

**A RELEVÂNCIA DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA  
CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA PARA A COBRANÇA DE  
CRÉDITOS PELA FAZENDA PÚBLICA**

**CARMEM ROSA SOEIRO ABREU DOS SANTOS  
CAROLINA SOEIRO ABREU**

MANAUS (AM)  
2012

## **RESUMO**

O aumento de demandas judiciais morosas e antieconômicas tem prejudicado a atuação do Poder Judiciário e abalado a confiança dos jurisdicionados na estrutura do Estado. Diante disso, a cada dia vem ganhando espaço medidas que visam à desjudicialização das demandas, no intuito de firmar a utilização de meios alternativos de pacificação social. O protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa pela Fazenda Pública é reflexo direto dessa tendência, cuja possibilidade jurídica tem previsão no artigo 1º, da Lei n. 9.492/97.

Palavras-chave: Protesto. Certidão de dívida ativa. Fazenda Pública.

## SUMÁRIO

A RELEVÂNCIA DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA PARA A COBRANÇA DE CRÉDITOS PELA FAZENDA PÚBLICA

I. POSSIBILIDADE DE PROTESTO DA CDA.....	
II. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	
III. DESJUDICIALIZAÇÃO DAS DEMANDAS E BENEFÍCIOS DO PROTESTO DA CDA.....	
IV. DECISÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.....	

# **A RELEVÂNCIA DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA PARA A COBRANÇA DE CRÉDITOS PELA FAZENDA PÚBLICA**

## **I. POSSIBILIDADE DE PROTESTO DA CDA.**

Não é nova a discussão acerca da admissibilidade de protesto da certidão de dívida ativa da Fazenda Pública.

Com a ampliação do rol de documentos protestáveis, nos termos do artigo 1º da Lei n. 9.492/97, muitos se posicionaram negativamente à possibilidade jurídica de protesto da CDA.

De fato, a Lei n. 9.492/97 poderia ter sido mais clara quanto à possibilidade de protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa, muito embora já seja bastante abrangente ao não limitar sua aplicação aos títulos cambiários. A ausência de expressa previsão sobre o tema acabou por gerar uma série de divergências doutrinárias e jurisprudenciais, especialmente quanto à legalidade e ao interesse da Fazenda Pública em protestar a CDA.

Os títulos de crédito em geral são protestáveis, e a CDA também o é. Além disso, inexistente qualquer regra proibitiva ou excepcionadora ao protesto de tal espécie de título executivo.

*Ab initio*, deve-se repelir o frágil argumento de abuso de direito por parte da Fazenda Pública, ao fundamento de que o protesto da certidão de dívida ativa confere publicidade ao inadimplemento, o que supostamente configuraria desnecessário constrangimento ao devedor.

Ocorre que a execução fiscal também é dotada de publicidade, pois há o registro da distribuição da ação e a possibilidade de consulta nominal nos sítios dos tribunais na *internet*. Além disso, “as Fazendas possuem cadastros de devedores exatamente com essa intenção (CADIN – Lei n. 10.522/2002, p. ex.)” (MORAES, 2010, p. 68).

Nesse sentido são esclarecedores os ensinamentos de **EMANOEL MACABU**

**MORAES:**

Para evitar que terceiros saibam de suas dívidas, o melhor é que o contribuinte mantenha-se em dia com os tributos e quando houver erro ou abuso fazendário tome as medidas cautelares para evitá-los, ou será inevitável que o débito torne-se público, até porque ele é um fato não sujeito ao segredo de justiça. Lembre-se que a publicidade é um dos princípios elementares do Estado Democrático de Direito, agasalhado pelo interessa coletivo ao acesso de tais informações (MORAES, 2010, p. 68).

Além disso, não se pode dar à Fazenda Pública menos do que se confere aos particulares. Isso porque as CDAs são títulos executivos extrajudiciais (art. 585, VII, do CPC e Lei n. 6.830/80) e também são documentos de dívida nos moldes da Lei de Protestos.

Ora, se o credor privado pode utilizar o protesto de forma legítima, não há razão para se subtrair esta via da Fazenda Pública, sobretudo em virtude do princípio da supremacia do interesse público. Desta feita, é inaceitável que a Fazenda Pública seja privada de um instrumento legal e legítimo, franqueado a todos os particulares, cumprindo-se os princípios da eficiência, economicidade, proporcionalidade, menor onerosidade da execução e preservação da empresa (MORAES, 2010, p. 73).

Alguns sustentam que o protesto da CDA pela Fazenda Pública constitui uma forma de violação dos direitos do contribuinte, pois este é pressionado ao pagamento sem poder exercer o seu amplo direito de defesa (MACHADO, 2012).

Ainda segundo esse entendimento, a dívida fiscal somente poderia ser cobrada pela forma estabelecida no artigo 38 da Lei n. 6.830/80, que excluiria a possibilidade da Fazenda Pública executar o seu crédito de outra forma. Como esclarece

**ERMÍNIO AMARILDO DAROLD:**

É de consignar vertente no cenário jurídico nacional posição contrária, que se fundamenta no fato de à Administração Pública só ser lícito fazer o que a lei lhe permite, não estando o protesto elencado dentre as providências facultadas na Lei 6.830/80, que dispõe sobre a constituição e cobrança dos créditos ativos da Fazenda Pública.

Sem embargo à relevância de tal posicionamento, não o vemos obstativo do protesto da CDA, porquanto lícito à Administração valer-se suplementarmente da legislação em geral para a salvaguarda dos seus direitos e interesses, como, dentre outras tantas hipóteses, postular a usucapião, instituto não contemplado à legislação administrativa (DAROLD, 2009, p. 27-28).

Porém, tal argumentação levaria a crer que as únicas funções do protesto de títulos e documentos de dívida seriam a constituição do devedor em mora e a publicidade da dívida. Ademais, uma execução fiscal não pode ser considerada menos gravosa do que o protesto. Com fulcro em tal raciocínio, conclui **EMANOEL MACABU MORAES**:

Os argumentos opostos, *data venia*, têm na perpetuação da inadimplência contra o Poder Público seu suporte único de fundo, confortados na certeza da prescrição intercorrente – até *ex officio* – (art. 40 da Lei n. 6.830/1980, com redações das Leis 11.051/2004 e 11.960/2009) ou no aguardo das regulares anistias fiscais, sabendo-se da absoluta incapacidade da justiça e das procuradorias de dar conta de tamanha demanda (MORAES, 2010, p. 72).

Nesse mesmo sentido, é importante consignar que a execução fiscal não é o único instrumento conferido à Fazenda Pública para cobrar seus créditos. Se fosse restrito a esse meio, seria extremamente difícil dar cumprimento ao artigo 11, da Lei Complementar n. 101/2000, que determina a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal.

Como já afirmado no Capítulo 1, o que se pretende com o protesto da CDA é o resultado decorrente de seu efeito indireto, que traduz meio capaz de coibir o descumprimento da obrigação, ou seja, forma eficiente de compelir o devedor ao pagamento da dívida, configurando-se como meio eficaz de recuperação de crédito (BUENO, 2011, p. 235).

Não se pode olvidar que a possibilidade do protesto de certidões de dívida ativa prestigia a eleição de vias alternativas para a cobrança dos créditos da Fazenda Pública, bem como valoriza o princípio da eficácia e da eficiência do Poder Judiciário, tópicos estes que serão melhor abordados no Capítulo 3.

Destaca-se, ainda, o grande poder coercitivo do protesto, garantido pela aplicação dos artigos 29 e seguintes da Lei n. 9.492/97. Tais dispositivos conferem efetividade ao protesto, tendo em vista que os cadastros de proteção ao crédito. Ligados ao comércio e à indústria, possuem ampla abrangência social, influenciando diretamente na vida da sociedade. Dispondo sobre o tema, são elucidativas as lições de **EMANOEL MACABU MORAES**:

Na verdade, em obediência ao princípio constitucional da eficiência, a Fazenda Pública deve procurar os recursos que melhor atendam aos seus interesses naquele caso concreto.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) robustece esse dever ao instituir em seu art. 11 que é um dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a efetiva arrecadação dos tributos da competência do Gestor.

Inclua-se neste bojo o princípio da proporcionalidade (MORAES, 2010, p. 69).

Além disso, o protesto das CDAs representa para o Poder Judiciário uma via alternativa que viabilizará a utilização de outros meios eficazes de cobrança e que não dependerão de sua estrutura, evitando o ajuizamento de milhares de ações, dentre as quais muitas não atingirão o seu objetivo, já que a infinidade de processos em tramitação só gera a diminuição da qualidade e celeridade da prestação jurisdicional e aumento dos gastos públicos. De outro lado, “em muitos casos, o custo de tramitação do processo pode superar a quantia executada, sendo a execução fiscal, muitas vezes, um mecanismo caro aos fins a que se destina” (SANTANA, 2010).

Ademais, há notório interesse da Fazenda Pública em protestar a certidão de dívida ativa, uma vez que a utilização de um método mais célere e eficaz, por vezes, culmina no pagamento de suas dívidas. Com relação a tal aspecto, **SÉRGIO LUIZ JOSÉ BUENO** faz importante colocação sobre o assunto:

Há decisões autorizando o protesto de sentença. O próprio Superior Tribunal de Justiça o admitiu. Acaso seria necessário tal protesto para que se promova a execução? O que se reconhece não é a necessidade jurídica, mas a social. São extremamente danosos ao país os reflexos da sonegação fiscal e note-se que a certidão apenas é expedida após a regular constituição do crédito tributário (BUENO, 2011, p. 235).

O protesto notarial não serve apenas para constituir o devedor em mora, mas também para provar o descumprimento da obrigação, tornando o fato público de forma mais ampla e mais eficiente que a publicidade conferida pela inscrição em dívida ativa.

Por fim, vale ressaltar que a doutrina tem considerado que a Fazenda Pública tem legitimidade ativa para o pedido de falência. Tem-se, então, mais uma razão para admitir a protestabilidade da CDA.

Portanto, deve-se ressaltar a possibilidade do protesto da certidão da dívida ativa, pois se trata de título executivo extrajudicial.

As decisões contrárias seguem na direção oposta aos ventos da modernização e agilidade, pois é do interesse público o recebimento rápido de créditos tributários, o que não implica restrição ao direito de defesa, seja na esfera administrativa, seja na seara judicial (BUENO, 2011, p. 235).

A despeito de todas as vantagens até aqui apontadas, o Superior Tribunal de Justiça entende não existir interesse da Fazenda Pública em protestar a CDA, uma vez que esta já é pública e, da mesma forma, o inadimplemento já é comprovado.

Colaciona-se alguns julgados com tal posicionamento:

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA - CDA. PROTESTO. DESNECESSIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem afirmado a ausência de interesse em levar a protesto a Certidão da Dívida Ativa, título que já goza de presunção de certeza e liquidez e confere publicidade à inscrição do débito na dívida ativa.

2. Agravo regimental não provido.

(AgRg no Ag 1316190/PR, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/05/2011, DJe 25/05/2011)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CDA. PROTESTO. DESNECESSIDADE. AUSÊNCIA DE INTERESSE MUNICIPAL. PRECEDENTES.

1. O protesto da CDA é desnecessário haja vista que, por força da dicção legal (CTN, art. 204), a dívida regularmente inscrita goza de presunção relativa de liquidez e certeza, com efeito de prova pré-constituída, a dispensar que por outros meios tenha a Administração de demonstrar a impontualidade e o inadimplemento do contribuinte. Precedentes: AgRg no Ag 1172684/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/08/2010, DJe de 03/09/2010; AgRg no Ag 936.606/PR, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/05/2008, DJe de 04/06/2008; REsp 287824/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/10/2005, DJU de 20/02/2006; REsp 1.093.601/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/11/2008, DJe de 15/12/2008.

2. Agravo regimental desprovido.

(AgRg no REsp 1120673/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/12/2010, DJe 21/02/2011)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CDA. PROTESTO. DESNECESSIDADE. AUSÊNCIA DE INTERESSE MUNICIPAL. PRECEDENTES.

1. A CDA, além de já gozar da presunção de certeza e liquidez, dispensa o protesto. Correto, portanto, o entendimento da Corte de origem, segundo a qual o Ente Público sequer teria interesse para promover o citado protesto. Precedentes.

2. Agravo regimental não provido.

(AgRg no Ag 1172684/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/08/2010, DJe 03/09/2010)

Pela leitura dos acórdãos acima, nota-se que, para o STJ, falta interesse à Fazenda Pública para efetuar o protesto extrajudicial da CDA. Isso porque a simples ausência de recolhimento da exação tributária aos cofres públicos no prazo tem o condão de constituir o contribuinte em mora, o que revelaria a desnecessidade de protesto para este fim específico. No mesmo sentido, tendo a CDA presunção relativa

de certeza e liquidez, servindo inclusive como prova pré-constituída, restaria caracterizado o inadimplemento como elemento probante, razão pela qual não seria necessário o protesto.

Não se desconhece a presunção de certeza e liquidez da CDA, nem tampouco a desnecessidade de que se comprove a inadimplência do devedor, porém, deve-se buscar o verdadeiro alcance do protesto, especialmente de títulos como as certidões de dívida ativa, sendo inconcebível a ideia de que não haveria interesse da Fazenda Pública nesse procedimento.

No entanto, seguindo a linha de raciocínio do STJ, o protesto de CDA não geraria dano moral por ser medida dispensável. Dando azo a tal entendimento, o STJ, no julgamento do REsp 1093601/RJ, entendeu que a mera indicação do título a protesto, não enseja danos morais que devam ser indenizados. Nesse sentido, transcreve-se trecho do voto da relatora Eliana Calmon:

O protesto da Certidão de Dívida Ativa não é necessário, mas também não se diga ser nocivo, dado o caráter público da informação nele contida. Por conseguinte, não é razoável cogitar de dano moral *in re ipsa* pelo simples protesto da Certidão de Dívida Ativa, até porque essa circunstância não tem a potencialidade de causar dano moral à recorrida.

Por essa razão, restou descaracterizado o dano moral, razão pela qual descabe qualquer condenação em virtude do protesto de CDA pela Fazenda Pública.

## II. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

O legislador, por meio das últimas reformas operadas no Código de Processo Civil, demonstra cabalmente que o objetivo final do processo é a realização efetiva dos direitos subjetivos, em homenagem aos **princípios da eficiência e celeridade**.

Com o advento da Lei n. 9.492/97, a Administração Pública de diferentes esferas (União, Estados e Municípios) passou a adotar o procedimento de protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa – CDA. Isso porque o artigo 1º da referida lei

passou a permitir o protesto não apenas de títulos, mas, também, de outros documentos de dívida, aí enquadrada a CDA.

A Lei n. 9.492/97 foi editada em momento em que se buscava a solução dos litígios por meios mais simples, rápidos e menos onerosos para a Administração Pública e para os interessados. Até porque a aplicação de meios mais rápidos e eficientes para o recebimento de créditos da Fazenda Pública possibilita a implementação das políticas de governo.

Ademais, é dever da Administração Pública buscar o melhor resultado possível para a resolução das demandas, dentro dos meios disponíveis que a lei lhe confere. Na verdade, “em obediência ao princípio constitucional da eficiência, a Fazenda Pública deve procurar os recursos que melhor atendam aos seus interesses naquele caso concreto” (MORAES, 2010, p. 69).

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) institui que a efetiva arrecadação dos tributos é um dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, conforme preceitua o artigo 11.

O artigo 36 da LRF preceitua que compete à Fazenda normatizar a cobrança de dívida ativa, inclusive de forma extrajudicial. Nesse sentido, **EMANOEL MACABU MORAES**:

Na verdade, em obediência ao princípio constitucional da eficiência, e Fazenda Pública deve procurar os recursos que melhor atendam aos seus interesses naquele caso concreto.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) robustece esse dever ao instituir no seu art. 11 que é um dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a efetiva arrecadação dos tributos da competência do Gestor (MORAES, 2010, p. 69).

Logo, a possibilidade de protesto da CDA robustece a aplicação dos princípios da eficiência e da celeridade na gestão do administrador público. Sobre o assunto, assevera **SÉRGIO LUIZ JOSÉ BUENO**:

A instituição do Protesto deve ser cada vez mais fortalecida com base no momento jurídico-social. Os procedimentos tendem à simplificação em prol da celeridade que dá efetividade ao direito subjetivo. Está passando o tempo dos recursos protelatórios, dos embargos *disso* e depois *daquilo*. E não se diga que o devedor fica à mercê do credor, pois sempre restará a ele o acesso ao Judiciário para sustar ou cancelar o protesto relativo à dívida que demonstre indevida, podendo valer-se da gratuidade, se pobre for (BUENO, 2011, p. 23).

No mesmo sentido são os ensinamentos de **RAFAEL GOMES DE SANTANA**:

A possibilidade do protesto de Certidão de Dívida Ativa prestigia a eleição de vias alternativas para a cobrança dos créditos da Fazenda Pública e valoriza o princípio da eficácia e da eficiência do Poder Judiciário.

De outro lado, não se pode deixar de mencionar que o protesto extrajudicial da CDA prestigia o **princípio da economia processual**, pois a propositura de demandas fiscais tem, muitas vezes, um custo maior que o próprio débito original e, em vista do devido processo legal, devem ser processadas pelo Judiciário, o que contribui, ainda mais, para o inchaço de sua estrutura.

Deve-se, ainda, asseverar que o protesto extrajudicial da CDA avigora o **princípio do menor sacrifício possível do executado**, em atenção ao que preceitua o artigo 620 do CPC, *in verbis*:

Art. 620. Quando por vários meios o credor puder promover a execução, o juiz mandará que se faça pelo modo menos gravoso para o devedor.

Isso porque o Decreto-lei n. 1.025, de 1969 prevê um acréscimo de 10% quando o pagamento for efetuado antes do ajuizamento da execução fiscal ou de 20% quando a quitação ocorrer após a propositura da ação sobre o valor consolidado do débito inscrito em dívida ativa. No mesmo sentido, dispõem a Lei n. 10.522/2002 e a Lei n. 11.941/2009.

Com efeito, o pagamento feito após o protesto da CDA, ocasião em que se cobra 10% de encargo legal, é muito menos oneroso ao próprio devedor, o qual viria o valor acrescido de 20% de encargo legal após o ajuizamento da execução fiscal.

### III. DESJUDICIALIZAÇÃO DAS DEMANDAS E BENEFÍCIOS DO PROTESTO DA CDA.

Desjudicializar significa a faculdade das partes na composição dos litígios a par da esfera estatal, desde que capazes juridicamente e que o litígio verse sobre direito disponível. Trata-se da utilização de meios alternativos de pacificação social.

As últimas alterações ao processo de execução, introduzidas no Código de Processo Civil por meio da Lei n. 11.232/2005 e da Lei n. 11.382/2006) são demonstrações claras da exaustiva tentativa de reforçar a eficiência da resolução das demandas apresentadas ao Poder Judiciário, no intuito de evitar o ajuizamento de

processos antieconômicos e anti-sociais, que poderiam ser resolvidos extrajudicialmente. Nesse sentido, **HUMBERTO THEODORO JÚNIOR**:

Todas essas inovações atestam um só e claro propósito legislativo: reforçar a eficiência do processo de execução. E quando assim age, cumpre-se o maior desígnio do processo moderno, que é o da efetividade. [...] O processo de nosso final de século é, sobretudo, um instrumento de realização efetiva dos direitos subjetivos violados ou ameaçados. E de realização pronta, célere e pouco onerosa. Enfim, um processo a serviço de metas não apenas legais, mas, também, sociais e políticas. Um processo que, além de legal, seja, sobretudo, um instrumento de justiça (THEODORO JÚNIOR, 1999, p. 49).

Vale destacar a posição de **SÉRGIO LUIZ JOSÉ BUENO** sobre o assunto:

É essencial que não tenhamos uma visão distorcida do protesto como instituto jurídico, como tem sido lançado equivocadamente mesmo em algumas decisões pretorianas. O procedimento que pode resultar no protesto não é apenas um meio de coerção para obtenção do pagamento pelo devedor. É muito mais que isso, mesmo nos casos de protesto facultativo. É, sim, uma forma rápida e segura de composição e prevenção de litígios, sem passar por manobras meramente protelatórias que insegurança e revolta trazem aos bons pagadores. Não é um castigo ao mau pagador, mas um caminho jurídico legítimo e eficaz para o credor, com o desafogo do Poder Judiciário (BUENO, 2011, p. 23).

O protesto de CDA é benéfico para o Poder Judiciário, para a Fazenda Pública e, sem dúvida, para o devedor.

Para o Poder Judiciário, o protesto das CDAs representa um meio alternativo que viabiliza a utilização de outros meios eficazes de cobrança, independente de sua estrutura, evitando, assim, o ajuizamento de ações.

Nesse contexto, ressalta-se as ponderações de **RENATA ESPÍNDOLA VIRGÍLIO**:

(...) é de clareza solar o esforço conjunto do Poder Legislativo e do Poder Judiciário de evitar o abarrotamento do Judiciário de processos antieconômicos e anti-sociais, que poderiam ser resolvidos extrajudicialmente. E é exatamente em consonância com este objetivo que o Poder Executivo pretende realizar o protesto prévio de suas certidões de dívida ativa, pois tal medida, muitas vezes, evita o desnecessário ajuizamento de execuções fiscais, que somente agravaria a atual situação caótica de entulhamento do Judiciário (VIRGÍLIO, 2010).

De fato, o protesto não pode ser visto como um procedimento necessário ou requisito para o ajuizamento da execução fiscal, mas como alternativa, tanto para a Fazenda Pública como para o próprio Poder Judiciário.

A infinidade de processos em tramitação só gera diminuição da qualidade e celeridade da prestação jurisdicional e aumento dos gastos públicos. De outro lado, em

muitos casos, o custo de tramitação do processo pode superar a quantia executada, sendo a execução fiscal, muitas vezes, um mecanismo caro aos fins a que se destina.

Dando azo a tal entendimento:

Abrem-se os olhos agora, todavia, para todas essas modalidades de soluções não-jurispcionais dos conflitos, tratadas como meios alternativos de pacificação social. Vai ganhando corpo a consciência de que, se o que importa é pacificar, torna-se irrelevante que a pacificação venha por obra do Estado ou por outros meios, desde que eficientes. Por outro lado, cresce também a percepção de que o Estado tem falhado muito na sua missão pacificadora, que ele tenta realizar mediante o exercício da jurisdição e através de formas do processo civil, penal ou trabalhista.

(...) Pois tudo toma *tempo* e o tempo é inimigo da efetividade da função pacificadora. A permanência de situações indefinidas constitui, como já foi dito, fator de angústia e infelicidade pessoal.

O ideal seria a pronta solução dos conflitos, tão logo apresentados ao juiz. Mas como isso não é possível, eis aí a demora na solução dos conflitos como causa de enfraquecimento do sistema (CINTRA, DINAMARCO, GRINOVER, 2002, p. 25-26).

O protesto de CDA também gera benefícios para a Fazenda Pública, já que, com a utilização de um método mais célere e eficaz, o pagamento de suas dívidas será agilizado e a arrecadação exacerbada. Nesse sentido, transcreve-se trecho de matéria retirada do *site* do CNJ sobre o tema:

De acordo com o representante da Advocacia-Geral da União (AGU), procurador-geral federal Marcelo de Siqueira Freitas, o protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa já vem sendo aplicado para a cobrança de dívidas ativas geradas por multas aplicadas pelo Instituto Nacional de Metrologia (Inmetro) nos estados de Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Em sustentação oral na 102ª sessão plenária do CNJ, Freitas argumentou que toda a Fazenda Pública será beneficiada com a possibilidade do protesto extrajudicial de CDAs, incluindo as autarquias e fundações federais. Segundo ele, o índice médio de recuperação de créditos com o ajuizamento de ações para a cobrança de dívida ativa é de 1%.

Para reverter esse cenário, iniciamos um projeto-piloto com o objetivo de protestar, em cartório, os créditos do Inmetro. Já há 48% de retorno desde que a medida começou a ser adotada", destacou o procurador.

O Instituto, segundo Marcelo Freitas, tem mais de R\$ 750 mil inscrições em Dívida Ativa. Se contabilizados os créditos devidos a órgãos como o Inmetro, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e o Ibama, aproximadamente um milhão de execuções deixarão de ser ajuizadas no Poder Judiciário, afirma o procurador.

Além disso, vários créditos que sequer seriam cobrados por meio de execuções fiscais podem ser cobrados por meio do protesto extrajudicial da CDA. Tal observação é relevante para a cobrança de créditos considerados de pequeno valor.

Vale lembrar que é intolerável o uso do processo de execução apenas para causar prejuízo ao devedor, sem qualquer vantagem ao credor (THEODORO JÚNIOR, 1999, p. 55).

Ademais, o protesto de CDA também é benéfico para o devedor. Isso porque, com o protesto da CDA, o devedor não é onerado com 20% de encargos legais, o que ocorre no caso de ajuizamento da execução fiscal, mas com apenas 10%.

No mesmo sentido, as custas do protesto são certamente menores do que as judiciais e o procedimento a que o devedor é submetido é mais célere e menos burocratizado e formal do que o procedimento da execução fiscal, não havendo penhora de bens tal como ocorre nas execuções fiscais.

A cada dia, mais credores vêm se utilizando dos serviços de tabelionato de protesto, com destaque para as instituições bancárias que, diariamente, apontam milhares de títulos em opção pela cobrança extrajudicial. Com isso, as instituições financeiras têm obtido elevado grau de recuperação de seus créditos.

Com esse propósito, é ilógico não incentivar a Fazenda Pública a utilizar o protesto extrajudicial, o que culminaria em clara desvantagem em relação aos credores particulares. Aliás, tal entendimento corrobora a inversão do princípio da supermacia do interesse público.

#### IV. DECISÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.

Por esse e outros motivos, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em sua 102ª sessão plenária, realizada em 6 de abril de 2010, recomendou aos Tribunais de Justiça a edição de ato normativo que regulamente a possibilidade de protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa por parte da Fazenda Pública.

Cumprе salientar que tal alternativa já foi implementada para a cobrança de dívida ativa de multas do Instituto Nacional de Metrologia – Inmetro nos Estados do Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Não apenas o Inmetro, mas outras autarquias e fundações podem ser beneficiadas com esta medida como a Agência Nacional de Transportes Terrestres –

ANTT, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, o IBAMA, dentre outras.

Calcula-se, ainda, que com a implementação em larga escala, cerca de um milhão de execuções deixarão de ser ajuizadas nos próximos anos, segundo dados divulgados no sítio da Advocacia Geral da União (2009).

Conforme notícia **RAFAEL GOMES DE SANTANA**, o então Procurador-Geral Federal, Dr. Marcelo Siqueira Freiras, em defesa da possibilidade de protesto das CDAs, perante o Conselho Nacional de Justiça, afirmou que se contabilizados os créditos devidos a órgãos como o Inmetro, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e o IBAMA, aproximadamente um milhão de execuções deixarão de ser ajuizadas no Poder Judiciário. Ainda segundo o Procurador-Geral, o índice de recuperação de créditos com o ajuizamento de ações para cobrança de dívida ativa seria de apenas 1%. Segundo ele, ao implementar o protesto extrajudicial de CDA no Inmetro, houve um retorno de 48% (SANTANA, 2012).

Desta feita, a recomendação do CNJ prestigia a aplicação de meios alternativos de pacificação social, e vai ao encontro do posicionamento defendido pelo STJ.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 3. ed. São Paulo: Método, 2009.

ANTUNES, Fabrícia Lage Fazito Rezende; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; LIMA, Jamerson Jadson de; MORAES, Dario de Castro Brant; ROCHA, Esly Winder Ribas; SOUZA, Luciano Neves de. Protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa: uma alternativa louvável na resolução de conflitos para execuções fiscais de pequeno valor. **Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, n. 1/2, 2011.

BUENO, Sérgio Luiz. **O protesto de títulos e outros documentos de dívida**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2011.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/eventos/workshops/workshop-para-debate-da-meta-3/96-noticias/8882>>. Acesso em: 21 fev. 2012.

BRASIL. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2012.

BRASIL. **Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2012.

BRASIL. **Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2012.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. AgRg no REsp 1120673/PR. Relator: Min. Luiz Fux. DJe 21.2.2011.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. AgRg no Ag 1172684/PR. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. DJe 3.9.2010.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. AgRg no Ag 1316190/PR. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima. DJe 25.5.2011.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial. REsp 287824/MG. Relator: Min. Francisco Falcão. DJU 20.2.2006, p. 205.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial. REsp 1093601/RJ. Relator: Min. Eliana Calmon. DJe 15.12.2008.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial. REsp 1138202/ES. Relator: Min. Luiz Fux. DJe 1.2.2010.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DAROLD, Ermínio Amarildo. **Protesto cambial**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MACHADO, Hugo de Brito. **Protesto de certidão de dívida ativa**. Disponível em: <http://www.idtl.com.br/artigos/148.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2012.

MATTOS, Karina Denari Gomes de; SOUZA, Gelson Amaro de. **A legalidade do protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa da fazenda pública**. Disponível em: <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/2369/1901>. Acesso em: 30 jul. 2011.

MORAES, Macabu Emanuel. **Protesto notarial. Títulos de crédito e documentos de dívida**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

RIBEIRO, Cláudio Barroso. **Protesto de créditos públicos inscritos ou não em dívida ativa**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/2691>. Acesso em: 17 fev. 2012.

ROISIN, Christopher. **O protesto da certidão de dívida ativa e o desvio de finalidade da administração pública**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 860, 10 nov. 2005. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/7506>. Acesso em: 17 fev. 2012.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SANTANA, Rafael Gomes de. **Protesto de certidões de dívida ativa**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2534, 9 jun. 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/14990>. Acesso em: 21 fev. 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortes, 2012.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo de execução**. 19 ed. São Paulo: Leud, 1999.

VIRGÍLIO, Renata Espíndola. **Possibilidade de protesto da certidão de dívida ativa (CDA) pela Fazenda Pública, por falta de pagamento do crédito exequendo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2525, 31 maio 2010. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/14946>. Acesso em: 17 fev. 2012.