⁰, de 28/03/2013 (PGFN, 2013), de lavra do Procurador da Fazenda Nacional Rodrigo Sampaio Correa, o protesto de CDAs foi exaustivamente examinado, culminando com o entendimento absoluto de sua legalidade e constitucionalidade, consoante se extrai de sua Ementa:

Protesto das certidões de dívida ativa. Meios indiretos de cobrança. Desmistificação. Legalidade e constitucionalidade do protesto das certidões de dívida ativa. Princípios da legalidade, da publicidade e da eficiência. Valor dos créditos inscritos em dívida ativa da União. Tratamento diferenciado das certidões de dívida ativa. Princípio da isonomia. Possibilidade.

Aludido Parecer, constituído de três partes, cuidou, inicialmente de “desmistificar o preconceito que recai sobre os nominados ‘meios indiretos de cobrança’.” Procurou-se demonstrar que “tal preconceito decorre de uma equivocada visão, que não encontra esteio na teoria de Direito Público, bem ainda no regime diferenciado ao qual se submete toda a Administração Pública.” Posteriormente, debruçou-se o Parecer na “defesa da constitucionalidade e legalidade desta peculiar atividade – envio pela PGFN de certidões da dívida ativa para protesto no Tabelionato de Protesto de Títulos.” Por último, justificou-se “com base no princípio da isonomia, que tal atividade merece, a considerar o valor dos créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa da União, sofrer um tratamento diferenciado por parte desta Procuradoria” (PGFN, 2013, p. 2).

Por longo tempo, a jurisprudência no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), embora não vetasse o protesto de CDAs, considerava que faltava interesse ao Poder Público para fazer uso desse artifício, considerando tal medida “inócua e desnecessária”, consoante registro de Alves (2014, p. 204):

(...) havia resistência na seara jurisdicional, especialmente do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, que em várias ocasiões deixou assentado que o protesto da CDA era medida inócua e desnecessária, faltando interesse ao Ente Público que justificasse o protesto para satisfação do crédito tributário.

Cita o autor, a título de exemplo, que a posição do STJ se encontrava sedimentada, entre outros, nos seguintes julgados: REsp 1.093.601/RJ; 287.824/MG; AgRg no Ag 936.606/PR (ALVES, 2014, p. 204).

¹⁰ Disponível em: <<http://dados.pgfn.gov.br/dataset/pareceres/resource/5372013>>. Acesso em: 27 jul 2014.

Todavia, o cenário mudou, sobretudo a partir do momento em que se reconheceu a constitucionalidade de leis estaduais do Estado do Rio de Janeiro que discorrem sobre o protesto de CDAs, cujos julgamentos representam a construção de um entendimento nacional, que acatou Parecer formulado no bojo do Processo Administrativo CGJ/RJ 2009073886, o qual serviu de base para a decisão final do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no Pedido de Providências 0004537-54.2009.2.00.0000. Na ocasião, restou assentado pelo CNJ a inexistência de “qualquer dispositivo legal ou regra que vede ou desautorize o protesto dos créditos inscritos em dívida ativa em momento prévio à propositura da ação judicial de execução, desde que observados os requisitos previstos na legislação correlata.” (MACABU, 2014, p. 117-118).

Após ressaltarem duas das mais relevantes funções do protesto de CDAs¹¹, Lamanauskas e Neto (2014, p. 158) ressaltaram que o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ao apreciar o Pedido de Providências 200910000045376, originário da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, não só considerou legal o procedimento em questão, como destacou que tal medida atende ao interesse da Fazenda Pública, e, por extensão, de toda a coletividade, além de contribuir para desafogar o Poder Judiciário:

Certidão de dívida ativa. Protesto extrajudicial. Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Legalidade do ato expedido. Inexiste qualquer dispositivo legal ou regra que vede ou desautorize o protesto dos créditos inscritos em dívida ativa em momento prévio à propositura da ação judicial de execução, desde que observados os requisitos previstos na legislação correlata. Reconhecimento da legalidade do ato normativo expedido pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro. (...).

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

Outrossim, constatados o interesse público do protesto e o fato de que o instrumento é condição menos gravosa ao credor, posição esta corroborada pelos doutrinadores favoráveis à medida. O protesto possibilita ao devedor a quitação ou o parcelamento da dívida, as custas são certamente inferiores às judiciais, bem assim não há penhora de bens tal como ocorre nas execuções fiscais.

¹¹ “Redução na inadimplência, fruto da educação dos contribuintes: muitos contribuintes, sabem que as medidas tomadas pelo fisco para cobrança da dívida ativa são morosas, e, em muitas ocasiões, inexistentes” e “Desafogamento do Poder Judiciário, com a redução do número de execuções fiscais, fruto dos pagamentos com origem no protesto da dívida ativa” (LAMANAUSKAS; NETO, 2014, p. 158).

Em face do relevante interesse ao propósito deste trabalho, pede-se vênia para transcrever o judicioso voto proferido pela relatora, Conselheira MORGANA RICHA, que representou verdadeiro divisor de águas no entendimento jurisprudencial a respeito de tema tão sensível (todos os grifos constam do original transcrito):

Para parte da doutrina e da jurisprudência brasileiras a impossibilidade em referência decorre da origem cambial do procedimento, considerada a previsão originária do tema em leis diversas que versavam sobre títulos de crédito e falência.

No entanto, o cenário legislativo adquiriu novo contorno com a edição da Lei n. 9.492/97, que transformou o enfoque restritivo do modelo, com a atribuição de moderno conceito ao protesto, definido, a partir de então, como *“ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.”* A concepção vigente estendeu a possibilidade do protesto aos títulos executivos judiciais e extrajudiciais, o que conduz à conclusão indubitável de abrangência dos documentos previstos na lei processual, mormente porque dotados dos atributos de liquidez, certeza e exigibilidade.

Em complemento, o inciso VII do artigo 585 do Código de Processo Civil registra que a Certidão de Dívida Ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios constitui **título executivo extrajudicial**.

Embora, conforme destacado, a doutrina e a jurisprudência dos tribunais não sejam pacíficas no que se refere ao tema, inexistente qualquer dispositivo legal ou regra que restrinja a possibilidade de protesto aos títulos cambiais ou proibitiva/excepcionadora do registro dos créditos inscritos em dívida ativa em momento prévio à propositura da ação judicial de execução, desde que observe os requisitos previstos na legislação correlata.

A Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, em parecer normativo referente ao tema, assim argumentou: *“Que o intérprete não se deixe obnubilar por considerações sobre as origens do protesto, que o vinculam ao direito cambiário. (...) falta base para pretender que dito instituto permaneça eternamente agrilhado ao berço, sem horizonte algum. Não será a primeira vez que uma figura jurídica originalmente concebida para vigor num universo mais apertado terá seu espectro expandido com vistas ao entendimento de outras situações compatíveis com sua natureza, por força de necessidades ditadas pelo desenvolvimento das relações jurídicas e pelo próprio interesse social.”* (Parecer Normativo CGJ-SP 76/2005).

Walter Ceneviva, autor de obra que comenta a Lei dos Notários e dos Registradores, trata do tema: *“O protesto sempre e só tem origem em instrumento escrito no qual a dívida seja expressa e cuja existência se comprove com seu exame extrínseco (...). O instrumento será título (referindo-se ao previsto nas leis comerciais **ou processuais vigentes**) ou outro documento, no qual a dívida não apenas esteja caracterizada, mas de cuja verificação resulte a clara informação de seu descumprimento. A tutela de interesses públicos e privados corresponde ao reconhecimento legal da eficácia do protesto, tanto no campo do direito privado como no do direito público, **admitindo como credores e devedores os entes privados e os órgãos da Administração Pública direta e indireta, fundações e autarquias***

públicas. *Reconhece, outrossim, que, embora o serviço seja cumprido em caráter privado, envolve o interesse da Administração (...).” (grifos acrescentados) (Ceneviva, Walter. Lei dos Notários e dos Registradores Comentada. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. pg. 92).*

A possibilidade que se traz à tona não guarda qualquer correlação com o interesse de comprovação da inadimplência, tendo em vista que, nos termos supra mencionados, os créditos referidos são dotados de presunção de certeza e liquidez. O que se pretende *in casu* é o resultado decorrente do efeito indireto do protesto, que se traduz meio capaz de coibir o descumprimento da obrigação, ou seja, forma eficiente de compelir o devedor ao pagamento da dívida.

Nesta linha manifesta-se Eduardo Fortunato Bim em artigo publicado na Revista Dialética de Direito Tributário: *“De fato, o protesto extrajudicial não serve somente para comprovar a inadimplência ou descumprimento da obrigação; sua utilidade também é de estimular o devedor a saldar a dívida (...).”*(Bim, Eduardo Fortunato. *A juridicidade do Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa.* Revista Dialética de Direito Tributário. 2008).

Por fim, forçoso registrar que o Judiciário e a sociedade suplicam hoje por alternativas que registrem a possibilidade de redução da judicialização das demandas, por meios não convencionais. Impedir o protesto da Certidão de Dívida Ativa é de todo desarrazoado quando se verifica a estrutura atual do Poder e o crescente número de questões judicializadas. É preciso evoluir para encontrar novas saídas à redução da conflituosidade perante os órgãos judiciários, raciocínio desenvolvido por Sílvio de Salvo Venosa: *“De há muito o sentido social e jurídico do protesto, mormente aquele denominado facultativo, deixou de ter o sentido unicamente histórico para o qual foi criado. Sabemos nós, juristas ou não, que o protesto funciona como fator psicológico para que a obrigação seja cumprida. Desse modo, a estratégia do protesto se insere no iter do credor para receber seu crédito, independentemente do sentido original consuetudinário do instituto. Trata-se, no mais das vezes, de mais uma tentativa extrajudicial em prol do recebimento do crédito. (...) Não pode, porém, o cultor do direito e o magistrado ignorar a realidade social. Esse aspecto não passa despercebido na atualidade. Para o magistrado Ermínio Amarildo Darold (2001:17) o protesto ‘guarda, também, a relevante função de constranger legalmente o devedor do pagamento (...), evitando, assim, que todo e qualquer inadimplemento vislumbre na ação judicial a única providência formal possível.”* (Venosa, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Contratos em Espécie.* 5ª ed, 2005, p. 496).

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

Outrossim, constatado o interesse público do protesto e o fato de que o instrumento é condição menos gravosa ao credor, posição esta corroborada pelos doutrinadores favoráveis à medida. O protesto possibilita ao devedor a quitação ou o parcelamento da dívida, as custas são certamente inferiores às judiciais, bem assim não há penhora de bens tal como ocorre nas execuções fiscais.

Diante da constatação de experiências positivas no âmbito dos

Estados brasileiros no que concerne à matéria, voto no sentido de recomendar aos Tribunais de Justiça a edição de ato normativo que regulamente a possibilidade de protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa, tal qual o que desencadeou o presente procedimento.

Essa posição, entretanto, ainda não era partilhada pelo STJ, pois, embora não vedasse o emprego de protesto de CDAs, entendia que se tratava de medida inócua e, por conseguinte, faltava interesse ao Poder Público para protestar extrajudicialmente as CDAs (BUENO, 2013, p. 106).

1.8.2 A posição do Tribunal de Contas da União

A questão do protesto de CDAs também tem merecido atenção por parte do TCU, conforme se demonstra pelos julgados a seguir enumerados, unicamente a título de exemplos.

1.8.2.1 Acórdão 3053/2009 – TCU – Plenário

De fato, o TCU tem buscado dar maior efetividade à execução de seus acórdãos condenatórios.

Assim, por exemplo, ao apreciar a prestação de contas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), relativa ao exercício de 2007, o TCU prolatou o Acórdão 3053/2009 – TCU – Plenário¹², por meio do qual decidiu:

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

1.8.2.2 Acórdão 1817/2010 – TCU – Plenário

Nesse sentido, o TCU, ao tratar de Relatório de Levantamento Auditoria, realizado com o objetivo de conhecer o volume da arrecadação das multas aplicadas pelas agências reguladoras, pela Comissão de Valores Mobiliários, pela Superintendência de Seguros Privados, pelo Banco Central do Brasil, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos

¹² Acórdão 3053/2009 – TCU – Plenário. Ata nº 53/2009 – Plenário. Data da Sessão: 9/12/2009 – Extraordinária. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3053-53/09-P. Relator: Auditor André Luís de Carvalho.

Recursos Naturais Renováveis e pelo próprio Tribunal de Contas da União, cujo levantamento originou-se do Acórdão 2.152/2009-Plenário, que aprovou as diretrizes para elaboração do relatório anual sobre as Contas do Governo da República alusivas ao exercício de 2009, aprovou o Acórdão 1817/2010 – TCU – Plenário¹³, mediante o qual determinou à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional de Aviação Civil, à Agência Nacional do Cinema, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional de Petróleo, à Agência Nacional de Saúde, à Agência Nacional de Telecomunicações, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ao Banco Central do Brasil, ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, à Comissão de Valores Mobiliários, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e à Superintendência de Seguros Privados que:

9.1.1 procedam ao levantamento e à identificação de pessoas físicas ou jurídicas pendentes de inscrição no Cadin, sob sua responsabilidade, providenciando a devida inscrição e comunicando ao Tribunal de Contas da União as medidas adotadas, no prazo de 60 dias, contados da ciência desta deliberação;

9.1.2. procedam ao levantamento de processos que, em virtude dos prazos legais, sofram maiores riscos de prescrição, adotando as providências legais cabíveis nas instâncias administrativas (inscrição dos créditos em dívida ativa e no Cadin) e judiciais (ajuizamento das respectivas ações de execução), com vistas a obstar prejuízos ao Tesouro Nacional, comunicando ao Tribunal de Contas da União as medidas adotadas, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da ciência desta deliberação;

Na ocasião, também foi recomendado à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), à Agência Nacional do Cinema (Ancine), à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), à Agência Nacional de Petróleo (ANP), à Agência Nacional de Saúde (ANS), à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao Banco Central do Brasil (BCB), ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e à Superintendência de Seguros Privados (Susep) que procedessem à:

verificação dos seus mecanismos de cobrança administrativa, com vistas à identificação de melhorias que possam contribuir para o aumento da eficácia e do desempenho na arrecadação proveniente das multas aplicadas, cujo percentual de recolhimento situou-se

¹³ Acórdão 1817/2010 – TCU – Plenário. Ata nº 27/2010 – Plenário, Sessão de 28/7/2010, Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1817-27/10-P. Relator: Raimundo Carreiro.

abaixo de 50% de 2005 a 2009, encaminhando a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da ciência desta deliberação, os esclarecimentos pertinentes sobre as possíveis causas dessa deficiência, bem como as conclusões e providências adotadas em virtude da presente determinação;

1.8.2.3 Acórdão 482/2012 – TCU – Plenário

Trata-se de monitoramento decorrente do Acórdão 1817/2010 – Plenário, em que o Tribunal apreciou Relatório de Levantamento de Auditoria com enfoque na gestão da arrecadação de multas administrativas aplicadas por órgãos e entidades federais.

No Voto, o Min. Relator RAIMUNDO CARREIRO ressaltou, dentre as “melhorias que representam boas práticas a ser disseminadas entre as demais entidades”, iniciativa da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), que buscou celebrar “convênios para registro das dívidas em Cartório de Protesto e inscrição de devedores na Serasa, com o objetivo de melhorar a cobrança dos créditos decorrentes de multas”.

1.8.2.4. Acórdão 1603/2011 – TCU – Plenário

Mais recentemente, o TCU teve oportunidade de apreciar Consulta submetida à Corte pelo Advogado-Geral da União que abordou, dentre outros temas, a competência concorrente entre a PGU e a PGFN para a execução judicial dos créditos da União decorrentes de acórdãos daquela Corte.

Submetida a matéria ao crivo do Relator, Min. UBIRATAN AGUIAR, entendeu-se que deveria ser priorizado o rito da execução fiscal aos acórdãos condenatórios do TCU, nos termos do subitem 9.1.2 do Acórdão 1603/2011 – TCU – Plenário¹⁴:

não obstante as facilidades agregadas pelo regime da Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830/1980), considera-se que a extensão dessas prerrogativas deve se dar por meio de alteração legal, não para estabelecer a necessidade de inscrição dos acórdãos do TCU em dívida ativa (norma que se entenderia por inconstitucional), mas sim para estabelecer que o rito aplicável à execução dessas deliberações é o rito da execução fiscal, além de estender aos acórdãos do TCU as demais prerrogativas associadas.

¹⁴ Disponível em:

<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110627/AC_1603_23_11_P.doc> Acesso em: 20 jul. 2015.

Para firmar tal entendimento, o TCU fundamentou-se, basicamente, nas seguintes premissas:

a) a despeito de se reconhecer que “os débitos e multas imputados pelo Tribunal não necessitam [de] inscrição prévia na Dívida Ativa para serem executados”, o relator da Decisão 472/2002 – Plenário, Min. UBIRATAN AGUIAR, deixou assente que “as multas e débitos imputados por esta Corte de Contas também devem ser objeto de inscrição na Dívida Ativa, procedimento regular em atenção ao disposto no § 1º do art. 39 da Lei nº 4.320/64”;

b) “ausência de regulamentação quanto à sistemática relativa à inscrição dos débitos relativos à Dívida Ativa Não Tributária, em decorrência das alterações sobrevindas com a promulgação da CF, de 1988 e a criação da Advocacia-Geral da União”, ou seja, “ausência de norma legal que não deixe dúvidas sobre qual o rito a ser observado quando da execução de acórdão do TCU, bem como regulamente a sistemática relativa à inscrição em Dívida Ativa não Tributária”; e

c) controvérsia ainda existente no âmbito do Poder Judiciário a respeito da “definição acerca de qual rito deve ser aplicado quando da execução dos débitos oriundos de acórdãos do TCU – o rito da Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830/1980) ou o rito de execução por quantia certa previsto no Código de Processo Civil?”.

1.8.2.5. Acórdão 1247/2012 – TCU – Plenário

Contra o Acórdão 1603/2011 – TCU – Plenário, foram opostos embargos de declaração pelo MP/TCU, os quais foram rejeitados, e pela AGU, os quais foram parcialmente providos, nos termos do Acórdão 1247/2012 – TCU – Plenário¹⁵ para alterar, unicamente, a redação dos itens 9.1.1 e 9.2 do acórdão recorrido, que não guardam pertinência direta com o tema em desate neste trabalho.

A rejeição dos embargos deveu-se, em suma, na esteira do entendimento da Consultoria Jurídica do TCU (Conjur), ao “fato de o acórdão embargado reconhecer as vantagens da adoção do rito previsto na Lei de Execução Fiscal não elide a ausência de norma legal que ampare a adoção do referido rito, como veio a decidir o Tribunal”.

¹⁵ Disponível em:

<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120528/AC_1247_19_12_P.doc> Acesso em: 20 jul. 2015.

Conforme ressaltou a unidade instrutiva, o posicionamento anteriormente firmado pelo Plenário do TCU, quando da prolação da Decisão 472/2002 – Plenário, restou suplantado pelo novel entendimento consignado no Acórdão 1.603/2011 – Plenário, o qual, segundo a Conjur (grifo do autor):

foi conclusivo no sentido de que, nos termos do disposto no artigo 1º da Lei nº 6.822/80, o rito para a execução dos débitos e multas decorrentes de decisões condenatórias proferidas pelo Tribunal de Contas da União é o da execução dos títulos executivos extrajudiciais previsto no Código de Processo Civil, sendo indevida, ainda, por determinação constitucional, a inscrição das condenações impostas pelo TCU na Dívida Ativa da União.

Ainda de acordo com a ótica da Conjur, cujo parecer, no ponto, mereceu anuência do relator, bem como do Colegiado competente, sustentou-se o entendimento quanto à inexistência de vedação legal para a adoção do procedimento executivo fiscal na cobrança judicial das imputações resultantes das decisões do TCU. Ressaltou-se, todavia, que “ao agente público não é dado fazer o que não está previsto em lei”. Por essa razão, nos termos do aludido *decisum*, bem como em face do art. 1º da Lei 6.822, de 22/9/1980¹⁶, não houve como superar a falta de lei que dê suporte à adoção do rito previsto na Lei de Execução Fiscal, para a cobrança judicial dos débitos e multas aplicadas por força das decisões do TCU.

1.8.2.6. Acórdão 1658/2015 – TCU – Plenário

Irresignados, ainda, com tal desfecho, o MP/TCU e a PGU interpuseram pedidos de exame, os quais foram parcialmente providos nos termos do Acórdão 1658/2015 – TCU – Plenário¹⁷.

Após detida e percuciente análise da matéria, a unidade instrutiva (Serur) havia proposto, *in verbis*:

a) conhecer dos pedidos de reexame interpostos pela Advocacia-Geral da União e pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão 1.603/2011-TCU-Plenário, integrado pelo Acórdão 1.247/2012-TCU-Plenário, para, no mérito, dar-lhes provimento

¹⁶ Art. 1º As decisões do Tribunal de Contas da União condenatórias de responsáveis em débito para com a Fazenda Pública tornam a dívida líquida e certa e têm força executiva, cumprindo ao Ministério Público Federal, ou, nos Estados e Municípios, a quem dele as vezes fizer, ou aos procuradores das entidades da administração indireta, promover a sua cobrança executiva, independentemente de quaisquer outras formalidades, na forma do disposto na alínea c do artigo 50 do Decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967.

¹⁷ Disponível em:

<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150710/AC_1658_27_15_P.doc> Acesso em: 20 jul. 2015.

parcial, com o fim de alterar o item 9.1.2 do acórdão recorrido e incluir o item 9.1.3, conferindo-lhes a seguinte redação:

9.1.2. Não obstante dispensável para fins de execução judicial, a inscrição em dívida ativa dos créditos da Fazenda Pública oriundos de condenações proferidas pelo TCU deve ser realizada por força do art. 39, §§ 1º e 2º, da Lei 4.320/1964 e em atenção aos princípios contábeis da evidenciação e da universalidade dos registros (arts. 89 e 93 da Lei 4.320/1964 e art. 15, parágrafo único, da Lei 10.180/2001), sendo necessária, ainda, para estender a tais créditos os privilégios e os mecanismos de execução administrativa previstos na legislação de regência da dívida ativa;

9.1.3. No que se refere à cobrança judicial da dívida ativa não tributária da União, a regra geral de legitimidade da PGFN contida no art. 23 da Lei 11.457/2007 não afasta a competência específica atribuída à PGU pelo art. 8º-E da Lei 9.028/1995 quanto às ações de recomposição do patrimônio da União, em especial para cobrança de multas e débitos constituídos pelo TCU, considerando-se, ainda, o que dispõem o art. 12, II, da Lei Complementar 73/1993 e o art. 131, § 3º, da Constituição Federal;

b) não conhecer da consulta e, conseqüentemente, considerar prejudicados os recursos relativamente ao regime processual aplicável à cobrança dos débitos e multas imputados pelo TCU (CPC ou Lei de Execução Fiscal), por não atender ao requisito de pertinência temática contido no art. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992. Caso superada a preliminar, incluir no acórdão recorrido o item 9.1.4, com o seguinte teor:

9.1.4. Quanto ao regime executivo a ser observado na cobrança judicial das dívidas constituídas pelo TCU (CPC ou Lei de Execução Fiscal), compete à Fazenda Pública ponderar as circunstâncias do caso concreto e decidir pela via processual mais adequada à realização do crédito;

Antes, porém, de os autos serem submetidos ao Plenário para deliberação, tanto a PGU quanto o MP/TCU, novamente, compareceram aos autos (peças 68 e 70, respectivamente), demonstrando, em síntese, os seguintes inconvenientes da adoção da proposta *supra*, que, segundo os requerentes, contrariam o interesse público:

a) a obrigatoriedade de inscrição de todos os créditos decorrentes de acórdãos condenatórios do TCU em dívida ativa, não reflete o entendimento jurídico vigente no âmbito da PGU;

b) a interpretação conjugada do art. 28, inciso II, c/c o art. 81, inciso III, da Lei 8.443, de 16/07/1992 (Lei Orgânica do TCU – LOTCU), e do art. 82-E da Lei 9.028/1995, permite a ilação de que foram atribuídas competências ao MP/TCU e à PGU, no sentido de promoverem a cobrança e recuperação de créditos da União não saldados administrativamente no âmbito daquela Corte, “deles não se extraíndo qualquer comando de prévia inscrição em dívida ativa antes da adoção das providências a cargo da Advocacia-Geral da União”;

c) a inscrição irrestrita das dívidas atreladas aos acórdãos condenatórios do TCU na Dívida Ativa atentaria contra o princípio da eficiência, pois alteraria drasticamente as rotinas de cobrança estabelecidas hodiernamente tanto pela PGU quanto pela PGFN, transferindo-se a esta as atribuições atualmente desempenhadas pela PGU, nos termos do disposto no art. 23 da Lei nº 11.457/2007 e na Portaria Conjunta PGU/PGFN nº 003, de 20/09/2010;

d) considerado o disposto na Portaria do Ministério da Fazenda nº 75, de 22/03/2012, que veda o ajuizamento de execuções fiscais cuja soma seja inferior a R\$ 20.000,00 (excluindo-se unicamente as multas criminais), os responsáveis condenados pelo TCU cuja dívida seja inferior a R\$ 20.000,00 (débito e/ou multa) não seriam acionados judicialmente;

e) caso se entenda que a PGU é competente para executar os créditos da União originários de condenações impostas pelo TCU inscritos em dívida ativa (atualmente sob a responsabilidade da PGFN), haveria consequências negativas em em desfavor da União, pois: i) a defesa da PGU, doravante, deixaria de seguir o rito executivo ordinário previsto no CPC, para seguir o rito da Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830/1980); ii) atração da competência da Justiça Estadual por força da interpretação conjugada do art. 109, § 3º, da CF, de 1988 c/c com o art. 15, inciso I, da Lei 5.010/1966; e iii) impacto, severo, nas atribuições funcionais da PGU, cuja representação municipal é deficitária, tornando árduo o mister de implantar sistema eficiente de cobrança e recuperação dos créditos em comento de maneira descentralizada;

f) ao contrário do entendimento esboçado pela unidade instrutiva, a inscrição em dívida ativa supostamente assecuratória da isonomia entre licitantes não é condição *sine qua nom* para se atingir tal efeito, pois a Administração Pública tem a seu dispor outros mecanismos viabilizadores da submissão dos concorrentes ao princípio da isonomia, no que tange à verificação de sua situação financeira perante o Fisco, como, por exemplo, o Cadin, conforme disposto no art. 2º, inciso I c/c o art. 6º, inciso III da Lei 10.522, de 19/07/2002; e

g) a opção pela inscrição de tais créditos em dívida ativa e pela consequente utilização do rito da LEF, enfraqueceria a posição da União, cujas ações de ressarcimento decorrentes de ilícitos praticados contra o Erário são imprescritíveis, por força do § 5º, *in fine*, do art. 37 da CF, de 1988. Tal ocorre pela concreta

possibilidade de se ver incidido no caso concreto o art. 40¹⁸ da mesma lei, relativamente à prescrição intercorrente, especialmente quanto às multas impostas pela Corte de Contas.

Parece-nos que a razão se encontrava com os recorrentes, pois, de fato, caso prosperasse a proposta da unidade técnica, haveria sérios transtornos na *praxis* administrativa dos órgãos potencialmente afetados (PGU e PGFN), amadurecida por décadas, a despeito de problemas ainda enfrentados, sobretudo de ordem estrutural e funcional, conforme ressaltado em ponto específico deste trabalho.

Com efeito, consoante ressaltou o MP/TCU, a PGU, de maneira emblemática, tem logrado êxitos invejáveis na recuperação de créditos originários, sobretudo, das dívidas advindas dos acórdãos condenatórios do TCU¹⁹. A propósito, impende ressaltar o seguinte excerto da manifestação do *Parquet* Especializado junto àquela Corte (peça 70, p. 4-6):

- Linhas de atuação da PGU para a satisfação dos créditos derivado dos acórdãos do TCU

Os procedimentos a cargo da PGU não se restringem à autuação em litígio para fazer valer as decisões do TCU. A partir da prerrogativa disposta no art. 2º da Lei 9.468/1997, o órgão pode realizar acordos para pagamento de dívidas em até 60 parcelas mensais e sucessivas, em causas de valor até cem mil reais. Além disso, a expertise do órgão adquirida ao longo dos anos com a cobrança executiva permitiu o estabelecimento de rotinas que possibilitam recuperar parte dos créditos oriundos das decisões do TCU antes mesmo de intentada a ação judicial. Com essa finalidade, atualmente em vigor a Ordem de Serviço 2, de 19/4/2012, da Procuradora-Geral da União, cujo art. 13 autoriza os órgãos de execução adotarem uma ou algumas das seguintes ações coordenadas entre si (peça 69):

I - notificação administrativa para pagamento;

II - notificação administrativa para conciliação, realizada especificamente para o caso ou em sede de mutirão para conciliação coletiva;

¹⁸ Art. 40 - O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.

§ 1º - Suspenso o curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública.

§ 2º - Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o Juiz ordenará o arquivamento dos autos.

§ 3º - Encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou os bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução.

§ 4º - Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato. (Incluído pela Lei nº 11.051, de 2004)

§ 5º - A manifestação prévia da Fazenda Pública prevista no § 4º deste artigo será dispensada no caso de cobranças judiciais cujo valor seja inferior ao mínimo fixado por ato do Ministro de Estado da Fazenda. (Incluído pela Lei nº 11.960, de 2009)

¹⁹ Cf. TC-015.999/2010-6, peça 17, p. 12-14.

III - no caso de responsável servidor público civil ou militar ou empregado público, quando possível:

a) notificação administrativa para fins de aquiescência a desconto em folha de pagamento; ou

b) solicitação, ao setor competente do órgão ou entidade do responsável, de implantação do desconto em folha de pagamento, nos casos de existência de crédito da União confirmado em decisão judicial com trânsito em julgado;

IV - registro do devedor inadimplente no Cadin;

V - solicitação à Secretaria do Tesouro Nacional de efetivação da retenção prevista no art. 160, parágrafo único, I, da Constituição Federal, para o caso de municipalidades inadimplentes;

VI - envio dos créditos da União para protesto, nos termos da Lei 9.492/1997.

Ao lado dessas medidas administrativas, a mencionada ordem de serviço estabelece, no seu art. 23, uma série de procedimentos extrajudiciais e judiciais especificamente para salvaguardar a cobrança e recuperação dos créditos da União relativos aos acórdãos do TCU, destacando-se, entre outras idôneas a garantir o fim colimado:

I - solicitação a autoridades administrativas de suspensão de pagamento de eventuais créditos que os responsáveis tenham a seu favor contra a União;

II - averbação da certidão comprobatória do ajuizamento da execução no órgão de registro de bens sujeitos a arresto ou penhora, comunicando a averbação efetivada ao juízo;

III - pedido de habilitação do crédito da União no inventário cartorário ou judicial do responsável falecido;

IV - pedido de substituição processual do responsável, ou de seu espólio, pelos herdeiros e legatários;

V - propositura de medidas cautelares nominadas, como arresto e sequestro, ou medidas cautelares inominadas para indisponibilidade e bloqueio de bens ou para depósito judicial de rendimentos, frutos ou dividendos;

VI - pedido de medidas liminares ou medidas antecipatórias de tutela jurisdicional para indisponibilidade e bloqueio de bens, ainda que em sede recursal;

VII - pedido de alienação antecipada de bens;

VIII - pedido de desconsideração da personalidade jurídica do devedor originalmente reconhecido como responsável pelo crédito da União;

IX - requisição, às autoridades administrativas competentes, de informações pessoais e patrimoniais;

X - pedido, à autoridade judiciária, de transferência de sigilo para acesso a informações pessoais e patrimoniais, especialmente, no caso de informações bancárias.

É perceptível, enfim, o tratamento especial dispensado pela PGU à cobrança e recuperação dos créditos da União derivados dos acórdãos desta Corte de Contas, o que, decerto, tem relação com o alcance de retorno aos cofres do Tesouro Nacional dos expressivos valores noticiados em nossas manifestações anteriores nestes autos. De outra ótica, caso o Tribunal acolha integralmente a proposta da unidade técnica, compartilhamos da preocupação da PGU, no sentido de que a mudança para a PGFN "causaria atentado contra o princípio da eficiência, encartado na Carta Maior, pois estar-se-ia determinando o desmonte de todo um procedimento amplamente favorável à

implementação das decisões do Tribunal de Contas da União para a adoção de um novo modelo a ser executado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (...), em que as decisões proferidas pela Corte de Contas certamente passariam a ser apenas mais um crédito a compor o extenso rol de atribuições daquele órgão, lá não detendo, do que se tem notícia, qualquer tratamento privilegiado, como hoje amplamente conferido no âmbito da PGU” (peça 68, p. 6).

Conforme destacado no texto acima transcrito, o inciso VI do art. 13 da Ordem de Serviço 2, de 19/4/2012, da PGU²⁰, autoriza o órgão a enviar os créditos da União para protesto, nos termos da Lei 9.492, de 1997. Embora seja uma das diversas alternativas extrajudiciais de a unidade tentar recompor o dano ao Erário, mediante recolhimento das dívidas originárias, dentre outras fontes, de acórdãos condenatórios do TCU, o protesto extrajudicial, sem dúvida, é a medida mais relevante e alvissareira, consoante descortinado em tópico específico deste trabalho.

Sensibilizado com as ponderações dos recorrentes e na linha da proposta da unidade especializada (Serur), o Relator, Min. BENJAMIN ZYMLER, após erudito estudo doutrinário a respeito do conceito e natureza jurídica da Dívida Ativa, em síntese, manifestou o entendimento segundo o qual o TCU não poderia imiscuir-se no âmbito do poder discricionário dos órgãos interessados para determinar que seja adotado uma ou outra opção judicial tendente a executar os acórdãos condenatórios da Corte (grifo do autor):

31. Muito embora haja vários outros doutrinadores tratando da questão relativa ao conceito e à natureza jurídica da inscrição em dívida ativa, entendo que as lições ora colacionadas traduzem o pensamento dominante sobre a matéria.

32. Deste modo, respondendo às indagações precedentemente formuladas, verifica-se, de todo o exposto, que a inscrição em dívida ativa é ato administrativo que tem por finalidade conferir o atributo de exigibilidade aos créditos constituídos pela Administração Pública. Trata-se de ato de controle, praticado pelo órgão jurídico competente para tanto, mas que não tem o condão de modificar e/ou anular o crédito constituído pela autoridade competente. Note-se que, ainda que não haja a inscrição em dívida ativa, o crédito constituído existe e é válido, todavia não poderá ser exigível em juízo, pois lhe falecerá a presunção de legitimidade do ato praticado. Não sem razão, alguns tribunais têm entendido que a inscrição em dívida ativa é condição de procedibilidade para que haja o ajuizamento da execução fiscal.

33. Dito isso, não vejo qualquer incompatibilidade entre o ato de inscrição em dívida ativa e o disposto no § 3º do art. 71 da Constituição Federal, que estabelece que *“as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.”*

²⁰ Alterada pela Ordem de Serviço nº 02, de 07/04/2015, que “Estabelece Enunciados de orientação para atuação do Grupo Permanente de Atuação Proativa e alterações em dispositivos [...] da Ordem de Serviço do Procurador-Geral da União nº 02, de 19 de abril de 2012”. Publicado no Suplemento do Boletim de Serviço Eletrônico nº 16, de 22/04/2015.

34. Ora, é certo que o próprio texto constitucional garante aos acórdãos da Corte de Contas a natureza de título executivo. Quer isso dizer que, diante de tal natureza, os créditos oriundos do Tribunal de Contas são exigíveis, isto é, podem ser imediatamente cobrados, tornando, deste modo, **desnecessária** a inscrição em dívida ativa ou a abertura de qualquer outro procedimento administrativo para esse fim.

35. O fato de ser a inscrição em dívida ativa desnecessária, todavia, não inviabiliza que o órgão competente para cobrança opte pela inscrição, a fim de que em relação à cobrança dos créditos oriundos das decisões do Tribunal de Contas possam surtir alguns dos efeitos daí decorrentes, notadamente o efeito processual, consubstanciado na execução pelo rito da Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980).

36. O mencionado dispositivo constitucional, ao meu ver, impede, tão-somente, que a inscrição em dívida ativa seja obrigatória, caso contrário, se estaria negando vigência à norma constitucional no que diz respeito à exigibilidade das decisões dos Tribunais de Contas.

37. Assim, no caso dos acórdãos do Tribunal de Contas da União, a inscrição em dívida ativa não se dará com vistas à formação de um título executivo extrajudicial, líquido e certo, a fim de que seja cobrado em ação executiva (efeito material da inscrição em dívida ativa), mas, sim, para a utilização de um rito de execução privilegiado (efeito processual), além de se viabilizar um maior controle sobre os créditos da fazenda pública (efeito contábil).

38. Observe-se que o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE nº 223.037/SE, decidiu que as Cortes de Contas não possuem competência para executar suas próprias decisões, devendo a ação de cobrança respectiva ser proposta pelo ente beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente.

39. Tem-se, assim, que, uma vez transitada em julgada a decisão que resulte a imputação de débito ou multa, o Tribunal de Contas exauriu o seu ofício jurisdicional e a sua atribuição constitucional, ficando os atos daí decorrentes sob responsabilidade da pessoa jurídica titular do crédito resultante dessa decisão. Caberá, portanto, à pessoa jurídica de direito público competente, no caso, a União, definir o rito mais adequado para a cobrança do crédito público, assim como o órgão da advocacia pública que será o responsável pela execução, falecendo ao Tribunal de Contas da União, ao meu ver, competência para disciplinar esta matéria.

Assim, o Acórdão adotado restou assim redigido, no que interessa ao presente trabalho:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/1992, conhecer dos recursos interpostos pela Advocacia-Geral da União e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;

9.2. dar ao subitem 9.1.2 do Acórdão nº 1.603/2011-TCU-Plenário a seguinte redação:

“9.1.2. - sob o aspecto da legalidade, compete ao órgão executor decidir discricionariamente quanto à forma de execução dos créditos decorrentes de condenações impostas pelo Tribunal de Contas da União, podendo optar pela inscrição em dívida ativa, seguindo o rito da execução fiscal definido na Lei nº 6.830/1980, ou efetuar a execução da dívida nos termos do Código de Processo Civil, hipótese

em que o título executivo será o próprio acórdão deste Tribunal, conforme art. 71, § 3º, da Constituição Federal;”

Não há qualquer ressalva a ser imputada ao decidido pela Corte, contudo, não nos parece estreme de dúvidas as seguintes afirmações constantes do § 32 do Voto acima transcrito: “a inscrição em dívida ativa é ato administrativo que tem por finalidade conferir o atributo de exigibilidade aos créditos constituídos pela Administração Pública”; “ainda que não haja a inscrição em dívida ativa, o crédito constituído existe e é válido, todavia não poderá ser exigível em juízo, pois lhe falecerá a presunção de legitimidade do ato praticado”; e “Não sem razão, alguns tribunais têm entendido que a inscrição em dívida ativa é condição de procedibilidade para que haja o ajuizamento da execução fiscal”.

Com as vênias de praxe, tais afirmações soam aparentemente contraditórias até mesmo com o teor do subitem 9.2 do Acórdão prolatado, pois, ao dar nova redação ao subitem 9.1.2 do Acórdão 1.603/2011 – TCU – Plenário, reconheceu a exigibilidade em juízo dos créditos decorrentes de condenações impostas pelo Tribunal de Contas da União nos termos do Código de Processo Civil (CPC), hipótese em que o título executivo será o próprio acórdão do TCU, conforme art. 71, § 3º, da CF, de 1988.

Admite-se que, de fato, tais afirmações são procedentes em relação à quase generalidade dos créditos públicos. Contudo, os créditos oriundos dos acórdãos condenatórios do TCU, e, por extensão, dos demais tribunais de contas estaduais, do distrito federal e dos municípios, possuem um *plus* assegurado pela própria CF, de 1988, que os diferenciam dos demais, eis que são dotados de eficácia de título executivo, conforme constou, inclusive, do Acórdão em comento.

Além da exigibilidade judicial dos acórdãos condenatórios do TCU expressa no § 3º do art. 71 da CF, de 1988, a lei adjetiva processual também reconhece essa característica, consoante inteligência do inciso VIII do art. 585 do CPC c/c o art. 24 e alínea “b” do inciso III do art. 23 da Lei 8.443, de 1992, bem como alínea “b” do inciso III do art. 214 do Regimento Interno do TCU (RITCU), respectivamente:

CF, de 1988:

Art. 71. [...].

[...]

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

CPC:

Art. 585. São títulos executivos extrajudiciais: (Redação dada pela Lei

nº 5.925, de 1º.10.1973)

[...]

VIII - todos os demais títulos a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva. (Incluído pela Lei nº 11.382, de 2006).

Lei 8.443, de 1992 (LOTUCU):

Art. 23. A decisão definitiva será formalizada nos termos estabelecidos no Regimento Interno, por acórdão, cuja publicação no Diário Oficial da União constituirá:

[...]

III - no caso de contas irregulares:

[...]

b) título executivo bastante para cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável;

[...]

Art. 24. A decisão do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou cominação de multa, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo, nos termos da alínea b do inciso III do art. 23 desta Lei.

RITCU:

Art. 214. A decisão definitiva publicada nos órgãos oficiais constituirá:

[...]

III – no caso de contas irregulares:

[...]

b) título executivo bastante para a cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável;

Este é o entendimento cristalizado na jurisprudência da Suprema Corte:

CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTIMAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO EM DATA ANTERIOR A 3 DE MAIO DE 2007, REVELANDO A DESNECESSIDADE, *IN CASU*, DA APRESENTAÇÃO DA PRELIMINAR DE REPERCUSSÃO GERAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA. AUSÊNCIA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. [...] 2. O Plenário desta Corte, no julgamento do RE 223.037, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 02.08.2002, firmou o entendimento de que “as decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto”. [...] Ex positis, nego seguimento ao recurso extraordinário com fundamento no artigo 21, § 1º, do RISTF. Publique-se. Brasília, 31 de maio de 2012. Ministro Luiz Fux Relator Documento assinado digitalmente (STF - RE: 645240 DF, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 31/05/2012, Data de Publicação: DJe-109 DIVULG 04/06/2012 PUBLIC 05/06/2012)

Agravo regimental no agravo de instrumento. Decisão de tribunal de contas estadual. Natureza de título executivo. Precedentes. 1. O

Plenário da Suprema Corte, no julgamento do RE nº 223.037/SE, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 2/8/02, firmou o entendimento de que as decisões do Tribunal de Contas da União têm natureza de título executivo e que, em razão do princípio da simetria, essa orientação também se aplica aos tribunais de contas dos estados federados. 2. Agravo regimental não provido.

(STF – AG. REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO – AI 764355 SP, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 06/05/2014, Primeira Turma)

1.8.3 A superação do entendimento anterior do STJ

Todavia, o STJ, ao apreciar o REsp 1.126.515, julgado em 3/12/2013, rompeu com seu entendimento anterior, passando, mais do que admitir, a incentivar o emprego de tal meio alternativo de cobrança das dívidas fiscais sob gestão das Fazendas Públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como de suas entidades e de seus órgãos vinculados, cuja Ementa, embora longa, transcreve-se na íntegra em face da robustez dos argumentos nela encartados:

Ementa

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. No regime instituído pelo art. 1º da Lei 9.492/1997, o protesto, instituto bifronte que representa, de um lado, instrumento para constituir o devedor em mora e provar a inadimplência, e, de outro, modalidade alternativa para cobrança de dívida, foi ampliado, desvinculando-se dos títulos estritamente cambiariformes para abranger todos e quaisquer "títulos ou documentos de dívida". **Ao contrário do afirmado pelo Tribunal de origem, portanto, o atual regime jurídico do protesto não é vinculado exclusivamente aos títulos cambiais.**

5. Nesse sentido, tanto o STJ (RESP 750805/RS) como a Justiça do Trabalho possuem precedentes que autorizam o protesto, por exemplo, de decisões judiciais condenatórias, líquidas e certas, transitadas em julgado.

6. Dada a natureza bifronte do protesto, não é dado ao Poder Judiciário substituir-se à Administração para eleger, sob o enfoque da necessidade (utilidade ou conveniência), as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública.

7. 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 Lei das Execuções Fiscais disciplina exclusivamente a cobrança **judicial** da dívida ativa, e não autoriza, por si, a insustentável conclusão de que veda, em caráter permanente, a instituição, ou utilização, de mecanismos de cobrança extrajudicial.

10. A defesa da tese de impossibilidade do protesto seria razoável apenas se versasse sobre o "Auto de Lançamento", esse sim procedimento unilateral dotado de eficácia para imputar débito ao sujeito passivo.

11. A inscrição em dívida ativa, de onde se origina a posterior extração da Certidão que poderá ser levada a protesto, decorre ou do exaurimento da instância administrativa (onde foi possível impugnar o lançamento e interpor recursos administrativos) ou de documento de confissão de dívida, apresentado pelo próprio devedor (e.g., DCTF, GIA, Termo de Confissão para adesão ao parcelamento, etc.).

12. O sujeito passivo, portanto, não pode alegar que houve "surpresa" ou "abuso de poder" na extração da CDA, uma vez que esta pressupõe sua participação na apuração do débito. **Note-se, aliás, que o preenchimento e entrega da DCTF ou GIA (documentos de confissão de dívida) corresponde integralmente ao ato do emitente de cheque, nota promissória ou letra de câmbio.**

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

14. A Lei 9.492/1997 deve ser interpretada em conjunto com o contexto histórico e social. De acordo com o "II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo", definiu-se como meta específica para dar agilidade e efetividade à prestação jurisdicional a "revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo".

15. Nesse sentido, o CNJ considerou que estão conformes com o princípio da *legalidade* normas expedidas pelas Corregedorias de Justiça dos Estados do Rio de Janeiro e de Goiás que, respectivamente, orientam seus órgãos a providenciar e admitir o protesto de CDA e de sentenças condenatórias transitadas em julgado, relacionadas às obrigações alimentares.

16. A interpretação contextualizada da Lei 9.492/1997 representa medida que corrobora a tendência moderna de intersecção dos regimes jurídicos próprios do Direito Público e Privado. A todo instante vem crescendo a publicização do Direito Privado (iniciada, exemplificativamente, com a limitação do direito de propriedade, outrora valor absoluto, ao cumprimento de sua função social) e, por outro lado, a privatização do Direito Público (por exemplo, com a incorporação – naturalmente adaptada às peculiaridades existentes – de conceitos e institutos jurídicos e extrajurídicos aplicados outrora apenas aos sujeitos de Direito Privado, como, e.g., a utilização de sistemas de gerenciamento e controle de eficiência na prestação de serviços).

17. Recurso Especial provido, com superação da jurisprudência do STJ.

(Recurso Especial nº 1126515. 2ª Turma. Relator(a) Ministro HERMAN BENJAMIN. Julgado em 03/12/2013. DJe de 16/12/2013).
(grifos do autor)

A partir de então, a jurisprudência do STJ consolidou-se, conforme se depreende de decisões posteriores que ratificaram o entendimento esboçado no REsp 1.126.515: REsp 1.430.442, DJ 19/02/2014; AREsp 163.600, DJ 11/03/2014; e RMS 045413 (DJ 04/04/2015).

Nesse sentido, aponta o notário Macabu (2014, p. 119) que houve a superação da antiga jurisprudência do STJ que se limitavam “a dizer que é desnecessário o protesto das certidões de dívida ativa”, pois “Não ser obrigatório não o torna proibido”, desenvolvida sob a égide ultrapassada do protesto cambial, “ignorando o conteúdo alargado do art. 1º da Lei n. 9.492/97”. Com efeito, segundo o autor, “O protesto tem também a função de compelir o devedor a cumprir a obrigação, dando-lhe a oportunidade de solver seu débito no âmbito extrajudicial, evitando o ajuizamento da execução fiscal [...]”.

A partir da histórica decisão paradigmática do STJ, a doutrina brasileira a respeito do protesto de CDAs tende a consolidar favoravelmente a essa medida. O novel entendimento do STJ, por conseguinte, representa verdadeiro divisor de águas entre as posições arcaicas e conservadoras *versus* uma nova postura mais consentânea com o interesse público.

Capítulo 2 - A constitucionalidade formal e material do parágrafo único do art. 1º da Lei 9.492, de 1997

Para o mestre Palu (2001, p. 69), “a inconstitucionalidade reside no antagonismo e contrariedade do ato normativo inferior (legislativo ou administrativo) com os vetores da Constituição, estabelecidos em suas regras e princípios.”

Implica destacar, ainda, segundo o renomado constitucionalista, que “A relação de compatibilidade ou incompatibilidade vertical implica uma relação de caráter normativo-valorativo e não simplesmente lógico-formal.” (PALU, 2001, p. 69).

A inconstitucionalidade pode ser formal ou material, consoante a lição de Palu (2001, p. 69), segundo o qual:

A inconstitucionalidade é a incorreção da norma com o parâmetro superior positivo, quer sob o aspecto da incorreção formal (ou seja, do processo legislativo, órgão emissor competente), quer sob o aspecto da incorreção material (conteúdo substancialmente incompatível com a Constituição).

Assim, inconstitucionalidade formal, também denominada inconstitucionalidade orgânica, traduz-se “na inobservância da regra de competência para a edição do ato.” Haverá, de outro lado, “inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio”, que compreende “iniciativa, deliberação, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação.” (BARROSO, 2006, p. 26-27).

De acordo com Mendes (2009, p. 1061):

Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei.

Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.

A inconstitucionalidade material, por sua vez, expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva, entre a lei ou ato normativo e a Constituição.” (BARROSO, 2006, p. 29).

Segundo Mendes (2009, p. 1063):

Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição.

A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo.

2.1 A constitucionalidade formal do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997

Do ponto de vista formal, constata-se que foi observado o processo legislativo pertinente à tramitação da matéria no âmbito da Comissão Mista, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, nos termos do art. 59²¹ da CF, de 1988. Igualmente não houve inobservância da regra de competência a que se refere o art. 62²², especialmente seu § 2º, para a inserção do parágrafo único ao art. 1º da Lei

²¹ Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

²² Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

I – relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

III – reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

9.492, de 1997, introduzido pela Lei 12.767, de 2012, que resultou do Projeto de Lei de Conversão (PLV) 29, de 2012, sobre a Medida Provisória 577, de 29/08/2012. E, por fim, que não restou malferido o princípio de separação dos Poderes, consoante art. 2º da CF, de 1988²³.

De fato, não há vício de competência de iniciativa, pois o PLV 29, de 2012, originou-se da apreciação da MP 577, 2012, submetida ao Congresso Nacional pela Presidenta da República, nos termos do art. 62, *caput*, da CF, de 1988.

O Congresso Nacional, por seu turno, atuou no exercício de sua competência legislativa, conforme expressa autorização contida no § 12 do art. 62 da CF, de 1988.

Também não há que se falar em atentado ao princípio de separação dos Poderes, consoante art. 2º da CF, de 1988, sob o argumento da suposta falta de sintonia e pertinência temática com a proposição originária, pois a alteração promovida não desnaturou nem entrou em conflito com a proposição originária.

2.1.1 Entendimento da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal

No intuito de respaldar tais considerações, traz-se à lume, inicialmente, excertos dos lúcidos esclarecimentos prestados pela Secretaria-Geral da Mesa do

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

²³ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Senado à Advocacia Geral do Senado²⁴, com vistas a subsidiar o envio de informações ao STF pelo Congresso Nacional, em face da ADIn 5.135 proposta pela Confederação Nacional da Indústria (CNI):

5. [...] Segundo o art. 48 da Constituição, compete ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União e entre as prerrogativas dos congressistas, dentro do processo legislativo, encontra-se o poder de emendar.

6. Reiteradas vezes o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que no exercício da função constitucional precípua do Poder Legislativo, os parlamentares só sofrem as limitações expressas na Carta Magna

7. Nesse sentido, o Congresso Nacional há de respeitar as limitações de iniciativas de determinadas matérias v.g, os arts. 51, IV, 52, XIII; 61, § 1º; 93, Deve observar, também, os limites impostos ao poder de emenda fixado no art. 63 e 166, §§ 3º e 4º da Carta Magna.

8. A relação de pertinência ou afinidade na qual a autora funda o inconformismo foi explicitada no julgamento da ADI 574 e restringiu-se à hipótese de tratar-se de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, o que configuraria burla à restrição constitucional de iniciar o processo legislativo.

9. O Relator, ministro limar Galvão, incorporou esse entendimento como fundamento determinante da decisão da Corte Constitucional:

“Acontece, porém, que, como já ficou dito, o dispositivo do art. 29 não constava do Projeto de Lei do Poder Executivo, havendo sido nele inserido na Câmara dos Deputados.

Desnecessário maior esforço de análise para que se possa concluir que a matéria nele disciplinada é inteiramente estranha aos objetivos colimados no texto principal - antecipação à revisão geral da remuneração de servidor público, correção e reestruturação de tabelas de vencimentos desses servidores.

Ora, é entendimento pacífico nesta Corte, que **o poder que tem o Legislativo de emendar projeto de lei de iniciativa privativa** dos outros dois Poderes do Estado, **encontra outro limite**, além daquele previsto no referido art. 63, 1, da Constituição, **qual seja, o da pertinência da entenda à matéria versada no Projeto.**

Trata-se de princípio que, por imperativo lógico, se acha implícito no próprio significado da ação de emendar. **Do Contrário, estaria institucionalizada a possibilidade de burla ao postulado da iniciativa privativa de leis.**

Ante tais considerações, é fora de dúvida que, não apenas a expressão “filhas solteiras”, senão todo o referido art. 29 da Lei nº 8.216/91, padece do vício formal de haver sido inserido no corpo da referida lei, com afronta à norma do art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, não podendo, por isso, subsistir.”

10. Na ADI 2681, o tribunal reafirma esse entendimento, consoante excertos da ementa e do voto do ministro-relator Celso de Mello:

“O EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA, PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO, QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA INERENTE À FUNÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO.

²⁴ Peça eletrônica 43 da Adin 5135. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4588636>>. Acesso em: 10 maio 2015.

- **O poder de emendar que não constitui** derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – **qualifica-se** como prerrogativa **deferida** aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, **quanto** ao seu exercício, **às restrições** impostas, em “*numerus clausus*”, pela Constituição Federal.

- **A Constituição Federal de 1988**, prestigiando o exercício da função parlamentar, **afastou muitas** das restrições que incidiam, **especificamente**, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda **reconhecido** aos membros do Legislativo. **O legislador constituinte**, ao assim proceder, **certamente pretendeu repudiar a concepção regalista** de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso ainda prevalecesse, **o poder de emenda** dos membros do Legislativo.

- **Revela-se plenamente legítimo**, desse modo, **o exercício** do poder de emenda pelos parlamentares, **mesmo quando se tratar** de projetos de lei **sujeitos** à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, **incidindo**, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - **que é inerente** à atividade legislativa **as restrições** decorrentes **do próprio** texto constitucional (CF, art. 63, 1 e II), **bem assim** aquela fundada **na exigência** de que as emendas de iniciativa parlamentar **sempre guardem** relação de pertinência (afinidade lógica) com o objeto da proposição legislativa. **Doutrina. Precedentes.**

É preciso ter presente, neste ponto, a advertência do saudoso Ministro VICTOR NUNES LEAL (RTJ 36/385):

‘(..) A Assembléia **não pode** ficar reduzida ao papel de dizer sim e não, **como se fosse** - frase conhecida - **composta** de mudos, que apenas pudessem baixar a cabeça, vertical ou horizontalmente. **Ela pode introduzir elementos novos no projeto, desde que não o desfigure, que não mude a sua substância, que não estabeleça incompatibilidade** entre o sentido geral do projeto e as disposições a ele acrescidas pelo órgão legislativo.’ (grifei)

A extração constitucional do poder de emenda, de outro lado, **não permite presumir** a existência de vedações **que não** as decorrentes de cláusula constitucional explícita, **contanto a que resulta** - presente o contexto em exame - da norma **inscrita** no art. 63, inciso I, da Constituição da República, **ressalvado** o entendimento, que esta Corte **já** proclamou (ADI 574/DF. Rei. Min. ILMAR GALVÃO, QJV de 08/06/93), de que se revela **implícita**, no sistema constitucional brasileiro, **a exigência** de que as emendas parlamentares **guardem relação de pertinência** (‘afinidade lógica’) com o objeto da proposição legislativa.”

11. Na hipótese em análise, a Presidente da República editou medida provisória para disciplinar a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço, sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica, e outras providências.

12. A matéria impugnada, por seu turno, é apenas parte da alteração proposta na Lei 9.492/1997, *que Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências* a qual se insere na competência ampla do Congresso Nacional - de iniciativa e emenda legislativas.

13. A alteração não se revela incompatível com a proposição originária e tampouco a desnatura ou muda a sua substância, que permaneceu íntegra.

14. De fato, a Comissão Mista apresentou o **Projeto de Lei de Conversão** - PLV nº 29/2012, conforme autorizado pelo § 12 do art. 62 da Constituição Federal. O PLV, na dinâmica procedimental, guarda relativa autonomia processual em relação à medida provisória que lhe deu origem, tanto que a medida provisória mantém-se íntegra e eficaz até a sanção ou veto do respectivo PLV.

15. Conforme revelam a sinopse da tramitação processual e pareceres, o dispositivo foi proposto pelo Relator na Comissão Especial, que assim justificou a alteração do parágrafo único da Lei 9.492/97:

“[...] com o objetivo de tornar inequívoca a prerrogativa das Fazendas Públicas de promoverem o protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa. Afastam-se, assim, as divergências jurisprudenciais que hoje existem em torno da matéria, dada a atual omissão legislativa. O protesto de títulos de dívida ativa já é implementado em âmbito Federal e por alguns dos entes federados, tendo contribuído para a redução da inadimplência dos devedores do Erário, promovendo, assim, maior eficiência nos mecanismos de cobrança.”

16. Aprovado pela comissão mista, o Projeto de Lei de Conversão nº 29/2012 foi aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal e sancionado pela Presidente da República como Lei 12.767/2012.

17. Nesse contexto, respeitados os limites constitucionais que integram o devido processo legislativo, conclui-se pela higidez da deliberação do Congresso Nacional.

18. Estas as informações necessárias a subsidiar a elaboração da defesa do ato impugnado, restrita exclusivamente aos aspectos formais do processo legislativo, conforme solicitado.

(grifos do autor).

2.1.2 Entendimento do Congresso Nacional

Recebidos os esclarecimentos da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, o Congresso Nacional enviou as informações solicitadas pela Suprema Corte para subsidiar a apreciação da ADIn 5.135. Tais informações, de lavra da Advocacia do Senado Federal²⁵, espancam, de vez, qualquer dúvida quanto à constitucionalidade formal do dispositivo inquinado de inconstitucional. Por sua relevância ao deslinde da matéria, pede-se vênua para transcrever o seguinte excerto:

Não há qualquer Incompatibilidade formal ou material do dispositivo impugnado com a Constituição Federal.

Como visto, o dispositivo impugnado foi editado pelo Congresso Nacional no exercício de sua atividade típica de legislar, observando as normas constitucionais que disciplinam o processo legislativo.

²⁵ Informações encaminhadas ao STF por meio do Ofício nº 250/2014-PRESID/ADVOSF, de 22/09/2014 (peça eletrônica 42 da Adin 5135). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4588636>>. Acesso em: 10 maio 2015.

Os artigos 59 e 62 da Constituição Federal, invocados como violados, não impedem que o Congresso Nacional apresente emendas às medidas provisórias submetidas à sua apreciação.

Pelo contrário, a Constituição Federal autoriza ao Presidente da República a edição de Medida Provisória, em caso de relevância e urgência, com força de lei, mas impõe o dever de “*submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.*” (art. 62 *caput* da CF).

O Congresso Nacional pode rejeitar a medida provisória, podendo, portanto, emendar seus dispositivos, preservando-se, assim, sua função típica constitucional de legislar, conforme se extrai dos parágrafos do art. 62 da Carta Magna.

Os §§ 5º e 9º do art. 62 permitem que as Casas do Congresso Nacional deliberem sobre o mérito das medidas provisórias, após juízo prévio do atendimento de seus pressupostos constitucionais, bem como de exame e parecer da Comissão Mista de Deputados e Senadores, antes de sua apreciação, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

O § 12 do art. 62 da Constituição Federal prevê expressamente o projeto de lei de conversão para alterar o texto original da medida provisória.

Dessa forma, os dispositivos constitucionais que disciplinam a medida provisória preveem expressamente a possibilidade de o Congresso Nacional preservar sua competência típica, podendo, portanto, propor emendas ao texto original, sem exigir sua absoluta pertinência à matéria tratada no texto original.

(grifo do autor)

2.1.3 Entendimento da Presidência da República

A Presidência da República louvou-se em manifestação da AGU²⁶ (2014, p. 1-76) – processos 00688.001119/2014-21 e 00692.002876/2014-53 – para prestar as informações que julgou pertinentes ao STF para subsidiar a apreciação da ADIn 5.135. A AGU juntou à manifestação as INFORMAÇÕES Nº 12/2014/SF/AGU – processo 00688.001119/2014-21, de autoria da Consultoria-Geral da União (CGU) (2014, p. 4-59), incluindo fundamentos jurídicos constantes do PARECER/PGFN/CASTF/1.530/2014, firmado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN (2014, p. 13-59). Integrou, ainda, a manifestação a Informação 7/2014-MMM/DPP/PGU/AGU – processo 00405.005429/2014-44 (SAPIENS), de autoria da PGU (2014, 63-75).

Embora não questionado expressamente pela autora da ADIn, informou-se com precisão que não houve descumprimento do art. 11, inciso III, alínea ‘a’ da Lei

²⁶ Peças eletrônicas 34 e 45 (em duplicidade).

Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998²⁷, que “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.” (CGU, 2014, p. 57-59):

Da inexistência de vício formal

(...)

123. Ainda segundo os contribuintes, o preceito atinente ao protesto das CDAs estaria contido em ato normativo cujo objeto não guardaria qualquer relação com medidas de cobrança ou assuntos de índole tributária (...).

124. Inicialmente, cumpre verificar qual o escopo da alteração da redação do art. 1º da Lei n. 9.492/97. O referido dispositivo, em sua redação originária, contava apenas com o *caput*: "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". E a ele foi acrescentado o parágrafo único, que tem por fim apenas aclarar a possibilidade, que já se podia entender contida no próprio *caput*, de protesto das certidões de dívida ativa: "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".

125. É inconteste que a redação originária do art. 1º, que contava apenas com o caput, já autorizava o protesto das CDAs, tendo em vista a previsão tratar de "documentos de dívida", independentemente de se tratar de credor particular ou público.

O legislador buscou, com a introdução do parágrafo único, tão-somente explicitar procedimento que já era viável, legal e admitido pela Lei n. 9.492/97. O art. 25 da Lei n. 12.767/12 é **aclaratório**, e não inovador.

126. Assim, não há inobservância do disposto no art. 11, inciso III, alínea "a", da LC 95/98, pois a norma trazida pelo art. 25 da Lei n. 12.767/12 não inova no ordenamento jurídico, não cria procedimento novo, não inaugura instituto.

127. De qualquer forma, ainda que se considere que a Lei n. 12.767/12 efetivamente inovou no ordenamento jurídico brasileiro ao tratar do protesto de CDAs, deve-se ter em mente que **a referida lei tinha por objeto**, conforme sua ementa, além de dispor sobre matérias específicas, **tratar de "outras providências"**. E, justamente dentro dessas tais "outras providências" é que se insere a norma que previu o protesto de CDAs (art. 25), restando observada, portanto, a exigência do art. 11, III, "a", da LC n. 95/98.

128. Por fim, caso se insista no pretense descumprimento dos ditames da LC n. 95/98, mais precisamente da determinação apontada por seu art. 11, inciso III, alínea "a", é inafastável que seja feita uma interpretação teleológica da norma legal e que se considere igualmente o disposto no art. 18 dessa mesma lei, que traz o seguinte comando: **"Eventual inexistência formal de norma elaborada**

²⁷ Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

III - para a obtenção de ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;

mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento”.

Dessa forma, conclui-se que, além de se estar diante de um preceito de cunho apenas esclarecedor, que não inova efetivamente no ordenamento jurídico, tal preceito encontra-se albergado pelo objeto da Lei n. 12.767/12. Ademais, há comando na LC n. 95/98 no sentido de que o cumprimento do dispositivo em questão - parágrafo único do art. 1º da Lei n. 9.492/97 - é inevitável, mesmo no caso de inexatidão formal. A LC 95/98 cuida-se apenas de norma de orientação do processo legislativo, de modo que eventual colisão formal entre ela e um outro ato normativo não resulta em possibilidade de inobservância e escusa.

(grifos do autor)

Realmente, não houve violação do princípio da pertinência temática, a uma porque a alteração promovida pelo PLV não colidiu, tampouco desnaturou a MP 577, de 2012, a duas porque promovida pelo Congresso Nacional no exercício de sua competência legislativa, mesmo porque as matérias em discussão, tanto as da proposição originária do Executivo, quanto à emenda inserida pelo Legislativo encontram-se no âmbito da competência legislativa do Congresso Nacional.

Ademais, mesmo que vício houvesse, *ad argumentandum tantum*, este teria natureza meramente formal, devendo, por conseguinte, subsistir, por força do disposto no art. 18 da Lei Complementar (LCP) 95, de 26/02/1998: “Eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento.”

2.1.4 Entendimento da Advocacia-Geral da União

A AGU (2014, p. 9) também prestou esclarecimentos ao STF²⁸. A propósito da suposta violação da pertinência temática, esclareceu aquele órgão consultivo que o aresto invocado pela impetrante para fundamentar sua tese (Adin 1.050) não se sustenta diante do entendimento sufragado pela Corte Suprema ao apreciar a ADIn 546, da qual extraiu o seguinte excerto do Voto do relator Min. Moreira Alves:

“No caso, o eminente Relator trouxe um outro argumento, o de que a emenda de que nasceu essa ‘anistia’ não guardava pertinência com o objeto do projeto inicial de iniciativa do Governador. É certo. Mas, a meu ver, **essa restrição só tem razão de ser quando o conteúdo da emenda também é matéria compreendida na reserva de iniciativa do Governador. Quando, ao contrário, ela é - e assim a**

²⁸ Informações encaminhadas ao STF para subsidiar apreciação da ADIn 5135 (peça eletrônica 71 da Adin 5135). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4588636>>. Acesso em: 10 maio 2015.

entendo na espécie - de livre iniciativa do próprio órgão legislativo, não há cogitar do requisito de pertinência, porque o Legislativo mesmo poderia fazer dela objeto de proposição de lei independente.’ (grifou-se).”
(grifo do autor)

A ementa da ADin 546 diz:

Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. - Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul.

(STF - ADI: 546 DF, Relator: Min. MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 11/03/1999, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 14-04-2000 PP-00030 EMENT VOL-01987-01 PP-00176)

A propósito, registrou a AGU (2014, p. 10):

Na espécie, a emenda parlamentar contestada pela autora inseriu, no corpo da medida provisória que dispunha sobre extinção das concessões de serviço público de energia elétrica, dispositivo que elenca os títulos sujeitos a protesto, ou seja, norma cujo conteúdo não abarca quaisquer das matérias reservadas à iniciativa privativa de órgão ou Poder. Desse modo, com base nos fundamentos acima expostos, não há que se falar em necessidade de pertinência temática no presente caso.

Realmente, aplica-se *in casu* o adágio popular, segundo o qual “quem pode o mais, pode o menos”. Considerando que a matéria versada na MP 577, de 2012 não era de competência exclusiva do Poder Executivo, cabia ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, de maneira autônoma, ante o teor do art. 48 da CF, de 1988:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

Se é certo que cabia ao Congresso Nacional legislar sobre a matéria, a *fortiori* poderia emendar a proposição oriunda do Poder Executivo.

Não é sem razão, portanto, que o disposto no art. 62 da CF, de 1988 determina que as medidas provisórias sejam submetidas de imediato ao Congresso

Nacional, para apreciação em cada uma das Casas do Congresso Nacional, com base em parecer prévio de comissão mista de Deputados e Senadores:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

(...)

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Ademais, o § 12 do supracitado art. 62 da CF, de 1988 prevê expressamente a possibilidade da MP ter o texto alterado pelo Congresso Nacional:

Art. 62. [...]

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Também lembrou a AGU (2014, p. 10) que “tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 11/2011, que visa a alterar o procedimento de apreciação das medidas provisórias no âmbito das Casas Legislativas”, contendo dispositivo que visa, exatamente, prever que “A medida provisória e o projeto de lei de conversão não conterão matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade.”

Não teria sentido tramitar uma PEC no Congresso Nacional para inserir na Carta Magna dispositivo já nela previsto e disciplinado. Assim, considerando o citado dispositivo da PEC, forçoso é concluir que não há no atual texto da Carta Política qualquer restrição para que o projeto de lei de conversão contenha matéria estranha à proposição original do ato normativo do Poder Executivo ou que a este não esteja vinculado por afinidade.

Com razão, portanto, a AGU (2014, p. 10), ao dispor:

Diante da existência de uma proposta de emenda em tramitação no Congresso Nacional com a finalidade de inserir na Carta Magna dispositivo com o teor mencionado, conclui-se que, no tocante às Medidas Provisórias, a atual redação da Constituição da República não contempla vedação quanto à inserção de emendas parlamentares que não guardem afinidade lógica com o texto original do ato normativo do Poder Executivo.

2.1.5 Entendimento da Procuradoria-Geral da República

Ao manifestar-se por derradeiro no feito, antes da apreciação da ação pelo STF, a Procuradoria-Geral da República (PGR)²⁹ (2015, p. 1-29) ratificou os entendimentos do Congresso Nacional e da Advocacia-Geral da União quanto à desnecessidade de pertinência temática para o caso *sub examine*.

Na oportunidade, restou refutada a tese defendida pela requerente, segundo a qual o dispositivo questionado padeceria de inconstitucionalidade formal, por ausência de pertinência temática, nos moldes do suposto entendimento do STF sufragado na ADIn 1.050-MC/SC.

Restou esclarecido que a jurisprudência da Suprema Corte se consolidou no sentido de se exigir a pertinência temática unicamente nos casos de proposições de iniciativa privativa (PGR, 2015, p. 12-13):

No julgamento aventado pela requerente (ADI 1.050-MC/SC),⁴ discutia-se pertinência de emendas apresentadas por parlamentares a projeto de lei cuja iniciativa era do chefe do Poder Executivo, as quais resultavam em aumento de despesa originalmente prevista e que descaracterizavam a proposição legislativa original. A situação presente é distinta. Trata-se de projeto de lei de conversão de medida provisória, mas a iniciativa referente a normas que tratem de protesto extrajudicial e títulos de dívida não é reservada e não houve aumento de despesa ou descaracterização da proposição originária. A Suprema Corte apreciou em outras oportunidades restrições aplicáveis ao Legislativo no tocante a emendas a projetos de lei. Assentou-se a jurisprudência pela possibilidade delas, restringindo a necessidade de pertinência temática a casos nos quais o projeto de lei seja de iniciativa privativa. É o que refletem estes acórdãos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL QUE ESTENDE A REESTRUTURAÇÃO DE CARREIRA INERENTE A DETERMINADA CATEGORIA DE SERVIDORES PÚBLICOS A OUTRAS CATEGORIAS FUNCIONAIS NÃO ABRANGIDAS PELO PROJETO DE LEI ORIGINAL - EXTENSÃO DE BENEFÍCIO PECUNIÁRIO RESULTANTE DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR APROVADA PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA - CONSEQÜENTE AUMENTO DA DESPESA GLOBAL PREVISTA NO PROJETO DE LEI - IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DESSA MAJORAÇÃO POR EFEITO DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR - INCIDÊNCIA DA RESTRIÇÃO PREVISTA NO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - VETO REJEITADO - PROMULGAÇÃO DA LEI PELO PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA LOCAL - ATUAÇÃO PROCESSUAL ORDINÁRIA DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO COMO “CURADOR DA

²⁹ Peça eletrônica 92 da ADIn 5135. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4588636>>. Acesso em: 10 maio 2015.

PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE” DAS LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTATAIS - DESNECESSIDADE, PORÉM, DESSA DEFESA QUANDO O ATO IMPUGNADO VEICULAR MATÉRIA CUJA INCONSTITUCIONALIDADE JÁ TENHA SIDO PRONUNCIADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO EXERCÍCIO DE SUA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. PROCESSO LEGISLATIVO E ESTADO-MEMBRO. - A atuação dos integrantes da Assembléia Legislativa dos Estados-membros acha-se submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63 da Constituição, que veda - ressalvadas as proposições de natureza orçamentária - o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Governador do Estado ou referentes à organização administrativa dos Poderes Legislativo e Judiciário locais, bem assim do Ministério Público estadual. **O EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA, PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO, QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA INERENTE À FUNÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO.** - O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em “*numerus clausus*”, pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso ainda prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. -Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência (“afinidade lógica”) com o objeto da proposição legislativa. Doutrina. Precedentes [...]
STF. Plenário. ADI 2681-MC/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO. 11/9/2002, un. DJ, 25.10.2013.

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 1º, parágrafo único, da Lei Complementar estadual nº 164/98 do Estado de Santa Catarina. Extensão aos servidores inativos e extrajudiciais de aumento remuneratório dado aos servidores do Poder Judiciário do Estado. Emenda aditiva parlamentar a projeto de iniciativa do Poder Judiciário local. Vício de iniciativa. Artigo 96, II, b, da Constituição Federal. Paridade remuneratória entre os servidores ativos e inativos. Alteração e posterior revogação do parâmetro de controle. Não prejudicialidade. Parcial procedência. 1. Ação direta de inconstitucionalidade na qual se impugna dispositivo de lei complementar estadual – oriundo de

emenda aditiva parlamentar a projeto de iniciativa do Poder Judiciário local – que alargou a incidência de aumento remuneratório dado aos servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, a fim de abarcar os servidores inativos e extrajudiciais. [...] 5. O projeto original de reajuste remuneratório proposto pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina não compreendia a extensão do benefício aos servidores extrajudiciais, tendo sido acrescido por emenda apresentada por parlamentar. **A jurisprudência da Suprema Corte, em algumas oportunidades, fixou parâmetros para o exercício do poder de emenda parlamentar relativamente a projeto de lei fruto de iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo ou de órgão detentor de autonomia financeira e orçamentária. São eles: (i) a necessidade de pertinência da emenda com relação à matéria tratada na proposição legislativa e (ii) a máxima de que dela não resulte aumento de despesa pública.** No caso, a extensão do aumento remuneratório aos serventuários extrajudiciais implicou, necessariamente, aumento de despesa com pessoal que não era contemplado no texto original do projeto do Judiciário, nem decorria de regra constitucional automaticamente aplicável. 6. Ação direta julgada parcialmente procedente.

STF. Plenário. ADI 1.835/SC. Rel.: Min. DIAS TOFFOLI. 17/9/2014, maioria.

DJe, 17 out. 2014.

(grifos do autor)

Ressaltou a PGR (2015, p. 15-16) que o Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento da ADI 546/DF, apontou que a “limitação da pertinência temática só faria sentido nas hipóteses em que a iniciativa da lei não fosse do Poder Legislativo. Nos casos de ato legal que parlamentares possam deflagrar, faltaria escopo à restrição”, consoante o seguinte excerto:

No caso, o eminente Relator trouxe um outro argumento, o de que a emenda de que nasceu essa ‘anistia’ não guardava pertinência com o objeto do projeto inicial de iniciativa do Governador. É certo. Mas, a meu ver, **essa restrição só tem razão de ser quando o conteúdo da emenda também é matéria compreendida na reserva de iniciativa do Governador. Quando, ao contrário, ela é – e assim a entendo na espécie – de livre iniciativa do próprio órgão legislativo, não há cogitar do requisito de pertinência, porque o Legislativo mesmo poderia fazer dela objeto de proposição de lei independente.**

(grifo do autor).

A PGR (2015, p. 16-17) lembrou, ainda, o magistério de Clèmerson Merlin Clève³⁰ ao discorrer sobre o procedimento de conversão das Medidas Provisórias:

No procedimento de conversão, o Legislativo pode aprovar emendas (aditivas, modificativas ou supressivas) às medidas provisórias.

³⁰ Apontou o autor a seguinte referência bibliográfica: “CLÈVE, Clèmerson Merlin, *Medidas provisórias*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 203-205, 207 e 208.”

Devem-se considerar as leis de conversão como decorrentes de um procedimento normal de atuação legislativa.

[...]

Dentro dos limites acima apontados, ao Legislativo é dado modificar a medida provisória, adicionando, modificando ou suprimindo dispositivos. [...]

Se é certo que o Constituinte de 1988 não vedou a possibilidade de o Congresso Nacional modificar o texto normativo adotado pela medida provisória, também é certo que não ofereceu condicionamentos expressos a essa faculdade.

Do ponto de vista estritamente constitucional, os limites seriam aqueles que, igualmente, vinculam o Congresso na sua atividade legiferante ordinária (art. 166, §§ 3.º e 4.º, e art. 63, I e II, da CF).

Ratificou, por fim, a PGR (2015, p. 17) o argumento apresentado pela AGU, segundo o qual a existência de Proposta de Emenda à Constituição Federal (PEC) tramitando no Congresso Nacional, que visa disciplinar a questão da pertinência temática, é prova inequívoca de que o texto atual da CF, de 1988 não contempla essa hipótese, a qual tem fundamento na jurisprudência da Suprema Corte.

Desse modo, todos os órgãos que prestaram informações à Suprema Corte foram unânimes em afirmar que não há inconstitucionalidade formal no dispositivo guerreado.

2.2 A constitucionalidade material do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997

Demonstrada no tópico anterior a inexistência de inconstitucionalidade formal no parágrafo único do art. 1º da Lei 9.492, de 1997, a presente seção tem por objetivo refutar a tese da suposta inconstitucionalidade material do dispositivo em epígrafe.

2.2.1 O protesto de CDAs não representa sanção política

O protesto de CDAs não representa sanção política, pois não tem, supostamente, “o único propósito de funcionar como meio coativo de cobrança de dívida tributária”, conforme asseverou a CNI na Inicial³¹ da ADIn 5.135 (2014, p. 9).

Alguns segmentos isolados da doutrina defendem que o protesto de CDA se traduz em sanção política, por ser, em tese, meio coercitivo de pagamento de

³¹ Peça eletrônica nº 2 da ADIn 5135. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4588636>>. Acesso em: 8 jan. 2015.

tributo³². Todavia, esse entendimento não se sustenta, consoante será explorado a seguir.

Mazzei e Signorelli (2013, p. 8), por exemplo, ao examinar detidamente os argumentos contrários ao protesto de CDAs, supostamente por ser uma espécie de sanção política, concluem que essa alternativa extrajudicial não desborda os requisitos legais e princípios constitucionais aplicáveis ao caso concreto, pois não extrapola os limites razoáveis e proporcionais do poder de polícia, inerente à atividade administrativa, a exemplo da interdição de estabelecimento, apreensão de mercadorias e a proibição da aquisição de estampilhas ou de despachar mercadorias nas alfândegas, a que se referem as Súmulas nºs 70, 323 e 547 do Supremo Tribunal Federal:

Após a detida análise dos argumentos expostos pelos que defendem a ilegalidade do protesto extrajudicial da CDA, bem como após o levantamento dos argumentos contrários a essa tese, pode-se concluir pela licitude na utilização do protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa desde que não exista execução fiscal com base nesse título executivo em trâmite. Isso porque o protesto extrajudicial somente pode ser utilizado na condição de meio alternativo à judicialização da cobrança do crédito, privilegiando o acesso à justiça com base em valores como a celeridade, eficiência (diminuição dos custos da cobrança) e menor onerosidade ao devedor. Como demonstrado, o protesto extrajudicial da CDA possui um custo financeiro muito inferior ao custo do ajuizamento de uma execução fiscal. Além disso, o protesto da CDA é menos nocivo à esfera jurídica do devedor (privilegiando a menor onerosidade), haja vista inexistir em seu procedimento a possibilidade da decretação de indisponibilidade ou expropriação de seus bens particulares, diferentemente do que ocorre na execução fiscal.

Instrumentos extrajudiciais de coerção do contribuinte para o pagamento de tributos são necessários quando se busca uma maior eficiência e economia na arrecadação, evitando-se, com isso, uma excessiva e contraproducente judicialização da cobrança. É claro que esses instrumentos extrajudiciais de coerção dos contribuintes devem estar em conformidade com o disposto em nosso ordenamento jurídico, sendo proporcionais e razoáveis dentro da interpretação constitucional. Os meios indiretos de coação apontados pela jurisprudência como ilegais consistem, na verdade, na utilização ilícita pela Administração Pública de suas prerrogativas legais em face dos particulares, lembrando-se que os atos administrativos são dotados de imperatividade e coercibilidade, mormente no que tange ao exercício

³² Vide, a propósito: ASSIS JÚNIOR, Milton Carmo de. As sanções políticas como meio coercitivo de pagamento de tributos e o protesto da CDA: ilegalidade e inconstitucionalidade do art. 25 da lei 12.767/2012. **Revista tributária e de finanças públicas**, São Paulo, v. 21, n. 110, p. 95-108, maio/jun. 2013; HARADA, Kiyoshi. Ineficácia de execução fiscal e o recrudescimento das sanções políticas. **JAM jurídica: administração pública, executivo & legislativo, administração municipal.**, Salvador, BA, v. 17, n. 11, p. 32-34, nov. 2012; e NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. O Protesto de certidão de dívida ativa e o "II Pacto Republicano". **Revista de processo**, São Paulo, v. 37, n. 205, p. 381-408, mar. 2012.

do poder de polícia. A interdição de estabelecimento, a apreensão de mercadorias e a proibição da aquisição de estampilhas ou de despachar mercadorias nas alfândegas são os exemplos constantes nas Súmulas nºs 70, 323 e 547 do Supremo Tribunal Federal, que se referem ao abuso do exercício do poder de polícia, inerente à Administração Pública.

A realização do protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa, desde que já não exista execução fiscal ajuizada com base nesse título executivo, apresenta-se como um bom elemento alternativo na cobrança do crédito público, com caráter nitidamente desburocratizante, que está disponível ao uso da administração pública fazendária sem que isso caracterize ilicitude ou desvio de finalidade.

Dissente-se, apenas, dos autores quando afirmam que o protesto extrajudicial deverá, necessariamente, anteceder à execução da mesma dívida perante o Poder Judiciário. Isso, porque, o princípio da independência entre as instâncias autoriza que o mesmo crédito seja buscado por vias alternativas, administrativa e judicial concomitantemente.

De fato, Moraes (2004, p. 146), ao discorrer sobre as duas vias para a cobrança da Dívida Ativa, lecionam que:

Ambas as vias – amigável e judicial – são independentes uma da outra. O Poder Público pode, se o desejar, utilizar-se das duas vias concomitantemente, fazendo a cobrança passar, primeiramente, perante as autoridades administrativas e, depois, perante as judiciárias. Pode, também, realizar a cobrança diretamente pelo Poder Judiciário, sem prévia cobrança amigável. Regra geral, a via judiciária sucede à amigável.

Nesse sentido, todos os argumentos expostos pela autora da ADIn 5.135, com esteio, supostamente, em julgado e nas supracitadas disposições sumulares da Suprema Corte foram superados com os fundamentos jurídicos em contrário, de que é exemplo a manifestação da PGR (2014, p. 4), cuja Ementa dispõe:

4. O protesto de CDAs não configura sanção política, à luz da jurisprudência do STF segundo a qual sanção política é medida administrativa que inviabilize a atividade econômica, impeça apreciação do Poder Judiciário ou possua contornos desproporcionais.

A postulante funda sua pretensão de ver reconhecida a pecha de sanção política no protesto de CDAs no Voto apresentado pelo Min. Celso de Mello, relator do RE 413.782 - 8.

Segundo a requerente, do citado Voto extrai-se que (2014, p. 10) “a imposição, pelo Fisco, de restrições de índole punitiva, quando fundada tal limitação pela simples inadimplência do contribuinte, revela-se em desconformidade com as

liberdades públicas antes referenciadas.” Em face desse entendimento, diz que tal sucede no protesto de CDAs por “criar restrições ao crédito do contribuinte empresário, embaraça a sua atividade, podendo, diante da falta de crédito, levá-lo à completa estagnação, provocando, por via oblíqua, a sua falência.”

A matéria enfrentada pela Suprema Corte no RE 413.782 - 8 discrepa do tema versado na ADIn 5.135, não havendo razão, portanto, para sufragar a tese de que a coação política versada naquele julgado esteja reproduzida no protesto de CDAs.

Com efeito, o RE em questão discutia a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 19 do Decreto nº 3.017/89 do Estado de Santa Catarina, repetida no art. 143, inciso III, alínea ‘b’ do Anexo 5 da versão posterior do Regulamento do ICMS de Santa Catarina, os quais tinham a seguinte redação:

Art. 19 - Os órgãos da Diretoria de Tributação e Fiscalização poderão:
(...)

IV - proibir a impressão de documentos fiscais para as empresas que estiverem em débito com a Fazenda Estadual, em relação às suas obrigações principal e acessórias.

Art. 143 - Os Órgãos da Diretoria de Administração Tributária poderão:
(...)

III - proibir a impressão de documentos fiscais para:
(...)

b) as empresas que estiverem em débito com a Fazenda Estadual, em relação às suas obrigações principal e acessórias.

É flagrante, *in casu*, a inconstitucionalidade dos dispositivos do Regulamento do Imposto sobre circulação de bens e serviços do Estado de Santa Catarina (ICMS/SC), pois, em suma, o regramento inviabiliza a atividade comercial, impedindo o devedor do Fisco a imprimir documentos fiscais, sem os quais não se pode exercer licitamente sua atividade econômica. É patente, portanto, a presença de sanção política enviesada no comando normativo.

Por conseguinte, entendeu o Min. MARCO AURÉLIO incidir, na espécie, o Verbete 547 da Súmula do STF:

Nota-se a tomada de empréstimo de meio coercitivo, objetivando a satisfação de débito tributário. Em síntese, a legislação local submete o contribuinte à exceção de emitir notas fiscais individualizadas, quando em débito para com o fisco. Entendo conflitante com a Carta da República o procedimento adotado. A Fazenda há de procurar o Judiciário visando à cobrança, via executivo fiscal, do que devido, mostrando-se impertinente recorrer a métodos que acabem inviabilizando a própria atividade econômica, como é o relativo à proibição de as empresas em débito, no tocante a obrigações,

principal e acessórias, vir a emitir documentos considerados como incluídos no gênero fiscal. Imagine-se o que implica, a cada negócio jurídico, ter-se de requerer à repartição fazendária competente a emissão de nota fiscal avulsa. A regência local da matéria abrange previsão incompatível com a ordem natural das coisas, com o princípio constante do parágrafo único do artigo 170 da Carta da República, segundo o qual é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica. Repita-se: na dinâmica da própria atividade desenvolvida, fica inviabilizada a atuação, se aquele que a implementa necessita, caso a caso, de recorrer ao fisco, para a obtenção de nota fiscal avulsa. Em Direito, o meio justifica o fim, mas não este, aquele. Recorra a Fazenda aos meios adequados à liquidação dos débitos que os contribuintes tenham, abandonando a prática de fazer justiça pelas próprias mãos, como acaba por ocorrer, levando a empresa ao caos, quando inviabilizada a confecção de blocos de notas fiscais. De há muito, esta Corte pacificou a matéria, retratando o melhor enquadramento' constitucional no Verbete nº 547 da Súmula: Não é lícito a autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais. A lei estadual contrária, portanto, os textos constitucionais evocados, ou seja, a garantia do livre exercício do trabalho, ofício ou profissão - inciso XIII do artigo 5º da Carta da República - e de qualquer atividade econômica parágrafo único do artigo 170 da Constituição Federal.

A leitura atenta do Voto do relator, entretanto, não autoriza a conclusão a que chegou a requerente da ADIn 5.135. De fato, se é verdade que não se pode tolerar “a imposição, pelo Fisco, de restrições de índole punitiva, quando fundada tal limitação pela simples inadimplência do contribuinte”, ao ponto de inviabilizar a atividade empresarial, o mesmo não sucede com as empresas que têm seus títulos protestados.

O simples protesto de CDAs não impede o livre exercício da atividade empresarial. Aliás, como será visto, essa forma extrajudicial de cobrança da dívida pública é menos onerosa para o contribuinte do que a execução fiscal, por exemplo.

Ademais, ainda que percalços advenham para a atividade empresarial, esse custo, como já mencionado, é inferior aos benefícios auferidos pelo Poder Público e, de resto, por toda a coletividade, que será beneficiada com mais ingressos de recursos nos cofres públicos, em menor espaço de tempo, sobretudo em conjunturas desfavoráveis (inflação, recessão e períodos de baixo crescimento da economia).

Não se deve olvidar, além disso, que o risco comercial é próprio da atividade empresarial. É salutar para a sociedade e atende ao interesse público que somente os bons empresários, aqueles cônscios de sua responsabilidade social, cumpridores de suas obrigações desenvolvam a contento seus empreendimentos. Os maus

pagadores não podem, outrossim, em desfavor dos contribuintes pontuais e cumpridores de suas obrigações, beneficiarem-se de sua própria torpeza.

Vale mencionar, ainda, *ad argumentandum tantum*, que, mesmo que houvesse algum direito fundamental do cidadão-contribuinte sendo ameaçado, por ocasião da apreciação do Recurso extraordinário (RE) 413.782 - 8, o Min. CELSO DE MELLO lembrou que a jurisprudência do STF adverte que “inexistem, em nosso sistema jurídico, direitos e garantias impregnados de caráter absoluto”, conforme havia destacado em outra oportunidade³³, devendo ceder espaço ante o superior interesse da sociedade e a necessidade de ser preservada a liberdade coletiva:

OS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS NÃO TÊM CARÁTER ABSOLUTO.

Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam **de caráter absoluto**, mesmo porque razões de **relevante** interesse público **ou** exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades **legitimam**, ainda que **excepcionalmente**, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, **desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição.**

O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas - e considerado o **substrato ético** que as informa - **permite** que sobre elas **incidam** limitações de ordem jurídica, **destinadas**, de um lado, **a proteger** a integridade do interesse social e, de outro, **a assegurar** a coexistência harmoniosa das liberdades, **pois nenhum** direito **ou** garantia pode ser exercido **em detrimento** da ordem pública **ou com desrespeito** aos direitos e garantias de terceiros.

(RTJ 173/807-808, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)
(grifos do autor)

Em seu Voto, o Min. CELSO DE MELLO destacou que para a ocorrência de sanção política há necessidade que a coerção estatal corresponda à interdição do estabelecimento empresarial ou represente grave restrição ao seu exercício. Não é, pois, qualquer medida de cunho fiscalizatório, acessória da obrigação tributária ou administrativa que implicará a censura judicial:

[...] **o Estado não pode valer-se** de meios indiretos de coerção, **convertendo-os em instrumentos de acertamento** 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.

(grifos do autor)

³³ MANDADO DE SEGURANÇA N° 23.452 - RJ (Tribunal Pleno). Julgado em 16 set. 1999.

Ressalte-se que o erudito Voto do Min. CELSO DE MELLO encontra-se solidamente construído com várias lições doutrinárias sobre o tema, com valiosos exemplos de medidas estatais que são consideradas verdadeiras sanções políticas. Salvo a inscrição em cadastro de inadimplentes, que não consubstancia sanção política, segundo o entendimento que se extrai da jurisprudência da Suprema Corte, nenhuma delas assemelha-se ou se aproxima do protesto de CDAs, tais como:

a) interdição de estabelecimento comercial ou industrial, apreensão de mercadorias, regime especial de fiscalização, recusa de autorização para imprimir notas fiscais, recusa em expedir certidão negativa de débito quando não existe motivação suficiente, suspensão e cancelamento da inscrição do contribuinte no respectivo cadastro: “HUGO DE BRITO MACHADO, ‘**Sanções Políticas no Direito Tributário**’, in Revista Dialética de Direito Tributário nº 30, p. 46/47”;

b) restrições à obtenção de Autorização para Impressão de Documentos Fiscais (AIDF) “EDISON FREITAS DE SIQUEIRA, em obra monográfica **que versou** o tema das chamadas ‘**sanções políticas**’ impostas ao contribuinte inadimplente (‘Débito Fiscal - análise crítica e sanções políticas’, p. 61/62, item 2.3, 2001, Sulina);
e

c) fechamento de unidade econômica: “HELENILSON CUNHA PONTES (‘**O Princípio da Proporcionalidade e o Direito Tributário**’, p. 141/143, item n. 2.3, 2000, Dialética)”.

O protesto de CDAs, ao contrário dessas medidas *retro* assinaladas, não suprime nem inviabiliza os direitos fundamentais do contribuinte, característica fundamental da sanção política, nas palavras do Min. CELSO DE MELLO, constantes do multicitado Voto:

Em suma: a prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental, constitucionalmente assegurados ao contribuinte, pois este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos por este editados.

A respeito do tema, o STF, para apreciar a ADIn 5.135, tem volumoso arsenal de argumentos contrários ao entendimento da Requerente, que considera o protesto de CDAs sanção política. É imperioso, por conseguinte, enumerar essas razões, ainda que de maneira não exaustiva.

A Presidência da República, por intermédio da Advocacia-Geral da União, ao prestar informações ao STF, ressaltou que a melhor doutrina, inclusive a defendida por advogados privados, é “francamente favorável à constitucionalidade do protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa”, tendo ilustrado sua contribuição, trazendo, como exemplo, o magistério de Eduardo Fortunato Bim (AGU, 2014, p. 11-13)³⁴:

Realmente, a origem do protesto é a cambial porque foi previsto em diversas leis comerciais sobre títulos de crédito e falências (quando relacionados a título de crédito). No entanto, o instituto evoluiu e adquiriu nova fisionomia com o passar do tempo. Seu caráter exclusivamente cambiário virou parte da história porque sua fisionomia jurídica foi alterada para admitir o protesto de títulos não cambiários. ... Esse cenário legislativo foi alterado com o advento da Lei 9.429/97 (art. 1º), que admitiu não só o protesto de títulos (cambiais), mas de outros documentos de dívida, alargando o âmbito dos documentos passíveis de protesto: ‘protesto é ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida’. Depois de longa discussão para desvendar o significado do termo ‘outros documentos de dívida’, chegou-se à conclusão de que eles correspondiam a títulos executivos (judiciais ou extrajudiciais), com o que resta superado o primeiro preconceito contra o protesto, qual seja, o de existir preconceito contra protesto tributário só por ele visar o adimplemento do título. Afinal, qualquer protesto facultativo o visa. Se a comprovação da impontualidade fosse tão necessária ao instituto, não haveria o protesto facultativo. ... Autorizar o protesto de CDA via lei local seria uma tautologia jurídica, porque tal faculdade já é garantida pela lei nacional 9.492/97, que confere autorização para o portador do título protestá-lo, seja ele privado ou público. Essa competência é discricionária no protesto facultativo, como é o caso do protesto da CDA. ... é equivocada a compreensão de que o art. 38 da LEF restringiu como único meio de cobrança da dívida ativa a execução fiscal, excluindo, conseqüentemente, o protesto de CDA, por três motivos: I) ele só trata de cobrança judicial da CDA, o que não abarca o seu protesto extrajudicial. II) somente exclui do âmbito da execução fiscal da CDA outros ritos de processo de execução e III) o protesto de CDA não exclui a propositura do executivo fiscal caso ele não surta efeitos, não fazendo do dispositivo da LEF letra morta. ... O único rol do art. 174, parágrafo único, do CTN, é o sobre a interrupção da prescrição. ... O argumento de que a Fazenda não teria legitimidade ou interesse para pedir a falência do devedor não impede o protesto de CDA, uma vez que esse protesto não visou pedido de falência. ... **Se ele fosse sanção política também não estaria à disposição dos particulares**, mormente porque estes não dispõem da supremacia do interesse público, em outras palavras, se não ofendem nenhum direito fundamental do contribuinte quando usado por particulares, porque ofenderiam quando usado pelo Estado!? ... Quanto a não atingir o fim pretendido com o protesto de CDA, essa é uma questão que dificilmente pode ser discutida sem dados precisos sobre a eficácia da

³⁴ Peças Eletrônicas 34 e 45 da ADIn 5135. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4588636>>. Acesso em: 8 jan. 2015.

cobrança dos créditos via execução fiscal. De qualquer forma, infelizmente, o que aparenta não alcançar o seu objetivo atualmente é a execução fiscal, porque seu índice de êxito não alcança a 1%. ... O protesto de CDA também não impede o acesso ao Judiciário. O Contribuinte é livre para recorrer ao Judiciário quando bem entender. ... Não viola a isonomia protestar apenas algum grupo de devedores, cujo critério discricionário é da Administração Tributária, ... **A divulgação inerente ao protesto não viola o sigilo fiscal somente porque expõe os dados constantes da CDA. Tais dados são públicos, por isso os executivos fiscais não correm em segredo de justiça.** ...O protesto de certidão de dívida ativa, tenha ou não origem tributária, é perfeitamente compatível com nosso ordenamento jurídico. ... Portanto, diante do Direito positivo atual, o protesto extrajudicial de CDA é faculdade do Executivo na sua área discricionária de reserva de administração para melhor cobrar a dívida ativa. (In “RDDT” vol. 157, São Paulo: Dialética, out. de 2008, pp. 45 a 67).

(grifos do autor)

A Presidência da República conclui, por conseguinte, que o protesto de CDAs “se harmoniza com os princípios da isonomia, eficiência e economicidade”, e não representa sanção política, uma vez que tais princípios e o art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal exigem que o administrador público se valha dos meios mais efetivos, céleres e menos custosos para a cobrança dos créditos fiscais. Lembra, ainda, que “o protesto extrajudicial reúne todas essas características, sendo mais rápido e barato que a execução fiscal” (CGU, 2014, p. 13).

A AGU (2014, p. 13), ao principiar sua abordagem sobre o tema, louva-se em definição extraída de trecho do “Voto proferido pelo Ministro Relator Joaquim Barbosa, nos autos do Recurso Extraordinário nº 550769. Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 22/05/2013, Publicação em 03/04/2014”, para quem tais sanções se traduzem em “restrições não-razoáveis ou desproporcionais ao exercício de atividade econômica ou profissional lícita, utilizadas como forma de indução ou coação ao pagamento de tributos”. Em suas palavras, anuncia que as sanções políticas são:

[...] imposições ou restrições que podem estar previstas em lei e que impedem ou obstam o exercício de direitos de pessoas físicas ou jurídicas, com a finalidade, muitas vezes velada, de compelir o devedor a pagar o que deve ao Poder Público, sendo geralmente utilizadas nas hipóteses de tributos.

A partir dessa primeira abordagem, é possível afastar a ideia de que o protesto da CDA seria uma sanção política, tendo em vista que essa prática não se apresenta como via oblíqua de cobrança, mas sim como uma forma direta de cobrança extrajudicial.

Por fim, a AGU (2014, p. 13-15), ao reportar-se à ADIn 173 (Relator: Ministro JOAQUIM BARBOSA. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em 25/09/2008. Publicação em 20/03/2009), que sumariza o entendimento da Suprema Corte sobre a matéria, ressalta que o protesto de CDAs não impede o “exercício de atividades econômicas e profissionais lícitas”, não viola o “devido processo legal substantivo”, consistente na “falta de proporcionalidade e razoabilidade de medidas gravosas que se dispõem a substituir os mecanismos de cobrança de créditos tributários” e nem contraria o “devido processo legal manifestado no direito de acesso aos órgãos do Executivo ou do Judiciário”, conforme Ementa do Julgado³⁵.

³⁵ CONSTITUCIONAL. DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO AO JUDICIÁRIO. DIREITO DE PETIÇÃO. TRIBUTÁRIO E POLÍTICA FISCAL. REGULARIDADE FISCAL. NORMAS QUE CONDICIONAM A PRÁTICA DE ATOS DA VIDA CIVIL E EMPRESARIAL À QUITAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS. CARACTERIZAÇÃO ESPECÍFICA COMO SANÇÃO POLÍTICA. AÇÃO CONHECIDA QUANTO À LEI FEDERAL 7.711/1988, ART. 1º, I, III E IV, PAR. 1º A 3º, E ART. 2º.

1. Ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra os arts. 1º, I, II, III e IV, par. 1º a 3º e 2º da Lei 7.711/1988, que vinculam a transferência de domicílio para o exterior (art. 1º, I), registro ou arquivamento de contrato social, alteração contratual e distrato social perante o registro público competente, exceto quando praticado por microempresa (art. 1º, III), registro de contrato ou outros documentos em Cartórios de Registro de Títulos e Documentos (art. 1º, IV, a), registro em Cartório de Registro de Imóveis (art. 1º, IV, b) e operação de empréstimo e de financiamento junto a instituição financeira, exceto quando destinada a saldar dívidas para com as Fazendas Nacional, Estaduais ou Municipais (art. 1º, IV, c) - estas três últimas nas hipóteses de o valor da operação ser igual ou superior a cinco mil Obrigações do Tesouro Nacional - à quitação de créditos tributários exigíveis, que tenham por objeto tributos e penalidades pecuniárias, bem como contribuições federais e outras imposições pecuniárias compulsórias.

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

3. Esta Corte tem historicamente confirmado e garantido a proibição constitucional às sanções políticas, invocando, para tanto, o direito ao exercício de atividades econômicas e profissionais lícitas (art. 170, par. ún., da Constituição), a violação do devido processo legal substantivo (falta de proporcionalidade e razoabilidade de medidas gravosas que se dispõem a substituir os mecanismos de cobrança de créditos tributários) e a violação do devido processo legal manifestado no direito de acesso aos órgãos do Executivo ou do Judiciário tanto para controle da validade dos créditos tributários, cuja inadimplência pretensamente justifica a nefasta penalidade, quanto para controle do próprio ato que culmina na restrição. É inequívoco, contudo, que a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal não serve de escusa ao deliberado e temerário desrespeito à legislação tributária. Não há que se falar em sanção política se as restrições à prática de atividade econômica objetivam combater estruturas empresariais que têm na inadimplência tributária sistemática e consciente sua maior vantagem concorrencial. Para ser tida como inconstitucional, a restrição ao exercício de atividade econômica deve ser desproporcional e não-razoável.

4. Os incisos I, III e IV do art. 1º violam o art. 5º, XXXV da Constituição, na medida em que ignoram sumariamente o direito do contribuinte de rever em âmbito judicial ou administrativo a validade de créditos tributários. Violam, também o art. 170, par. ún. da Constituição, que garante o exercício de atividades profissionais ou econômicas lícitas. Declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, I, III e IV da Lei 7.711/988. Declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento dos parágrafos 1º a 3º e do art. 2º do mesmo texto legal. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. SANÇÃO POLÍTICA. PROVA DA QUITAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS NO ÂMBITO DE PROCESSO LICITATÓRIO. REVOGAÇÃO DO ART. 1º, II DA LEI 7.711/1988 PELA LEI 8.666/1993. EXPLICITAÇÃO DO ALCANCE DO DISPOSITIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONHECIDA QUANTO AO PONTO.

Segundo o órgão defensor da União (AGU, 2014, p.

De início, descabe sustentar que o protesto da CDA inviabiliza a livre prática de atividade econômica lícita. Afinal, mesmo com o protesto em questão, a atividade empresarial do devedor pode continuar sendo exercida normalmente. Ou seja, o instituto contestado na presente ação não impõe óbices à continuidade da atividade empresarial, sendo desprovido, pois, alegar que o protesto da CDA, em razão desse motivo, caracterizar-se-ia como sanção política. Desse modo, não há que se falar em afronta ao disposto nos artigos 5º, inciso XIII; 170, inciso III e parágrafo único; e 174, todos da Lei Maior.

A título de exemplo, nota-se que a situação dos autos é totalmente distinta daquela que ensejou a edição da Súmula 70 dessa Suprema Corte, segundo a qual “*é inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo*”. Ora, no caso do verbete sumular mencionado, repudia-se a interdição do estabelecimento para forçar o devedor a pagar tributo. Com o estabelecimento interdito, de fato, não se pode exercer atividade econômica lícita. O protesto da CDA, ao contrário, em nada afeta a atividade desenvolvida, razão pela qual mostra-se compatível com os parâmetros constitucionais anteriormente mencionados.

Do mesmo modo, não merece guarida a suposta afronta ao direito de acesso ao Poder Judiciário, previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Carta Magna. Registre-se que débito ensejador da inscrição em dívida ativa pode ser contestado judicialmente, sendo certo que o protesto da CDA não constitui obstáculo ao acesso ao Poder Judiciário.

O fato de o crédito público, eventualmente, ser constituído de modo unilateral não retira a legitimidade de sua exigência ou do protesto da certidão que o expressa. Afinal, se o crédito é unilateralmente constituído, é porque há norma legal a respaldar tal conduta. Além disso, as execuções fiscais também podem ser utilizadas para a cobrança de créditos constituídos unilateralmente e, nem por isso, a autora contesta o referido instrumento. Ao contrário, a execução fiscal é apontada pela requerente como o mecanismo já existente que afastaria a possibilidade de coexistência do protesto em questão.

Por fim, cumpre refutar a ideia de que o protesto da CDA vulnera o princípio da proporcionalidade. O referido princípio, geralmente associado à ideia de razoabilidade, constitui postulado constitucional autônomo, cuja sede material reside na disposição da Carta da República que prevê a garantia do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV, da Lei Maior). Para aferir a compatibilidade do protesto da CDA com a ideia de proporcionalidade, deve-se avaliar a observância

5. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, em relação ao art. 1º, II da Lei 7.711/1988, na medida em que revogado, por estar abrangido pelo dispositivo da Lei 8.666/1993 que trata da regularidade fiscal no âmbito de processo licitatório. 6. Explicação da Corte, no sentido de que a regularidade fiscal aludida implica "exigibilidade da quitação quando o tributo não seja objeto de discussão judicial" ou "administrativa". Ações Diretas de Inconstitucionalidade parcialmente conhecidas e, na parte conhecida, julgadas procedentes.

ADI 173 / DF - DISTRITO FEDERAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgamento: 25/09/2008 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-053 DIVULG 19-03-2009 PUBLIC 20-03-2009 EMENT VOL-02353-01 PP-00001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+173%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+173%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bc9z9sk>>. Acesso em: 12 maio 2015

de três subprincípios que a compõem: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

No que tange à adequação, que leva em conta a aptidão da conduta adotada para atingir os fins visados, não há dúvidas de que o protesto da CDA observa tal requisito. Afinal, o instrumento de protesto da CDA, que já vinha sendo utilizado mesmo antes da inserção do parágrafo único no artigo 1º da Lei nº 9.492/97, tem sido um mecanismo de indiscutível eficiência na recuperação do crédito público. Além disso, a relevância do protesto da CDA mostra-se ainda mais evidente quando tal mecanismo é empregado na busca de créditos de pequena monta, os quais não justificam, sob a ótica da relação custo-benefício, o ajuizamento de execução fiscal.

No tocante ao subprincípio da necessidade, que exige que a medida adotada seja a menos gravosa para a consecução dos fins colimados, também não há o que se contestar quanto ao protesto da CDA. Sabe-se que o protesto é bem menos oneroso para o devedor do que a execução fiscal, apontada pela requerente como o meio legítimo de cobrança dos valores devidos ao Poder Público. Cumpre destacar, por exemplo, que a execução fiscal gera a possibilidade de penhorar os bens do devedor ou torná-los indisponíveis, além de permitir sua expropriação, o que já demonstra sua maior gravidade em face do protesto.

Ademais, a par do protesto mostrar-se mais eficiente na recuperação do crédito público, caracteriza-se como meio menos oneroso para o próprio Estado, que não precisa movimentar a máquina judiciária para obter valores que lhe são devidos.

Por fim, quando se verifica a proporcionalidade em sentido estrito, deve-se proceder à ponderação dos valores envolvidos no conflito, cotejando suas vantagens e desvantagens.

No caso do protesto da CDA, há, de um lado, o interesse da coletividade na arrecadação eficiente de valores devidos à Fazenda Pública, os quais custearão as necessidades coletivas. Do outro lado, emerge o suposto direito dos devedores de que seus débitos não sejam tornados públicos, circunstância que acaba acelerando o processo de quitação de dívidas. Nessa disputa, deve prevalecer o interesse público, atrelado à ideia de eficiência administrativa.

De feito, não se pode tutelar a pretensão autoral, que se apresenta quase como um pedido de reconhecimento de um alegado direito a não pagar débitos devidos ao Estado. Afinal, ao sustentar que apenas a execução fiscal se coloca à disposição do Poder Público na recuperação de seus créditos, a autora pretende que se mantenha um cenário de inadimplência reiterada, provocado justamente pela ineficiência do modelo de execução fiscal.

Em síntese, seja por não configurar uma forma enviesada de cobrança do crédito público, seja por não preencher os requisitos fixados por esse Supremo Tribunal para que se caracterize uma sanção política, o protesto da CDA não ofende o Texto Constitucional.

Ainda sobre esse ponto, cumpre realçar que o pretendido reconhecimento da natureza de sanção política imputada ao protesto da CDA mostra-se incoerente com o fato de tal instituto ser utilizado, sem qualquer contestação, por particulares. Não há razão plausível para justificar o tratamento diferenciado pretendido, protegendo o crédito particular de modo mais eficiente do que o crédito público.

Como se percebe, o protesto da certidão de dívida ativa apresenta-se como um importante instrumento de concretização da eficiência na

recuperação de créditos públicos. A execução fiscal é apenas mais um modo de obtenção dos valores devidos ao Poder Público, não havendo dispositivos na Carta Magna que impeçam o aperfeiçoamento da atuação estatal na captação de seus recursos, tendo em vista, inclusive, a previsão da eficiência da Administração como princípio constitucional expresso. Uma gestão fiscal responsável pressupõe a efetiva arrecadação dos valores a que faz jus o Estado, de modo que o legislador, no caso dos autos, apenas tomou expressa medida anteriormente adotada e de comprovada eficácia na consecução desse desiderato estatal.

A PGR (2015, p. 21-29), em sua manifestação nos autos da ADIn 5.135, desenvolve sua defesa retomando as lições extraídas da sobredita ADIn 173, que, segundo o representante máximo do *Parquet* Federal, “deu novos contornos jurídicos ao conceito vago de sanção política, frequentemente usado de maneira mistificadora”. Noutras palavras, segundo a PGR, o entendimento da Suprema Corte, a partir da ADIn 173, atualizou o seu entendimento cristalizado sobre a matéria por meio de suas Súmulas 70, 323 e 547, *in verbis*:

Súmula 70

É INADMISSÍVEL A INTERDIÇÃO DE ESTABELECIMENTO COMO MEIO COERCITIVO PARA COBRANÇA DE TRIBUTOS.

Data de Aprovação Sessão Plenária de 13/12/1963

Fonte de Publicação Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal – Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 56.

Referência Legislativa Decreto-Lei 960/1938, art. 1º, art. 6º.

Precedentes

RMS 9698

PUBLICAÇÕES: DJ DE 5/11/1962 RTJ 24/21

RE 39933

PUBLICAÇÕES: DJ DE 11/12/1958 RTJ 17/172

Disponível

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=70.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso

em: 12 maio 2015.

Súmula 323

É INADMISSÍVEL A APREENSÃO DE MERCADORIAS COMO MEIO COERCITIVO PARA PAGAMENTO DE TRIBUTOS.

Data de Aprovação Sessão Plenária de 13/12/1963

Fonte de Publicação Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal – Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 143.

Referência Legislativa Decreto-Lei 960/1938, art. 1º, art. 6º.

Precedentes

RE 39933 segundo

PUBLICAÇÕES: DJ DE 13/4/1961 RTJ 17/172

Disponível

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=323.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso

em: 12 maio 2015.

Súmula 547

NÃO É LÍCITO À AUTORIDADE PROIBIR QUE O CONTRIBUINTE EM DÉBITO ADQUIRA ESTAMPILHAS, DESPACHE MERCADORIAS NAS ALFÂNDEGAS E EXERÇA SUAS ATIVIDADES PROFISSIONAIS.

Data de Aprovação Sessão Plenária de 03/12/1969

Fonte de Publicação DJ de 10/12/1969, p. 5935; DJ de 11/12/1969, p. 5951; DJ de 12/12/1969, p. 5999.

Republicação: DJ de 11/6/1970, p. 2383; DJ de 12/6/1970, p. 2407; DJ de 15/6/1970, p. 2439.

Referência Legislativa Constituição Federal de 1946, art. 141, § 14.

Constituição Federal de 1967, art. 150, § 23.

Emenda Constitucional 1/1969, art. 153, § 23.

Decreto-Lei 5/1937, art. 1º.

Decreto-Lei 42/1937, art. 1º.

Decreto-Lei 3336/1941, art. 2º.

Precedentes

RE 63045

PUBLICAÇÕES: DJ DE 8/3/1968 RTJ 44/422

RE 60664

PUBLICAÇÕES: DJ DE 31/5/1968 RTJ 45/629

RE 63047

PUBLICAÇÃO: DJ DE 28/6/1968

RE 64054

PUBLICAÇÕES: DJ DE 26/4/1968 RTJ 44/776

Disponível

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=547.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso

em: 12 maio 2015.

A fim de conspurcar a tese defendida na Inicial sobre a suposta classificação do protesto de CDAs como espécie de sanção política, a PGR (2015, p. 23-24) lança as seguintes ideias iniciais, a partir do entendimento extraído da ADIn 173:

Sanções políticas, de acordo com esse correto entendimento, seriam medidas da administração pública que inviabilizem de forma ilegítima a atividade econômica lícita, criem óbice inaceitável ao direito de acesso ao Judiciário ou cuja utilização seja desproporcional. Protesto de certidão de dívida ativa não guarda relação com nenhuma dessas facetas que caracterizam sanção política. Trata-se unicamente de forma legal e apropriada de tornar de conhecimento público dívida de contribuinte e de estimular o adimplemento do crédito tributário, de maneira em tudo análoga ao que ocorre com dívidas privadas. O fato de ser o erário o credor do título protestável não guarda diferença essencial frente aos demais títulos, e não há óbice jurídico nem ético a que o poder público possa valer-se desse mesmo caminho para satisfação de seus créditos.

A medida não impede continuidade de atividade econômica, assim como não há impedimentos decorrentes do protesto de dívidas privadas. Protesto de títulos e documentos de dívida públicos ou

privados possuem mesmos efeitos jurídicos.

Tampouco há afastamento da apreciação de lesão ou ameaça de lesão a direito por parte do Poder Judiciário. Protesto de CDA não impede que discussão pertinente ao débito seja judicializada. O mesmo ocorre entre credores e devedores particulares. Uma vez protestada a dívida, permanece incólume o direito de acionar o Judiciário para examinar qualquer litígio, pelos meios processuais adequados.

Por fim, protesto dessas certidões não caracteriza medida desproporcional, pois, ao contrário, gera efeitos menos danosos (inclusive do ponto de vista econômico) ao devedor do que o processamento de execução fiscal.

A seguir, a PGR (2015, p. 24-27) lembrou a mudança de entendimento do STJ a respeito do tema, por meio do paradigmático já citado REsp 1.126.515/PR, mediante o qual “concluiu pela viabilidade e legalidade da medida, abordando muitos dos aspectos suscitados pela requerente” na ADIn 5.135.

Demostrou ainda a PGR (2014, p. 27-28), que não se sustenta a tese defendida pela requerente, segundo a qual “o Supremo Tribunal Federal refutaria qualquer medida de restrição aplicada a devedor.” Tal argumento, segundo a PGR, não deve prosperar, pois há vários exemplos de restrições legais ao devedor, que, entretanto, não são consideradas sanções políticas e, portanto, constitucionais:

Tem-se, por exemplo, a declaração de constitucionalidade do art. 6.º da Medida Provisória 1.442, de 10 de maio de 1996, sucessivamente reeditada e posteriormente convertida na Lei 10.522, de 19 de julho de 2002, que tornava obrigatório consulta prévia ao Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) por órgãos da administração federal, direta e indireta, para realização, entre outros, de operação de crédito que envolva recursos públicos; concessão de incentivos fiscais e financeiros; celebração de convênio, acordo ou contrato que envolva recursos públicos.

A doutrina majoritária, corroborando os pareceres e manifestações supracitados, também afasta o suposto Brandão (2011)³⁶, também ressalta que são improcedentes as alegações que consideram o protesto sanção política. O autor sustenta sua opinião secundado na previsão legal do procedimento, bem como no seu menor poder cogente, quando comparado com a execução fiscal:

Não se pode dizer que o protesto importa em coação e constrangimento. Trata-se seja um procedimento previsto em lei como o é a execução, inclusive a fiscal. Se os provocasse, as execuções – civil ou fiscal – causariam muito maior coação e constrangimento porque têm mais e maior força cogente: o intimado da indicação do título para ser protestado pode

³⁶ BRANDÃO, Mário Alberto. **Protesto da Certidão da Dívida Ativa (CDA):** Opção ágil e legal. 10/03/2011. Disponível em: <<http://www.protestodetitulos.org.br/#:4>> Acesso em: 1 jan. 2015.

simplesmente não acatar a intimação, deixando de pagá-lo, e o procedimento acaba na lavratura do protesto; já o devedor, na execução, citado para pagar em 24 horas – e a citação é um ato com muito mais força que a intimação de protesto – tem que se defender através de advogado ou fica revel, e, de qualquer modo, a execução prossegue com a penhora - a defesa só pode ser apresentada por embargos após a penhora – que, se julgada subsistente, importa na perda dos bens penhorados que vão à licitação pública. A execução é um procedimento com força executória, pois se destina a privar o devedor de seus bens, enquanto o protesto apenas o intima a pagar sob pena de o título ser protestado.

2.2.2 O protesto de CDAs não vitupera o devido processo legal, resguardando incólume o princípio de inafastabilidade de acesso ao Poder Judiciário

O instrumento questionado não vitupera o devido processo legal de que trata o art. 5º, inciso LV da Carta Política, pois não se trata de “mera forma de execução indireta”, consoante aduz a autora da ADIn 5.135 (2014, p. 9), razão pela qual não contrasta com o princípio da inafastabilidade de acesso ao Poder Judiciário, consubstanciado no art. 5º, inciso XXXV, da Carta Magna³⁷.

De acordo com Branco (MENDES, 2009, p. 317), o acesso ao Judiciário, de fato, trata-se de direito fundamental do cidadão, que, entretanto, exige para sua configuração “a inviabilidade ou uma especial dificuldade de acesso ao Judiciário.” Assim também entende Mendes (2009, p. 1147).

Como já mencionado, o protesto de CDAs não retira do contribuinte a possibilidade de questionar tanto o procedimento quanto o mérito da cobrança na esfera judicial. Tal medida extrajudicial, portanto, não tem o condão de retirar-lhe a “proteção judicial efetiva”, como assegura Branco (MENDES, 2009, p. 974).

2.2.3 O protesto de CDAs não afronta os direitos fundamentais dos cidadãos-contribuintes, assegurando a aplicação dos princípios constitucionais da igualdade e da proporcionalidade

Se ao cidadão comum e às pessoas jurídicas privadas assistem o direito de fazer uso do protesto, não faria sentido, soando até antijurídico e inconstitucional privar as pessoas jurídicas de direito público interno de se utilizarem do mesmo procedimento.

³⁷ XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Na verdade, considerando o notório interesse público envolvido, tem-se que maior razão teria a Fazenda Pública de fazer uso de tal mecanismo extrajudicial de cobrança do crédito público.

Por essa razão, assiste razão ao professor Macabu (2014, p. 120) ao sentenciar ser “inaceitável que a Fazenda Pública seja privada de um instrumento legal e legítimo”, o qual se encontra “franqueado a todos os particulares, cumprindo-se os princípios da eficiência, economicidade, proporcionalidade, menor onerosidade da execução e preservação da empresa”.

O protesto de CDAs, igualmente, não afronta os direitos fundamentais dos cidadãos-contribuintes, como afirma a CNI (2014, p. 9-10), pois assegura a plena vigência, eficácia e efetividade do princípio constitucional da proporcionalidade.

De acordo com Barroso e Barcellos (2003, p. 15), o princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade, termos empregados de maneira fungível pelos autores, devem ser entendidos nas suas dimensões: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Tais elementos possuem os seguintes contornos jurídicos:

Em resumo sumário, o princípio da razoabilidade permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: a) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado (*adequação*); b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo menos gravoso para chegar ao mesmo resultado (*necessidade/vedação do excesso*); c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha (*proporcionalidade em sentido estrito*). O princípio pode operar, também, no sentido de permitir que o juiz gradue o peso da norma, em uma determinada incidência, de modo a não permitir que ela produza um resultado indesejado pelo sistema, assim fazendo a justiça do caso concreto.

A propósito, colhe-se do já mencionado Parecer PGFN/CDA/Nº 537/2013 (PGFN, 2013, p. 24-25 – grifos do autor):

72. Daí porque a atividade de encaminhamento das certidões de dívida ativa a protesto pela PGFN, além basear-se na legislação infraconstitucional de estilo, também encontra fundamento na Constituição de República. E nem se venha afirmar que tal procedimento destoa das chamadas regras de proporcionalidade. Como muito bem expandido na já citada INFORMAÇÃO/PGFN/CDA de nº 86/2012 da lavra do eminente Procurador Adriano Chiari da Silva:

‘o protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa também encontra assento no princípio da proporcionalidade, composto por três

subprincípios que lhe dão funcionalidade: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

60. *Em seu aspecto da adequação há que se verificar a adoção de medidas apropriadas à consecução dos fins da lei, o que implica a escolha do meio apto a produzir o resultado pretendido pela lei, trata-se de uma relação de adequação meio-fim. Nesse ponto, a experiência tem revelado a completa **adequação** do protesto extrajudicial como meio eficiente para a recuperação do crédito público, protegendo-se de forma apropriada o **interesse público (equilíbrio fiscal)**.*

61. *O segundo aspecto refere-se ao princípio da **necessidade** que compreende a ideia de que a medida tomada, entre aquelas aptas à consecução do fim pretendido, é o meio menos gravoso para o indivíduo ou para a sociedade. E aqui, cabe asseverar que o protesto é, estreme de dúvidas, **medida menos gravosa do que a própria execução fiscal** que culminará com a constrição e a expropriação do patrimônio do devedor, além de evidenciar ser meio menos oneroso ao Estado comparando-o com a movimentação da máquina judiciária, com mão-de-obra extremamente qualificada, para tal mister. Em resumo: para determinados créditos **não há alternativa mais eficiente do que o protesto da CDA** para os fins de arrecadação perseguidos pela Administração Tributária.*

62. *Por último, a análise da **proporcionalidade** em sentido estrito exige o cotejamento e a ponderação entre os bens jurídicos em jogo e suas vantagens e desvantagens, em um juízo de valoração do operador do direito. E também nesse aspecto, os interesses de toda a coletividade na arrecadação de créditos necessários para o fomento de atividades e serviços públicos se sobrepõem, sem dúvida, aos interesses privados de não serem revelados ao domínio público informações de seus débitos, praxe comercial essa já difundida no mercado para as obrigações civis e comerciais. Ademais, não se tratam de informações que atingem aspectos da vida privada ou da privacidade do indivíduo, pois se tratam de informações públicas constantes em um cadastro público da dívida ativa, não cobertas pelo manto do sigilo fiscal, nos termos do art. 198, §3º, do Código Tributário Nacional – CTN. **Isto é: cobra-se com menos custo e mais eficiência (interesse da sociedade como um todo) sem qualquer violação a direito fundamental do devedor**’. (destaques originais)*

De fato, assiste razão aos pareceristas. Com efeito, o protesto de CDAs não ofende o princípio da proporcionalidade, pois se trata de medida adequada ao Fisco, já que se cuida de instrumento eficiente na recuperação dos haveres públicos, máxime diante da absoluta incapacidade do Poder Judiciário de dar vazão à enxurrada crescente de ações fiscais, que se acumulam nos tribunais. Tal instrumento também preenche o requisito da necessidade, pois se trata de meio menos gravoso, tanto para a Administração quanto para o contribuinte/devedor, atendendo aos princípios da eficiência e da economicidade. E, por fim, atende ao subprincípio da

proporcionalidade em sentido estrito, uma vez que os resultados auferidos, por serem altamente promissores para a sociedade, colaborando com os ideais de justiça social, superam, em muito, eventuais dissabores oriundos do título protestado (publicidade, restrição ao crédito entre outros).

2.2.4 O protesto de CDAs não inviabiliza a prática de atividade econômica lícita, tampouco a liberdade do exercício profissional

O protesto de CDAs não inviabiliza a prática de atividade econômica lícita, tampouco a liberdade do exercício profissional, de que tratam, respectivamente, os arts. 170, parágrafo único e 5º, inciso XIII, da CF, de 1988³⁸.

A cobrança extrajudicial por meio do protesto de CDAs é menos onerosa e coercitiva para o contribuinte do que a execução judicial. Prova desse fato é a possibilidade de penhora dos bens do devedor. Assim como o procedimento extrajudicial, a cobrança judicial também torna público dados sobre o devedor e de sua dívida. Nesse passo, se não se alega que a execução judicial inviabiliza a atividade econômica, não há como atribuir essa mácula ao protesto cartorário.

2.2.5 O protesto de CDAs não se divorcia do princípio constitucional da legalidade

A doutrina pátria vem se consolidando na defesa da legalidade e da constitucionalidade do protesto da dívida ativa.

Macabu (2014, p. 108-121), por exemplo, aponta e desqualifica, um por um, todos os argumentos contrários à admissibilidade de protesto da CDA da Fazenda Pública, a exemplo, da suposta e equivocada alegação de ausência de previsão legal, da suposta falta de interesse jurídico do ente estatal e do suposto “abuso de direito por parte da Fazenda Pública, tendo como fundamento o fato de que o protesto da

³⁸ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Art. 5º [...]

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

certidão de dívida ativa dá publicidade ao inadimplemento, o que configuraria constrangimento desnecessário ao devedor” (2014, p. 108).

Souza, por sua vez, (2011, p. 206), assevera que “A apresentação das certidões de dívida ativa aos serviços de protesto constitui meio legal de buscar a satisfação da dívida inscrita, sendo concedido prazo ao devedor para defesa.”

Venosa (2005, p. 490), por seu turno, destaca que com a edição da Lei 9.492/1997, “O legislador inova e moderniza o conceito de protesto, ao permitir que também outros documentos de dívida possam ser protestados.”

Ainda de acordo com esse civilista (2005, p. 494), o novo diploma legal não rompeu com a tradição histórica do instituto. Com efeito, o autor manifesta o entendimento segundo o qual a inserção da expressão “outros documentos de dívida” no art. 1º da Lei 9.492/1997 não deve ter entendimento extremado, para que apenas compreendam os títulos executivos judiciais e extrajudiciais, pois, a exemplo dos títulos cambiários e cambiariformes, possuem os requisitos de certeza, liquidez e exigibilidade do crédito. A propósito, anota o autor:

Considerando que o protesto de origem cambiária sempre foi utilizado para títulos representativos de dívida líquida e certa que autorizam a ação de execução, essa mesma teleologia deve ser aplicada a esses outros documentos citados pela novel lei. Desse modo, embora haja quem à primeira vista possa sufragar opinião mais extensiva, o dispositivo do art. 1º deve ser interpretado restritivamente, no sentido de que o protesto é utilizável somente para os títulos cambiários e para os demais títulos executivos judiciais e extrajudiciais, que estão elencados nos arts. 584 e 585 do Código de Processo Civil, como defende Hélia Márcia Gomes Pinheiro (2001:20). (VENOSA, 2005, p. 494)

É nesse sentido o ensinamento de Wolffenhüttel (*apud* VENOSA, 2005, p. 494-495):

A posição que ocupa espaço, hodiernamente, é no sentido de que o legislador, ao se referir a ‘outros documentos de dívida’, fez alusão a qualquer documento de dívida passível de execução, ou seja, que este documento seja líquido, certo e exigível. Portanto, infere-se que uma das inovações introduzidas pela Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, diz respeito à amplitude dos títulos sujeitos a protesto cambiário, uma vez que a lei referiu-se a ‘outros documentos de dívidas’, não restringindo, portanto, a prática deste ato específico aos títulos de crédito e contas judicialmente verificadas, como ocorria anteriormente ao advento desta legislação.

Souza (2011, p. 185) partilha o mesmo entendimento. Segundo esse autor, “A lei em foco trouxe diversas inovações, mas sem dúvida a maior delas está no

dispositivo em questão: alargou o campo de atuação dos serviços de protesto, admitindo a apresentação de outros documentos além dos títulos de crédito”.

Segundo o mestre (SOUZA, 2011, p. 185-186), contrapondo-se ao entendimento restritivo de alguns autores, a exemplo de Venosa, deve ser dado interpretação extensiva ao dispositivo, tendo em vista que i) “a lei foi editada no momento em que a busca por meios mais simples, rápidos e menos onerosos para os interessados solucionarem conflitos de interesses é evidente”; ii) “não há palavras inúteis na lei”. Além disso, “não há qualquer disposição inserta na Lei n. 9.492/97, ou em outra lei, que prescreva limite ao conceito de documento de dívida”; e iii) a interpretação gramatical e literal, segundo a qual “Qualquer meio de prova escrita que comprove a existência de uma relação creditícia, líquida e certa, há de ser admitido como documento de dívida, sujeito às normas da Lei n. 9.492/97”.

O protesto de CDAs, aos poucos, vem ganhando confiança e, cada vez mais, adesão do público interessado. Nesses termos, Macabu (2014, p. 116-177) elenca extenso rol de legislação e normatização³⁹ que dão o necessário suporte jurídico a todos os protestos lavrados antes da vigência do § 1º do art. 1º da Lei 9.492, de 1997, por meio da promulgação da Lei 12.767, de 2012.

Desse modo, é forçoso concluir que mesmo antes da alteração promovida pela Lei 12.767, de 2012 no § 1º do art. 1º da Lei 9.492, de 1997, inclui-se entre o rol dos documentos de dívida a Certidão de Dívida Ativa, pois se trata de título executivo extrajudicial, como consta expressamente do inciso VII do art. 585 do CPC, com a redação dada pela Lei nº 11.382, de 2006, *in verbis*:

Art. 585. São títulos executivos extrajudiciais: (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

³⁹ Segundo o autor (MACABU, 2014, p. 116-117):

[...] o protesto da dívida ativa da Fazenda Pública está autorizado no Decreto Federal n. 3.048/99, art. 245, § 3º (INSS); igualmente pela Portaria n. 321/2006, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), e pela Portaria Interministerial (Ministério da Fazenda e AGU) n. 574-A, de 20 de dezembro de 2010 (DOU, seção 1, de 4-1-2011), a qual autoriza o protesto da dívida ativa da União, suas autarquias e fundações públicas, independentemente de valor. Também as seguintes normas seguem a mesma direção: Lei n. 5.351/2008, do Estado do Rio de Janeiro; Lei n. 19.971/2011 (altera a Lei n. 5.724/2004), de Minas Gerais; Lei n. 13.376/2003, do Ceará; Lei n. 9.159/2004, da Bahia; Lei n. 8.612/2004, do Rio Grande do Norte; Lei Complementar n. 74/2005, de Pernambuco; Lei n. 5.533/2005, do Piauí; Lei n. 13.160/2008, de São Paulo; Código de Normas, art. 726, do Espírito Santo; Consolidação das Normas Gerais da Corregedoria-Geral da Justiça relativas ao Foro Extrajudicial (Provimento n. 02/2009), do Mato Grosso; Provimento/GGJ n. 15/2011, do Piauí; Código de Normas, de Santa Catarina, e Código de Normas da Corregedoria (Provimento n. 1/2009), de Roraima. Nos outros estados, foi firmado Convênio dos Institutos de Estudos de Protesto Estaduais com a AGU/PGU/PRU/PU/PGF, permitindo o protesto das CDAs, como no Rio Grande do Sul (PRU 4ª R, em 18-11-2011); Amazonas (PU/AM, em 26-10-2011); Paraíba (PU/PB, em 18-8-2011) e Tocantins (PU/TO, em 17-5-2011).

I - a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque; (Redação dada pela Lei nº 8.953, de 13.12.1994)

II - a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor; o documento particular assinado pelo devedor e por duas testemunhas; o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública ou pelos advogados dos transatores; (Redação dada pela Lei nº 8.953, de 13.12.1994)

III - os contratos garantidos por hipoteca, penhor, anticrese e caução, bem como os de seguro de vida; (Redação dada pela Lei nº 11.382, de 2006).

IV - o crédito decorrente de foro e laudêmio; (Redação dada pela Lei nº 11.382, de 2006).

V - o crédito, documentalmente comprovado, decorrente de aluguel de imóvel, bem como de encargos acessórios, tais como taxas e despesas de condomínio; (Redação dada pela Lei nº 11.382, de 2006).

VI - o crédito de serventuário de justiça, de perito, de intérprete, ou de tradutor, quando as custas, emolumentos ou honorários forem aprovados por decisão judicial; (Redação dada pela Lei nº 11.382, de 2006).

VII - a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei; (Redação dada pela Lei nº 11.382, de 2006).

VIII - todos os demais títulos a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva. (Incluído pela Lei nº 11.382, de 2006).

A suposta e equivocada alegação de ausência de previsão legal foi superada com a alteração promovida no art. 1º da Lei 9.492, de 1997 pela Lei 12.767, de 2012, *in verbis*:

Como resultado de todo esse processo que perdurou mais de quinze anos, desde a edição da Lei n. 9.492/97, e por meio do qual se construíram os fundamentos jurídicos que sempre demonstraram cabalmente a legalidade do protesto das CDAs, estando a União sensível à integralidade do contexto acima dissecado, foi promulgada a Lei Federal n. 12.767/2012 (DOU 28-12-2012), que introduziu o parágrafo único no art. 1º da Lei de Protestos, dissipando decisivamente as objeções que se faziam quanto à legalidade do protesto das certidões de dívida ativa, principalmente àquelas que tinham como fulcro a ausência de suporte legal. A redação vigente ficou da seguinte forma:

“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 n. 12.767, de 2012)”. (MACABU, 2014, p. 120).

Desse modo, se a redação anterior da Lei Federal 9.492/1997 já assegurava legalidade ao protesto de CDAs, pois incluía entre os títulos passíveis de serem protestados “outros documentos de dívidas”, com a alteração promovida pela

Lei 12.767, de 2012, não há mais dúvida a respeito, vez que o parágrafo único do art. 1º estabelece que “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”.

Ademais, o emprego desse meio alternativo de cobrança dos créditos dos entes públicos contribui para que haja a efetiva arrecadação de tributos dos entes estatais interessados, consoante previsão contida no art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): “Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”. Ao comentar tal dispositivo, lecionam Lamanauskas e Neto (2014, p. 161) que “além da previsão orçamentária que decorre principalmente das fontes de arrecadação de tributos, a efetiva entrada de numerário nos cofres públicos também é elemento componente da responsabilidade fiscal”.

2.2.6 O protesto de CDAs cumpre os princípios constitucionais da eficiência, celeridade e da economicidade

Além de dar concretude ao princípio constitucional da legalidade, o protesto de CDAs atende ao princípio constitucional da eficiência, elevado a essa condição no *caput* do art. 37 da CF, de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

De acordo com Santos (2013, p. 15), “O princípio da eficiência administrativa é um valor constitucional, atributo da Administração Pública para cumprimento das expectativas de um Estado democrático de Direito e referencial para atendimento do interesse público.”

Para Coelho (2009, p. 884), o princípio da eficiência “consubstancia a exigência de que os gestores da coisa pública não economizem esforços no desempenho dos seus encargos, de modo a otimizar o emprego dos recursos que a sociedade destina para a satisfação das suas múltiplas necessidades (...).”

Segundo Moraes (2013, p. 781), a alteração do texto constitucional pretendeu “garantir maior qualidade na atividade pública e na prestação dos serviços públicos”.

De acordo com Júnior e Nery (2009, p. 357), “As atividades do poder público devem ser praticadas com eficiência, atingindo seu objetivo com menor

dispêndio de tempo e de recursos financeiros, bem como com maior nível de satisfação e de utilidade possível.”

Ainda de acordo com tais autores, sujeitam-se ao princípio da eficiência tanto o Estado quanto os agentes ou servidores públicos que agem em seu nome, os quais, inclusive, podem ser responsabilizados administrativamente por conduta ineficiente (JÚNIOR; NERY, 2009, p. 357).

A correta interpretação do art. 236 da CF, de 1988⁴⁰ conduz-nos à ilação de que a natureza dos serviços notariais e registrais assemelha-se à função pública. De fato, o Juiz paulista Paulo Aliende Ribeiro destacou “a natureza pública da função notarial e de registro e a imperatividade de sua delegação pelo Poder Público ao particular para seu exercício em caráter privado.” (RIBEIRO apud BUENO, 2013, p. 129).

Parece-nos que o princípio da eficiência possui natureza distinta dos outros princípios insertos no dispositivo constitucional mencionado, que se apresentam sob roupagem marcadamente jurídica. Com efeito, José Afonso da Silva (2002, apud LAMANAUSKAS; NETO, 2014, p. 162) menciona que “a eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico”.

Assim, ao se fazer uso desse poderoso instrumento de cobrança dos créditos públicos, atende-se ao princípio constitucional da eficiência, pois é inegável que a relação custo-benefício do protesto cartorário de CDAs é altamente favorável ao Poder Público, especialmente quando se compara com os elevados custos e o baixo retorno dos meios típicos de solução dos litígios, especialmente as ações executivas fiscais.

Com razão, portanto, Lamanauskas e Neto (2014, p. 163) ao afirmar que:

A questão em deslinde ainda ultrapassa o âmbito da eficiência constitucionalmente instituída. Está aqui se falando de uma nova postura, uma nova visão legada por uma Constituição prestes a completar 25 anos de existência e um Código Civil que comemora sua primeira década. Uma visão que sugere e trabalha em prol da celeridade, agilidade, eficiência, com distanciamento da inércia que nos mantém atrelados a fórmulas ultrapassadas, quebrando a resistência a novas ideias - mas sempre dentro da mais completa legalidade - valendo-se de poderosos instrumentos para desenterrar o desenvolvimento econômico e social.

⁴⁰ Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

É preciso, pois, que o protesto de CDAs pelo setor público seja massificado, pois corrobora a aplicação do princípio constitucional da eficiência, assegurando sua efetividade, que, nas lições de Moraes (2006, p. 290), corresponde ao quarto plano de análise dos atos jurídicos em geral e dos atos normativos, em caráter supletivo à visão tradicional dos planos da existência, da validade e da eficácia. Portanto, para o autor, efetividade da norma constitucional “significa a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social.” (MORAES, 2006, p. 290).

O protesto de CDAs, disseminado e posto em prática, dará eficácia social ao princípio constitucional da eficiência, consoante o magistério de Moraes (2006, p. 84):

Cabe distinguir da eficácia jurídica o que muitos autores denominam de eficácia social da norma, que se refere, como assinala Reale, ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao “reconhecimento” (*Anerkennung*) do Direito pela comunidade ou, mais particularizadamente, aos efeitos que uma regra suscita através do seu cumprimento. Em tal acepção, eficácia social é a concretização do comando normativo, sua força operativa no mundo dos fatos.

Ainda segundo Moraes (2006, p. 291), são necessários quatro pressupostos para a efetividade da Constituição: i) o senso de realidade pelo constituinte originário ou derivado, para que a norma não seja divorciada da realidade, tornando o preceito inalcançável; ii) o emprego de boa técnica legislativa, “para que seja possível vislumbrar adequadamente as posições em que se investem os indivíduos e os bens jurídicos e condutas exigíveis” ; iii) vontade política do Poder Público para viabilizar a concretização da norma constitucional; e iv) o exercício consciente da cidadania, “mediante a exigência, por via de articulação política e de medidas judiciais, da realização dos valores objetivos e dos direitos subjetivos constitucionais.”

A interpretação constitucional do princípio da eficiência deve, necessariamente, perpassar pela aplicação do princípio da máxima efetividade do texto constitucional, um dos principais cânones interpretativos à disposição do hermeneuta na concretização das normas superiores.

De acordo com Coelho (2009, p. 140), o princípio interpretativo da máxima efetividade encontra-se visceralmente “vinculado ao princípio da força normativa da Constituição, em relação ao qual configura um subprincípio”, orientando os aplicadores da Lei Maior para que interpretem as suas normas em ordem a otimizá-lhes a eficácia, sem alterar o seu conteúdo.”

Nesse sentido, a mudança radical do entendimento do STJ a respeito da legitimidade do protesto de CDAs pelo Poder Público deu um grande passo no sentido da concretização do princípio constitucional da eficiência aplicado aos órgãos e entidades que têm obtido resultados cada vez mais promissores com o emprego dessa modalidade extrajudicial de recuperação das dívidas públicas.

É inegável que o protesto cartorário de CDAs agiliza a recuperação dos créditos públicos se comparado a outros meios tradicionais de cobrança.

Tal sucede pelos procedimentos absolutamente simples, ágeis e versáteis de que se reveste a medida, especialmente pelo curtíssimo prazo atribuído pela lei para que o devedor pague a quantia devida sob pena de protesto. A propósito, Lamanuskas e Neto (2014, p. 164) afirmam que:

Em um curto prazo há resposta ao credor quanto ao pagamento do valor devido, prazo este extremamente reduzido se comparado com o longo processo de execução; grande parcela dos devedores, temerosos de ter seu nome protestado, efetuam o pagamento no prazo constante de intimação; trata-se de um procedimento consoante à moderna premência por maior celeridade e em total simetria com avanços legais almejados para acelerar o processo de cobrança e execução das dívidas ativas.

Souza (2011, p. 188), por sua vez, ressalta outras vantagens atreladas à celeridade e economicidade do protesto de CDAs, corolários do princípio da eficiência:

A utilização do tabelionato de protestos como forma de solução extrajudicial das relações envolvendo crédito e débito representa celeridade, menores custos e segurança jurídica para os interessados, que se valem de serviço público prestado por profissional do direito atuando com imparcialidade. A ampliação do elenco de documentos que podem ser objeto de protesto oferece à população outro meio para solução de conflitos de interesses, retirando da apreciação do Judiciário, notoriamente sobrecarregado, uma série de ações. O reconhecimento por parte do legislador quanto à relevância do serviço de protesto e seu alcance social não se restringiu à Lei n. 9.492/97 - o novo Código Civil, no inciso III do art. 202, dispõe que o protesto extrajudicial interrompe a prescrição, tornando sem efeito a Súmula n. 153 do Supremo Tribunal Federal, que havia cristalizado a jurisprudência do Pretório Excelso em sentido contrário.

Rosa Júnior (2004 apud RUBENS REQUIÃO, 1992, p. 380), ao discorrer sobre as vantagens do direito cambiário, destaca sua celeridade, o imediatismo de seus efeitos, sua precisão e segurança, características estas obviamente presentes no protesto cartorário:

[...] o direito cambiário caracteriza-se pela sua celeridade e efeitos imediatos, nos problemas relativos aos títulos de crédito, e a “única solução, portanto, para a comprovação pronta, fácil e prática do

cumprimento de certos atos é determinar a sua realização perante ou por intermédio de serventuário, com fé pública. Somente assim, de forma precisa e segura, pode obter-se a certeza probatória que o direito cambiário requer”.

Netto (2011) salienta que o protesto concilia o binômio efetividade e celeridade, característica que distingue essa via alternativa de solução de conflitos sociais da tradicional via judicial, incapaz de assegurar o pleno acesso à justiça:

Em uma época em que juristas e parlamentares concentram esforços acerca de uma reforma que possibilite a reabilitação do processo judicial sob o prisma do binômio efetividade e celeridade, o protesto extrajudicial de títulos preconizado pela Lei nº 9.492/1997 se confirma como um dos maiores meios de composição dos conflitos de interesse e de alternativa à formação de lides sob a égide do Poder Jurisdicional Estatal.

Enquanto a taxa de retorno das execuções fiscais aproxima-se de zero, segundo experiência do próprio autor (MACABU, 2014, p. 114), o índice de recuperação nas dívidas enviadas a protesto supera 40%, consoante experiência alvissareira do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro).

Macabu (2014, p. 116) ressalta, ademais, que “O contraste de eficiência, celeridade e economicidade demonstra-se ululante”, pois, ao se comparar o protesto com a execução fiscal das CDAs tem-se aumento de êxito muito significativo em favor da medida alternativa, já que se constata “um prazo de recebimento de três dias úteis contra, em média, uma década, e um custo de mais de R\$ 5.000,00 para zero”.

Para assegurar a efetividade dos benefícios advindos do protesto dos CDAs é imperativo que a norma em questão seja mantida ou aprimorada, porém jamais considerada inconstitucional. Para tanto, espera-se que a Suprema Corte, apoiada no princípio da interpretação conforme a CF, de 1988⁴¹, na esteira do entendimento do STJ, consolide esse excelente meio alternativo de recuperação dos créditos da Fazenda Pública, preferencialmente apreciando o mérito da ADIn 5.135, reconhecendo, doravante, a constitucionalidade formal e material do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492, de 1997.

⁴¹ “Com efeito, ao recomendar – nisso se resume este princípio –, que os aplicadores da Constituição, em face de normas infraconstitucionais de múltiplos significados, escolham o sentido que as torne constitucionais e não aquele que resulte na sua declaração de inconstitucionalidade, esse cânone interpretativo ao mesmo tempo que valoriza o trabalho legislativo, aproveitando ou conservando as leis, previne o surgimento de conflitos, que se tornariam crescentemente perigosos caso os juízes, sem o devido cuidado, se pusessem a invalidar os atos da legislatura.” (COELHO, 2009, p. 141).

2.2.7 O protesto de CDAs encerra interesse jurídico do ente estatal

Também não há que se falar em suposta falta de interesse jurídico do ente estatal em promover o protesto de CDAs, eis que (MACABU, 2014, p. 109-111): i) a lei não deve distinguir entre o público e o privado, já que os serviços de protestos tutelam ambos os interesses, nos termos do art. 3º da Lei n. 9.492, de 1997 (ABRÃO apud MACABU, 2014, p. 109). Sendo assim, já que ao particular assiste o direito de manejar o protesto para defender os seus interesses, não há razão plausível para impedir que o ente público faça uso do mesmo instrumental, em face do princípio da supremacia do interesse público; ii) não se pode confundir o direito de ação do ato do protesto, pois este, “na grande maioria das vezes, é facultativo, pois não se destina a resguardar o direito de regresso”; iii) o art. 585, I, do CPC não introduz o protesto como requisito da ação, já que “São realmente institutos independentes, um não é antecedente, dependente ou preparatório do outro, exceto nos casos do protesto obrigatório (...)”; iv) “a execução da certidão de dívida ativa e o seu protesto não possuem qualquer ligação, de modo que o protesto pode perfeitamente ser feito mesmo quando não se pretenda aforar qualquer ação posterior”; v) “as certidões de dívida ativa podem ser protestadas porque, além de configurarem um título executivo extrajudicial (art. 585, VII, do CPC e Lei n. 6.830/80)”, são “também documento de dívida nos moldes da Lei de Protestos”; vi) “o art. 36 da Lei de Execuções Fiscais expõe que compete à Fazenda normatizar a cobrança da dívida ativa, inclusive de forma extrajudicial”; vii) “em obediência ao princípio constitucional da eficiência, a Fazenda Pública deve procurar os recursos que melhor atendam aos seus interesses naquele caso concreto”, cujo dever é robustecido pelo art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), segundo o qual “é um dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a efetiva arrecadação dos tributos da competência do gestor”; e viii) o princípio da proporcionalidade.

2.2.8 O protesto de CDAs não se limita a dar publicidade ao inadimplemento das obrigações

Não assiste razão às vozes contrárias ao protesto de CDAs, alegando-se suposto abuso de direito por parte da Fazenda Pública, em face de que o protesto em apreço limitar-se-ia a dar publicidade ao inadimplemento, o que, segundo esse equivocado entendimento, configuraria constrangimento desnecessário do devedor.

De fato, como ressaltou Macabu (2014, p. 108-109), essa tese não se sustenta, pois: i) “A execução fiscal é dotada de idêntica, ou até maior, publicidade de sua existência (...)”; ii) “a publicidade é um dos princípios elementares do Estado Democrático de Direito, agasalhado pelo interesse coletivo ao acesso de tais informações”, encontrando-se positivada nos arts. 5º, LX, e 93, IX, da CF, de 1988; e, especificamente, quanto aos atos de protesto, nos “arts. 5º, XXXIII (regulamentado pela Lei n. 11.111/2005), e 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988; nos arts. 1º e 11, VII, da Lei n. 8.935/94 e nos arts. 1º a 3º e 27 a 31 da Lei n. 9.492/97”.

2.2.9 O protesto de CDAs implica menor onerosidade para o Fisco e para os contribuintes *vis a vis* a execução judicial

Se, de um lado, o protesto de CDAs não onera o credor, pois se reveste da gratuidade, já que o apresentante só terá algum custo se desistir do protesto, maiores vantagens têm o devedor, pois se trata de opção muito menos gravosa do que a execução fiscal. De fato, Lமானauskas e Neto (2014, p. 161) ressaltam que o protesto de CDAs não tolhe os bens dos devedores, como ocorre no processo de execução fiscal. Ademais, não se pode arguir que se trata de meio abusivo ou coativo, “pois não atenta contra o contribuinte, mas, sim, é feito em prol da sociedade, e de uma proclamada justiça distributiva.”

Vários órgãos governamentais, visando impedir a oneração dos cofres públicos com a utilização do protesto de CDAs, vêm firmando convênios com entidades competentes a fim de assegurar a isenção de despesas cartorárias.

A propósito, Lமானauskas e Neto (2014, p. 161) consignam que “a gratuidade do protesto para o credor” associada aos “eficazes resultados do mesmo”, assegurará “arrecadação num excelente custo-benefício. Nada há a perder, apenas a ganhar com a entrada de valores nos cofres públicos.”

Souza (2011, p. 206), por sua vez, ensina-nos que:

Apresentado o documento de dívida para protesto, terá o devedor nova oportunidade para quitar seu débito, de forma muito menos onerosa que na via judicial, que importará em pagamento de custas, taxa judiciária e honorários de advogado.

Ocorrendo o pagamento no tabelionato, a retirada ou sustação definitiva do protesto, não será lavrado o protesto e não constará o apontamento de qualquer relação que venha a ser solicitada por entidades vinculadas à proteção do crédito (art. 29 da Lei n. 9.492/97, com a redação dada pela Lei n. 9.841/99), ou seja, nenhum prejuízo advirá para o devedor. Ao contrário, o ajuizamento da execução fiscal,

antes mesmo de qualquer despacho, já terá registrada sua distribuição, que constará das certidões que vierem a ser expedidas. Portanto, a utilização dos serviços de protesto é menos gravosa que o aforamento da execução.

Macabu (2014, p. 111) também demonstra que não se pode arguir abuso de direito por parte do Fisco ao protestar as CDAs, pois demonstrou à exaustão que “uma execução fiscal não pode ser considerada menos gravosa (este também um dos princípios do processo civil, art. 620 do CPC) do que um ato probatório como o protesto”, em face das peculiaridades e benefícios inerentes à execução fiscal (propositura de prévia medida cautelar fiscal, nos termos da Lei 8.937, de 1992; possibilidade de obter concessão de tutela antecipada, nos moldes do art. 273 do CPC; privilégios fazendários de prioridade, até quanto a bens garantidos por ônus reais, a exemplo de bens protegidos por cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade e não sujeição a concurso de credores, conforme art. 30 da Lei n. 6.830, de 1980; possibilidade de eventual “exação sobre o patrimônio dos sócios, despersonalizando o devedor pessoa jurídica, valendo-se do temido art. 135, III, do Código Tributário Nacional, o que nunca acontece no protesto”) e o art. 615-A do Código de Processo Civil “autoriza a denominada averbação premonitória da execução junto ao registro de imóveis, departamento de cadastro de veículos e outros, com efeitos praticamente idênticos ao de uma penhora antecipada”.

Brandão (2011)⁴², além de não reconhecer a função típica de cobrança no protesto, ressalta que esse procedimento extrajudicial é substancialmente menos oneroso que a execução judicial, em face dos valores inferiores dos emolumentos cartorários *vis a vis* as custas processuais:

O protesto é um procedimento extrajudicial, não propriamente de cobrança, mas sim, como a própria lei especial o define, é ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência ou o descumprimento da obrigação, ou seja, a recusa de pagar ou a de cumprir a obrigação e, a um só tempo, dá ao devedor a oportunidade de pagar a dívida e assim evitar a execução e os acréscimos da sucumbência, como custas judiciais e honorárias advocatícias, visto que os emolumentos de protesto são de valores significativamente inferiores aos das custas judiciais.

⁴² BRANDÃO, Mário Alberto. **Protesto da Certidão da Dívida Ativa (CDA):** Opção ágil e legal. 10/03/2011. Disponível em: <<http://www.protestodetitulos.org.br/#:4>> Acesso em: 1 jan. 2015.

2.2.10 O protesto de CDAs não depõe contra o princípio da preservação da empresa

Com espeque no magistério de Macabu (2014, p. 112), chega-se à conclusão de que o protesto de CDAs não depõe contra o princípio da preservação da empresa, nos moldes do art. 47 da Lei 11.101, de 2005 e arts. 974 e 1.033 do Código Civil, ao contrário do alegado pela CNI no bojo da ADin 5.135, pois a possibilidade de a execução fiscal promover a extinção da atividade empresarial é maior “do que um ato notarial-probatório que ainda comporta muitas outras medidas conciliatórias antes de se chegar a execução propriamente dita.”

2.2.11 O protesto de CDAs contribui para desafogar o Poder Judiciário

Também se vislumbra no emprego do protesto cartorário de CDAs alternativa altamente promissora para desafogar o Poder Judiciário, que se encontra imerso em crise sem precedentes, motivada, sobretudo, por sua incapacidade de dar vazão ao crescente número de ações executivas fiscais, tanto na esfera federal, quanto na estadual.

O colapso do Poder Judiciário foi evidenciado pelo Min. da AGU, LUÍS INÁCIO ADAMS, ao discorrer em audiência patrocinada pelo CNJ em 18/2/2014 (POMBO, 2014)⁴³:

O protesto de dívidas fiscais em cartório, a mudança na Lei de Execuções Fiscais (LEF) e a conciliação foram as três alternativas apontadas pelo advogado-geral da União, ministro Luís Inácio Adams, para reduzir o índice de 89% de congestionamento das ações de execução fiscal – o pior índice do Judiciário. “No atual modelo, a cobrança do crédito fiscal não é risco para ninguém”, afirmou o ministro, nesta terça-feira (18/2).

Na audiência pública sobre a Eficiência do 1º Grau de Jurisdição e Aperfeiçoamento Legislativo Voltado ao Poder Judiciário, realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Adams defendeu transferir para a administração pública a responsabilidade por atos burocráticos de cobrança, atualmente realizados pelos juízes.

A identificação do devedor, a localização de bens do devedor e o agendamento de leilões, por exemplo, deveriam ser desjudicializadas, segundo Adams. “É dado ao juiz hoje tarefas meramente burocráticas. O juiz deve garantir, mediante provocação, o devido processo legal e conter abusos da administração”, disse.

Na Justiça Federal, uma ação de execução fiscal tramita, em média,

⁴³ POMBO, Bárbaro. **Em audiência do CNJ, ministro da AGU defende a desjudicialização das execuções fiscais.** Notícia veiculada em 18/02/2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/60903-em-audiencia-do-cnj-ministro-da-agu-defende-a-desjudicializacao-das-execucoes-fiscais>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

oito anos, dos quais cinco são gastos apenas para o juiz identificar e notificar o devedor, segundo pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) realizada em 2011 em parceria com o CNJ. Apenas no primeiro grau da Justiça Federal, estão em andamento 7,2 milhões de ações de execução fiscal.

Adams chamou a atenção para o fato de a localização do patrimônio do devedor ocorrer apenas seis anos após o ajuizamento da ação. Do total de processos que chega a leilão, apenas em 0,2% o resultado satisfaz o crédito. O estoque da dívida fiscal da União já chega a R\$ 1,2 trilhão.

Distorções - “Nosso modelo é defasado e ineficiente. A realidade brasileira destoa de todos os países desenvolvidos, em que cobrança é atribuição da administração pública”, concluiu o ministro da Advocacia-Geral da União (AGU). A seu ver, o sistema de execução atual premia a exigência de multas altíssimas sobre a falta e a demora do pagamento, de certidões de regularidade fiscal e de obrigações acessórias delegadas ao contribuinte.

Além de desjudicializar o procedimento de cobrança, o protesto de dívidas fiscais em cartório foi outra solução apontada para recuperar créditos fiscais. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e a Procuradoria-Geral Federal (PGF), órgãos da AGU responsáveis pela cobrança de tributos e créditos de autarquias e fundações, respectivamente, já lançam mão do instrumento.

Em 2013, 20% dos títulos de cobrança (Certidão de Dívida Ativa) foram quitados pelos contribuintes em débito com autarquias e fundações federais, o que representou a recuperação de R\$ 13,9 milhões aos cofres públicos. A PGFN recuperou, desde março de 2013, 49,9 milhões dos R\$ 236,5 milhões protestados.

A conciliação, segundo o ministro da AGU, também é boa alternativa para reduzir o volume de cobranças fiscais. “A conciliação vem evoluindo a passos lentos, mas está evoluindo”, disse, apontando que foram firmados acordos em 92% dos casos levados ao mutirão realizado em outubro de 2011, na Seção Judiciária do Distrito Federal, para a recuperação de créditos de autarquias e fundações federais.

Grande parte dos estudos atualmente disponíveis identificam, pelo menos, quatro abordagens empregadas para diagnosticar a crise do Poder Judiciário no que tange especificamente às execuções fiscais: nº de ações ajuizadas por unidade de tempo; o tempo de tramitação dos processos; o custo envolvido na prestação jurisdicional e o índice de recuperação dos créditos.

Por essa razão, pesquisa empreendida pelo autor a diversos órgãos e entidades interessados visou obter, precipuamente, os seguintes elementos e informações a respeito do desempenho do Poder Judiciário no tratamento das ações executivas fiscais:

3. Dados estatísticos que permitam mensurar em relação aos exercícios de 2012, 2013 e 2014:
 - a. quantidades de ações executivas fiscais ajuizadas por ano;
 - b. percentual de êxito de ações executivas fiscais;
 - c. valores recuperados;

- d. tempo médio para encerramento da lide; e
- e. custo médio para processamento da execução.

2.2.11.1 Desempenho do Poder Judiciário em face da quantidade de ações executivas fiscais ajuizadas

Dentre os elementos obtidos, ressaltam-se as informações obtidas por meio do acesso aos *links* sugeridos pelo CNJ, especialmente o relatório “Justiça em Números”⁴⁴, que faz um completo diagnóstico do Poder Judiciário, com amplo acesso público em sua página na rede mundial de computadores (internet).

Embora os relatórios estejam disponíveis a partir do exercício de 2003, priorizou os dois últimos relatórios disponíveis, referentes aos anos-base 2012 e 2013, pois o relatório de 2014 ainda não se encontrava disponível por ocasião do término deste trabalho monográfico.

Os relatórios consolidam dados da Justiça Federal e Estadual. Em face de seu caráter exemplar, evitou-se aprofundar o estudo no âmbito das justiças especializadas (eleitoral e trabalhista, por exemplo).

A título de conclusão, os dados então pesquisados demonstram que a crise que assola o Poder Judiciário não discrimina a esfera de poder. Não só o Poder Judiciário Federal está abarrotado de ações, como, de resto, o Poder Judiciário dos estados, do distrito federal e dos municípios. Grande parte dessas ações correspondem a ações executivas civis e fiscais, responsáveis, seguramente, pelo colapso da Justiça em todas as esferas de poder e distintos níveis judiciais.

Com efeito, a título de exemplo, “Dados da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo demonstram que, até dezembro de 2012, tramitavam na Justiça Estadual 11.185.192 executivos fiscais, que equivale a 56,57 % dos processos em andamento no Judiciário Estadual” (ABOUD, 2013, p. 3).

2.2.11.1.1 Ano-base 2012

Somente no exercício de 2012 ingressaram no 1º grau da Justiça Federal 375.689 novos casos de execução fiscal. (CNJ, 2013, p. 115 e 151)⁴⁵.

Como foram baixados em 2012 apenas 361.037 processos de execução

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em:

⁴⁵ Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

fiscal, o saldo em relação ao ingresso de processos novos é negativo, indicando tendência de aumentar progressivamente o estoque de processos em apreciação (CNJ, 2013, p. 127).

Outro dado preocupante é que havia 3.194.958 casos pendentes de execução fiscal no 1º grau⁴⁶ da Justiça Federal, que representavam, à época, 82% dos processos de execução em tramitação nesse grau de jurisdição (CNJ, 2013, p. 121 e 151-152).

No âmbito estadual, a situação se repete. Com efeito, ingressaram no 1º grau da Justiça Estadual 2.291.979 novos casos de execução fiscal. (CNJ, 2013, p. 172).

Como foram baixados em 2012 apenas 2.753.806 processos de execução fiscal, o saldo em relação ao ingresso de processos novos é negativo, indicando tendência de aumentar progressivamente o estoque de processos em apreciação (CNJ, 2013, p. 190).

Também é alarmante a constatação de que havia 22.242.937 casos pendentes de execução fiscal a nível de 1º grau no âmbito da Justiça Estadual, que representavam, à época, 84,5% dos processos de execução em tramitação nesse grau de jurisdição (CNJ, 2013, p. 181 e 226).

2.2.11.1.2 Ano-base 2013

Outro indicador relevante para medir o desempenho do Poder Judiciário é a taxa de congestionamento⁴⁷, que representa o percentual de processos baixados em relação aos quantitativo de processos que tramitaram no período. De acordo com o CNJ, houve sensível piora nos índices que avaliam o desempenho dos magistrados e dos servidores no exercício de 2013, o que ocasionou o incremento da taxa de congestionamento, que se tornou preocupante, sobretudo, nos processos de execução de título extrajudicial fiscal, que alcançou o maior índice evidenciado no

⁴⁶ “Saldo residual de processos de execução fiscal que ingressaram ou foram protocolizados na Justiça Federal de 1º Grau até o final do período anterior ao período-base (semestre), e que não foram baixados até o final do período anterior ao período-base (semestre). Excluem-se os precatórios judiciais e as Requisições de Pequeno Valor (RPV’s)”.

⁴⁷ “Dos 4,6 milhões de processos em tramitação na fase de execução da Justiça Federal no ano de 2013, aproximadamente, 3,7 milhões (81%) correspondem às execuções fiscais, sendo que os processos dessa classe processual aqueles são com maior taxa de congestionamento. De cada 100 processos que tramitam durante um ano, apenas 10 são baixados dentro do mesmo período. Ou seja, 90 tornam-se pendentes para o exercício seguinte.” (CNJ, 2014, p. 257-258).

período (91%). Noutras palavras, de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram no âmbito da Justiça em 2013, somente 9 foram baixados (CNJ, 2014, p. 35)⁴⁸:

Quanto aos Indicadores de Produtividade dos Magistrados (IPM) e Servidores (IPS), houve redução em ambos os casos no último ano. O IPS passou de 102 para 100 processos baixados por servidor (-1,8%) e o IPM de 1.712 para 1.684 processos baixados por Magistrado (-1,7%) entre 2012 e 2013. Como uma das derivações da redução desses dois indicadores, percebe-se que a taxa de congestionamento passou de 70% para 70,9%, ou seja, de 100 processos que tramitaram no ano de 2013, aproximadamente 29 foram baixados no período. A alta taxa de congestionamento é causada pela grande quantidade de processos pendentes na fase de execução da primeira instância, tendo em vista que a taxa de congestionamento é de aproximadamente 86% nessa fase, enquanto, na fase de conhecimento, o percentual cai para 60%. A taxa de congestionamento no segundo grau é a menor e registrou 47% de congestionamento em 2013, enquanto que a maior taxa foi registrada nos processos de execução de título extrajudicial fiscal 91% [...].

Importa destacar que foram protocoladas 3.516.004 novas ações de execução extrajudicial fiscal em 2013, ao passo que existiam 27.675.013 ações pendentes de apreciação da mesma natureza no âmbito da Justiça Federal. No mesmo período, somente foram baixadas 2.950.538 ações. Nota-se, por conseguinte, que o fluxo processual (ingresso de processos novos *versus* processos baixados) indica que não há perspectiva de redução do estoque de processos no curto ou médio prazos. Pelo contrário, com base nesse fato, pode-se afirmar que o estoque de processos de execução extrajudicial fiscal seguirá aumentando a cada ano. Tal situação, portanto, evidencia que o Poder Judiciário demonstrou ser incapaz para dar vazão à corrente progressiva de ações de execução extrajudicial fiscal que ingressam na Justiça Federal a cada ano (CNJ, 2014, p. 36).

Também é importante mencionar o grande impacto que representa os indicadores associados aos processos de execução extrajudicial fiscal em relação à Justiça Federal como um todo. Noutras palavras, pode-se afirmar que qualquer política governamental que reflita, positiva ou negativamente, na eficiência da gestão processos de execução de título extrajudicial fiscal repercutirá, igualmente, nos indicadores de desempenho do universo das ações judiciais (CNJ, 2014, p. 37):

Tanto o maior quantitativo de casos pendentes de baixa de anos anteriores, quanto a maior taxa de congestionamento no ano de 2013,

⁴⁸ Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

são relacionados aos processos de execução de título extrajudicial fiscal, que representam 41,4% de todos os processos pendentes e que registram taxa de congestionamento de 91%, ou seja, de cada 100 processos que tramitaram no ano de 2013, apenas 9 foram baixados nesse período. Tal indicador deverá permanecer alto no próximo ano, já que o quantitativo de casos novos de processos de execução fiscal ultrapassa em 565.466 (mais de meio milhão) o total de processos baixados dessa classe.

A título de exemplo de cenário, se fossem retirados todos os processos de execução fiscal do Poder Judiciário a taxa de congestionamento mensurada em aproximadamente 71% no ano de 2013 cairia em 10 pontos percentuais, atingindo o patamar de 61%. Também o indicador de índice de atendimento à demanda sofreria significativa melhora, passando de aproximadamente 98% para 100% de processos baixados por caso novo, que é o patamar mínimo recomendável para evitar acúmulo de processos. A tramitação processual do ano de 2013, que foi de 95,1 milhões, seria reduzida para 63,9 milhões de processos. Ainda assim, esses dados devem ser encarados com responsabilidade, uma vez que, mesmo descontado o peso da execução fiscal, a taxa de congestionamento segue elevada e precisa ser reduzida para que se ultrapasse esse patamar mínimo de produtividade no enfrentamento à demanda.

Neste mesmo contexto, na Justiça Estadual a taxa de congestionamento cairia de 74,5% para 65,2% (redução de 9,3 pontos percentuais) e na Justiça Federal, a queda seria ainda mais acentuada, de 11,5 pontos percentuais (passaria de 67% para 55,5%). A tramitação seria reduzida em 36,9% na Justiça Estadual e em 32,4% na Justiça Federal.

A Tabela a seguir demonstra o impacto da execução fiscal nos indicadores de desempenho da Justiça Federal (CNJ, 2014, p. 37):

Indicadores de desempenho		Ano 2009	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Ano 2013
Execução Fiscal	Taxa de Congestionamento	87%	91%	90%	89%	91%
	Índice de atendimento à demanda	105%	74%	78%	84%	84%
Demais Processos	Taxa de Congestionamento	62%	62%	62%	61%	61%
	Índice de atendimento à demanda	102%	104%	103%	101%	100%
Total	Taxa de Congestionamento	70%	71%	71%	70%	71%
	Índice de atendimento à demanda	103%	101%	99%	99%	98%

O mesmo fenômeno foi observado no âmbito da Justiça Estadual no

exercício de 2013.

Com efeito, foram protocoladas 3.153.007 novas ações de execução extrajudicial fiscal em 2013, ao passo que existiam 24.235.071 ações pendentes de apreciação da mesma natureza no âmbito da Justiça Estadual. No mesmo período, somente foram baixadas 2.603.053 ações.

Assim, como o quantitativo de processos baixados por ano é inferior ao nº de processos novos protocolados no mesmo período, a exemplo do que restou constatado na Justiça Federal, pode-se afirmar que o estoque de processos de execução extrajudicial fiscal seguirá aumentando a cada ano. Tal situação, portanto, evidencia que a Justiça Estadual, a exemplo da Federal, não é capaz de apreciar, com celeridade, observada a duração razoável de tramitação processual, nos moldes constitucionais, as ações de execução extrajudicial fiscal que ingressam no Poder Judiciário dos Estados a cada ano (CNJ, 2014, p. 62).

De fato, o Relatório do CNJ expõe à sociedade o impacto negativo que representam os processos de execução extrajudicial fiscal sobre o universo processual, sem perspectiva de melhora no curto ou médio prazo, em face, sobretudo, do incremento ano a ano da taxa de congestionamento (CNJ, 2014, p. 62-63):

A taxa de congestionamento da Justiça Estadual aumentou em aproximadamente um ponto percentual (p.p) em relação ao ano de 2012 e em 2,3 p.p em relação a 2009. Tal incremento ocorreu principalmente devido ao crescimento da taxa de congestionamento dos processos de execução de título extrajudicial fiscal, que passou de 86% em 2009 para 90% em 2013. Esses processos representam aproximadamente 37% do total em tramitação na Justiça Estadual, sendo que, de cada 100 processos que ingressaram no ano de 2013 na Justiça Estadual, 16 eram relativos às execuções fiscais, enquanto que de cada 100 processos que estavam pendentes de baixa no início do período, 45 eram de execução fiscal. Esse último indicador tende a crescer ainda mais para o próximo ano, já que o quantitativo de casos novos de processos de execução fiscal ultrapassou em quase 550 mil do total de processos baixados dessa classe no ano de 2013.

O total de casos pendentes na Justiça Estadual é composto em sua maioria por processos de execução (56,2%), sendo a maior parte relativa a processos de título extrajudicial fiscal, que representavam quase 45% do total de processos pendentes de baixa no início de 2013. A composição dos processos em tramitação revela que o quantitativo de casos pendentes cresce em ritmo mais acelerado do que o crescimento dos casos novos nos processos de execução. [...].

As dificuldades de recuperação dos créditos públicos e da utilização da conciliação como alternativa mais célere e eficaz na resolução dos conflitos na

área fiscal foi objeto de seminário⁴⁹ realizado em Brasília, no mês de agosto de 2014, sob o intrigante tema “Execução Fiscal: Conciliação, Modernidade e Justiça”⁵⁰ (CNJ, 2013).

Na ocasião, fez parte da divulgação do evento achados relevantes da ineficiência do Poder Judiciário, em face de sua notória incapacidade de dar vazão ao grande volume de execuções fiscais, destacados pela juíza Soníria Rocha Campos, titular da Vara de Execução Fiscal do Distrito Federal, tanto na esfera federal, como no âmbito do Distrito Federal (D´ASSUNÇÃO, 2013):

as execuções fiscais representam aproximadamente 43% das ações em curso em todo o país, sendo que, mensalmente, grande volume de novas ações é ajuizado sem que o Judiciário consiga lhes dar vazão. No Distrito Federal, por exemplo, há cerca de 340 mil ações de execução fiscal em tramitação, que representam 52% dos processos de primeira instância e somam a importância de quase R\$ 12 bilhões em dívida ativa ajuizada. "Se nenhuma nova ação ingressasse, levaríamos cerca de 20 anos para a solução dos conflitos", ressalta a magistrada. Os dados fazem parte do artigo "A crise da Execução Fiscal: o clamor por uma nova cultura", publicado pela juíza Soníria Rocha Campos na última semana⁵¹.

Alves (2014, p. 204), por sua vez, registra que:

Com a possibilidade legal do protesto das CDAs, abre-se caminho para os tabeliães de protesto colaborarem com o Poder Público no sentido de recuperação do crédito da Fazenda Pública, atendendo ao clamor pelo desafogo do Judiciário e redução da judicialização.

De fato, a práxis administrativa tem demonstrado que o protesto de CDAs, além de ser medida mais eficaz, interromper a prescrição e reduzir os custos do

⁴⁹ O seminário foi promovido pelo TJDF, por meio da Escola de Administração Judiciária, e contou com o apoio do governo do Distrito Federal e do CNJ.

⁵⁰ CNJ. **Seminário debate alternativas para a solução de conflitos na execução fiscal**. Notícia veiculada em 23/07/2013. Fonte TJDF. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/75757-seminario-debate-alternativas-para-conflitos-na-execucao-fiscal>>. Acesso em: 27 dez. 2014.

⁵¹ Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos/2013/a-crise-da-execucao-fiscal-o-clamor-por-uma-nova-cultura-juiza-soniria-rocha-campos-dassuncao>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

Estado⁵², tem concorrido para desafogar o combalido Poder Judiciário, incapaz de dar vazão com a necessária eficiência⁵³ e celeridade⁵⁴ à enxurrada de ações fiscais.

2.2.11.2 Desempenho do Poder Judiciário em face do custo envolvido no processo executivo fiscal

O IPEA, por meio de cooperação técnica com o CNJ, desenvolveu projeto de pesquisa em outubro de 2011 com o objetivo de determinar, sobretudo, o custo unitário do processo de execução fiscal da União⁵⁵⁵⁶.

Conforme relatório apresentado, “O estudo aceitou o desafio de estimar o custo médio para a Justiça brasileira de um tipo específico de processo: a execução fiscal que tramita nas varas da Justiça Federal e responde por 34,6% da carga processual deste ramo do Judiciário (CNJ, 2010).” (IPEA, 2011a, p. 7).

O relatório então produzido apontou que o custo médio da execução fiscal na Justiça Federal de primeiro grau totaliza R\$ 4.368,00, que “reflete o custo ponderado da remuneração dos servidores envolvidos no processamento da execução fiscal ao longo do tempo em que a ação tramita”, (IPEA, 2011a, p. 34).

⁵² Isso se deve, segundo Macabu (2014, p. 113), porque, além de economizar “as despesas da procuradoria com a condução dos processos”, concorre para a manutenção da justiça, exemplificando, “Das quatrocentas mil execuções ajuizadas na capital paulista, 50% está suspensa (sic) porque o devedor não foi encontrado ou não foram encontrados bens para serem penhorados.”

⁵³ Segundo depoimento do juiz presidente da associação dos juizes federais de São Paulo, “o protesto é uma saída interessante porque a forma atual de cobrança do fisco é ‘altamente ineficiente, pois há um grande volume de trabalho concentrado em ações de pequeno valor e o ajuizamento das ações é feito de forma muito lenta’.” (MACABU, 2014, p. 113).

⁵⁴ De acordo com o autor (MACABU, 2014, p. 113-114):

Para aperfeiçoar o processo de cobrança da dívida ativa federal, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) firmou parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com o fito de dimensionar o custo e o prazo médio das execuções federais. A conclusão apontou uma taxa de sucesso de 25,8%. Foi indicado o aumento do piso mínimo do valor do débito para ajuizamento dessas cobranças na justiça federal, constatando-se que o custo médio de uma ação de execução fiscal promovida pela Fazenda Nacional foi de R\$ 5.606,67. Segundo o IPEA, quando se consideram o custo total dessas execuções fiscais, o tempo despendido e a probabilidade de recuperação do crédito, o ajuizamento só seria economicamente justificável nas demandas superiores a R\$ 21.731,00. Na pesquisa também se constatou que o valor médio nas ações movidas pela Fazenda Nacional é de R\$ 26.303,81; que o minuto de trabalho do juiz federal custa R\$ 4,41 e o de cada servidor envolvido R\$ 1,93 (ano de 2009), sendo que o tempo médio total de tramitação do processo executivo fiscal da PGFN é de nove anos, nove meses e dezesseis dias na primeira instância. Averiguou-se que 98,7% dos autos ainda são físicos. Parece intuitivo, portanto, que para valores abaixo de R\$ 20.000,00 o protesto notarial é uma solução muito mais adequada.

⁵⁵ Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_custounitario_justicafederal.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2015.

⁵⁶ Outro importante dado apresentado pelo relatório refere-se ao tempo de tramitação dos processos de execução fiscal na Justiça Federal.

A partir da base de dados dessa pesquisa, o IPEA “produziu informações relativas especificamente ao desempenho da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), na execução fiscal de créditos da União por meio da Justiça Federal”, que foram objeto de Nota Técnica divulgada em dezembro de 2011⁵⁷, cujo conteúdo, segundo a entidade responsável pelo estudo, espelha a “realidade nacional no ano de 2009 [...]” (IPEA, 2011, b, p. 3).

A análise empreendida pelo IPEA demonstrou que o custo médio total provável da tramitação do processo do executivo fiscal no âmbito da PGFN é de R\$ 5.606,67, ao incorporar o custo do processamento dos embargos e dos recursos. Se desconsiderá-los, o custo passa a ser R\$ 5.260,34 (IPEA, 2011b, p. 14-15).

O IPEA ressaltou, ainda, que “O tempo médio total de tramitação é de 9 anos, 9 meses e 16 dias, e a probabilidade de obter-se a recuperação integral do crédito é de 25,8%.” Por essas razões, entendeu que seria antieconômico a PGFN processar dívidas cujo valor fosse inferior a R\$ 21.731,45 (IPEA, 2011b, p. 16-17):

Considerando-se o custo total da ação de execução fiscal e a probabilidade de obter-se êxito na recuperação do crédito, pode-se afirmar que o *breaking even point*, o ponto a partir do qual é economicamente justificável promover-se judicialmente o executivo fiscal, é de R\$ 21.731,45. Ou seja, nas ações de execução fiscal de valor inferior a este, é improvável que a União consiga recuperar um valor igual ou superior ao custo do processamento judicial.

Entretanto, é importante ressaltar que esses valores resultam parcialmente do fato de que a PGFN tem um desempenho pior do que outros exequentes, tais como a PGF, a Caixa Econômica Federal e os conselhos de fiscalização das profissões liberais, na recuperação de créditos fiscais da União. Considerando-se o custo unitário médio das ações de execução fiscal em geral, que é de R\$ 4.368,00, e a probabilidade que um executivo fiscal em geral tem de resultar em pagamento integral do crédito, que é de 33,9%, tem-se que o *breaking even point* das ações de execução fiscal em geral é de R\$ 12.885,60. Em outras palavras, se a PGFN conseguisse atingir o mesmo grau de eficiência e efetividade da média dos exequentes, este seria o valor a partir do qual seria economicamente justificável promover-se judicialmente o executivo fiscal.

Por essas razões, seria razoável reajustar, a partir de 1º de janeiro de 2012, o piso mínimo para o ajuizamento de ações de execução fiscal da PGFN dos atuais R\$ 10.000,00 para R\$ 20.000,00. [...].

⁵⁷ Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2015.

Nalini (2011 apud GABRIELE, 2013, p. 6)⁵⁸, por exemplo, aponta que o protesto de CDAs é menos oneroso para o devedor do que a execução fiscal. Além disso, destaca o autor que essa modalidade alternativa de cobrança do crédito tributário, em se tratando de quantias menores é a única solução viável para o Poder Público, dado o elevado custo envolvido nas ações judiciais. Assim, muitas vezes, o custo-benefício é desfavorável ao Fisco, sendo mais compensador deixar de cobrar os valores devidos:

As milhões de Certidões de Dívida Ativa (CDAs) que são encaminhadas ao Judiciário diariamente necessitam que se localize o devedor, que seus bens sejam penhorados para então serem executados, para com isso, proceder aos atos de recuperação dos montantes pecuniários correspondentes, para os cofres do Erário. Aqui, cumpre destacar que o setor de execuções é considerado “autofágico”, sendo tão dispendioso como é de fato, existindo milhões de casos em que a melhor opção é deixar de cobrar do que mantê-lo em funcionamento.

2.2.11.3 Desempenho do Poder Judiciário em face do tempo envolvido na tramitação do processo executivo fiscal

“O tempo médio total de tramitação do processo de execução fiscal na Justiça Federal de primeiro grau é de oito anos, dois meses e nove dias”. (IPEA, 2011a, p. 33). Já, especificamente, no âmbito da PGFN, “O tempo médio total de tramitação é de 9 anos, 9 meses e 16 dias [...]. (IPEA, 2011b, p. 16).

Tais prazos, entretanto, poderão ser dilatados, consoante afirma D’Assunção (2013), referindo-se à pesquisa do IPEA⁵⁹:

[...] o tempo médio total de tramitação do processo de execução fiscal é de 8 anos, 2 meses e 9 dias, sem incluir, na contagem, recursos, exceção de pré-executividade, tempo do procedimento administrativo - de quase cinco anos antes do ajuizamento da ação - que, se considerados, aumentaria o tempo médio de tramitação do processo para 16 anos.

Ferreira Neto (2001 apud KOESTER; UBA, 2011, p. 11.669) afirma que:

uma demanda judicial atualmente não encontra solução, em primeira instância, em menos de dois a três anos. Em segunda instância, a demora chega até a dois anos e meio e utilizando-se a parte de todos os meios legais existentes para recorrer, a conclusão do conflito não

⁵⁸ Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=193>>. Acesso em: 18 fev. 2015

⁵⁹ Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120103_comunicadoipea127.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2015.

ocorrerá em menos de 12 anos.

CURADO (2013 apud EUZÉBIO, 2013), ao comentar a decisão do CNJ que considerou legal o protesto de títulos da dívida ativa do setor público, ao apreciar em 2010 o Pedido de Providências 200910000045376, ressaltou a ineficiência e onerosidade das execuções fiscais, a partir da aludida pesquisa conduzida pelo IPEA⁶⁰:

De acordo com a Procuradoria, a ação de execução fiscal dura em média oito anos e custa R\$ 4.400, valor estimado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Já a cobrança extrajudicial (protesto) é bem mais célere e menos onerosa aos cofres públicos. “Esse resultado mostra o acerto da decisão do CNJ sob o ângulo da administração da justiça, uma vez que a eficiência do protesto impacta diretamente o número de execuções fiscais submetidas ao Judiciário, demonstrando que existem alternativas viáveis para a redução das demandas de massa”, comentou o conselheiro Rubens Curado.

2.2.11.4 Desempenho do Poder Judiciário em face do índice de recuperação dos créditos

Menezes (2012, apud GABRIELE, 2013, p. 14) ressaltava que “as execuções fiscais geram índices de recuperação de crédito em torno de módicos 3% de êxito, com altíssimo custo ao ente estatal.”

2.2.12 O protesto de CDAs assegura o cumprimento do princípio constitucional do acesso pleno à Justiça

Para os autores Lamanauskas e Neto (2014, p. 165) o protesto cartorário de CDAs “certamente retira do Poder Judiciário inúmeras ações de execução, propiciando, com isto, uma melhor prestação jurisdicional e preservando a garantia constitucional do acesso à Justiça.”

Gabriele e Souza Junior (2013, p. 16) destacam que o protesto cartorário é meio singular de acesso à Justiça em condições vantajosas para quem dele se utiliza quando comparado com os modelos tradicionais de cobrança:

No que tange aos litígios pecuniários existentes, originados a partir do inadimplemento de títulos ou outros documentos de dívida, está o protesto notarial enquanto meio alternativo que permite o acesso à justiça de maneira célere, barata e eficiente, consistindo em

⁶⁰ EUZÉBIO, Gilson Luiz. **Decisão do CNJ contribui para a redução do número de execuções fiscais**. Notícia veiculada em 13/12/2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61150-decisao-do-cnj-contribui-para-a-reducao-do-numero-de-execucoes-fiscais>>. Acesso em: 27 dez. 2014.

importante instrumento de solução de conflitos, podendo atingir altos índices de solubilidade, além de ocasionar intencionalmente a entrada de fluxo de caixa imediato.

Fernandes (2008, p. 4511), ao discorrer sobre a busca da “tutela efetiva”, registra algumas das medidas recentemente implementadas pelas últimas reformas processuais, cujo objetivo de “conferir aos órgãos jurisdicionais os meios necessários para a efetuação da prestação da justiça com a prontidão indispensável à eficaz atuação do direito”:

As últimas reformas processuais, como o procedimento célere dos juizados especiais, a tutela de urgência, a execução provisória, a decisão monocrática autorizada pelo artigo 557 do CPC, processo eletrônico, súmula impeditiva de recursos, prazos para vistas e possibilidade dos juízes decretarem de ofício a prescrição, súmula vinculante, repercussão geral do recurso extraordinário e ainda outras, inclusive em andamento, e que serão objeto de inovações, demonstram a contínua preocupação com a efetividade em nosso sistema processual.

A ineficiência do Poder Judiciário, segundo Ripari (2012, p. 8), em face de seus reflexos negativos na sociedade, tem sido alvo de intensa discussão entre os operadores de direito, causando certa perplexidade diante do esvaziamento do princípio constitucional do acesso pleno à Justiça:

A Constituição Federal de 1988 previu o direito do cidadão em ver seus conflitos resolvidos perante o Poder Judiciário, entretanto, a lentidão do Judiciário, o grande acúmulo de processos que se arrastam, que geram na sociedade a sensação de ineficiência, impunidade, falta de celeridade tem sido uma discussão árdua nos últimos tempos e até um embate constante no universo jurídico, gerando advogados insatisfeitos, clientes desacreditados e juízes desmotivados.

Assiste razão à autora, pois “Não basta garantir-se ao jurisdicionado o acesso ao Judiciário. Mais do que isso é necessário garantir a possibilidade de obter uma decisão justa, célere e eficaz” (HERTEL apud RIPARI, 2012, p. 8).

A propósito, destacam Cerqueira e Reis (2011, p. 145) que uma das causas da ineficiência do Poder Judiciário repousa, justamente, no crescimento das transformações sociais, acompanhado do incremento contínuo da complexidade das relações entranhadas na sociedade:

[...] atualmente o Poder Judiciário encontra-se sobrecarregado de causas, o que contribui consideravelmente para que a atividade jurisdicional se torne lenta e, não raras vezes, pouco efetiva. Dito de outro modo, vive-se, atualmente, em uma época “aparentemente pós-tudo”, em que as transformações são constantes e as relações sociais, cada vez mais complexas, e, diante de tal quadro, o Judiciário

encontra-se desprovido das condições estruturais e materiais necessárias para atender, com celeridade, o crescente aumento de demandas que lhe são conferidas.

Além deste fator, destacam os autores, com base na análise de Ada Pellegrini Grinover, outros fatores que têm concorrido para a aguda ineficiência do Poder Judiciário, ou seja, “a sobrecarga dos tribunais, o custo e a morosidade dos processos, a burocratização da Justiça e de seus procedimentos”, os quais têm contribuído “para o distanciamento, cada vez maior, entre o Judiciário e seus usuários, bem como para a obstrução das vias de acesso à justiça” (GRINOVER apud CERQUEIRA; REIS, 2011, p. 145).

A efetividade do acesso à Justiça tem despertado, de maneira crescente, o interesse acadêmico e doutrinário, especialmente após a promulgação da Constituição Cidadã de 1988⁶¹. Contudo, segundo Cerqueira e Reis, esse debate remonta à segunda metade do Século XX, consoante destacaram Cappeletti e Garth (1988, apud CERQUEIRA; REIS, 2011, p. 147-148):

[...] o recente despertar de interesse em torno do efetivo acesso à Justiça levou a três posições básicas, ao menos nos países do Mundo Ocidental. Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em sequência cronológica. Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira “onda” desse movimento novo foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses ‘difusos’, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é que nos propomos a chamar simplesmente de ‘enfoque do acesso à Justiça’ porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo.

As duas primeiras “ondas” representadas, respectivamente, pela assistência judiciária e pela representação jurídica para os interesses difusos, a despeito de terem representado significativo avanço para a efetividade do acesso à Justiça não alcançaram os objetivos almejados.

Surge, então, a esperança de que por meio da terceira onda, denominada pela doutrina simplesmente de “enfoque do acesso à Justiça”, seja concretizada a plenitude desse preceito constitucional. Anela-se, por conseguinte, que essa onda transforme a estrutura judicial, desburocratize a Justiça e seu procedimentos, insira novos mecanismos judiciais que viabilizem a celeridade processual e, sobretudo,

⁶¹ O princípio do acesso à Justiça decorre do disposto no art. 5º, inciso XXXV, da Carta Magna: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

adote outros institutos extrajudiciais alternativos ao enfrentamento dos litígios sociais (CERQUEIRA; REIS, 2011, p. 148).

Sales (2010, p. 221) ressalta que a sociedade anela pela adoção desses mecanismos alternativos de solução dos conflitos, pois têm demonstrado ser mais efetivos, em detrimento dos ineficientes métodos tradicionais:

Para uma sociedade, cada vez mais horizontalizada, que vivencia novas ideias, novas crenças e novos costumes, os métodos rígidos, formais e burocráticos de gerenciamento e de tomada de decisão, como única forma de solução, tornam-se insuficientes.

O que se verifica, devido à agilidade e diversidade contemporâneas, é que a resolução das situações sociais sob a responsabilidade exclusiva da intrincada organização judiciária, não responde aos anseios da sociedade. Seja pela complexidade dos contextos dos conflitos que necessitam um diálogo mais atento e profundo, seja pela agilidade ou tecnicidade que questões empresariais exigem, a sociedade passa a requerer mecanismos diversos de solução de conflitos que se mostrem adequados às suas particularidades. Por isso, a tarefa de criar alternativas mais adequadas às especificidades dos conflitos, que atendam aos anseios desse novo tempo, se faz necessária.

Bacellar (1999, apud SALES, 2010, p. 221-222), com propriedade, destaca que os meios alternativos de solução de conflitos, ao contrário dos tradicionais, enfocam o modelo consensual, em que ambas as partes litigantes saem vitoriosas, ao passo que no modelo tradicional, preponderantemente marcado pela litigiosidade, a vitória de uma parte necessariamente implicará a derrota da outra:

O modelo tradicional de jurisdição carrega consigo a característica da conflituosidade (ganha/perde), enquanto surgem experiências que propõem um modelo consensual (ganha/ganha) para solução das demandas.

Devemos caminhar com passos articulados, com destino ao aperfeiçoamento de novas técnicas que propiciem à população o mais amplo acesso à justiça, com a rápida e eficaz solução dos litígios.

[...]

Nessa linha de raciocínio, precisamos aperfeiçoar o modelo tradicional de aplicação da Justiça que funciona integrada ao Estado – monopólio jurisdicional –, e concomitantemente assimilar o modelo consensual com as suas novas técnicas de resolução de conflitos.

Dentre esses meios alternativos de solução dos conflitos sociais, sobressaem, naturalmente, “a mediação, a conciliação e a arbitragem, sendo certo afirmar que os meios extrajudiciais hoje existentes vão muito além desses três institutos” (RODRIGUES; MANOEL, 2010, p. 152).

De fato, o protesto notarial, e no que interessa especialmente ao presente trabalho, o protesto de CDAs, desponta como magnífica via alternativa ao Poder

Judiciário para assegurar a efetividade do acesso à Justiça, como, a propósito, registra Gabriele (2013, p. 7): “É fato que, na atualidade, considerável parcela dos litígios poderia ser resolvida pelas vias alternativas extrajudiciais, entre elas, a conciliação, a mediação e o protesto notarial, este último, objeto de estudo do presente trabalho.”

Nesse tom, também é o entendimento de Santos e Dubiela (2013, p. 8), para quem “o protesto de títulos traduz-se em uma proposta alternativa para a solução de conflitos no que diz respeito à recuperação de créditos, sendo um meio simples de ser utilizado, com solução rápida, exata, eficiente e de baixos custos.”

Compreende-se, portanto, que o protesto de CDAs representa meio extrajudicial de singular importância para a sociedade, que espera do Poder Público competente que use de maneira eficiente os instrumentos legais a seu dispor para concretizar o ideal de justiça social que representa a arrecadação ótima dos créditos públicos em benefício da coletividade. Nesse passo, importa lembrar as lições de Herkenhoff (2004 apud RODRIGUES; MANOEL, 2010, p. 149), para quem “a justiça geral, social ou legal implica na obrigação de parcela da sociedade dar à comunidade o bem que lhe é devido.”

2.2.13 O protesto de CDAs corresponde ao interesse coletivo

Jamais o protesto cartorário deve ser entendido como meio meramente coativo ou coercitivo do mal pagador. De fato, a doutrina tem entendido que, hodiernamente, o protesto desgarrou-se de sua tradição histórica. Hoje, é mais do que uma opção à disposição do credor para induzir o devedor ao adimplemento da obrigação. Trata-se de anseio legítimo da sociedade que vislumbra nesse instituto meio eficaz de se buscar a harmonia social e construir uma sociedade livre, justa e solidária, cônica de seus deveres e obrigações legais, conforme Preâmbulo e inciso I do art. 3º da Carta Política de 1988.

Ao discorrer sobre os objetivos fundamentais da República, aponta Moraes (2013, p. 80), que “deverão servir como vetores de interpretação, seja na edição de leis ou atos normativos, seja em suas aplicações.”

É indubitável que esse senso de justiça social norteou o legislador ordinário a promover a alteração da Lei 9.492/1997 para que, de maneira expressa, permitisse o protesto das CDAs. Com efeito, ao se reportar sobre a primeira tentativa frustrada

de disciplinar a matéria no âmbito do Senado Federal, assim registrou Souza (2011, p. 210):

Consciente da diatribe existente, e de que é de todo conveniente e oportuno que os créditos da Fazenda Pública sejam recebidos com celeridade, eficiência e de modo menos oneroso para o contribuinte, o Senador Demóstenes Torres apresentou o PLS n. 150/2008, objetivando alterar a Lei n. 9.492/97 para permitir o protesto da Certidão da Dívida Ativa (CDA) e afastar, de uma vez por todas, as discussões existentes acerca do assunto. Na justificativa do projeto, argumenta:

É patente que a sociedade brasileira não mais suporta o aumento da já elevada carga tributária. Também é patente que as necessidades da população são crescentes, sendo necessários recursos para o justo atendimento. Desse modo, muito melhor do que criar novos tributos é cobrar de modo eficaz os tributos já existentes. Diz o ditado: “quando todos pagam, todos pagam menos”. A presente proposição objetiva aumentar o grau de efetividade da cobrança dos tributos existentes sem necessidade de recorrer ao Poder Judiciário. É notório que a Justiça está sobrecarregada, com um volume de processos em montante muito superior à sua capacidade material e humana: faltam recursos, servidores, juízes, prédios, computadores, treinamento, enfim, a Justiça padece dos mesmos males que afligem os demais órgãos estatais. É, portanto, necessário criar mecanismos alternativos e eficazes para a cobrança dos tributos devidos ao Estado, de modo a ser feita justiça com as pessoas que pagam seus tributos em dia. Essas pessoas pagam muito, exatamente porque muitas outras pessoas deveriam pagar, mas não pagam. (...) Esse meio de cobrança é vantajoso, por ser rápido, ter alto grau de eficácia e dispensar a intervenção do abarrotado Poder Judiciário. Hoje existe uma situação, no mínimo, esdrúxula: se alguém deixa de pagar uma dívida de natureza privada materializada em um título (p. ex., cheque, nota promissória, letra de câmbio, duplicata etc.), está sujeito ao protesto; porém, se a dívida é de natureza pública, materializada na CDA, não é possível o protesto do título. (...) Portanto, o que se propõe não é dar ao fisco uma vantagem adicional, mas apenas lhe conceder o mesmo instrumento de que dispõe o particular para o recebimento dos créditos materializados em título executivo: o protesto.

Destaca Santos (2013 apud MOREIRA NETO, 2006, p. 16) que “É fundamental que qualquer delineamento da eficiência seja correspondente ao melhor cumprimento possível da gestão do bem comum, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade”.

De fato, o princípio da eficiência relaciona-se diretamente à satisfação do interesse público, convindo ao Poder Público avaliar até que ponto “a dignidade humana e a justiça social estão sendo correspondidas através das ações estatais” (SANTOS, 2013, p. 16).

O Estado brasileiro está amadurecendo. Nossa democracia já não pode ser tratada como “adolescente”. O povo brasileiro tem repudiado toda tentativa de

inversão dos valores sociais que devem sustentar o salto do País na direção do desenvolvimento sustentável. Há um clamor por liberdade, justiça e solidariedade. Nesses termos, parafraseando o Senador Demóstenes Torres, não é justo que parcela substancial da sociedade honre os seus encargos cidadãos, pagando seus tributos e demais dívidas ao Fisco em dia, ao passo que alguns agem de maneira oposta, onerando aqueles.

Portanto, toda a comunidade, especialmente os operadores do direito, devem assegurar que a aplicação dessa lei contribua para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. A propósito, lembra Moraes (2013, p. 80) que “Os poderes públicos devem buscar os meios e instrumentos para promover condições de igualdade real e efetiva e não somente contentar-se com a igualdade formal, em respeito a um dos objetivos fundamentais da República: construção de uma sociedade justa”.

A propósito leciona, Souza (2011, p. 206), ao discorrer sobre a Lei do Protesto:

Considerando que a lei foi editada no momento em que a busca por meios mais simples, rápidos e menos onerosos para os interessados solucionarem conflitos de interesses é evidente, deve o administrador público, no interesse da população, utilizar-se dos meios mais rápidos e eficientes para receber os créditos da Fazenda Pública, possibilitando a implementação das políticas de governo. Estará assim agindo no interesse público, exercendo regularmente um direito.

Desse modo, o protesto de CDAs vai além de beneficiar o próprio órgão ou entidade apresentante, pois, graças às suas vantagens inequívocas em relação aos métodos tradicionais de cobrança, toda a sociedade auferi vantagens, pois maiores somas de recursos ingressam nos cofres públicos em menor espaço de tempo, propiciando sua aplicação em benefício da sociedade.

Sobre o tema, discorre Bueno (2013, p. 107):

Está claro que o protesto da Certidão da Dívida Ativa não se justifica por sua necessidade formal, o que não afasta sua obrigatoriedade social e moral. Tributo custeia a saúde, a educação, a segurança e os maiores prejudicados com a sonegação ou indefinida protelação de pagamento são os mais pobres, quase sempre com o odioso favorecimento dos mais astutos, dentre grandes contribuintes que acabam não contribuindo.

A propósito, sentencia Venosa (2005, p. 496-497):

De há muito o sentido social e jurídico do protesto, mormente aquele denominado facultativo, deixou de ter o sentido unicamente histórico para o qual foi criado. Sabemos nós, juristas ou não, que o protesto

funciona como fator psicológico para que a obrigação seja cumprida. Desse modo, a estratégia do protesto se insere no *iter* do credor para receber seu crédito, independentemente do sentido original consuetudinário do instituto. Trata-se, no mais das vezes, de mais uma tentativa extrajudicial em prol do recebimento do crédito.

Ora, por rebuscos ou não, o fato é que os juristas tradicionais nunca se preocuparam com esse aspecto do protesto, como se isso transmitisse uma *capitis deminutio* ao instituto do protesto e a sua Ciência. Não pode, porém, o cultor do direito e o magistrado ignorar a realidade social. Esse aspecto não passa despercebido na atualidade. Para o magistrado Ermínio Amarildo Darold (2001:17) o protesto

“guarda, também, a relevante função de constranger legalmente o devedor ao pagamento, sob pena de ter lavrado e registrado contra si ato restritivo de crédito, evitando, assim, que todo e qualquer inadimplemento vislumbre na ação judicial a única providência formal possível”.

(...)

As obrigações devem ser cumpridas não em prol unicamente do credor, idéia que transmite o Código Civil de 1916, individualista e patrimonial por essência, mas em benefício também e principalmente da sociedade, que não pode conviver e suportar obrigações descumpridas. Nesse diapasão, a lei deve buscar o novo sentido do brocardo *“pacta sunt servanda”*, colocando no ordenamento os instrumentos para atingi-lo. Há, sem dúvida, um sentido amplamente educativo na coerção sobre o devedor e não um sentido individualista de favorecer unicamente o credor. A idéia é que toda sociedade sofre as conseqüências de uma obrigação não cumprida. A Lei nº 9.492/97, ao ampliar as possibilidades de protesto a outras modalidades de obrigações, insere-se nesse desiderato, qual seja, instrumentalizar o credor com mais uma ferramenta para que seu crédito seja adimplido. (grifos do autor)

Lamanauskas e Neto (2014, p. 162), por sua vez, ao discorrerem sobre a contribuição efetiva do protesto de CDAs para dar concretude ao princípio da responsabilidade fiscal, perfilham o mesmo entendimento:

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

Adverte o especialista notarial (MACABU, 2014, p. 116) sobre o interesse nem sempre declarado por aqueles que preferem as vias tradicionais de execução da dívida ativa à via alternativa em comento. Segundo o autor, aqueles que se opõem ao protesto de CDAs não vislumbram o interesse público inerente a essa medida, pois, segundo Macabu, anelam a “perpetuação da inadimplência contra o poder público seu

suporte único de fundo, confortados na certeza da prescrição intercorrente⁶² - até *ex officio* [...] ou no aguardo das regulares anistias fiscais [...]

Assim, dentre outras vantagens da adoção do protesto de CDAs no âmbito social, destacam-se: i) retirar da sociedade a responsabilidade pela cobrança dos contribuintes inadimplentes, ii) combater a inadimplência e iii) aumentar a arrecadação da dívida pública, propiciando a aplicação dos recursos auferidos em programas sociais, serviços e obras públicas em benefício da sociedade (LAMANAUSKAS; NETO, 2014, p. 165).

⁶² Macabu (2014, p. 116) aponta que:

A pesquisa do IPEA supracitada demonstra que 27,7% das ações são extintas pela prescrição, 17% por extinção da dívida, 11,5% por extinção da ação sem julgamento do mérito e 8% por remissão do débito, contra uma taxa de 1,3% de vitória em sede de embargos do devedor.

Capítulo 3 - Resultados e desafios

Esta seção colaciona, ainda que de maneira exemplificativa, experiências de gestão positivas por órgãos e entidades públicos que perceberam que o protesto de CDAs se trata de opção célere, eficiente e menos gravosa para o Fisco e para os contribuintes.

Também serão evidenciados neste capítulo alguns desafios ou oportunidades de melhoria na gestão de tão relevante ação administrativa, sem prejuízo de se cogitar a respeito de possíveis medidas corretivas.

3.1 Resultados auspiciosos auferidos com o protesto de CDAs na órbita federal

Nesse cenário, sobrepõe de importância a atuação do Tribunal de Contas da União, seja pelo expressivo valor representativo de sua dívida, seja pelo extenso rol de pessoas jurídicas e físicas condenadas a ressarcir os cofres públicos.

A disciplina da cobrança executiva no âmbito do TCU segue o seguinte rito, resumidamente:

A decisão do Tribunal da qual resulte imputação de débito ou cominação de multa torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo. Caso o responsável condenado em débito não recolha tempestivamente a importância devida e nem interponha recurso com efeito suspensivo, as unidades técnicas devem atuar o processo de cobrança executiva (processo CBEX), no âmbito do qual é organizada a documentação para execução judicial a ser encaminhada aos órgãos executores como a Procuradoria-Geral União (PGU/AGU), Procuradoria-Geral Federal (PGF/AGU) ou entidades com representação judicial própria.

Dentro do Tribunal, os processos CBEX's são atuados e montados no âmbito das unidades técnicas, que os encaminham para o Ministério Público junto ao Tribunal, por meio da Secretaria Adjunta de Supervisão e Suporte (Adsup).

A seguir, far-se-á breve síntese dos principais resultados apresentados ao TCU pelo Grupo Permanente de Atuação Proativa da PGU (GPAP/PGU)⁶³, vinculado ao Departamento de Patrimônio e Probidade da PGU (DPP/PGU) e pela Coordenação-Geral de Cobrança Recuperação de Créditos (CGCOB/PGF), órgãos

⁶³ “Constituído em janeiro de 2009 a partir da Portaria PGU nº 15/2008, o Grupo Permanente de Atuação Proativa da AGU nasceu com a missão de buscar a recuperação judicial de valores desviados dos cofres públicos federais, a partir de constatações realizadas pelos órgãos de controle da União, como a Controladoria Geral da União, o Tribunal de Contas da União, o Departamento de Polícia Federal, dentre outros”. Disponível em:

<http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/128655>. Acesso em: 01/08/2015.

vinculados à AGU, que são responsáveis pela recuperação dos créditos decorrentes dos Acórdãos condenatórios proferidos pelo TCU, cujos cofres credores se refiram a órgãos integrantes da Administração Direta e fundações e autarquias, respectivamente, além de dados enviados por algumas entidades credoras, responsáveis pela execução de seus próprios créditos, em face das deliberações condenatórias do TCU, com vistas a subsidiar o relatório anual de que trata o art. 90, § 1º da Lei nº 8.443, de 16/07/1992⁶⁴, combinado com o art. 62, inciso VIII, do Regimento Interno do TCU⁶⁵.

3.1.1 Exercício financeiro de 2011

A mudança paradigmática do STJ ensejou, dentre outras medidas pelos órgãos interessados no protesto de CDAs, a oportuna celebração de convênio entre a Procuradoria-Geral Federal (PGF) e o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB), firmado em 19/08/2010, a fim de possibilitar o protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDAs) das autarquias e fundações públicas federais. A experiência inicial foi altamente gratificante, consoante se depreende do seguinte relato da PGF (2011, p. 5-6):

Com base nesta decisão foi assinado um convênio no dia 19 de agosto de 2010 entre a Procuradoria-Geral Federal (PGF) e o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB), a fim de possibilitar o protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDAs) das autarquias e fundações públicas federais, por parte dos órgãos de execução da PGF, sem o pagamento das parcelas dos emolumentos prévios destinados aos Tabelionatos de Protesto e Oficiais de Registros de Distribuição.

Ato contínuo, foi editado o Memorando PGF nº 11/2010, através do qual se buscou dar efetividade ao projeto nacional da PGF para proceder ao encaminhamento das CDAs aos tabelionatos de protesto. A partir disso, iniciou-se um projeto piloto com as CDAs de três Autarquias representadas pela PGF, INMETRO, ANP e DNIT, em duas Procuradorias-Regionais Federais, da 3ª Região, em São Paulo

⁶⁴ “Art. 90. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas da União será exercida pelo Congresso Nacional, na forma definida no seu regimento comum. § 1º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 01/08/2015.

⁶⁵ “Art. 62. Compete ao Procurador-Geral e, por delegação prevista no art. 82 da Lei nº 8.443, de 1992, aos subprocuradores-gerais e procuradores:

[...]

VIII – elaborar relatório anual contendo o andamento dos processos de execução dos acórdãos do Tribunal e a resenha das atividades específicas a cargo do Ministério Público, relativas ao exercício encerrado.” Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/regimentos-internos.htm>>. Acesso em: 01/08/2015.

e da 2ª Região, no Rio de Janeiro.

Os números apresentados nos primeiros 120 dias do projeto-piloto demonstram que foi acertada a celebração do convênio entre a PGF e o IEPTB-Brasil para cobrança e recuperação de seus créditos através da via extrajudicial.

No total geral, de outubro de 2010 até dezembro de 2011, 4.695 títulos foram encaminhados a protesto, dos quais 2.992 foram efetivamente protestados e 1.251 pagos, alcançando um patamar superior a 35% se levados em conta a quantidade dos títulos.

Em valores, foram encaminhados a protesto R\$ 12.251.291,30, dos quais R\$ 7.259.188,99 foram efetivamente protestados e R\$ 3.661.433,67 foram recuperados aos cofres públicos, e mais de 90% destes valores em 03 dias!!

Atualmente, superamos a marca dos 800 títulos encaminhados a protesto, recebendo um percentual superior a 30% dos valores, conforme se verifica pelas tabelas abaixo: [...].

Comparando esse percentual aos índices apresentados pelo IPEA no estudo sobre o custo unitário do processo de execução fiscal, em que se conclui que um processo de execução fiscal dura, em média, 08 anos e 02 meses para ser concluído, além de ter um custo de aproximadamente de R\$ 4.400,00 cada um, revela-se a opção pela via extrajudicial expressiva e extremamente célere, menos onerosa para os cofres públicos, fortalecendo-se o princípio da desjudicialização dos processos quando se tem outros meios mais eficazes para a recuperação dos créditos.

Em 2011 ainda conseguimos incluir no projeto nossas unidades da primeira região (PRF1) e da quinta (PRF5), bem como duas importantes entidades representadas pela PGF, a ANTT e a ANATEL. Nossas próximas metas para esse ano no projeto do protesto das CDAs serão as seguintes :

- a) Inclusão da PF/MG;
- b) Inclusão das PSFs de São Paulo;
- c) Inclusão das PFs ES e MS;
- d) Inclusão da PF/SC;
- e) Inclusão da PF/CE;
- f) Inclusão dos créditos do IBAMA;
- g) Inclusão dos créditos do DNPM;
- h) Inclusão dos créditos da CVM e
- i) Inclusão dos créditos da ANS.

Ou seja, com os resultados priorizaremos a utilização dos meios alternativos de cobrança visando a recuperação dos créditos das Autarquias e Fundações Públicas Federais representadas pela PGF de forma mais célere e eficaz.

Ao apreciar o relatório da PGF/AGU, o MP/TCU (2011, p. 9) destacou os resultados satisfatórios apresentados, lembrou que seria estudada a possibilidade de que a PGF, a partir do exercício de 2012, também levasse a protesto os títulos originários dos acórdãos condenatórios do TCU:

Conforme registrado pela CGCOB/PGF no relatório de atividade – exercício 2011 – por meio de projeto piloto com as CDAs, obteve-se um resultado altamente satisfatório já nos primeiros 120 dias. No período de outubro de 2010 a dezembro de 2011 registrou-se a

recuperação aos cofres públicos de um percentual de mais de 30% do que foi protestado no mesmo interregno, demonstrando o acerto da medida, que deve ser cada vez mais utilizada como forma alternativa para a cobrança dos créditos das Autarquias e Fundações Públicas Federais pela PGF. A partir do exercício de 2012 será estudada a possibilidade de adotar o mesmo procedimento para os títulos decorrentes das condenações impostas pelo TCU.

A utilização do mecanismo de protesto, por sua força coercitiva e por afetar de forma direta a prática de diversos atos na vida civil do devedor remisso, constitui uma ferramenta de grande valia. A opção pela sua utilização pela PGF/AGU representa, por certo, um marco que balizará a atuação futura dos demais entes públicos.

Convém salientar que no exercício de 2011 foi lançado pela PGF/AGU o Sistema Único de Dívida Ativa (SISDAT), “para a gestão dos créditos inscritos em dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais”, consoante relatório apresentado pela CGCOB/PGF/AGU (2011, p. 1), anexo ao Relatório do MP/TCU (2011).

De acordo com a CGCOB/PGF/AGU (2011, p. 1):

Todas as 155 entidades representadas pela PGF foram treinadas para o início do cadastramento de créditos no Sistema. As rotinas para adesão das entidades ao sistema e a fase de cadastramento dos créditos foram os principais objetivos do ano de 2011, visando a efetiva inscrição em dívida ativa e a implementação dos demais módulos no ano de 2012.

A respeito da implantação do SISDAT, seu anúncio foi festejado pela PGF/AGU, consoante notícia divulgada no sítio do órgão em 02/05/2011⁶⁶:

Na última sexta-feira, 29/04 [2011], foi dado mais um passo importante para a cobrança dos créditos das autarquias e fundações públicas federais. Foi colocado em funcionamento o Sistema Único de Dívida Ativa (SISDAT), que permitirá gerenciar todos os créditos das autarquias e fundações públicas federais representadas pela Procuradoria-Geral Federal (PGF).

Durante o mês de abril, a Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos (CGCOB) da PGF apresentou o SISDAT para as entidades que fazem parte do projeto-piloto (ANP, DNIT e FUNASA). As telas iniciais e rotinas de cadastramento foram apresentadas aos servidores dessas autarquias, que enviaram seus dados para cadastramento na REDEAGU. Superados os obstáculos iniciais, na primeira semana de maio, os créditos da ANP começarão a ser cadastrados no sistema, no módulo de pré-inscrição, fase prévia à inscrição em dívida ativa.

O Sistema terá início com as fases de pré-inscrição, inscrição em dívida ativa e emissão de certidões de dívida ativa e já estará apto a receber pagamentos. Os módulos de parcelamento e protesto estão em fase de especificação para posterior desenvolvimento pelo

⁶⁶ Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/156887>. Acesso em: 2 ago. 2015.

Departamento de Tecnologia da Informação da Advocacia-Geral da União (DTI/AGU).

Nesse primeiro mês de projeto piloto, o objetivo será acompanhar os primeiros cadastramentos e a finalização dos pontos pendentes em relação à ANP, FUNASA e ao DNIT, com as tratativas para a inclusão das próximas entidades nos meses seguintes.

Ao apreciar a informação, o MP/TCU (2011, p. 8) destacou o ineditismo e importância da medida, ao ponto de a própria PGU/AGU ter demonstrado interesse em utilizar o sistema, o que unificaria o controle da Dívida Ativa da União tanto da Administração Indireta quanto da Direta:

Sistema no qual todas as autarquias e fundações públicas federais cadastrarão os créditos em uma única e padronizada base de dados, possibilitando uma atuação mais célere e eficaz por parte da Procuradoria [PGF] em relação à execução. O sistema viabilizará um acompanhamento e gerenciamento concreto de toda dívida ativa da administração pública federal indireta por meio de módulos que possibilitam a emissão de histórico do débito, memória de cálculo, emissão de GRU para pagamento e recebimento de confirmações de efetivo pagamento.

De se ressaltar que o referido Sistema se revela tão promissor que a própria PGU se mostrou interessada na utilização do mesmo, possibilitando, num futuro próximo, a centralização de todos os créditos da administração federal direta e indireta inscritas em dívida ativa em uma só base de dados. [...].

3.1.2 Exercício financeiro de 2012

No exercício de 2012, a PGU obteve resultados satisfatórios quanto à execução judicial dos acórdãos condenatórios do TCU, consoante se depreende do seguinte excerto do Relatório de Cobrança Executiva – 2012, elaborado pelo MP/TCU (2012, p. 10)⁶⁷:

Na tabela abaixo é possível visualizar, de forma rápida, a expressão numérica do que foi acima asseverado, fazendo-se uma comparação sistemática:

⁶⁷ Conforme informações prestadas ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU) pela Procuradoria Geral da União, órgão integrante da Advocacia-Geral da União (PGU/AGU), com vistas a subsidiar a elaboração do Relatório de Cobrança Executiva em face dos acórdãos condenatórios do TCU, relativo ao exercício de 2011, p. 10.

Ano	(A) Valor total de condenações no TCU (R\$ milhões)	(B) Valor total de condenações de responsabilidade da PGU (R\$ milhões)	(C) Valores recolhidos decorrentes da atuação da PGU (R\$ milhões)	C/A	C/B
2010	1427,15	858,52	1100,00*	77,07%	128,13%
2011	1488,72	800,03	781*	52,48%	97,62%
2012	1337,72	542,28	445**	33,28%	82,10%

* inclui recolhimentos, honorários e indenizações e, no ano de 2010, também parcelamentos e garantias.

** não inclui recolhimentos de honorários e indenizações, nem os valores referentes ao bloqueio realizado para garantir o Acordo celebrado com o Grupo OK (caso TRT), tampouco a antecipação do pagamento registrado em 2011.

Fonte: Relatórios SCBEX e PGU

É imperioso ressaltar que o TCU, a PGU e a PGFN não desenvolveram, ainda, metodologia ou indicador de desempenho capaz de diagnosticar, com absoluta precisão, qual o percentual das condenações tem sido efetivamente recuperado aos cofres públicos, no âmbito das searas administrativa, extrajudicial e judicial.

Conforme se depreende do quadro acima, não há correlação direta dos valores e índices apontados nas últimas três colunas "(C)", "C/A" e "C/B" com as respectivas condenações originárias, pois as colunas "Ano", "(A)" e "(B)" refletem os valores totais das condenações impostas a responsáveis pela eg. Corte, exclusivamente, nos exercícios de 2010, 2011 e 2012; os valores dessas condenações sob a responsabilidade da PGU; e os valores recolhidos decorrentes da atuação desse órgão.

De fato, embora o Relatório não apresente, mas é forçoso concluir que as condenações impostas pelo TCU nos exercícios de 2010, 2011 e 2012, por exemplo, somente retornarão (parcialmente, diga-se de passagem) aos cofres públicos em anos subsequentes, quiçá décadas posteriores ao protocolo da execução judicial, em face da morosidade da Justiça!

Comparam-se, portanto, grandezas não cotejáveis.

Há, por conseguinte, grande desafio nesta seara para que os órgãos envolvidos, especialmente, TCU, PGU e PGFN, no campo federal, criem e implementem indicadores de desempenho que reflitam, seguramente, o percentual do retorno aos cofres públicos das medidas administrativas, judiciais e extrajudiciais adotadas, em face das condenações impostas a agentes responsáveis pelo TCU.

Não sem razão, o MP/TCU (2012, p. 10) assinalou:

Com o objetivo de buscar uma melhor equação a essa situação e evitar um retrocesso na média de recuperação do dinheiro desviado dos cofres públicos, é desejável a efetivação de projetos que possibilitem um meio alternativo de cobrança, como os acordos extrajudiciais e protesto de títulos sob a condução do referido órgão executor.

Quanto, porém, ao protesto de CDAs, o douto órgão ministerial junto ao TCU expõe, a seguir, os resultados elogiáveis alcançados no exercício de 2012 (MP/TCU, 2012, p. 14), *in verbis*:

Conforme quadro apresentado abaixo, é possível constatar a evolução da recuperação de valores aos cofres públicos, atingindo-se um percentual superior a 50% de recuperação do total enviado para protesto.

ANO	(A) CDAs enviadas para protesto	(B) CDAs protestadas	(C) CDAs pagas	(D) Valor de CDAs enviadas para protesto	(E) Valor total de CDAs efetivamente protestadas	(F) Total pago	(D) Percentual de recuperação
2011	3.616	2.442	1.071	R\$ 9.513.986,39	R\$ 5.929.790,88	R\$ 3.195.734,30	33%
2012	7.170	5.026	2.245	R\$ 17.938.588,37	R\$ 8.408.892,90	R\$ 9.485.714,92	52%

Fonte: Relatório de Atividades de CGCOB/PGF (exercício 2012), p. 5.

Ressaltou o MP/TCU que “a PGF só realiza o protesto junto aos tabelionatos que dispensam o pagamento de despesas por parte da entidade protestante, de forma que, além de eficaz, não traz qualquer custo adicional aos cofres públicos” (MP/TCU, 2012, p. 14).

Lamentou o *Parquet* Especializado junto ao TCU, todavia, que, “apesar de constar como meta para o exercício de 2012 a adoção do mesmo procedimento para os títulos decorrentes das condenações impostas pelo TCU, a medida não foi efetivada” (MP/TCU, 2012, p. 14).

Se é verdade que o protesto de CDAs tem se mostrado instrumental eficaz na recuperação das dívidas originárias de acórdãos condenatórios do TCU, o mesmo não se pode dizer em relação às cobranças judiciais, cujos resultados, especialmente no âmbito das entidades não assistidas diretamente pela AGU e pela PGFN, têm-se mostrado pífios. A propósito registrou o MP/TCU (2012, p. 15-16 – grifos do autor).

Quanto aos demais órgãos jurídicos responsáveis pela execução de títulos extrajudiciais expedidos pelo TCU, de representação judicial própria, verificou-se um desempenho pífio, conotando

menosprezo com a necessária recuperação dos cofres públicos dilapidados.

Apesar da percentagem de títulos executivos encaminhados a esses órgãos executores serem baixos, na ordem de 5%, constata-se que o montante envolvido na condenação de débitos a serem recolhidos aos cofres de algumas dessas Entidades é bastante expressivo.

Como exemplo cita-se o total de débitos impostos pelo TCU a favor dos cofres da Caixa Econômica Federal, que atingiu, no exercício de 2012, o valor de R\$ 260.767.665,43, conforme aponta o item VII do Relatório do SCBEX/ADGCEX. Esse valor representa um aumento de mais de 1056% em relação ao anterior, que tinha alcançado o montante de R\$ 22.560.798,77.

Em contrapartida, conforme informação prestada pela referida Entidade, para o mesmo exercício, não houve registro para valores obtidos em garantia e o total de recolhimentos obtidos foi de R\$ 66.640,47, o que representa menos de 0,006% do que foi ajuizado para o mesmo período – R\$ 11.180.855,50, como informado no Ofício nº 002/2013/GETEN (Anexo 4).

Esse resultado é ainda pior se compararmos com o valor histórico apresentado no exercício de 2011, quando se obteve um índice de recuperação/potencial recuperação correspondente a 0,50% do total envolvido nas ações ajuizadas.

Na tabela abaixo é possível visualizar a expressão numérica do que foi acima asseverado:

A- Condenações em débito aos cofres da CEF pelo TCU (R\$) em milhões	2011	22.560.798,77
	2012	260.767.665,43
B - Quantidade de ações ajuizadas pela CEF decorrente de Acórdãos do TCU e valores envolvidos	Quantidade/Valores envolvidos nas ações ajuizadas (Histórico)	266 112.346.578,51
	2012	39 11.180.855,50
C - Valores obtidos em garantia – bens bloqueados ou penhorados (R\$)	Valor Histórico	511.333,01
	2012	0,01
D - Recolhimentos obtidos	Valor Histórico	54.853,33
	2012	68.680,47
Resultado de recuperação/potencial recuperação (%)	Valor Histórico	0,50%
	2012	0,0059%

Destaca-se que o cenário não é diferente para outros órgãos com o mesmo papel de execução própria. Além da CEF, foram expedidos Ofícios à ECT, à CODEVASF, à CHESF e ao Conselho Regional de Psicologia da 5ª Região. Os números apresentados para quantidade de acordos realizados, valores obtidos em Garantia e total de recolhimentos obtidos foram, para todos os órgãos, nulos.

Dessa forma, é imperioso que sejam vislumbradas medidas que possam romper essa inércia e promover uma conscientização dos dirigentes dessas Entidades, buscando uma postura diferenciada no trato da cobrança judicial das decisões do TCU.

A esse propósito, é de todo recomendável que o TCU, com amparo na prerrogativa fixada no art. 70 da Constituição da República Federativa do Brasil, fiscalize, quer no âmbito das contas ordinárias, quer em processos de auditoria ou mesmo em diligências específicas, a atuação dos órgãos jurídicos desses entes, não atendidos diretamente pela PGU ou PGF, acompanhando a efetiva cobrança dos Acórdãos proferidos pela Corte de Contas.

Parece-nos, portanto, que tais entidades de representação jurídica própria poderão obter elevado êxito no protesto cartorário das condenações impostas pelo TCU a agentes responsáveis a elas vinculados, pois as deliberações do TCU são títulos executivos extrajudiciais passíveis de protesto, sem necessidade de prévia inscrição em dívida ativa, como já mencionado.

Quanto ao SISDAT, o MP/TCU (2012, p. 14), ressaltou que no exercício de 2012 “não houve qualquer evolução do referido Sistema, tendo sido postergada a conclusão de entrega do SISDAT para outubro de 2013”. Salientou o *Parquet* Especializado junto ao TCU que apesar de entender a discricionariedade do órgão executor em adotar tal sistema, o emprego dessa ferramenta “possibilita uma atuação e controle mais efetivos por parte da Procuradoria Federal, o que suscita a necessidade de serem incrementados os esforços para o desenvolvimento e conclusão dos módulos ainda em fase de desenvolvimento do SISDAT.”

3.1.3 Exercício financeiro de 2013

O Relatório de Atividades e Resultados da Cobrança Executiva apresentado pelo MP/TCU à Presidência do TCU, com vistas a subsidiar a redação do relatório anual de atividades da Corte de Contas⁶⁸ referente ao exercício de 2013, trouxe importantes informações e dados estatísticos, os quais são abordados a seguir.

De plano, destaca-se que “os recolhimentos totais da Procuradoria-Geral da União – PGU e da Procuradoria-Geral Federal – PGF –, integrantes da Advocacia-Geral da União – AGU –, superaram em muito as expectativas”⁶⁹ (MP/TCU, 2013, p. 2).

A tabela abaixo, reprodução fiel da síntese elaborada pelo MP/TCU, demonstra os resultados alcançados do esforço empreendido pela PGU para recuperar aos cofres públicos os valores originários das condenações impostas pelo TCU em 2013.

⁶⁸ Nos termos do art. 62, inciso VIII, do Regimento Interno do TCU.

⁶⁹ Consoante registrou o *Parquet* Especializado junto ao TCU, no exercício de 2013, a competência para cobrança dos valores decorrentes dos Acórdãos condenatórios do TCU foi conferida quase que em sua totalidade à AGU (86,05%). O restante (13,95%), não quitados administrativamente, foram “encaminhados às entidades federais com capacidade jurídica para cobrar os seus próprios créditos”. No âmbito da AGU, do percentual de 86,05%, 57,33% das condenações se referem a títulos executivos que foram encaminhados à PGU (órgão da AGU responsável pela cobrança de créditos originários de débitos e multas referentes à Administração Direta) e outros 28,72% para a PGF (órgão da AGU competente para postular a recuperação de créditos em favor das autarquias e fundações federais). (MP/TCU, 2013, p. 7).

A exemplo do comentado em relação ao exercício de 2012, a abordagem peca por comparar grandezas inconciliáveis, já que os órgãos envolvidos ainda não desenvolveram metodologia adequada, fundada, por exemplo, em indicadores de desempenho, para identificar, efetivamente, o *quantum* da dívida foi recuperado dos valores enviados, anualmente, à PGU para execução (MP/TCU, 2013, p. 13):

Ano	(A) Valor total de condenações no TCU (R\$ milhões)	(B) Valor total de condenações de responsabilidade da PGU (R\$ milhões)	(C) Valores recolhidos decorrentes da atuação da PGU (R\$ milhões)	C/A	C/B
2011	1488,72	800,03	781*	52,48%	97,62%
2012	1337,72	542,28	445**	33,28%	82,10%
2013	1107,80	635,06	476,14**	42,98%	74,97%

* inclui recolhimentos, parcelamentos e garantias.

** não inclui recolhimentos de honorários e indenizações;

Fonte: Relatórios SCBEX e PGU

Prova inequívoca de que os índices apresentados não correspondem à realidade extrai-se dos percentuais recuperados administrativamente, pelo próprio TCU, nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, referindo-se exclusivamente a valores devidos aos cofres do Tesouro Nacional.

Conforme se observa pelos dados abaixo, coligidos pelo MP/TCU, apenas foram recuperados administrativamente 4,89% dos valores imputados em 2012 e 1,68% dos débitos e multas imputados em 2013 (MP/TCU, 2013, p. 23):

Ano	Débito (R\$)	Multa (R\$)	Total (R\$)
2011	16.622.874,71	3.107.096,86	19.729.971,57
2012	12.539.050,06	3.856.825,84	16.395.875,90
2013	4.718.068,97	2.400.514,37	7.118.583,34

ORIGEM	IMPUTADO (2013)	RECUPERADO (2013)	% Recuperado em 2013	% Recuperado em 2012
Multa	74.738.831,03	2.400.514,37	3,21%	8,28%
Débito	348.715.081,76	4.718.068,97	1,35%	4,34%
TOTAL	423.453.912,79	7.118.583,34	1,68%	4,89%

Fonte: SCBEX- SIAFI e Sistema Radar

Quanto à atuação da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos, órgão integrante da estrutura da PGF, responsável pela cobrança judicial e extrajudicial dos créditos originários de dívidas do TCU em favor das autarquias e fundações federais, o MP/TCU reiterou a força coercitiva do protesto de CDAs, em

virtude de suas implicações na seara civil do devedor, concluindo, portanto, pelo acerto da decisão adotada pela PGF/AGU em sua utilização (MP/TCU, 2013, p. 19).

A seguir reproduz-se o quadro apresentado pelo MP/TCU, elucidativo dos resultados auferidos por esse meio alternativo de cobrança nos exercícios de 2011, 2012 e 2013 (MP/TCU, 2013, p. 20):

ANO	(A) CDAs enviadas para protesto	(B) CDAs pagas	(C) Valor de CDAs enviadas para protesto	(D) Total pago	(E) Percentual de recuperação [D]/[C]
2011	3.616	1.071	R\$ 9.513.986,39	R\$ 3.195.734,30	33%
*2012	9.845	2.904	R\$ 25.202.570,50	R\$ 12.752.501,95	51%
2013	24.709	4.912	R\$ 63.309.529,51	R\$ 13.995.026,05	22%

*variação em relação ao relatório do exercício anterior decorre de dados posteriormente informados pelas Unidades e que foi englobado no relatório da PGF/AGU deste exercício

Fonte: Relatório de Atividades de CGCOB/PGF (exercício 2013), pg. 16. [com adaptações]

Ao compararmos o desempenho dos percentuais de recuperação mediante emprego do protesto cartorário, ainda que tenham decrescido no exercício de 2013, com os percentuais de recuperação com os meios tradicionais de cobrança (administrativa ou judicial), conclui-se ser nítida a vantagem do meio alternativo.

A propósito, registrou o MP/TCU que “é indiscutível que a medida é uma opção extrajudicial bastante acertada, notadamente porque bem menos onerosa para os cofres públicos e porque não impede posterior interposição de ação judicial, se for o caso”. (MP/TCU, 2013, p. 20).

A propósito, a Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da PGF/AGU demonstrou que no período de 2010 a 2013 25,81% dos títulos encaminhados a protesto são recuperados, ao passo que, em termos monetários, o percentual médio situa-se em 32,91%. Ilustra-se o afirmado, com a seguinte manifestação da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos (CGCOB/PGF/AGU), acrescida de dados estatísticos e gráficos ilustrativos constantes do Anexo 3 ao Relatório do MP/TCU (2013, p. 14-18):

Comparando esse percentual aos índices apresentados pelo IPEA no estudo sobre o custo unitário do processo de execução fiscal, em que se conclui que um processo de execução fiscal dura, em média, 08 anos e 02 meses para ser concluído, além de ter um custo de

aproximadamente de R\$ 4.400,00 cada um, revela-se a opção pela via extrajudicial [foi] acertada, tendo em vista ser menos onerosa para os cofres públicos, fortalecendo o princípio da desjudicialização dos processos quando se tem outros meios mais eficazes para a recuperação dos créditos.

O projeto se iniciou em 2010, com a Procuradoria Regional Federal (PRF) de 2º e 3º Regiões, com os créditos do INMETRO e ANP. Em 2011, foram incluídos no projeto do protesto as PRFs da 1ª e da 5ª Região, bem como duas importantes entidades representadas pela PGF: a ANTT e a ANATEL. Em 2012, foram incluídas outras unidades estaduais da PGF, tais quais, a PF/MG, PF/TO, PF/SC, PF/AM, PF/PB, PF/RR, PF/MA, PF/CE, PF/RN, PF/RO e PF/AC além do IBAMA e da ANTAQ. Em 2013, tal procedimento passou a ser realizado também pelas PF/PR, PF/PI, PF/BA, e foram englobados os créditos da CVM.

No ano de 2014, a meta é ampliar, ainda mais, o número de unidades da PGF a realizarem a atividade, bem como englobar créditos de outras autarquias e fundações públicas federais.

O objetivo final é criar, dentro do sistema único de dívida ativa da PGF (SISDAT), o módulo de protesto, proporcionando o envio automático dos créditos inscritos em dívida ativa de todas as entidades representadas diretamente para as centrais dos tabelionatos de protesto dos Estados.

Assim sendo, com tais resultados, justifica-se a priorização na utilização dos meios alternativos de cobrança visando a recuperação dos créditos das Autarquias e Fundações Públicas Federais representadas pela PGF, tais como o protesto, que atualmente mostra-se a ferramenta mais célere e eficaz na recuperação dos valores devidos a tais entidades.

Quanto à implantação do SISDAT, a CGCOB (2013, p. 13) informou que seu cronograma encontrava-se em atraso, não tendo sido cumpridas algumas das metas fixadas para o exercício de 2013, sobretudo em face da necessidade de se implantar outro sistema, denominado Sistema AGU de Inteligência Jurídica (SAPIENS), ao qual será vinculado o SISDAT.

De acordo com a CGCOB (2013, p. 13), no exercício de 2013 somente foi atingido o percentual de 30% das tarefas relacionadas à implantação do SISDAT, inclusive sua interoperabilidade com o Protesto Eletrônico/Central de Remessa de Arquivos (CRA) – Nacional, cuja “conclusão do desenvolvimento dos principais módulos do sistema está prevista para o mês de agosto de 2014, conforme cronograma apresentado pelo desenvolvedor.”

Dentre as oportunidades de melhoria no exercício de 2013, referindo-se especificamente aos procedimentos administrativos relacionados com o protesto de CDAs, apontam-se:

a) deve ser revisto o limite imposto pela Portaria nº 17, de 11/01/2013, da PGF, que disciplina o protesto de CDAs no âmbito desse órgão, segundo o qual somente são encaminhadas a protesto extrajudicial por falta de pagamento dívidas cuja soma não ultrapasse a cifra de R\$ 50.000,00. Consoante asseverou o *Parquet* Especializado junto ao TCU, tal delimitador reduz drasticamente o aproveitamento do protesto cartorário no âmbito da PGF, “notadamente porque, em regra, as condenações em débito [impostas pelo TCU] superam o valor em referência” (MP/TCU, 2013, p. 20);

b) superação de questão contábil difícil de solucionar, pois:

um mesmo ato pode ser objeto de condenação pelo TCU, de ação de improbidade e de ação civil pública, ensejando a atuação de outros órgãos no exercício de suas respectivas competências constitucionais, mostrando-se razoável que um débito, decorrente de condenação pelo TCU, e recolhido em sede de uma ação civil pública, ou mesmo de improbidade, integre o montante dos recebimentos vinculados a cada uma das ações.

Somado a isso, atualmente não é possível individualizar os valores atinentes a acordos, parcelamentos, garantias e bloqueios relacionados diretamente à atuação do TCU, e tampouco há no âmbito desse Tribunal um sistema que contemple o universo CBEX, possibilitando a quantificar o total dos valores efetivamente enviados aos órgãos executores e produzir relatórios gerenciais capazes de retratar situações instantâneas, como as produzidas pelo sistema Sinergia.

Todavia, extrapolando para o sistema de fluxo como um todo, pode-se concluir que a razão de crescimento da dívida apresenta-se menor ano a ano.

Urge sejam empreendidos esforços tanto no âmbito da PGU/AGU quanto no do TCU com o intuito de aperfeiçoar os Sistemas informatizados, de forma que se possa, a partir de um mesmo universo, permutar dados e possibilitar acesso de consulta a informações específicas quanto a recolhimentos, acordos e garantias referentes a qualquer processo de cobrança executiva encaminhado para execução. (MP/TCU, 2013, p. 13-14);

c) aprimoramento do SISDAT, para que, dentre outras funcionalidades, seja assegurada sua interoperabilidade com o Protesto Eletrônico/CRA Nacional, mantida pelo Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil (IEPTB) (CGCOB, 2013, p. 13); e

d) aumentar o leque das demais entidades cobradoras para que principiarem ou intensifiquem o emprego do protesto cartorário dos referidos títulos executivos, a exemplo do que já fazem outros órgãos executores, como a PGU e a PGF, previamente ao ajuizamento da correspondente ação de execução.

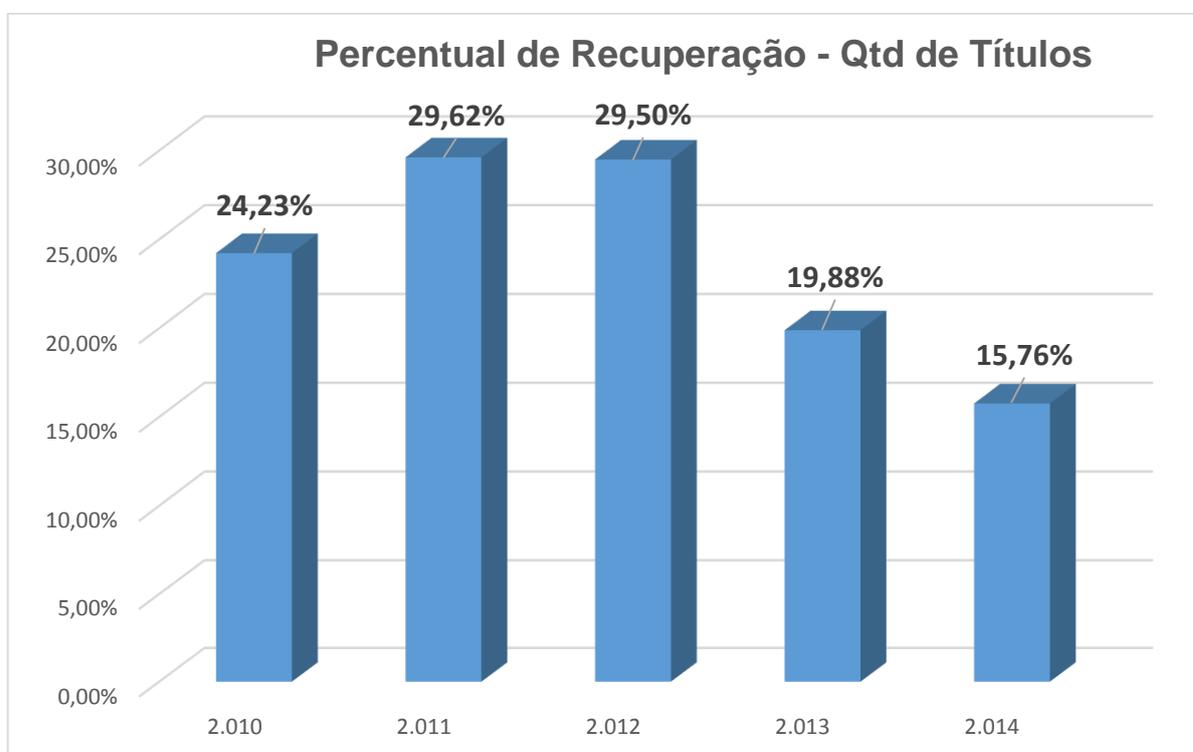
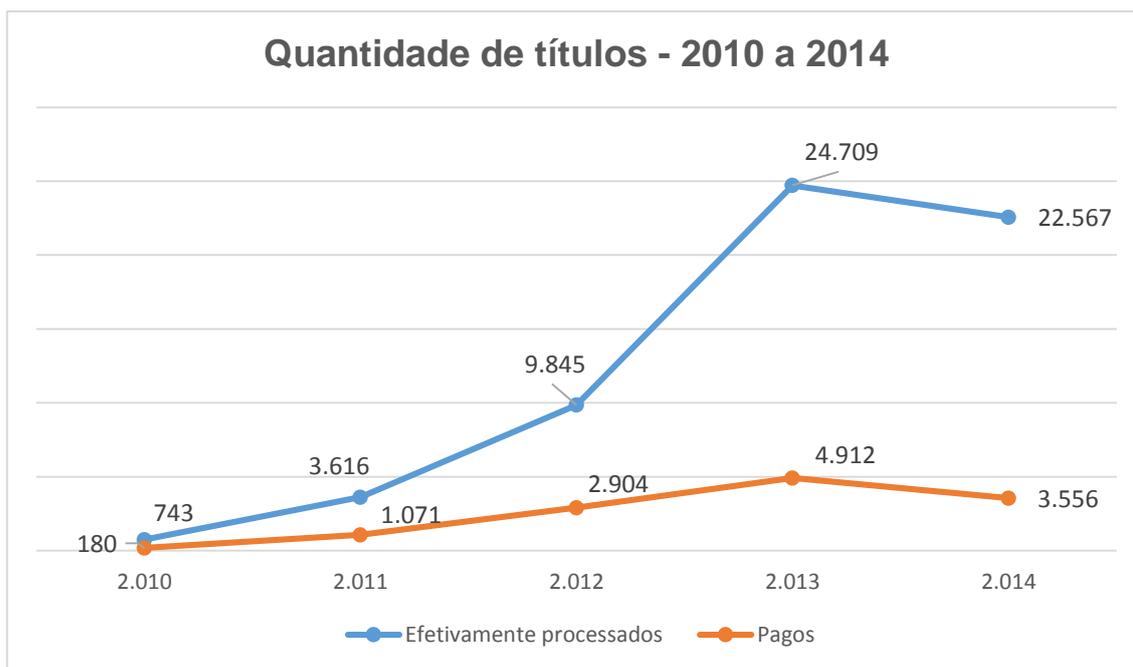
3.1.4 Exercício financeiro de 2014

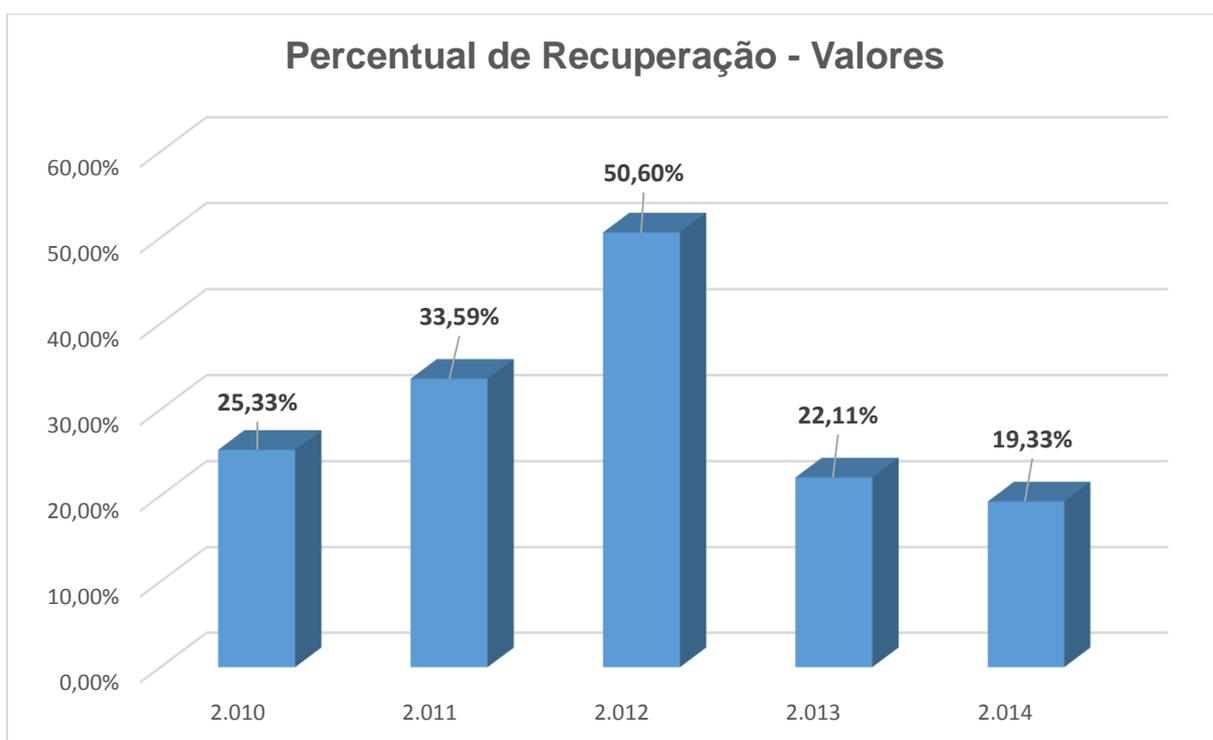
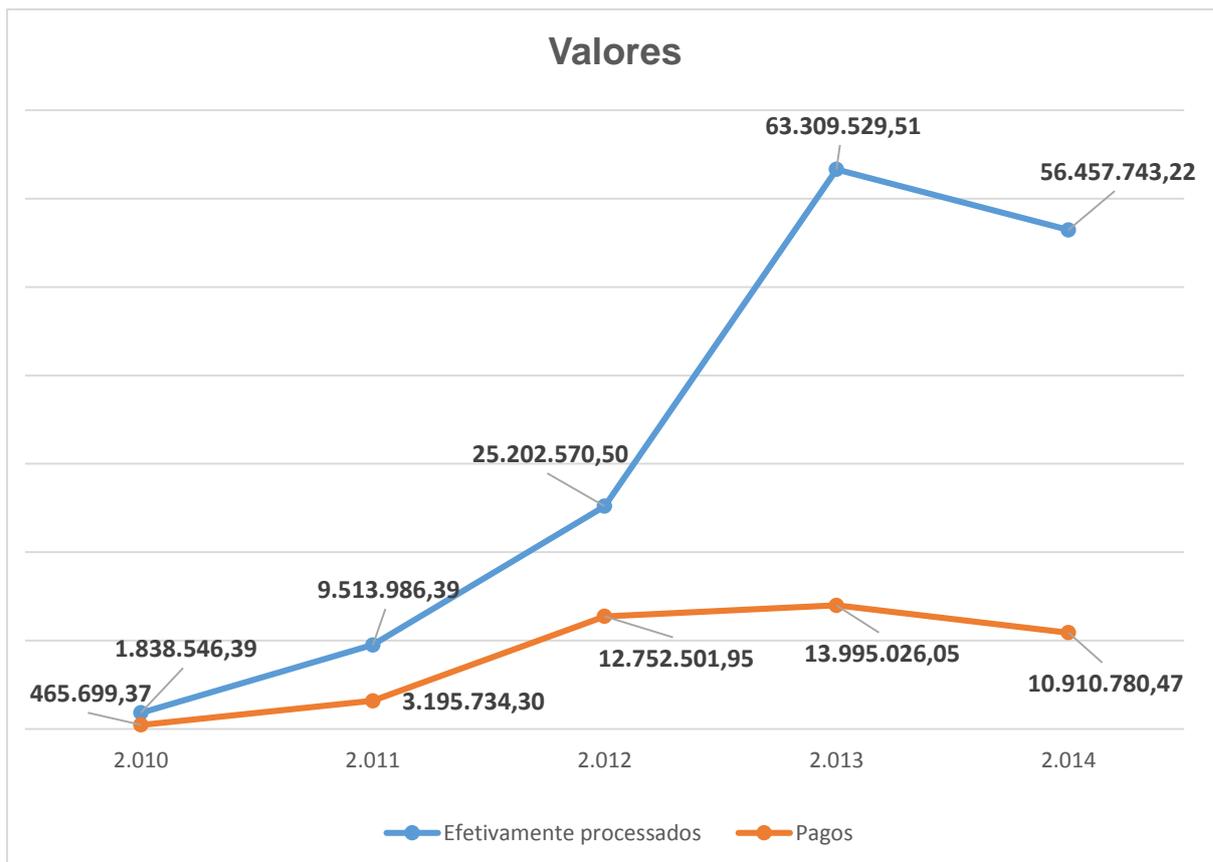
Consoante ressaltou o MP/TCU (2014, p. 20), no exercício de 2014 a PGF continuou protestando as CDAs originadas dos acórdãos condenatórios do TCU. Em seu relatório o *Parquet* especializado junto ao TCU reiterou o acerto da prática adotada por aquela Procuradoria. Ademais, salientou que, agora, todos os órgãos vinculados à PGF utilizam esse mecanismo alternativo de cobrança da dívida pública:

Segundo apresentado pela Procuradoria Federal, em 2014 houve ainda mais avanço neste tema, uma vez que a Procuradoria-Regional Federal da 4ª Região, última unidade sede de regional que ainda não tinha os seus créditos protestados, passou a utilizar desse mecanismo a partir de dezembro de 2014, em decorrência da edição do Provimento nº 019/2014 da Corregedoria-Geral da Justiça no Estado do Rio Grande do Sul, que alterou a Consolidação Normativa Notarial e Registral para regulamentar o protesto das Certidões de Dívidas Ativas da União, Estados, Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas. Outros Estados que, no exercício de 2014, puderam utilizar do protesto, em razão de criação de normativos que vislumbraram a dispensa dos emolumentos (pré-requisito para efetivação da medida pela PGF/AGU), foram Sergipe e Pará.

Realmente, resultados apresentados pela CGCOB/PGF ao MP/TCU (conforme gráficos a seguir), com vistas a subsidiar a elaboração do Relatório de Cobrança Executiva em face dos acórdãos condenatórios do TCU, relativo ao exercício de 2014 (CGCOB, p. 14-18), demonstra que:

[...] a priorização na utilização dos meios alternativos de cobrança visando a recuperação dos créditos das Autarquias e Fundações Públicas Federais representadas pela PGF, tais como o protesto, que atualmente mostra-se a ferramenta mais célere e eficaz na recuperação dos valores devidos a tais entidades.





A partir dos dados consolidados pelo MP/TCU (2014, p. 21 – grifo do autor),

referentes aos exercícios de 2012 a 2014, a PGF/AGU obteve o percentual médio de pagamento das CDAs enviadas a protesto equivalente a 30,68%:

Ano	(A) CDAs enviadas para protesto	(C) CDAs pagas	(D) Valor de CDAs enviadas para protesto	(F) Total pago	(D) Percentual de recuperação - Valores
2012	9.845	2.904	R\$ 25.202.570,50	R\$ 12.752.501,95	50,60%
2013	24.709	4.912	R\$ 63.309.529,51	R\$ 13.995.026,05	22,11%
2014	22.567	3.556	R\$ 56.457.743,22	R\$ 10.910.780,47	19,33%

Fonte: Relatório de Atividades de CGCOB/PGF (exercício 2013 – p. 15 e 2014 - pg. 15/16)

Ainda que o percentual da recuperação de valores esteja decrescendo ao longo do tempo (50,60% em 2012, 22,11% em 2013 e 19,33% em 2014), ainda assim o procedimento extrajudicial adotado por aquela procuradoria para otimizar a cobrança da dívida pública ainda se trata de medida alvissareira, sobretudo quando comparado ao desempenho pífio das execuções judiciais, à demora do seu processamento e do elevado custo envolvido tanto para o Estado quanto para os contribuintes. A propósito, registrou o MP/TCU (2014, p. 21):

Apesar da diminuição do percentual em relação aos exercícios anteriores, é indiscutível que a medida é uma opção extrajudicial bastante acertada, notadamente porque é bem menos onerosa para os cofres públicos e porque não impede posterior interposição de ação judicial, se for o caso.

Contudo, o MP/TCU (2014, p. 21) ressaltou que o protesto de CDAs oriundos das condenações impostas pelo TCU ainda está aquém do desejado, pois a PGF limita o emprego desse procedimento ao teto de R\$ 50.000,00⁷⁰, quantia significativamente inferior ao valor das condenações em débito impostas por aquela Corte de Contas:

No âmbito da PGF, a utilização de protesto foi disciplinada pela Portaria nº 17, de 11/01/2013. Em razão do limite imposto na referida norma para o encaminhamento de CDAs para protesto extrajudicial por falta de pagamento (R\$ 50.000,00), o aproveitamento desta medida prévia nos títulos executivos decorrentes do TCU ainda é bem

⁷⁰ De fato, assim reza o art. 1º da Portaria nº 17, de 11/01/2013 da PGF: “As Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados, Procuradorias Seccionais Federais e Escritórios de Representação poderão encaminhar para protesto extrajudicial por falta de pagamento, no domicílio do devedor, as certidões de dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais cujo valor consolidado seja inferior ou igual a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).” Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/766597>>. Acesso em: 01/08/2015.

reduzido porque, em regra, as condenações em débito superam em muito o valor em referência.

Igualmente, a PGFN, por meio do art. 1º da Portaria nº 429, de 04/06/2014, estabeleceu o mesmo patamar da PGF: “As certidões de dívida ativa da União e do FGTS, de valor consolidado de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), poderão ser encaminhadas para protesto extrajudicial por falta de pagamento, no domicílio do devedor.”

No âmbito da PGU/AGU (2015, p. 2) também vige importante limitador. Com efeito, consoante se observa da Ordem de Serviço nº 02, de 07/04/2015, o teto para encaminhamento a protesto dos créditos da União encontra-se fixado em R\$ 30.000,00:

Art. 4º Dar nova redação ao seguinte dispositivo da Ordem de Serviço do Procurador-Geral da União nº 02, de 19 de abril de 2012.

“Art. 13. (...)

(...)

VI – envio dos créditos da União para protesto, nos termos da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, observado o regramento do convênio firmado entre a Procuradoria-Geral da União e o Instituto de Protesto de Títulos do Brasil, para créditos da União com valores abaixo de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).”

Dessa forma, a despeito dos resultados auspiciosos alcançados pelos órgãos da Advocacia-Geral da União incumbidos de cobrar os créditos oriundos dos acórdãos condenatórios do TCU (PGF e PGU), caso fossem alargados ou mesmo revogados os limites para encaminhamento a protesto dessas dívidas, poderia viabilizar o aumento da arrecadação, a diminuição dos elevados custos incorridos nas ações executivas e, ainda, diminuição da judicialização, contribuindo para desafogar o Poder Judiciário.

“Nem tudo são flores”, todavia, como diz o brocardo popular! Com efeito, o MP/TCU (2014, p. 24-26, grifo do autor), ao encerrar seu relato, aponta que as demais entidades cobradoras, que detêm representação jurídica própria, isto é, não são representadas pela AGU (PGF e PGU), não têm seguido o excelente exemplo desses órgãos. Por sua relevância ao objeto desta pesquisa, julgamos oportuno inserir abaixo as pertinentes e oportunas considerações daquele órgão ministerial:

Demais entidades cobradoras:

Com relação às demais entidades credoras, responsáveis pela execução de seus próprios créditos decorrentes de Acórdãos do TCU, verificou-se um desempenho pífio, denotando menosprezo com a necessária recuperação dos cofres públicos dilapidados.

Apesar do percentual de títulos executivos encaminhados a esses

órgãos executores ser baixo, constata-se que o montante envolvido na condenação de débitos a serem recolhidos aos cofres de algumas dessas Entidades é bastante expressivo.

Como exemplo cita-se o total de débitos impostos pelo TCU a favor dos cofres da Caixa Econômica Federal, que atingiu, no exercício de 2014, o valor de R\$ 188.322.703,45, conforme aponta o item VII do Relatório do SCBEX/ADGCEX. Esse valor representa um aumento de mais de 202% em relação ao anterior, que tinha alcançado o montante de R\$ 62.325.468,52.

Em contrapartida, conforme informação prestada pela referida Entidade, para o mesmo exercício, não houve registro para valores obtidos em garantia e o total de recolhimentos obtidos foi de R\$ 23.283,72, o que representa menos de 0,012% do que foi ajuizado para o mesmo período – R\$ 207.885.843,76, como informado no Ofício nº 0058/2015/CEPES (Anexo 4).

É de se ressaltar que este Procurador já realizou reunião com representantes da Caixa Econômica Federal – CEF – com o objetivo estreitar os contatos e otimizar o trabalho visando à recuperação dos créditos decorrentes de acórdãos proferidos pelo TCU. Na oportunidade foi recomendado àquela instituição que, previamente ao ajuizamento da correspondente ação de execução, verificasse a viabilidade de promover o protesto em cartório dos referidos títulos executivos, a exemplo do que já fazem outros órgãos executores, como a PGU e a PGF; e que mantivesse o Tribunal informado acerca das providências adotadas, quando do recebimento da documentação para a correspondente ação de execução, especialmente quando já houvesse ação ordinária em trâmite com o mesmo objeto (cobrança da dívida), antecedente à condenação pelo TCU.

Destaca-se que o cenário não é diferente para outros órgãos com o mesmo papel de execução própria. Além da CEF, foram expedidos Ofícios à ECT, à CODEVASF, e ao SENAC-PR, que apresentaram os valores definidos no quadro abaixo:

Órgão Executor	Valores envolvidos nas ações ajuizadas	Valores em garantia – bens bloqueados ou penhorados	Recolhimentos obtidos
ECT	R\$ 5.188.361,44	R\$ 75.225,13	R\$ 317,78
CODEVASF	R\$ 12.641.613,29	-	R\$ 35.643,07
SENAC-PR	R\$ 1.924.470,51	-	-

Dessa forma, é imperioso que sejam buscadas medidas capazes de romper essa inércia e promover uma conscientização dos dirigentes dessas Entidades, buscando uma postura diferenciada no trato da cobrança judicial das decisões do TCU.

Obtivemos a informação de que Gerente Executivo da CEF manteve contato com dirigentes da Procuradoria-Geral da União, com vistas a solicitar o envio das normas que regulam acordos no âmbito da AGU, especialmente aqueles relacionados a créditos oriundos de acórdãos do TCU. Espera-se que para o exercício de 2015 sejam promovidas medidas concretas por parte da referida Entidade a fim de reverter o panorama atual.

A esse propósito, reitera-se a proposta de que o TCU, com amparo na prerrogativa fixada no art. 70 da Constituição da República Federativa do Brasil, fiscalize, quer no âmbito das contas ordinárias, quer em

processos de auditoria ou mesmo em diligências específicas, a atuação dos órgãos jurídicos desses entes, não atendidos diretamente pela PGU ou PGF, acompanhando a efetiva cobrança dos Acórdãos proferidos pela Corte de Contas.

Como salientado pelo MP/TCU, a despeito do percentual baixo de títulos executivos encaminhados a esses órgãos executores, os valores relativos à condenação em débitos a serem recolhidos aos cofres de algumas das entidades acima referidas é bastante expressivo.

Desse modo, espera-se que dentre outras providências a serem adotadas por essas entidades, sobreleva a importância do protesto dos acórdãos condenatórios desta Corte, uma vez que são títulos executivos extrajudiciais, nos termos do § 3º do art. 71 da CF, de 1988, c/c o art. 24 e alínea “b” do inciso III do art. 23 da Lei 8.443, de 1992, respectivamente, *in verbis*:

Art. 71. [...].

[...]

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Art. 23. A decisão definitiva será formalizada nos termos estabelecidos no Regimento Interno, por acórdão, cuja publicação no Diário Oficial da União constituirá:

[...]

III - no caso de contas irregulares:

[...]

b) título executivo bastante para cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável;

[...]

Art. 24. A decisão do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou cominação de multa, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo, nos termos da alínea b do inciso III do art. 23 desta Lei.

Quanto ao SISDAT, a CGCOB (2014, p. 17) salientou que se prosseguiu no seu desenvolvimento no exercício de 2014. Contudo, dentre os módulos pendentes, ainda não havia sido implantado o módulo de protestos, o que contribui para a gestão ineficiente da cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa da administração pública federal indireta:

No ano de 2014, o projeto do Sistema de Dívida Ativa avançou significativamente com a conclusão de seus principais módulos, restando a finalização dos Módulos de Protestos, Garantias e Parcelamento que se encontram em desenvolvimento. Bem como foram iniciadas as tratativas com a Secretaria do Tesouro Nacional, STN e o Banco do Brasil para a viabilização operacional da ferramenta de controle automático de pagamentos.

Em 2015, a previsão é de que todos os módulos do sistema estejam

desenvolvidos até o mês de abril, com o início das atividades de homologação para o mesmo período. Ressalva-se que, para a integral entrada em produção do SAPIENS – DÍVIDA, há a necessidade de providências administrativas de órgãos externo à PGF, tais como a STN e o Banco do Brasil, situação que poderá impactar no cronograma previsto caso haja algum contratempo no âmbito das mencionadas entidades.

3.2. Outras experiências exitosas com o protesto de CDAs no âmbito de estados e municípios

De acordo com notícia veiculada em 18/11/2013 no **Jornal Valor Econômico** sob o título “Estados utilizam protesto para receber créditos de contribuintes”, na Coluna Legislação, vários estados da federação têm logrado êxito na recuperação de créditos por meio do emprego do protesto cartorário (AGUIAR, 2013)⁷¹. Segundo a notícia⁷²:

Os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo passaram a adotar de forma efetiva, desde o ano passado [2012], o protesto de dívidas tributárias em cartório como forma de recuperar créditos. O retorno dos valores tem sido de aproximadamente 10% e o índice de contestação da prática na Justiça baixo, segundo as procuradorias dos Estados.

Com base nessa e em outras fontes pesquisadas, far-se-á, a seguir, breve resenha para destacar o êxito que obtiveram alguns estados no protesto cartorário de CDAs, bem como de alguns municípios do Estado de São Paulo.

3.2.1 Espírito Santo

Quanto ao Estado do Espírito Santo, a maioria das cobranças de seus créditos se dá atualmente por meio do emprego do protesto de CDAs (AGUIAR, 2013):

O Estado do Espírito Santo também tem conseguido aumentar sua arrecadação. De dezembro de 2012 até o fim de outubro, a Procuradoria-Geral do Estado (PGE) protestou R\$ 46 milhões inscritos em Certidões de Dívida Ativa (CDAs) e já obteve um retorno de 12,77% desse valor, segundo o procurador -geral do Estado, Rodrigo Marques de Abreu Judice. "Nos casos de cobranças judiciais, isso não ultrapassa o índice de 2%", diz. Segundo o procurador, a maioria das cobranças do Estado de CDAs já é via protesto em cartório. "O mecanismo tem sido mais frutífero do que ajuizar uma execução fiscal".

⁷¹ Disponível em: <<http://www.valor.com.br/legislacao/3340732/estados-utilizam-protesto-para-receber-creditos-de-contribuintes>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

⁷² Disponível em: <<http://www.valor.com.br/legislacao/3340732/estados-utilizam-protesto-para-receber-creditos-de-contribuintes>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

O Estado passou a adotar o protesto após a edição da Lei estadual nº 9.876, de julho de 2012. A norma autoriza a PGE a efetuar o protesto em cartório, assim como a inscrição dos devedores em órgãos de proteção ao crédito. Entre as dívidas comuns estão as de IPVA, multas de órgãos como Instituto Estadual de Meio Ambiente (Iema), Procon e Detran, além de débitos relativos ao ICMS.

Para Judice, a cobrança extrajudicial tem tido um efeito tão positivo que motivou os devedores a procurar a PGE para parcelar ou quitar seus débitos antes mesmo que o protesto seja efetivado. Segundo o procurador, isso aconteceu em 37% dos casos antes mesmo da CDA ser ajuizada ou protestada em cartório.

Com relação às contestações judiciais, ele afirma que têm diminuído no Estado após a edição das leis estadual e federal. Segundo Judice, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo já julgou ações favoráveis ao Estado. "No Tribunal, está sendo sedimentada jurisprudência uníssona no sentido de reconhecer a legalidade, mesmo antes da lei federal".

3.2.2 Minas Gerais

Com relação ao Estado de Minas Gerais Aguiar (2013), a notícia destaca que o protesto de CDAs encontra-se definitivamente institucionalizado, o que abre o caminho para o êxito esperado:

Em Minas Gerais, os protestos começaram em agosto do ano passado [2012], após o Decreto nº 45.989, de junho de 2012, que regulamentou a Lei estadual nº 19.971, de 2011, que autorizou a prática. De lá para cá, 823 CDA's compostas de dívidas de ICMS, IPVA, ITCD e multas foram encaminhadas. Como o sistema eletrônico ainda está em fase de testes, a Assessoria de Imprensa da Advocacia-Geral do Estado (AGE) informou que muitas informações ainda não estão disponíveis e que "por hora nenhum representante se manifestará em nome da Advocacia-Geral".

Em resposta à pesquisa empreendida pelo autor, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG, mediante Ofício 1316/2015/SP, de 29/1/2015, ratificou as informações *supra*. De fato, por meio do Memorando 01/ASJCT/2015, da Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas incluso ao precitado expediente, informou-se que o arcabouço legal-normativo desse Estado prevê o protesto de CDAs, consoante se depreende do seguinte excerto de Parecer exarado nos autos do processo 912.324, que apreciou o Balanço Geral do Estado de Minas Gerais relativo ao exercício financeiro de 2013:

Passo agora a discorrer brevemente sobre a Dívida Ativa do Estado, representada pelos créditos tributários e não tributários inscritos nas contas de curto e longo prazo dos Ativos das Administrações Direta e Indireta. Ressalto o empenho do Estado em aprimorar a sistemática de racionalização, controle e arrecadação, por meio da edição da Lei

n. 19.91/2011, regulamentada pelo Decreto n. 45.989/2012, que fixou valores mínimos para ajuizamento de ações para cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa pela Advocacia Geral do Estado – AGE e autorizou este órgão a utilizar meios alternativos de cobrança dos créditos, podendo, inclusive, proceder ao protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa e inscrever o nome do devedor no Cadastro Informativo de Inadimplência em Relação à Administração Pública do Estado de Minas Gerais ou em qualquer cadastro informativo, público ou privado, de proteção ao crédito.

Batista Júnior (2013, p. 137-146) salienta que a experiência de Minas Gerais com o protesto de CDAs tem duas características marcantes: somente se levam a protestos quantias de menor valor, cuja cobrança judicial seja antieconômica e sempre previamente à via judicial⁷³.

Segundo o autor (BATISTA JÚNIOR, 2013, p. 137):

O protesto extrajudicial mineiro foi adotado como “mecanismo alternativo de cobrança” e diz respeito a uma política de Estado para reduzir o volume de ações de valor reduzido que poluem o Judiciário mineiro, bem como que propiciam mais prejuízos ao Erário do que benefícios, razão pela qual, em homenagem à economicidade e ao interesse público, merece ser utilizado.

3.2.3 Rio de Janeiro

Quanto ao Estado do Rio de Janeiro, Aguiar (2013) destaca o seu pioneirismo, aliás como já referido nesta pesquisa:

Já o Rio de Janeiro, pioneiro entre os Estados a implantar o mecanismo em 2008, já protestou 2.154 certidões e arrecadou R\$ 12,4 milhões. O Estado preferiu começar o protesto por débitos decorrentes de parcelamentos interrompidos por falta de pagamento.

A Lei Estadual nº 5.351, de 2008 chegou a ser questionada no Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ), por meio de representação de inconstitucionalidade. Porém, o Estado do Rio venceu e como a decisão tem efeito vinculante nas Câmaras do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, isso não tem sido mais questionado, segundo a assessoria de imprensa da Procuradoria do Estado.

3.2.4 Rio Grande do Sul

O Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, destaca-se por sua experiência exemplar no protesto de CDAs mediante ação conjunta dos Tribunais de

⁷³ O autor deste trabalho não comunga deste entendimento, pois, em face do princípio da independência entre as instâncias, nada obsta que as vias judicial e extrajudicial (administrativa) sejam usadas simultaneamente, sem que isso ofenda o princípio do *non bis in idem*.

Contas (TCE-RS) e de Justiça (TJ-RS), Ministério Público (MP-RS) e de Contas (MPC-RS), com o objetivo de “auxiliar os municípios na cobrança dos créditos tributários, buscando assim, aprimorar o fluxo da arrecadação dos recursos financeiros das administrações para melhor atender as demandas da população”⁷⁴. (OLIVEIRA, 2014).

De acordo com notícia veiculada no *site* do TCE-RS em 16/12/2014, “Entre as ações previstas, está o acompanhamento junto aos municípios das providências adotadas para a cobrança da dívida ativa, a atualização cadastral dos contribuintes e o estímulo à utilização do protesto extrajudicial” (OLIVEIRA, 2014).

Importante destacar que o objetivo primordial da ação conjunta é desafogar o Poder Judiciário local. De fato, segundo a reportagem, “Em algumas comarcas do Rio Grande do Sul as execuções fiscais municipais correspondem a 70%, ou mais, de todos os executivos fiscais em andamento”.

Ademais, trata-se de medida voltada ao interesse público, pois não há qualquer cobrança de emolumentos dos entes públicos:

Para facilitar a cobrança das dívidas, a Corregedoria-Geral de Justiça editou um provimento, em setembro de 2014, que dispõe sobre o valor dos emolumentos e demais despesas do protesto das Certidões de Dívida Ativa determinando que serão pagos pelos devedores, o que desonera o município de tais custas.

Por ocasião da celebração da parceria, “foi lançada a Cartilha de Racionalização da Cobrança da Dívida Ativa Municipal, que apresenta orientações aos municípios para aprimorar as cobranças”⁷⁵. Dentre as orientações constantes da Cartilha, destaca-se o protesto extrajudicial das CDAs, que ganhou destaque no documento:

3) Protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa (CDA)

Desde o final de dezembro de 2012, existe a possibilidade legal de protesto da certidão da dívida ativa, de acordo com o art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/97, regra foi introduzida pela Lei 12.767/12. O Conselho Nacional de Justiça recomenda o protesto da certidão da dívida ativa como meio de agilizar o pagamento de títulos e outras dívidas devidas ao governo, de inibir a inadimplência e de contribuir para a redução do volume de execuções fiscais ajuizadas, o que resultará na melhoria da prestação jurisdicional e na diminuição dos

⁷⁴ Disponível em:

<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/A%E7%E3o%20conjunta%20pode%20possibilitar%20melhora%20na%20arrecada%E7%E3o%20municipal>. Acesso em: 7/1/2015.

⁷⁵ Disponível em:

<http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/destaques/doc/Cartilha_racionalizacao_dez_2014.pdf>. Acesso em: 7/1/2015.

gastos públicos com a tramitação de ações dessa natureza⁴. Também o Superior Tribunal de Justiça, em recente julgado, alterou sua orientação para reconhecer não apenas possível o protesto de CDAs, mas também que se trata de “modalidade alternativa para cobrança de dívida que abrange ‘todos os quaisquer títulos ou documentos de dívida’”. E foi adiante ao destacar que 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.” Nessa linha, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul promoveu recente modificação em sua Consolidação Normativa Notarial e Registral prevendo a inclusão, no parágrafo único do art. 714, das certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, das respectivas autarquias e fundações públicas e os títulos executivos emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado como títulos sujeitos a protesto, cujo apontamento independe de prévio depósito de emolumentos ou quaisquer outras despesas por parte do credor ou do apresentante. É o que dispõe o Provimento 019/2014-CGJ editado pela Corregedoria-Geral da Justiça em 11 de setembro próximo passado (Provimento nº 019/2014-CGJ, contido no Anexo II). Assim, Estado e Municípios poderão, antes do ajuizamento da execução fiscal, utilizar-se do protesto prévio da CDA, como meio efetivo de cobrança, o que, todavia, importante destacar, supõe correta identificação e conferência preliminar dos dados do devedor, evitando risco de aponte em face de quem não é responsável para com a dívida.

3.2.5 São Paulo

Aguiar (2013) destaca que o Estado de São Paulo:

[...] iniciou em dezembro [de 2012] o uso do sistema em grandes lotes de dívidas de IPVA, com a implantação do sistema eletrônico. Em geral, são dívidas de IPVA. No total, 117 mil débitos foram protestados, em um valor de cerca de R\$ 111, 6 milhões. Desse montante, foram recuperados cerca de R\$ 15, 2 milhões, segundo a Procuradoria-Geral do Estado paulista.

Até então, São Paulo havia protestado dois lotes, no modelo manual - contendo 50 CDA's de IPVA e 50 de ICMS - para testes. Nesse projeto piloto, segundo o subprocurador-geral do Estado de São Paulo da área do contencioso tributário-fiscal, Eduardo Fagundes, verificou-se então qual seria o perfil do contribuinte devedor para que se evitasse demandas judiciais e constataram que os devedores de IPVA se ajustaram bem ao modelo, com baixa litigiosidade. Segundo Fagundes, a sustação de protestos por ordem judicial ou administrativa tem sido menos que 0,5%.

As decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) contrárias ao uso do protesto, segundo o subprocurador-geral, não assustam o Estado, pois seriam anteriores à lei federal. "Depois da lei não temos enfrentado mais a discussão sobre o cabimento dos protestos", diz.

De acordo com Fagundes, há um estoque grande de dívidas de IPVA e mais de R\$ 2 milhões de débitos devem ser encaminhados em breve. Os protestos foram iniciados pelas dívidas mais recentes e

agora serão encaminhados lotes de 2012 a 2010. Ele afirma que a prática tem trazido excelentes resultados. "É um índice muito superior, se verificado outras formas de recuperação de débitos inscritos".

Rodrigues (2014, p. 6) discorre sobre a experiência exitosa do município de São Paulo no emprego do protesto extrajudicial de CDAs. Entre os benefícios e resultados auferidos, segundo a autora, ressaltou "a diminuição do número de litígios, a eficácia da recuperação dos créditos e a agilidade que se traz à cobrança", consoante estudo publicado pela Procuradoria do Estado de São Paulo (BOUD, 2013)⁷⁶.

De fato, apesar da relativa frustração das experiências iniciais do projeto-piloto, em face do elevado percentual de sustações processuais deferidas e do baixo retorno do crédito⁷⁷, ao longo do tempo, todavia, a performance foi altamente alvissareira, pois a segunda experiência-piloto apresentou "índice de pagamento de 55,76% de contribuintes, que representa o valor histórico de 62,79%, ou seja, R\$ 505.441,99" (BOUD, 2013, p. 19).

Boud (2013, p. 23) ressalta que "O índice de litigiosidade do protesto das certidões de dívida ativa é desprezível, não chegando a 1% dos contribuintes.

Quanto à eficácia dos resultados obtidos, os percentuais são absolutamente superiores se considerado com o índice pífio de apenas 2% do êxito auferido em execuções fiscais (MACABU, 2014, p. 3). A propósito, ilustra Boud (2013, p. 21)

Devidamente estruturados, em dezembro de 2012 iniciou o protesto das certidões da dívida ativa pelo módulo específico desenvolvido dentro do sistema da dívida ativa.

O primeiro lote enviado foi de 1999 certidões. Desde então, até o mês de julho de 2013, o Estado de São Paulo já enviou a protesto 88.294 certidões, sendo que destas 72.410 foram efetivamente protestadas, sendo que o valor desses títulos protestados atingiu a cifra de R\$ 82.828.300,44.

O número de certidões pagas no Tabelionato dentro do tríduo legal atingiu o montante de 4.596, que corresponde a R\$ 4.936.378,72 em valores históricos. Após o protesto foram pagas 4.542 certidões, que corresponde a R\$ 4.833.480,44.

Assim, pelos números consolidados até julho de 2013, o Estado já teve 9.138 certidões de dívida ativa liquidadas em razão desse projeto que já atingiu a arrecadação de R\$ 9.819.851,16.

A média ponderada de certidões pagas é de 13,32% e a dos valores pagos é de 13,37%. Para comprovar a efetividade do protesto ao longo do tempo, deve ser comentado que o índice de certidão pagas no mês

⁷⁶ Disponível em: <http://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese_alexandre_aboud2013.pdf>. Acesso em: 23 jul 2015.

⁷⁷ Destaca BOUD (2013, p. 18), entretanto, que, embora insatisfatórios os resultados alcançados pela primeira experiência-piloto, os índices alcançados "mesmo pequenos, eram bem superiores aos índices de recuperação de ativos das execuções fiscais em relação ao estoque da dívida ativa."

de janeiro de 2.012 é de 17,28% e o de valor pago é de 17,89%. Há ainda que ser ressaltado que o crescimento desses índices é da ordem de 1% ao mês, sendo que a previsão é de que em um ano o retorno gire em torno de 25%.

Realmente, a experiência federal tem demonstrado que o percentual aproximado de 18% dos valores pagos em São Paulo seguirá aumentando, aproximando-se do patamar de 38%, consoante índice de sucesso originário das estatísticas da PFN (MACABU, 2014, p. 3).

A respeito da agilidade na percepção da dívida ativa por intermédio do protesto extrajudicial, aponta Boud (2013, p. 24):

[...] o protesto de certidões de dívida ativa é um meio muito mais ágil, uma vez que a Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1.997 obriga o seu registro dentro do prazo de três dias úteis a partir de sua distribuição, ou seja, é nesse prazo que o contribuinte será intimado para efetuar o pagamento para que o título não seja protestado.

É certo que parcela substancial do crédito não é recuperado no tríduo legal. Todavia, ainda assim, o êxito obtido do protesto no prazo para pagamento e mesmo subsequentemente é amplamente satisfatório, quando comparado à morosidade do Poder Judiciário, consoante bem destacou Boud (2013, p. 5):

Outro problema já conhecido pelos operadores, que também teve parcela de responsabilidade nessa saturação é tempo médio que se consome em um processo de execução fiscal. Para mensurar esse tempo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA realizou um estudo para atender a demanda do Conselho Nacional de Justiça e esse resultado foi divulgado no Comunicado nº 127, de 04 de janeiro de 2.012.

Por esse estudo se concluiu que o tempo médio total de uma ação de execução fiscal movida pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional é de 9 anos, 9 meses e 16 dias.

Também são notórios os resultados auferidos pelo município de São Bernardo do Campo, integrante do chamado ABC paulista, “que deixou de despender, no primeiro semestre de 2012, R\$ 196 milhões em custas de execuções fiscais, em dívidas recuperadas em sede de protesto notarial”. De acordo com os dados levantados, “O montante arrecadado a partir do uso do protesto como meio alternativo à recuperação da Dívida Ativa em 2010 representou um aumento de 62,33% relativamente ao ano anterior, ou seja, “3,5 vezes superior ao crescimento da própria dívida ativa” (MENEZES, 2012 apud GABRIELE, 2013, p. 12 e 23-24).

Outros aspectos relevantes da experiência desse município paulista no protesto de CDAs dizem respeito, por um lado, à regulamentação do procedimento

mediante lei municipal e, por outro, a economia auferida pelos cofres públicos (MENEZES, 2012 apud GABRIELE, 2013, p. 24):

Com o advento da Lei Municipal nº. 4979, de 5 de julho de 2001, o encaminhamento das CDAs a protesto passou a ser ato prévio obrigatório ao ajuizamento fiscal, tendo o Departamento do Tesouro até 60 dias após a lavratura da CDA para enviá-la a protesto. Com a automação dos serviços, foi possível o envio de 600 títulos por dia para aquela comarca, 100% eletrônicos. Os resultados verificados falam por si: as dívidas abaixo de R\$ 1mil, foram recuperados 41,71%, no prazo médio de 86,21 dias; já as dívidas acima de R\$ 1mil, foram recuperados 58,29%, no prazo médio de 89,28 dias. O total de CDAs inadimplentes era de 188.133, enviadas a protesto em sua totalidade. Assim, se fossem ajuizadas ações de cobrança fiscal dessas certidões, ao custo individual de R\$ 950,00 (valor de alçada), custariam aos cofres públicos o montante de R\$ 179 milhões, que foram economizados devido ao instituto do protesto.

Considerações finais

Nos termos do art. 236 da CF, de 1988, os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, tornando pública, consequentemente, a função exercida por essas serventias.

Ao regulamentar o art. 236 da CF, de 1988, a Lei 8.935, de 1994, em seu art. 1º, preconiza que tais serviços “são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.”

Em face da natureza pública das funções exercidas pelos serviços notariais e de registro, aplicam-se-lhes os princípios constitucionais da Administração Pública, em especial, aqueles estampados no art. 37, *caput*, da CF, de 1988.

Dentre os serviços notariais e de registro, sobreleva de importância à Pública Administração o protesto notarial, que se traduz em ato público, oficial, unitário, extrajudicial e notarial, garantidor da autenticidade, da publicidade, da segurança e da eficácia dos atos jurídicos. Por essas razões, o protesto notarial desponta como instrumento indispensável ao Poder Público para prevenir responsabilidades, conservar direitos e salvaguardá-los.

Dentre esses direitos, insere-se a possibilidade legal de a Administração Pública protestar os títulos executivos extrajudiciais, como, por exemplo, os acórdãos condenatórios das cortes de contas, bem como as CDAs.

Por conseguinte, faz parte do passado a ideia que reduzia a função do protesto unicamente aos aspectos probatório e de pressuposto processual, pois o ato confere segurança jurídica e autenticidade ao título. Atualmente, portanto, é inegável o reconhecimento de que o protesto se transformou em eficiente instrumento que traz excelentes benefícios para as transações comerciais e financeiras, e, por extensão, a toda a sociedade.

Assim, dentre as inúmeras vantagens ou benefícios do protesto cartorário, ressalta-se a disponibilização à sociedade de um meio alternativo extrajudicial, legítimo, célere, eficiente e de baixo custo para que o Poder Público recupere os seus créditos.

Como resultado do emprego do protesto extrajudicial, desafoga-se o Poder Judiciário, que está incapacitado de dar vazão à onda crescente de demandas judiciais que o abarrotam. Dentre essas, salientam-se as ações executivas fiscais, que

representam considerável percentual dos executivos fiscais tanto na Justiça Federal quanto na Estadual. De fato, segundo o CNJ, as ações executivas fiscais são responsáveis pelo elevado índice de congestionamento do Poder Judiciário.

A par dos benefícios e vantagens descritos sumariamente no tópico 1.5, o maior proveito do protesto de CDAs é seu reflexo positivo para toda a sociedade. Com efeito, os destinatários e beneficiários da aplicação dos escassos recursos públicos, sobretudo quando a economia submerge em profunda recessão econômica, como a ora enfrentada pela sociedade brasileira, espera-se que o Governo adote mecanismos céleres, eficazes e de baixo custo, promovendo justiça social com responsabilidade fiscal. Caso contrário, os cidadãos continuarão sendo penalizados pela morosidade, ineficácia e elevado custo dos modelos tradicionais de cobrança da dívida pública.

Desse modo, em boa hora o legislador promoveu significativa alteração na Lei 9.492, de 1997, por meio da Lei 12.767, de 2012, que introduziu o parágrafo único no art. 1º para que fosse incluído, expressamente, entre os títulos sujeitos a protesto as CDAs da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

Todavia, mesmo antes dessa alteração legislativa, o protesto de CDAs já era considerado legal, pois a CDA é típico documento de dívida. Desse modo, não havia qualquer impedimento para que as CDAs continuassem sendo protestadas, com fundamento exclusivo no art. 1º, *caput*, da Lei 9.492, de 1997.

Assim, mesmo antes da alteração promovida pela Lei 12.767, de 2012, o protesto de CDAs não era apenas considerado legal, mas também foi objeto de recomendação expressa do TCU constante do subitem 9.7 do Acórdão 3053/2009 – TCU – Plenário, para que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional envidasse esforços no sentido de avaliar a utilização de mecanismos mais eficientes na cobrança administrativa da dívida ativa do FGTS, a exemplo do protesto da CDA.

Também o Acórdão 1817/2010 – TCU – Plenário, em seu subitem 9.2, deixou subentendida determinação com igual teor direcionada a diversas entidades.

Com efeito, ao realizar monitoramento das recomendações, o TCU prolatou o Acórdão 482/2012 – TCU – Plenário, em cujo Voto o Min. Relator RAIMUNDO CARREIRO ressaltou iniciativa da Antaq para celebrar convênios para registro das dívidas em Cartório de Protesto com o objetivo de melhorar a cobrança dos créditos decorrentes de multas.

Sensível, por conseguinte, a essa aspiração popular, com ecos em órgãos

responsáveis pela formação da jurisprudência, a exemplo do TCU, finalmente restou pacificada a legalidade do protesto de CDAs, pois o STJ, ao apreciar o REsp 1.126.515, julgado em 3/12/2013, ao superar sua jurisprudência anterior, não somente admitiu, como passou a incentivar o emprego do protesto de CDAs, como legítimo meio alternativo de cobrança das dívidas fiscais.

Não demorou muito, todavia, que a insatisfação de setores isolados da economia nacional, aparentemente descontentes com o sucesso desse meio extrajudicial de cobrança do crédito público, fosse desaguar na Suprema Corte, como é o caso da ADin 5.135/DF, impetrada pela CNI em 7/6/2014, visando declarar inconstitucional o parágrafo único da Lei 9.492, de 1997, com a redação promovida pela Lei 12.767, de 2012.

Conforme parecer favorável da PGR à constitucionalidade formal e material do dispositivo impugnado, a ADin, provavelmente, sequer será conhecida, pois a impetrante não impugnou o art. 1º da norma, que prevê o protesto de “títulos e outros documentos de dívida”, entre os quais se inclui a CDA.

No mérito, igualmente, não terá sucesso a empreitada, pois do ponto de vista formal, as informações prestadas pelos órgãos consultados e outros que se apresentaram na qualidade de *amici curiae* demonstram, cabalmente, que foi observado o processo legislativo pertinente à tramitação da matéria no âmbito da Comissão Mista, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, nos termos constitucionais.

Sob o ângulo material, também é improcedente o pedido aduzido na ADin, em síntese, pelas seguintes razões, que reproduzem as manifestações que aguardam decisão da Suprema Corte:

a) o protesto de CDAs não representa sanção política, pois não ultrapassa os limites razoáveis e proporcionais do poder de polícia, inerente à atividade administrativa, a exemplo da interdição de estabelecimento, apreensão de mercadorias e a proibição da aquisição de estampilhas ou de despachar mercadorias nas alfândegas, a que se referem as Súmulas nºs 70, 323 e 547 do STF;

b) o protesto de CDAs observa o devido processo legal, pois resguarda incólume o princípio de inafastabilidade de acesso ao Poder Judiciário, pois o interessado, assim que intimado pela serventia extrajudicial poderá pagar o título, evitando o seu protesto ou recorrer ao Judiciário, sustando-o.

c) o protesto de CDAs não afronta os direitos fundamentais dos cidadãos-

contribuintes, pois assegura a aplicação dos princípios constitucionais da igualdade e da proporcionalidade, pois igual direito tem os cidadãos comuns e pessoas jurídicas privadas, não havendo razão plausível para discriminar os entes públicos. Por essa razão, a doutrina entende ser inadmissível privar a Fazenda Pública de tal instrumento, também disponível aos particulares. Conforme visto, o emprego dessa ferramenta potencializa a aplicação dos princípios da eficiência, da economicidade, da proporcionalidade, da menor onerosidade da execução e da preservação da empresa pela Pública Administração. Ademais, trata-se de procedimento extrajudicial que não contrasta com o princípio da proporcionalidade, pois se trata de medida adequada ao Fisco, já que se cuida de instrumento eficiente na recuperação dos créditos públicos, sobretudo em face do elevado índice de congestionamento da Justiça, provocado, segundo o CNJ, em grande medida, pelo expressivo volume de ações executivas fiscais. Esse meio alternativo de cobrança da dívida pública também preenche o requisito da necessidade, pois se trata de meio menos gravoso para as partes envolvidas, quando comparado aos meios judiciais tradicionais de cobrança dos créditos públicos. E, por fim, o protesto de CDAs atende ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, uma vez que os resultados auferidos para toda a sociedade mais que compensam eventuais dissabores provocados por esse instrumento;

d) o protesto de CDAs não inviabiliza a prática de atividade econômica lícita, tampouco a liberdade do exercício profissional, pois se cuida de opção menos onerosa, com menor poder coercitivo para o contribuinte do que a execução judicial;

e) o protesto de CDAs não se divorcia do princípio constitucional da legalidade, restando equivocada a alegação de ausência de previsão legal, falta de interesse jurídico do ente estatal e abuso de direito por parte da Fazenda Pública, pois, conforme demonstrado, mesmo antes da alteração legislativa impugnada pela ADin 5.135/DF, tal medida extrajudicial já era admitida, com razão, por vários atores públicos. Além disso, o emprego desse meio alternativo de cobrança dos créditos públicos contribui para que haja a efetiva arrecadação de tributos dos entes estatais interessados, consoante previsão contida no art. 11 da LC nº 101, de 2000 (LRF). Ademais, o protesto de CDAs encerra interesse jurídico do ente estatal, pois, dentre outras razões, a lei não deve distinguir entre o público e o privado, já que os serviços de protestos tutelam ambos os interesses, nos termos do art. 3º da Lei 9.492, de 1997. O protesto de CDAs também não se limita a dar publicidade ao inadimplemento das

obrigações. Desse modo, não se pode arguir abuso de direito por parte da Fazenda Pública em dar publicidade ao inadimplemento, o que, alega-se, configuraria constrangimento desnecessário do devedor. De fato, essa tese não se sustenta, pois a execução fiscal também torna público o inadimplemento das obrigações, todavia não é objeto de censura, como tem sido o protesto de CDAs.

f) o protesto de CDAs cumpre os princípios constitucionais da eficiência, celeridade e da economicidade, em virtude dos procedimentos absolutamente simples, ágeis e versáteis que o caracterizam, especialmente pelo curtíssimo prazo atribuído pela lei para que o devedor pague a quantia devida sob pena de protesto;

g) o protesto de CDAs implica menor onerosidade para o Fisco e para os contribuintes quando comparado à execução judicial, pois, dentre outras razões, o protesto de CDAs não tolhe os bens dos devedores;

h) o protesto de CDAs não depõe contra o princípio da preservação da empresa, pois a possibilidade de a execução fiscal promover a extinção da atividade empresarial é maior do que o protesto notarial, vez que viabiliza o exercício da conciliação antes do protesto ser ultimado;

i) o protesto de CDAs contribui para desafogar o Poder Judiciário, pois os relatórios JUSTIÇA EM NÚMEROS do CNJ expõem à sociedade o impacto negativo que representam os processos de execução extrajudicial fiscal sobre o universo processual, sem perspectiva de melhora no curto ou médio prazo, em face, sobretudo, do incremento ano a ano da taxa de congestionamento;

j) o protesto de CDAs assegura o cumprimento do princípio constitucional do acesso pleno à Justiça, pois, ao desafogar o Poder Judiciário abarrotado em inúmeras ações executivas, predispõe à melhoria da prestação jurisdicional pelo Poder Público; e

k) o protesto de CDAs corresponde ao interesse coletivo, pois, hodiernamente, se trata de mais uma opção à disposição da Fazenda Pública para induzir o devedor ao adimplemento da dívida pública, o que atende o interesse público. Realmente, esse meio alternativo de solução dos litígios sociais atende à legítima aspiração da sociedade que vislumbra nesse instituto solução eficaz de se buscar a harmonia social e construir uma sociedade livre, justa e solidária, cônica de seus deveres e obrigações legais, conforme Preâmbulo e inciso I do art. 3º da Carta Política de 1988.

No intuito de corroborar os argumentos acima listados, comprobatórios da

constitucionalidade do protesto de CDAs, o presente trabalho trouxe ao conhecimento público resultados expressivos auferidos por entes federais, estaduais e municipais no emprego desse meio alternativo de cobrança da dívida pública. A título de exemplo, a PGF/AGU, ao longo dos exercícios de 2012 a 2014, obteve o percentual médio de pagamento das CDAs enviadas a protesto equivalente a 30,68% dos títulos enviados a protesto. Esse percentual supera em muito os resultados obtidos por meio dos meios tradicionais de cobrança judicial.

Ao encerrar essas considerações, não se poderia olvidar de sugerir algumas medidas com vistas a aperfeiçoar a execução da dívida pública, especialmente por meio do protesto de CDAs, em face da detecção de algumas oportunidades de melhoria evidenciadas ao longo da pesquisa empreendida:

a) é imperioso que os órgãos de controle, em todas as esferas de Poder⁷⁸, criem e/ou implementem indicadores de desempenho que reflitam, seguramente, o percentual do retorno aos cofres públicos das medidas administrativas, judiciais e extrajudiciais adotadas, tendentes a executar a dívida pública;

b) no âmbito federal (Tabela 3), os demais órgãos executores deverão adotar e/ou intensificar o protesto dos acórdãos condenatórios do TCU, uma vez que são títulos executivos extrajudiciais, nos termos do § 3º do art. 71 da CF, de 1988, consoante inciso VIII do art. 585 do Código de Processo Civil c/c o art. 24 e alínea “b” do inciso III do art. 23 da Lei 8.443, de 1992, bem como alínea “b” do inciso III do art. 214 do Regimento Interno do TCU;

c) a PGF/AGU e/ou a PGR/AGU deverão adotar e/ou intensificar o protesto dos acórdãos condenatórios do TCU, nos termos do § 3º do art. 71 da CF, de 1988, consoante inciso VIII do art. 585 do Código de Processo Civil c/c o art. 24 e alínea “b” do inciso III do art. 23 da Lei 8.443, de 1992, bem como alínea “b” do inciso III do art. 214 do Regimento Interno do TCU;

d) deve ser revisto o limite imposto pela Portaria nº 17, de 11/1/2013, da PGF, que disciplina o protesto de CDAs no âmbito desse órgão, segundo o qual somente são encaminhadas a protesto extrajudicial por falta de pagamento dívidas

⁷⁸ No âmbito federal, por exemplo, atualmente não é possível individualizar os valores atinentes a acordos, parcelamentos, garantias e bloqueios relacionados diretamente à atuação do TCU, e tampouco há no âmbito desse Tribunal sistema que contemple o universo das cobranças executivas, possibilitando a quantificação do total dos valores efetivamente enviados aos órgãos executores e produza relatórios gerenciais capazes de retratar situações instantâneas, como as produzidas por outros sistemas internos, como o Sinergia.

cuja soma não ultrapasse a cifra de R\$ 50.000,00. Iguais providências deverão ser adotadas por órgãos afins, preferencialmente sem fixação de limites, a fim de maximizar o resultado a ser auferido por meio desse meio alternativo de cobrança dos créditos públicos;

e) observado o princípio da economicidade, os órgãos competentes deverão encaminhar a protesto tanto os acórdãos condenatórios dos tribunais de contas e/ou as CDAs originadas desses títulos executivos extrajudiciais simultaneamente a outros procedimentos administrativos e/ou judiciais, pois tal prática não implica *bis in idem*, em face do princípio da independência entre as instâncias; e

f) o SISDAT, se ainda não foi, deverá ser aprimorado para que, dentre outras funcionalidades, assegure sua interoperabilidade com o Protesto Eletrônico disponibilizado pelo IEPTB (CRA Nacional).

ANEXO ÚNICO - COFRES CREDORES X ÓRGÃOS EXECUTORES

Multa Administrativa		
Unidade Gestora (ug)	Cofre credor	Órgão executor
Tribunal de Contas da União	Tesouro Nacional	Procuradoria-Geral da União (PGU/AGU)

Débito principal		
Ressarcimento	Cofre credor	Órgão executor
Em favor de órgãos da União (administração direta) ou entidades da administração indireta (extintas) representadas pela Procuradoria-Geral da União (tabela 1.a)	Tesouro Nacional	<p>Procuradoria-Geral da União (PGU/AGU), mediante atuação do Departamento de Patrimônio e Probidade e Grupo Permanente de Atuação Proativa.</p> <p>Legislação: art. 9º da Lei Complementar 73, de 1993, art. 8º- E da Lei 9.028, de 1995.</p> <p>Regulamentação: art. 23, II, "c", do Decreto 7.392, de 2010, Portaria do Procurador-Geral da União 15, de 25/9/ 2008, e Ordem de Serviço do Procurador-Geral da União 2, de 19/4/2012 (republicada em 15/6/2012)⁷⁹.</p>
Em favor de fundos em geral (FNS, FNAS, FAT, FNAS, FNMA, FP, FMM, etc.) (tabela 1.b)	O próprio fundo	<p>Procuradoria-Geral da União (PGU/AGU)</p> <p>Legislação: Lei Complementar 73/1993 c/c Lei 10.480/2002.</p>
Em favor de autarquias e fundações públicas federais (administração indireta), representadas pela Procuradoria-Geral Federal (tabela 2)	A própria autarquia ou fundação pública federal	<p>Procuradoria-Geral Federal (PGF/AGU)</p> <p>Legislação: Lei Complementar 73/1993 c/c Lei 10.480/2002.</p>
Em favor do Banco Central do Brasil (tabela 3)	Banco Central do Brasil	Procuradoria-Geral do Banco Central (AGU).

⁷⁹ Alterada pela Ordem de Serviço nº 02, de 07/04/2015, que "Estabelece Enunciados de orientação para atuação do Grupo Permanente de Atuação Proativa e alterações em dispositivos [...] da Ordem de Serviço do Procurador-Geral da União nº 02, de 19 de abril de 2012." Publicada no Suplemento do Boletim de Serviço Eletrônico nº 16, de 22/04/2015.

Em favor das entidades da Administração (tabela 3)	demais da Pública	A própria entidade da Administração Pública (demais cofres)	Procuradorias de cada entidade ou repartições com atribuição equivalente para representação judicial.
--	--------------------------	---	--

Obs.: os órgãos executores poderão atuar ainda, mesmo não tendo havido o trânsito em julgado administrativo do acórdão que determina o débito, para assegurar a efetividade da futura ação de execução, mediante proteção dos atos determinativos de bloqueio de bens, propositura de arrestos ou outras medidas cautelares, conforme especificado, no caso concreto, pelo Tribunal de Contas da União.

TABELA 1 - PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO - PGU/AGU

(responsável por ajuizar a correspondente ação de execução)

a) órgão/entidade originária da dívida/ cofre credor: TESOURO NACIONAL	Sigla
Banco do Estado de Roraima S.A.	Baner
Banco Nacional de Crédito Cooperativo	BNCC
Centrais de Abastecimento da Amazônia	Ceasa/AM
Companhia Aux. de Empresas Eletr. Brasileiras	Caeeb
Companhia Brasileira de Infra-Estrutura Fazendária	Infaz
Companhia de Colonização do Nordeste	Colone
Companhia de Navegação Lloyd do Brasil	Lloydbras
Companhia Nordestina de Sondagens e Perfurações	Conesp
Companhia Siderúrgica da Amazônia	Siderama
Companhia Usinas Nacionais	CUN
Coque e Álcool de Mad. S.A.	Coalbra
Distribuidora de Filmes S.A.	Embrafilme
Empresa Brasileira de Transportes Urbanos	EBTU
Empresa Brasileira Assist. Ext. Rural	Embrater
Empresa de Portos do Brasil S.A.	Portobras
G. Ferroviários S.A.	-
Fundo Nacional de Desenvolvimento	FND
Instituto Nacional do Desenvolvimento do Desporto	Indesp
Ministérios	-
Rede Federal de Armazéns	Agef
Rede Ferroviária Federal S.A.	RFFSA
Siderurgia Brasileira S.A.	Siderbras
Petrobras Comércio Int. S.A.	Interbras
Petrobras Mineração S.A.	Petromisa
Tesouro Nacional	TN

b) órgão/entidade originária da dívida/cofre credor: O PRÓPRIO FUNDO	Sigla
Fundo de Amparo ao Trabalhador	FAT
Fundo Nacional de Assistência Social	FNAS
Fundo Nacional de Cultura	FNC
Fundo Nacional de Saúde	FNS
Fundo Nacional do Meio Ambiente	FNMA
Fundo Partidário	FP
Fundo da Marinha Mercante	FMM

TABELA 2 - PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF/AGU

(responsável por ajuizar a correspondente ação de execução)

Cofre Credor	Sigla
Agência Espacial Brasileira	AEB
Agência Nacional de Águas	ANA
Agência Nacional de Aviação Civil	Anac
Agência Nacional de Energia Elétrica	Aneel
Agência Nacional de Saúde Suplementar	ANS
Agência Nacional de Telecomunicações	Anatel
Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Antaq
Agência Nacional de Transportes Terrestres	ANTT
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Anvisa
Agência Nacional do Cinema	Ancine
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	ANP
Caixa de Construção de Casas para o Pessoal do Ministério da Marinha	CCCPMM
Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica	CFIAe
Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca	Cefet/RJ
Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais	Cefet/MG
Colégio Pedro II	CPII
Comissão de Valores Mobiliários	CVM
Comissão Nacional de Energia Nuclear	Cnen
Conselho Administrativo de Defesa Econômica	Cade
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	CNPq
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	Dnit
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas	Dnocs
Departamento Nacional de Produção Mineral	DNPM
Fundação Alexandre de Gusmão	Funag

Cofre Credor	Sigla
Fundação Biblioteca Nacional	FBN
Fundação Casa de Rui Barbosa	FCRB
Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	Capes
Fundação Cultural Palmares	FCP
Fundação Escola Nacional de Administração Pública	Enap
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	IBGE
Fundação Joaquim Nabuco	Fundaj
Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho	Fundacentro
Fundação Nacional de Artes	Funarte
Fundação Nacional de Saúde	Funasa
Fundação Nacional do Índio	Funai
Fundação Osório	FO
Fundação Oswaldo Cruz	Fiocruz
Fundação Universidade de Brasília	FUB
Fundação Universidade do Amazonas	FUA
Fundações Universidades Federais (do ABC/SP, do Acre, do Amapá, de Ciências da Saúde de Porto Alegre, da Grande Dourados/MS, do Maranhão, de Mato Grosso, de Mato Grosso do Sul, de Ouro Preto/MG, do Pampa-Unipampa, de Pelotas, do Piauí, do Rio Grande/RS, de Rondônia, de Roraima, de São Carlos/SP, de São João del Rei/MG, de Sergipe, do Tocantins, do Vale do São Francisco, de Viçosa/MG)	-
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	FNDE
Instituto Brasileiro de Museus	Ibram
Instituto Brasileiro de Turismo	Embratur
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	Ibama
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	ICMBio
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	Ipea
Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro	JBRJ

Cofre Credor	Sigla
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	Iphan
Instituto Nacional da Propriedade Industrial	INPI
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	Incra
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	Inep
Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial	Inmetro
Instituto Nacional de Tecnologia da Informação	ITI
Instituto Nacional do Seguro Social	INSS
Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – Institutos Federais	-
Superintendência da Zona Franca de Manaus	Suframa
Superintendência de Seguros Privados	Susep
Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia	Sudam
Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste	Sudeco
Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste	Sudene
Superintendência Nacional de Previdência Complementar	Previc
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	Unilab
Universidades Federais (de AL, da BA, do CE, do ES, de GO, de MG, de PE, de SC, de SP, do PA, da PB, do PR, do RN, do RS, do RJ, de Alfenas/MG, de Campina Grande/PB, do Estado do Rio de Janeiro, Fluminense, da Fronteira Sul - UFFS, da Integração Latino-Americana - Unila, de Itajubá/MG, de Juiz de Fora/MG, de Lavras/MG, do Oeste do Pará - Ufopa, de Santa Maria/RS, do Recôncavo da Bahia, Rural da Amazônia, Rural de Pernambuco, Rural do Rio de Janeiro, Rural do Semi-Árido, do Triângulo Mineiro, de Uberlândia/MG, dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Universidade Tecnológica Federal do Paraná).	-

TABELA 3 - DEMAIS COFRES CREDORES

(com representação judicial própria para a ação de execução)

Cofre Credor	Sigla
Associação das Pioneiras Sociais	APS
Banco Central do Brasil	Bacen
Banco da Amazônia S/A	Basa
Caixa Econômica Federal *	CEF
Centrais Elétricas S.A.	Furnas
Centro de Pesquisas de Energia Elétrica	Cepel
Comitê Paralímpico Brasileiro	CPB
Companhia de Navegação do São Francisco	Franave
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	Codevasf
Companhia Docas do Espírito Santo	Codesa
Companhia Nacional de Abastecimento	Conab
Conselho Regional de Administração do Distrito Federal	CRA/DF
Conselho Regional de Administração no Ceará	CRA/CE
Conselho Regional de Biblioteconomia - 2ª Região - Pará	CRB-2
Conselho Regional de Economia 14ª Região - MT	CRE-MT
Conselho Regional de Enfermagem do Estado de Minas Gerais	Coren-MG
Conselho Regional de Fisioterapia E Terapia Ocupacional da 1ª Região	Crefito-1
Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Amazonas	CRMV-AM
Conselho Regional de Nutricionistas da 4ª Região/RJ	CRN-4
Conselho Regional de Técnicos em Radiologia da 4ª Região/RJ	CRTR-RJ
Conselho Regional dos Corretores de Imóveis do Rio Grande do Sul	Creci-RS
Conselho Regional dos Corretores de Imóveis da 12ª Região – Amapá e Pará	Creci-12
Conselho Regional dos Representantes Comerciais do Rio Grande do Sul	Core-RS
Conselhos Federais e Regionais	
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	ECT
Empresa Brasileira de Infra- Estrutura Aeroportuária	Infraero
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	Embrapa
Fundação Banco do Brasil	FBB

Cofre Credor	Sigla
Fundação Habitacional do Exército **	FHE
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas	Sebrae
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial	Senac
Serviço Social da Indústria	Sesi
Serviço Social do Comércio	Sesc

* não se incluem nessa situação os recursos provenientes de contratos de repasse administrados pela Caixa Econômica Federal (CEF), que devem ser recolhidos aos cofres do Tesouro Nacional, por meio da Procuradoria Geral da União (PGU/AGU), ou no caso de repasse feito por entidades da administração indireta, recolher ao respectivo cofre, conforme orientação constante da tabela inserida no item 4.1, alínea "a", do Manual de Cobrança Executiva (ex.: recolhimento ao TN: Acórdão 3.166/2008 - TCU - 2ª Câmara; e recolhimento ao Incra: Acórdãos 2741/2005 - TCU - 1ª Câmara e 3045/2011 - TCU - 2ª Câmara).

** Incluído nessa tabela em razão do entendimento firmado no Parecer nº 144/2011/DECOR/CGU/AGU, de que a FHE detém natureza de fundação pública de direito privado, não competindo à PGF as atividades de representação judicial e extrajudicial, e na Portaria PGF nº 866, de 1º/11/2012, que trata da sétima revisão do Anexo da Portaria PGF 530/2007, que excluiu a FHE do rol das autarquias e fundações públicas federais representadas judicialmente pela PGF.

Referências bibliográficas

ABOUD, Alexandre. A experiência do Estado de São Paulo com o protesto das certidões de dívida ativa como meio alternativo de cobrança e de diminuição de litígios. **XXXIX Congresso Nacional dos Procuradores do Estado. São Paulo: 2013.** Disponível em: <http://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese_alexandre_aboud2013.pdf>. Acesso em: 23 jul 2015.

AGUIAR, Adriana. Estados utilizam protesto para receber créditos de contribuintes. **Jornal Valor Econômico**. Coluna Legislação. São Paulo. Notícia veiculada em 18/11/2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/legislacao/3340732/estados-utilizam-protesto-para-receber-creditos-de-contribuintes>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

ALVES, José Carlos. O protesto de títulos e documentos de dívida: problemas e perspectivas. In YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; FIGUEIREDO, Marcelo. AMADEI, Vicente de Abreu (Coord.). **Direito Notarial e Registral Avançado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 195-208.

ASSIS JÚNIOR, Milton Carmo de. As sanções políticas como meio coercitivo de pagamento de tributos e o protesto da CDA: ilegalidade e inconstitucionalidade do art. 25 da lei 12.767/2012. **Revista tributária e de finanças públicas**, São Paulo, v. 21, n. 110, p. 95-108, maio/jun. 2013.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Interesse Público IP**. Belo Horizonte, n. 19, ano 5, Maio/Junho 2003. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=50962>>. Acesso em: 11 maio 2015.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O protesto de CDA como mecanismo alternativo de cobrança de créditos tributários de pequena monta no Estados de Minas Gerais. **Revista Dialética de Direito Tributário: RDDT**, São Paulo, n. 211, p. 137-146, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/Default.aspx>>. Acesso em: 2 ago. 2015.

BRANDÃO, Mário Alberto. **Protesto da Certidão da Dívida Ativa (CDA):** Opção ágil e legal. 10/03/2011. Disponível em: <<http://www.protestodetitulos.org.br/#:4>> Acesso em: 1 jan. 2015.

BRASIL. Advocacia-Geral da União – AGU. **Protesto de Certidões de Dívida Ativa.** Dados divulgados em 14/10/2011. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/167799>. Acesso em: 29 jul. 2015.

_____. **União eleva arrecadação com protesto de dívidas.** Notícia publicada em 25/11/2011. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/171530>. Acesso em: 24 jul. 2015.

_____. **Informações prestadas ao STF para subsidiar a apreciação da ADIn 5.135.** Peça eletrônica 71. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4588636>>. Acesso em: 10 maio 2015. 2014. p. 1-18.

BRASIL. Congresso. Senado Federal – SF. **Esclarecimentos prestados pela Secretaria-Geral da Mesa à Advocacia Geral do Senado, com vistas a subsidiar o envio de informações ao STF pelo Congresso Nacional, em face da ADIn 5.135 proposta pela CNI.** Peça eletrônica 43. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4588636>>. Acesso em: 10 maio 2015. 2014. p. 1-144.

BRASIL. Congresso. Senado Federal – SF. **Informações encaminhadas pelo Senado Federal ao STF para subsidiar a apreciação da Adin 5.135.** Peça eletrônica 42. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4588636>>. Acesso em: 10 maio 2015. 2014. p. 1-18.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Justiça em Números 2013. Ano-Base 2012.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

_____. **Justiça em Números 2014. Ano-Base 2013.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

BRASIL. Consultoria-Geral da União – CGU. **Informações prestadas ao STF para subsidiar a apreciação da ADIn 5.135.** Processo 00688.001119/2014-21. INFORMAÇÕES Nº 12/2014/SF/AGU. Peças eletrônicas 34 e 45. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4588636>>. Acesso em: 10 maio 2015. 2014. p. 4-59.

BRASIL. Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal – CGCOB/PGF. **Relatório apresentado para subsidiar o relatório anual do MP/TCU: exercício de 2011.**

_____. **Relatório apresentado para subsidiar o relatório anual do MP/TCU: exercício de 2012.**

_____. **Relatório apresentado para subsidiar o relatório anual do MP/TCU: exercício de 2013.**

_____. **Relatório apresentado para subsidiar o relatório anual do MP/TCU: exercício de 2014.**

Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal.** Relatório de Pesquisa do IPEA – Outubro – 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_custounitario_justicafederal.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2015.

_____. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.** Nota Técnica – Dezembro – 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecniciadiest1.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2015.

BRASIL. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – MP/TCU. **Relatório apresentado para subsidiar o relatório anual do TCU:** exercício de 2011.

_____. **Relatório apresentado para subsidiar o relatório anual do TCU:** exercício de 2011.

_____. **Relatório apresentado para subsidiar o relatório anual do TCU:** exercício de 2012.

_____. **Relatório apresentado para subsidiar o relatório anual do TCU:** exercício de 2013.

_____. **Relatório apresentado para subsidiar o relatório anual do TCU:** exercício de 2014.

BRASIL. Presidência da República – PR/Advocacia-Geral da União – AGU. **Informações prestadas ao STF para subsidiar a apreciação da ADIn 5.135.** Processos 00688.001119/2014-21 e 00692.002876/2014-53. 2014. p. 1-76. Peças eletrônicas 34 e 45. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4588636>>. Acesso em: 10 maio 2015. 2014. p. 1-76.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN. **Parecer Nº 537/2013, de 13/02/2013.** Procurador Rodrigo Sampaio Correa. Disponível em: <<http://dados.pgfn.gov.br/dataset/pareceres/resource/5372013>>. Acesso em: 27 jul. 2014.

_____. **Informações prestadas ao STF para subsidiar a apreciação da ADIn 5.135.** PARECER/PGFN/CASTF/1.530/2014. Peças eletrônicas 34 e 45. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4588636>>. Acesso em: 10 maio 2015. 2014. p. 13-59.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República – PGR. **Manifestação prestada ao STF para subsidiar a apreciação da ADIn 5.135.** Nº 3.604/2015-AsJConst/SAJ/PGR. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4588636>>. Acesso em: 10 maio 2015. 2015. p. 1-29.

BRASIL. Procuradoria-Geral da União – PGU. **Informações prestadas ao STF para subsidiar a apreciação da ADIn 5.135**. Processo 00405.005429/2014-44 (SAPIENS). Informação 7/2014-MMM/DPP/PGU/AGU. Peças eletrônicas 34 e 45. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4588636>>. Acesso em: 10 maio 2015. 2014. p. 63-75.

_____. **Ordem de Serviço nº 02, de 07/04/2015**. Estabelece Enunciados de orientação para atuação do Grupo Permanente de Atuação Proativa e alterações em dispositivos [...] da Ordem de Serviço do Procurador-Geral da União nº 02, de 19 de abril de 2012. Publicado no Suplemento do Boletim de Serviço Eletrônico nº 16, de 22/04/2015.

BRASIL. Procuradoria-Geral Federal – PGF. **PORTARIA Nº 17, DE 11 DE JANEIRO DE 2013**. Disciplina a utilização do protesto extrajudicial por falta de pagamento de Certidões de Dívida Ativa das autarquias e fundações públicas federais. DOU de 18/01/2013. Seção 1. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/766597>>. Acesso em: 1 ago. 2015.

BRASIL. Secretaria do Tesouro nacional – STN. **Manual técnico de contabilidade aplicada ao setor público**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: manual de receita nacional. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/contabilidade_governamental/download/Manual_Receita_Nacional_30102008_MTCASP.pdf> Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **Recurso Especial nº 1126515**. 2ª Turma. Relator(a) Ministro HERMAN BENJAMIN. Julgado em 03/12/2013. DJe de 16/12/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **ADIn 546 DF**, Relator: Min. MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 11/03/1999, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 14-04-2000 PP-00030 EMENT VOL-01987-01 PP-00176.

_____. **RE: 645240 DF**, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 31/05/2012, Data de Publicação: DJe-109 DIVULG 04/06/2012 PUBLIC 05/06/2012.

_____. **RE 223.037 SE**, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 02/05/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 02-08-2002 PP-00061 EMENT VOL-02076-06 PP-01061.

_____. **RE 645.240 DF**, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 31/05/2012, Data de Publicação: DJe-109 DIVULG 04/06/2012 PUBLIC 05/06/2012.

_____. **AG. REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO – AI 764355 SP**, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 06/05/2014, Primeira Turma), Data de Publicação: DJe-106 DIVULG 02-06-2014 PUBLIC 03-06-2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 003.872/2001-5. **Decisão 472/2002 – Plenário**. Ata nº 14/2002 – Plenário, Sessão de 08/05/2002. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: DC-472-14/02-P. Relator: Min. Ubiratan Aguiar. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Dec/20020520/TC%20003.872.doc>>. Acesso em: 2 Ago. 2015.

_____. TC 022.830/2008-5. **Acórdão 3053/2009 – TCU – Plenário**. Ata nº 53/2009 – Plenário. Data da Sessão: 9/12/2009 – Extraordinária. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3053-53/09-P. Relator: Auditor André Luís de Carvalho. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20091211/022-830-2008-5-AUD-ALC.rtf>>. Acesso em: 2 Ago. 2015.

_____. TC 022.631/2009-0. **Acórdão 1817/2010 – TCU – Plenário**. Ata nº 27/2010 – Plenário, Sessão de 28/7/2010, Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1817-27/10-P. Relator: Raimundo Carreiro. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20100809/AC_1817_27_10_P.doc>. Acesso em: 2 Ago. 2015.

_____. TC 015.999/2010-6. **Acórdão 1603/2011 – TCU – Plenário**. Consulta formulada pela Advocacia-Geral da União. Relator: Min. Ubiratan Aguiar. Sessão 15 jun. 2011. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1603-23/11-P. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110627/AC_1603_23_11_P.doc> Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. TC 022.631/2009-0. **Acórdão 482/2012 – TCU – Plenário**. Relatório de monitoramento decorrente do Acórdão 1817/2010 – TCU – Plenário. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Ata nº 7/2012 – Plenário. Sessão: 7 mar. 2012. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0482-07/12-P. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120320/AC_0482_07_12_P.doc> Acesso em: 3 ago. 2015.

_____. TC 015.999/2010-6. **Acórdão 1247/2012 – TCU – Plenário**. Consulta formulada pela Advocacia-Geral da União. Embargos de Declaração opostos ao Acórdão 1603/2011 - Plenário. Relator: Min. Ana Arraes. Relator da deliberação recorrida: Min. Ubiratan Aguiar. Sessão 23 maio 2012. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1247-19/12-P. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120528/AC_1247_19_12_P.doc> Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. TC 015.999/2010-6. **Acórdão 1658/2015 – TCU – Plenário**. Sessão 8 jul. 2015. Relator: Min. Benjamin Zymler. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1658-27/15-P. Pedido de Reexame do Acórdão 1603/2011, que apreciou consulta formulada pela Advocacia-Geral da União. Relator da deliberação

recorrida: Min. Ubiratan Aguiar. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150710/AC_1658_27_15_P.doc> Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP. **TC-41.852/026/10**. Consulta a respeito da possibilidade de protesto de CDAs. Sessão de 08/02/2012. Disponível em: <http://protestodetitulos.org.br/TCESP_Parecer_Divida_ativa.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2015.

BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de protesto**. Coleção cartórios. CASSETTARI, Christiano (Coord). São Paulo: Saraiva, 2013.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada**: Lei n. 8.935/94. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

CERQUEIRA, Kátia Leão; REIS, Jorge Renato dos. A função notarial como alternativa à jurisdição tradicional e como instrumento de efetivação do acesso à justiça no contexto democrático: perspectivas e possibilidades. In: **XX Congresso Nacional do CONPEDI**. Tema: A Ordem Jurídica Justa: um diálogo Euroamericano. Acesso à Justiça. Vitória – ES. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2011. p. 138-156. Disponível em: <<http://conpedi.org.br/anais/XXcongresso/Integra.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Petição Inicial da ADIn 5.135**. 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4588636>>. Acesso em: 8 jan. 2015. p. 1-14.

D'ASSUNÇÃO, **Soníria Rocha Campos**. **A crise da execução fiscal: o clamor por uma nova cultura**. Artigo publicado no Jornal Correio Braziliense e no *site* do TJDF. Edição de 15/07/2013. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos/2013/a-crise-da-execucao-fiscal-o-clamor-por-uma-nova-cultura-juiza-soniria-rocha-campos-dassuncao>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

EUZÉBIO, Gilson Luiz. **Decisão do CNJ contribui para a redução do número de execuções fiscais**. Notícia veiculada em 13/12/2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61150-decisao-do-cnj-contribui-para-a-reducao-do-numero-de-execucoes-fiscais>>. Acesso em: 27 dez. 2014.

FERNANDES, Noeli. Tutela efetiva: acesso à Justiça e tempo razoável na prestação jurisdicional. In: **XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**. Tema: XX anos da Constituição da República do Brasil: reconstrução, perspectiva e desafios. Efetividade e garantias do processo. Brasília – DF. – Florianópolis : Fundação Boiteux, 2008. p. 4509-4524. Disponível em: <<http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/integra.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

FREIRE, Claudio Marçal. **O documento de dívida e a Lei 9492, de 10 de setembro de 1997**. Palestra proferida no I Congresso Brasileiro de Direito Notarial e de Registro

- Rio de Janeiro, 17 de novembro de 1999. Disponível em: <<http://www.protestodetitulos.org.br/#:4>> Acesso em: 1 jan. 2015.

GABRIELE, Mauricio. O protesto notarial de Certidões da Dívida Ativa: entre a crise do Judiciário e a eficiência da Administração Pública. In: **XXII Encontro Nacional do CONPEDI / UNINOVE**. São Paulo – SP. Tema: Sociedade global e seus impactos sobre o estudo e a efetividade do Direito na contemporaneidade. Direito e administração pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNINOVE; Coordenadores: Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça, Irene Patrícia Nohara, Roberto Correia da Silva Gomes Caldas. – Florianópolis : FUNJAB, 2013. p. 209-238. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=193>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

GABRIELE, Maurício; SOUZA JUNIOR, Arthur Bezerra de. O acesso à Justiça e o protesto notarial. In: **XXII Encontro Nacional do CONPEDI / UNINOVE**. São Paulo – SP. Tema: Sociedade global e seus impactos sobre o estudo e a efetividade do Direito na contemporaneidade. Acesso à Justiça I [Recurso eletrônico *on-line*]. Organização CONPEDI/UNINOVE; Coordenadores: Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça, Irene Patrícia Nohara, Roberto Correia da Silva Gomes Caldas. – Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 328-356 (arquivo isolado: p. 1-29). Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=172>> Acesso em: 18 fev. 2015.

HARADA, Kiyoshi. Ineficácia de execução fiscal e o recrudescimento das sanções políticas. **JAM jurídica: administração pública, executivo & legislativo, administração municipal.**, Salvador, BA, v. 17, n. 11, p. 32-34, nov. 2012.

KOESTER, Fernanda Cristina; UBA, Vanessa Cirio. Os meios alternativos de solução de controvérsias e o papel dos operadores do direito e da sociedade na busca por uma solução à crise de efetividade do poder judiciário brasileiro. In: **XX Congresso Nacional do CONPEDI**. Vitória – ES. Tema: A Ordem Jurídica Justa: um diálogo Euroamericano. Meios alternativos de resolução de conflitos. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2011. p. 11.667-11.692. Disponível em: <<http://conpedi.org.br/anais/XXcongresso/Integra.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

LAMANAUSKAS, Milton Fernando; NETO, Arthur Del Guércio. O Protesto de Certidões de Dívida Ativa e a Eficiência Administrativa. In **Estudos Avançados de Direito Notarial e Registral**. Coordenação Regina Pedroso. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 5. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2014. xxxviii, 841 p. ISBN 9788530951405.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues; SIGNORELLI, Alexandre Rodrigues Oliveira; GERAIGE NETO, Zaiden. O protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa: meio alternativo à judicialização ou ofensa ao direito coletivo dos contribuintes?. **Interesse público**, São Paulo, v. 15, n. 80, jul./ago. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/Default.aspx>>. Acesso em: 27 fev 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed., rev. e atual. São Paulo; Brasília, DF: Saraiva: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2009. xli, 1486 p. Inclui notas explicativas, bibliográficas, bibliografia e índice alfabético-remissivo. ISBN 9788502078192.

MINAS GERAIS. Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil. Seção Minas Gerais – IEPTB/MG. **Vantagens do protesto**. Disponível em: <<http://ieptb.rarolabs.com.br/home/menu/vantagens-do-protesto>>. Acesso em: 1 Jan. 2015.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 9. ed. , atual. até a EC nº 71/12. São Paulo: Atlas, 2013. Ixvii, 2.474 p. ISBN 9788522474813.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Dívida ativa**. São Paulo: Quartier Latin, 2004. 196 p. ISBN 8588813564.

MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto notarial: títulos de crédito e documentos de dívida**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. Protesto da Certidão de Dívida Ativa, o STJ e a mudança de paradigma. **Primeiro Registro de Imóveis de Porto Alegre**. 2014. Disponível em: <<https://tabelionatos.wordpress.com/2014/04/15/protesto-de-certidao-de-divida-ativa-o-stj-e-a-mudanca-de-paradigma/>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. **Os tribunais de contas e a execução judicial de suas decisões**. 2011. 94p. Monografia (graduação) -- Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2011, Brasília.

NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. O Protesto de certidão de dívida ativa e o "II Pacto Republicano". **Revista de processo**, São Paulo, v. 37, n. 205, p. 381-408, mar. 2012.

OLIVEIRA, Alessandra Márcia Bandeira de. O notário e registrador como agentes privados em colaboração com a administração pública. In: **XX Encontro Nacional do CONPEDI**. Belo Horizonte – MG. Tema: Democracia e reordenação do pensamento jurídico: compatibilidade entre a autonomia e a intervenção estatal. Administração pública, controle e consensualidade. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011. p. 678-697. Disponível em: <<http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XXencontro/Integra.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

POMBO, Bárbaro. **Em audiência do CNJ, ministro da AGU defende a desjudicialização das execuções fiscais**. Notícia veiculada em 18/02/2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/60903-em-audiencia-do-cnj-ministro-da-agu-defende-a-desjudicializacao-das-execucoes-fiscais>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

NETTO, André Gomes. **O protesto das sentenças judiciais sob a égide da lei federal nº 9.492/97.** 10/03/2011. Disponível em: <<http://www.protestodetitulos.org.br/#:4>> Acesso em: 1 jan. 2015.

_____. **O alcance social do protesto.** 30/10/2005. Disponível em: <<http://www.protestodetitulos.org.br/#:4>> Acesso em: 1 jan. 2015.

RIPARI, Vanessa Toqueiro. Eficiência do estado: limites e possibilidades no atual modelo de estado gerencial. In: **XXI Congresso Nacional do CONPEDI.** Tema: O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade. Niterói – RJ. Direito e administração pública [Recurso eletrônico on-line] / organização CONPED/UFF ; coordenadores: Roberto Correia da Silva Gomes Caldas, Helena Elias Pinto, Luiz Henrique Cademartori. – Florianópolis : FUNJAB, 2012. p. 266-280. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/livro.php?gt=81>> Acesso em: 18 fev. 2015.

RODRIGUES, Fábio Henrique; MANOEL, Marina Pereira. A instrumentalização dos meios para o acesso à justiça: celeridade e satisfatoriedade na solução de conflitos. In: **XIX Congresso Nacional do CONPEDI.** Florianópolis – SC Tema: Desafios da Contemporaneidade do Direito: diversidade, complexidade e novas tecnologias. Acesso à Justiça. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2010. p. 143-166. Disponível em: <<http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/florianopolis/Integra.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

RODRIGUES, Okçana Yuri Bueno. Possibilidade de reparação civil por danos decorrentes do protesto de Certidão de Dívida Ativa – CDA. In: **XXIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI.** João Pessoa – PB. Tema: A humanização do direito e a horizontalização da justiça no século XXI. Direito e Administração Pública III. [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB; coordenadores: Liane Francisca Hüning Birnfeld, Laécio Noronha Xavier, Gustavo Ferreira Santos. – Florianópolis : CONPEDI, 2014. p. 500-519 (p. 1-20 – arquivo isolado). Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=251>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Títulos de crédito.** 3. ed., rev. e atual. de acordo com o novo código civil. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2004. 780 p. ISBN 8571474389.

SALES, Lilia Maia de Moraes; NUNES, Andrine Oliveira. A possibilidade do alcance da justiça por meio de mecanismos alternativos associados ao Judiciário. In: **XIX Encontro Nacional do CONPEDI.** Florianópolis - SC. Tema: Desafios da Contemporaneidade do Direito: diversidade, complexidade e novas tecnologias. Acesso à Justiça. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2010. p. 216-225. Disponível em: <<http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/florianopolis/Integra.pdf> >. Acesso em: 17 fev. 2015.

SANTOS, Marcelo Pereira dos. Eficiência administrativa sob uma perspectiva pós-moderna. In: **XXII Encontro Nacional do CONPEDI / UNINOVE.** São Paulo – SP. Tema: Sociedade global e seus impactos sobre o estudo e a efetividade do Direito na contemporaneidade. Direito e administração pública I [Recurso eletrônico *on-line*].

Organização CONPEDI/UNINOVE; Coordenadores: Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça, Irene Patrícia Nohara, Roberto Correia da Silva Gomes Caldas. – Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 137-160. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=193>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

SANTOS, Maria Christina dos; DUBIELA, Juliana Derviche Guelfi. A importância do serviço público de protesto de títulos para a recuperação de crédito no Brasil. **Revista de Direito Empresarial – RDEmp**, Belo Horizonte, ano 10, n. 1, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=92766>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

SILVA, Américo Luís Martins da. **A execução da dívida ativa da Fazenda Pública**. 2.ed. rev. atual. ampl., de acordo com a Medida Provisória que aumenta prazos para recolhimento de tributos federais - MP 447/2008, Medida Provisória do parcelamento de débitos tributários - MP 449/2008 e Lei Complementar que altera o Supersimples - LC 128/2008. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. 735 p. Inclui notas explicativas bibliográficas e bibliografia. ISBN 9788520334447.

SOUZA, Anselmo. **Curso básico de direito tributário**. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2006. 279 p. ISBN 8573878673.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de; JACOMINO, Sérgio (Coord.). **Noções fundamentais de direito registral e notarial**. São Paulo: Saraiva, 2011. 382 p. (Direito registral e notarial / Sergio Jacomino, coordenador). ISBN 9788502082946.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: contratos em espécie**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. v. 3. (Coleção direito civil; v. 3). ISBN 9788522486618 (v. 3).