

Da cobrança extrajudicial de créditos tributários: o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa como providência alternativa

Samara Fernandes da Cruz Aguiar^{1*}

Resumo: O objetivo do presente artigo é demonstrar a viabilidade jurídica do protesto da Certidão de Dívida Ativa como forma alternativa de cobrança do crédito tributário. O trabalho abordará, em síntese, o processo de execução fiscal e a aplicação do princípio da proporcionalidade no processamento de ações fiscais pela Administração Fazendária e apresentará, em arremate, o posicionamento mais recente do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema.

Palavras-chave: Crédito Tributário. Dívida Ativa. Certidão de Dívida Ativa. Cobrança Extrajudicial. Protesto. Viabilidade.

Abstract: The purpose of this article is to demonstrate the legal feasibility of protesting the Certificate of Active Debt as a form of alternative collection of the tax credit. The paper will summarize the tax execution process and the application of the principle of proportionality in the processing of fiscal actions by the Financial Administration and will present, at end, the most recent position of the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice on the theme.

Keywords: Tributary Credit. Active debt. Certificate of Active Debt. Extrajudicial Demand. Protest. Viability.

Sumário: 1 A viabilidade jurídica do protesto da Certidão de Dívida Ativa. 1.1 Da falta de proporcionalidade da execução judicial de determinados créditos fiscais. 1.2 Da cobrança extrajudicial de créditos tributários: o protesto da Certidão de Dívida Ativa. 2 Considerações Finais. 3 Referências bibliográficas.

1 A viabilidade jurídica do protesto da Certidão de Dívida Ativa

1.1 Da falta de proporcionalidade da execução judicial de determinados créditos fiscais

A experiência prática tem descortinado cenário suscetível de demonstrar que a judicialização de determinados créditos tributários nem sempre se mostra proporcional.

De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o tempo médio de um processo fiscal é de 9 anos, 9 meses e 16 dias, sendo que a probabilidade de se obter êxito na recuperação integral desse crédito é de apenas 25,8% (vinte e cinco vírgula oito por cento). Ainda segundo a entidade, o custo unitário (médio) de uma execução fiscal promovida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional gira em torno de R\$ 5.606,67 (cinco mil, seiscentos e seis reais e sessenta e sete centavos), sendo economicamente

^{1*} Estagiária de Pós-Graduação do Ministério Público de Minas Gerais (Assessoria do Centro de Apoio às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público). Advogada. Especialista em Direito Constitucional.

viável a execução fiscal de créditos que correspondam, no mínimo, à monta de R\$ 21.731,45 (vinte e um mil, setecentos e trinta e um reais e quarenta e cinco centavos).²

No mesmo sentido, o Relatório *Justiça em Números*, expedido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ em 2018, referente ao ano-base de 2017, dá nota de que:

Historicamente as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário. O executivo fiscal chega a juízo depois que as tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa, provocando sua inscrição na dívida ativa. Dessa forma, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional. Acabam chegando ao Judiciário títulos de dívidas antigas e, por consequência, com menor probabilidade de recuperação. Os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 39% do total de casos pendentes e 74% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 91,7%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2017, apenas oito foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia 9 pontos percentuais, passando de 72% para 63% em 2017. O maior impacto das execuções fiscais está na Justiça Estadual, que concentra 85% dos processos. A Justiça Federal responde por 14%; a Justiça do Trabalho, 0,31%, e a Justiça Eleitoral apenas 0,01% (Conselho Nacional de Justiça, 2018, p. 125).

Diante de tais circunstâncias, é plausível sustentar que inexistente *proporcionalidade* na propositura de ação de execução fiscal para a cobrança de qualquer dívida tributária, incluindo aquelas de pequena monta, assim entendidos os créditos tributários cujo importe financeiro seja inferior ao valor necessário para o custeio do processo judicial de execução.

Deveras, o Princípio (ou postulado) da Proporcionalidade é o método racional, de raízes germânicas, que se manifesta como fidedigno parâmetro aplicável em análises concretas cujo escopo é desvendar a justa medida numa relação de meio e fim. O exame de proporcionalidade é primacialmente executado em conformidade e submissão a seus subelementos, quais sejam: *adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito*.

De acordo com Virgílio Afonso da Silva, o método correto para a aplicação do Princípio da Proporcionalidade tem estrutura racionalmente definida, na qual os elementos secundários, embora independentes, *são necessariamente aplicáveis em ordem pré-definida* (SILVA, 2002, p. 34). Em sua didática lição, consta:

A real importância dessa ordem fica patente quando se tem em mente que a aplicação da regra da proporcionalidade nem sempre implica a análise de todas as suas três sub-regras. Pode-se dizer que tais sub-regras relacionam-se de forma subsidiária entre si. Essa é uma importante característica, para a qual não se tem dado a devida atenção. A impressão que muitas vezes se tem, quando se mencionam as três sub-regras da proporcionalidade, é que o juiz deve sempre proceder à análise de todas elas, quando do controle do ato considerado abusivo. *Não é correto, contudo, esse pensamento. É justamente na relação de subsidiariedade acima mencionada que reside a razão de ser da divisão em sub-regras. Em termos claros e concretos, com subsidiariedade quer-se dizer que a análise da necessidade só é exigível se, e somente se, o caso já não tiver sido resolvido com a análise da adequação; e a análise da proporcionalidade em sentido*

² Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional*. Brasília, novembro de 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf. Acesso em 15 de janeiro de 2019. p. 13-14, 16.

estrito só é imprescindível, se o problema já não tiver sido solucionado com as análises da adequação e da necessidade. Assim, a aplicação da regra da proporcionalidade pode esgotar-se, em alguns casos, com o simples exame da adequação do ato estatal para a promoção dos objetivos pretendidos. Em outros casos, pode ser indispensável a análise acerca de sua necessidade. Por fim, nos casos mais complexos, e somente nesses casos, deve-se proceder à análise da proporcionalidade em sentido estrito (SILVA, 2002, p. 34-35, destaques nossos).

Nesse ínterim, veja-se que a exigência de judicialização para todos os créditos fiscais não é sequer *adequada*. A adequação (ou idoneidade ou conformidade) é o subelemento que determina a *correspondência* entre o *fim pretendido* e os *meios empregados para sua consecução*, implicando a necessidade de empregar tão somente os meios aptos a promover certa finalidade.

Ora, parece manifesto que inexistente adequação quando o custo para a cobrança judicial representa número superior ao possível proveito financeiro a ser obtido. A medida adotada (judicialização do crédito fiscal), nesses casos, não é idônea para alcançar o fim pretendido, pois é improvável que a Administração Tributária consiga recuperar importe financeiro igual ou superior ao custo do processo judicial.

Pode ser que haja vozes defendendo que a medida é sim adequada para alcançar o fim pretendido, já que, de qualquer maneira, é possível lograr êxito quanto à efetivação do pagamento da dívida fiscal. Há de se entender, porém, que o fim a ser conquistado não é o mero pagamento em si, mas sim o *financiamento sustentável do Estado*, angariando recursos para o exercício de suas atribuições mínimas. Se a cobrança judicial não contribui para essa finalidade, é em si inócua.

De toda sorte, cumpre registrar que, embora (equivocadamente) se defenda a existência de adequação, é certo que o fato de acionar o Poder Judiciário para a cobrança de quaisquer dívidas tributárias se afasta do subcritério da *necessidade*. A necessidade, também denominada exigibilidade, é o subelemento que demanda a eleição da medida, dentre aquelas reputadas adequadas, que provoque a *menor limitação possível*. Trata-se de optar pelo instrumento *menos gravoso* dentre as alternativas consideradas adequadas para alcançar a finalidade pretendida, ou seja, aquele que, ao mesmo tempo, seja mais efetivo e menos restritivo na espécie.

Diferentemente do exame de adequação, no qual se faz uma análise absoluta dos meios, *o exame de necessidade efetua uma análise comparativa entre as medidas adequadas. Nessa fase, realiza-se um cotejo das medidas aptas a promover o fim, escolhendo por aquela que menos restringe direitos. Trata-se da adoção de um parâmetro de eficiência adotando, também, o critério da menor prejudicialidade.* Assim, na análise de necessidade questiona-se não a escolha operada, mas sim o *meio empregado*, devendo ser o mais suave, aquele que gere a menor desvantagem possível. *A necessidade procura o meio menos nocivo, menos desvantajoso capaz de produzir a finalidade propugnada pela norma em questão.* Traduz-se em exigibilidade material, que reconhece a indispensabilidade da restrição, exigibilidade espacial, que delimita o âmbito de atuação, exigibilidade temporal, segundo a qual a medida coativa deve vigorar pelo menor espaço de tempo possível, e, por fim, exigibilidade pessoal, que determina o ato deve somente se destinar ao conjunto de pessoas cujos interesses devem ser restringidos ou sacrificados (COSTA, 2009, p. 14, grifo nosso).

Com efeito, a discussão do crédito de pequena monta em sede judicial trará *mais ônus* à Administração Fazendária do que bônus. É a alternativa *mais gravosa e dispendiosa*, razão pela qual é incontestável não atender ao Princípio da Proporcionalidade, por lhe faltar o subprincípio da necessidade (repisa-se que, em nossa visão, sequer o da adequação).

Nessa esteira, é imperioso que o Administrador Público Fazendário detenha formas alternativas e eficazes de cobrança dos créditos tributários que, embora inferiores ao limite reconhecidamente viável para a propositura de demanda judicial, representam significativa parcela do montante a ser integrado ao crédito público.

1.2 Da cobrança extrajudicial de créditos tributários: o protesto da Certidão de Dívida Ativa

O protesto extrajudicial 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, conforme dispõe o art. 1º da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, que define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências.

Por intermédio do protesto, o credor torna pública a mora do devedor, produzindo, em desfavor deste, prova do inadimplemento dotada de fé pública, além de impulsionar com considerável efetividade o pagamento da quantia não quitada. O procedimento é célere e, de modo geral, eficaz. Protocolizado o título ou instrumento equivalente, o Tabelião de Protesto expedirá a intimação ao devedor. Findo o prazo de três dias úteis (a contar do protocolo) e não quitado o débito, o Tabelião lavrará e registrará o protesto, desde que não haja desistência ou sustação do protesto pelo apresentante.

Uma vez incluídas as informações do protesto no banco de dados do respectivo Tabelionato, é possível a emissão de certidões positivas ou negativas de pessoas físicas ou jurídicas, com o intuito de demonstrar se encontram ou não em estado de inadimplência. Referidas certidões são expedidas no prazo máximo de cinco dias úteis a contar da solicitação, abrangendo o período mínimo dos cinco anos anteriores, contados da data do pedido, salvo quando se referir a protesto específico (BRASIL, Lei nº 9.492/1997, art. 27).

Há, portanto, consequências práticas do protesto de títulos e outros documentos de dívida – inclusive da Certidão de Dívida Ativa. Além de evidenciar a mora e o inadimplemento, o protesto tem o condão de produzir efeitos negativos na seara civil e comercial do devedor, como a possível inserção de seu nome nos cadastros restritivos de crédito.

A controvérsia que provoca maior interesse, porém, se deu com o advento da Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012, que, dentre outras providências, introduziu o parágrafo único ao art. 1º da Lei nº 9.492/1997, de modo a incluir entre os títulos sujeitos a protesto as Certidões de Dívida Ativa. É a dicção legal:

Lei nº 9.492/1997 – (...). *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) (Destacamos).

Nesse contexto, a Administração Fazendária passou a contar com mais uma forma de cobrança dos débitos inscritos em Dívida Ativa: *o mecanismo extrajudicial de cobrança, com a possibilidade de protesto, no regime da Lei nº 9.492/1997.*

O contribuinte devidamente protestado, enquanto não quitar o débito, figurará como inadimplente em certidões emitidas pelo Tabelionato de Notas, bem como das certidões das referidas instituições de proteção ao crédito³ e congêneres, dentre outras consequências, como a não emissão de certidão de regularidade fiscal.

³ A Lei não impõe restrições de quem poderá solicitar tais certidões. No que concerne, porém, às entidades representativas de serviços de proteção ao crédito, o art. 29 da Lei nº 9.492/1997 determina que: os cartórios fornecerão às entidades representativas

Depreende-se que o objetivo do legislador, ao permitir o protesto da Certidão de Dívida Ativa, é engajar esforços para concretizar o pagamento do tributo não quitado, sem perspectiva de quitação e cuja judicialização é inviável e desproporcional. A medida, com caráter eminentemente probatória ou testificante, demonstra o estado de inadimplência fiscal e pode gerar, a par de outras dívidas protestadas, diversas dificuldades no dia a dia negocial do devedor (e.g., restrições creditícias).

Nesse sentido, a cobrança extrajudicial de créditos de pequena monta, inclusive com a possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa, é alternativa *salutar*, que viabiliza à Entidade Federada perseguir o pagamento de dívidas sem a perspectiva de pagamento. Ademais, merece destaque, ainda, que a cobrança extrajudicial de créditos de pequena monta auxilia positivamente no resguardo e na efetivação da responsabilidade na gestão fiscal dessa pessoa jurídica tributante.

De acordo com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida por “Lei de Responsabilidade Fiscal”, 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* (art. 11). Ora, se a execução judicial é inviável e se a responsabilidade fiscal implica a efetiva arrecadação tributária, há de se possibilitar à Administração Tributária a opção de ir ao enalço do pagamento do crédito fiscal por outras vias.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores encampa a viabilidade de cobrança extrajudicial de débitos tributários, inclusive com o protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa. Vejamos.

Direito tributário. Protesto de CDA. - É possível o protesto de Certidão de Dívida Ativa (CDA). No regime instituído pelo art. 1º da Lei 9.492/1997 (“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”), o protesto foi ampliado, desvinculando-se dos títulos estritamente cambiariformes para abranger todos e quaisquer “títulos ou documentos de dívida”. Nesse sentido, há, tanto no STJ (REsp 750.805/RS) quanto na Justiça do Trabalho, precedentes que autorizam o protesto, por exemplo, de decisões judiciais condenatórias, líquidas e certas, transitadas em julgado. *Dada a natureza bifronte do protesto – o qual representa, de um lado, instrumento para constituir o devedor em mora e provar a inadimplência e, de outro, modalidade alternativa para cobrança de dívida –, 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.* 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) e da imparcialidade. *Quanto aos 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, estes são falaciosos.* A Lei das Execuções Fiscais disciplina exclusivamente a cobrança judicial da dívida ativa e não autoriza, por si, a conclusão de que veda, em caráter permanente, a instituição ou utilização de mecanismos de cobrança extrajudicial. 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. *A inscrição em dívida ativa, de onde se origina a posterior extração da Certidão que poderá ser levada a protesto, decorre ou do esgotamento da instância administrativa (na qual foi possível impugnar o lançamento e interpor recursos*

da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito, quando solicitada, certidão diária, em forma de relação, dos protestos tirados e dos cancelamentos efetuados, com a nota de se cuidar de informação reservada, da qual não se poderá dar publicidade pela imprensa, nem mesmo parcialmente.

administrativos) ou de documento de confissão de dívida, apresentado pelo próprio devedor (como o DCTF, a GIA e o Termo de Confissão para adesão ao parcelamento). 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. [...] (STJ). REsp 1.126.515-PR. Rel. Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 3/12/2013. Informativo nº 0533. Período: 12 de fevereiro de 2014, destaques nossos).

Outrossim, o Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5135/DF, julgada em 9 de novembro de 2016, determinou que “o protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDA) constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política” (vide informativo de jurisprudência nº 846).

Com efeito, o Plenário da Suprema Corte, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado contra o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, incluído pela Lei 12.767/2012, que introduziu 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.

Direito tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.492/1997, art. 1º, parágrafo único. Inclusão das certidões de dívida ativa no rol de títulos sujeitos a protesto. Constitucionalidade.

1. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, inserido pela Lei nº 12.767/2012, que inclui as Certidões de Dívida Ativa – CDA no rol dos títulos sujeitos a protesto, é compatível com a Constituição Federal, tanto do ponto de vista formal quanto material.

*2. Em que pese o dispositivo impugnado ter sido inserido por emenda em medida provisória com a qual não guarda pertinência temática, não há inconstitucionalidade formal. É que, muito embora o STF tenha decidido, na ADI 5.127 (Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. em 15.10.2015), que a prática, consolidada no Congresso Nacional, de introduzir emendas sobre matérias estranhas às medidas provisórias constitui costume contrário à Constituição, a Corte atribuiu eficácia *ex nunc* à decisão. Ficaram, assim, preservadas, até a data daquele julgamento, as leis oriundas de projetos de conversão de medidas provisórias com semelhante vício, já aprovadas ou em tramitação no Congresso Nacional, incluindo o dispositivo questionado nesta ADI.*

3. Tampouco há inconstitucionalidade material na inclusão das CDAs no rol dos títulos sujeitos a protesto. Somente pode ser considerada “sanção política” vedada pelo STF (cf. Súmulas nº 70, 323 e 547) a medida coercitiva do recolhimento do crédito tributário que restrinja direitos fundamentais dos contribuintes devedores de forma desproporcional e irrazoável, o que não ocorre no caso do protesto de CDAs.

3.1. Em primeiro lugar, não há efetiva restrição a direitos fundamentais dos contribuintes. De um lado, inexistente afronta ao devido processo legal, uma vez que (i) o fato de a execução fiscal ser o instrumento típico para a cobrança judicial da Dívida Ativa não exclui mecanismos extrajudiciais, como o protesto de CDA, e (ii) o protesto não impede o devedor de acessar o Poder Judiciário para discutir a validade do crédito. De outro lado, a publicidade que é conferida ao débito tributário pelo protesto não representa embaraço à livre iniciativa e à liberdade profissional, pois não compromete diretamente a organização e a condução das atividades societárias (diferentemente das hipóteses de interdição de estabelecimento, apreensão de mercadorias, etc). Eventual restrição à linha de crédito comercial da empresa seria, quando

muito, uma decorrência indireta do instrumento, que, porém, não pode ser imputada ao Fisco, mas aos próprios atores do mercado creditício.

3.2. *Em segundo lugar, o dispositivo legal impugnado não viola o princípio da proporcionalidade.* A medida é adequada, pois confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal. A medida é necessária, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora, custas, honorários, etc.) e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do Poder Judiciário). A medida é proporcional em sentido estrito, uma vez que os eventuais custos do protesto de CDA (limitações creditícias) são compensados largamente pelos seus benefícios, a saber: (i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo.

4. Nada obstante considere o protesto das certidões de dívida constitucional em abstrato, a Administração Tributária deverá se cercar de algumas cautelas para evitar desvios e abusos no manejo do instrumento. Primeiro, para garantir o respeito aos princípios da impessoalidade e da isonomia, é recomendável a edição de ato infralegal que estabeleça parâmetros claros, objetivos e compatíveis com a Constituição para identificar os créditos que serão protestados. Segundo, deverá promover a revisão de eventuais atos de protesto que, à luz do caso concreto, gerem situações de inconstitucionalidade (e.g., protesto de créditos cuja invalidade tenha sido assentada em julgados de Cortes Superiores por meio das sistemáticas da repercussão geral e de recursos repetitivos) ou de ilegalidade (e.g., créditos prescritos, decaídos, em excesso, cobrados em duplicidade).

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. *Fixação da seguinte tese: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política.”* (STF. ADI 5135. Relator Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 09/11/2016. Processo Eletrônico Dje-022. Divulgação 6/2/2018. Publicação 7/2/2018 (destaques nossos).

Mais recentemente, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça fixou tese repetitiva acerca da legalidade do protesto da Certidão de Dívida Ativa, afirmando que “a Fazenda Pública possui interesse e pode efetivar o protesto da Certidão de Dívida Ativa na forma do art. 1º, inc. I, da Lei 9.492/97, com a redação da Lei 12.767/12” (vide REsp 1.694.690 e REsp 1.686.659).

Destarte, com arrimo nos argumentos expostos e principalmente com amparo nas teses fixadas pelos Tribunais de Superposição, percebe-se que *inexistem óbices jurídicos ao protesto das certidões de dívida*, devendo a Administração Tributária apenas acautelar-se para evitar desvios ou abusos no manejo do instrumento.

2 Considerações finais

A atividade tributária é, inegavelmente, essencial para que o Estado detenha recursos financeiros para desempenhar o papel social de prestação de serviços públicos à comunidade. Numa perspectiva histórica, o Princípio da Legalidade tornou o vínculo jurídico-tributário em relação de direito no lugar de relação

de poder, delineando a validade e a legitimidade do exercício da competência e da capacidade tributária, expressões do poder de tributar.

O crédito tributário decorre da obrigação tributária e detém a mesma natureza dela. Uma vez regularmente constituído e não quitado no prazo legal, surge para o Fisco a faculdade de inscrevê-lo em dívida ativa, podendo, *a posteriori*, manejar a ação de execução fiscal, demanda judicial de que dispõe o Fisco para a cobrança dos tributos não pagos.

As ações de Execução Fiscal representam investimento pecuniário que, em algumas situações, supera o valor do crédito exequendo, o que importa na inadequação da propositura da ação judicial respectiva. Em tais casos, o processamento judicial do crédito é desproporcional: a judiciliação de tal demanda não é adequada, pois não se presta a alcançar o fim pretendido, qual seja o financiamento sustentável do Estado. Ainda que a considere adequada, é incontestável que não atende ao subprincípio da necessidade, permanecendo, portanto, desproporcional.

Nessa perspectiva, é imprescindível pontuar que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação, de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000. Nesse sentido, deve-se permitir que a Administração Tributária persiga o pagamento do crédito fiscal por outros caminhos quando a via judicial demonstrar-se inviável.

Por conseguinte, a Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012, incluiu na redação do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, as Certidões da Dívida Ativa como os documentos passíveis de protesto. É a dicção legal: “*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*”.

Um dos mais relevantes efeitos decorrentes do protesto são a *publicização da dívida* e a *eventual produção de efeitos negativos na órbita civil e negocial do devedor*, como a possibilidade de inserção de seu nome nos cadastros restritivos de crédito.

O tema foi amplamente debatido pela comunidade jurídica, e os Tribunais Superiores se posicionaram a respeito. Tanto o Supremo Tribunal Federal como o Superior Tribunal de Justiça entenderam que o protesto das certidões não viola os direitos e garantias fundamentais dos contribuintes. O protesto das Certidões de Dívida Ativa não configura sanção política, de modo que é constitucional e legal.

Destarte, com arrimo nos argumentos expostos e principalmente com amparo nas teses fixadas pelos Tribunais de Superposição, percebe-se que inexistem óbices jurídicos ao protesto das certidões de dívida.

3 Referências

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. *Justiça em números 2018*: ano-base 2017/Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/pesquisasjudiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

COSTA, Roberta Pereira Negrão. *Proporcionalidade*. Uma classificação do conceito. *Revista da AGU*. Ano 08, nº 22, out./dez. 2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/1437974>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional*. Brasília, novembro de 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *O proporcional e o razoável*. *Revista dos Tribunais* nº 798, 2002, p. 23-50. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view-File/1495/1179>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

• • •