

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROFESSOR JACY DE ASSIS
CURSO DE DIREITO

DANILO ALVARENGA LÁZARO DOS SANTOS

**DESJUDICIALIZAÇÃO: UMA ALTERNATIVA À ARRECADAÇÃO NO PROCESSO
DE EXECUÇÃO FISCAL POR MEIO DO PROTESTO DE CDA**

Uberlândia – MG
Novembro de 2017

DANILO ALVARENGA LÁZARO DOS SANTOS

**DESJUDICIALIZAÇÃO: UMA ALTERNATIVA À ARRECADAÇÃO NO PROCESSO
DE EXECUÇÃO FISCAL POR MEIO DO PROTESTO DE CDA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito “Professor Jacy de Assis”, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof. Marcela Guimarães

Uberlândia – MG
Novembro de 2017

Danilo Alvarenga Lázaro dos Santos

**DESJUDICIALIZAÇÃO: UMA ALTERNATIVA AO PROCESSO DE EXECUÇÃO
FISCAL POR MEIO DO PROTESTO DE CDA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito
“Professor Jacy de Assis”, da
Universidade Federal de Uberlândia,
como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora:

Prof^a. Marcela Guimarães
Orientadora

Professor(a) Examinador(a)

Professor(a) Examinador(a)

Uberlândia, de dezembro de 2017.

Dedico este trabalho à minha família, que sempre me incentivou na busca por uma formação, tanto profissional quanto cidadã, e a todos os meus amigos, pelo aprendizado e convivência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, que tanto batalharam por mim no decorrer de minha vida, aos meus irmãos e aos meus amigos por todo o apoio, bem como aos professores, em especial, à minha orientadora, que teve papel importante em minha compreensão do estudo.

RESUMO

Este trabalho é um estudo da importância de uma arrecadação tributária com menor despesa para os estados, municípios e para a União, de forma a auxiliar a efetividade da administração pública enquanto consegue reunir recursos de maneira mais otimizada. Num primeiro momento, de forma breve, serão lembrados alguns aspectos históricos da tributação e sua importância para a sustentação dos modelos de sociedade. Em sequência, abordaremos alguns conceitos e princípios relevantes ao desenvolvimento do tema, em busca do esclarecimento de fundamentos importantes para o estudo. Por fim, analisaremos os argumentos envolvidos no julgamento da ADI nº 5135, que julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do protesto de Certidões de Dívida Ativa.

Palavras-chave: Desjudicialização; Execução Fiscal; Arrecadação; Protesto; Títulos.

ABSTRACT

This work is a study of the importance of a tax collection with lower expenses for the estates, municipalities and for the Union, in order to assist the efficiency of the public administration while manages to gather resources in a more optimized way. At first, briefly, some historical aspects of taxation and their importance for the sustainability of the models of society will be recalled. In sequence, we will discuss some concepts and principles relevant to the development of the theme, in search of clarification of important foundations for the study. Finally, we will analyze the arguments involved in the ADI judgment No. 5135, which dismissed the request for a declaration of unconstitutionality of the protest of Active Debt Certificates.

Key-words: Disjudicialization; Tax Execution; Collection; Protest; Titles.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA TRIBUTAÇÃO.....	12
1.1 Breve Histórico da Tributação no Mundo	12
1.2 Breve Histórico da Tributação no Brasil	14
2 ASPECTOS CONCEITUAIS E PROCEDIMENTAIS RELEVANTES AO ESTUDO	17
2.1 Tributos	17
2.1.1 Conceito de Tributo.....	17
2.1.2 Formalização do Crédito Tributário	18
2.2 Princípios Relevantes ao Estudo	20
2.2.1 Princípio da Legalidade	21
2.2.2 Princípio da Supremacia do Interesse Público	21
2.2.3 Princípios da Economicidade e da Eficiência Administrativa	23
2.2.4 Princípio da Ampla Defesa e do Contraditório	23
2.3 Dívida Ativa	24
2.3.1 Aspectos da Inscrição em Dívida Ativa	24
2.3.2 Condições e Procedimento para Inscrição em Dívida Ativa	26
2.4 Execução Fiscal	27
2.5 Protesto de Títulos	29
2.5.1 Breve Histórico e Caracterização do Protesto de Títulos.....	29
2.5.2 Procedimento para o Protesto de Títulos.....	30
2.5.3 Efeitos do Protesto de Títulos	32
3 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) 5135 E A RELEVÂNCIA DO PROTESTO DE CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA.....	35
3.1 Alegações Iniciais	35
3.2 Alegações da Advocacia Geral da União (AGU).....	38

3.3 Apontamentos sobre o julgamento.....	42
CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS.....	50

INTRODUÇÃO

O sobrecarregamento do sistema judiciário é uma questão muito discutida entre os integrantes do âmbito jurídico e todos aqueles associados ao mesmo há muito tempo. A ampla garantia do acesso à instância judicial, ao passo que concretiza os princípios constitucionais quando tenta facilitar a realização da justiça social, acaba por gerar uma outra questão: o acúmulo de litígios.

Associada à burocratização do Judiciário, a preferência cultural pelo litígio acaba por afetar indiretamente todo o sistema, de forma a prejudicar a celeridade dos processos.

Ao final de 2016, o Brasil alcançou a marca de 79,7 milhões de processos em tramitação, com ingresso de 29,4 milhões de processos e baixa de 29,4 milhões, ambos números superiores em relação ao ano de 2015, de acordo com relatório anual do Conselho Nacional de Justiça, denominado Justiça em Números.¹

São considerados baixados aqueles processos remetidos para outros órgãos judiciais competentes (quando vinculados a tribunais diferentes), os remetidos para instâncias superiores ou inferiores, os arquivados definitivamente e os que tenham decisões com trânsito em julgado com a consequente liquidação, cumprimento ou execução.

Ainda de acordo com o relatório do ano-base 2016, cada juiz solucionou aproximadamente 7 processos por dia, num aumento de 11,4% de sentenças e decisões em relação ao ano anterior.² Ocorre que essa estatística, por si só, é ilusória. O aumento na produtividade pode significar muitas vezes a diminuição na qualidade do atendimento judicial.

É evidente o impacto negativo gerado pela fase de execução nos dados de litigiosidade do Judiciário brasileiro, uma vez que os processos nessa fase totalizam 51,1% dos pendentes. Desses processos na fase de execução, 75% correspondem às execuções fiscais, com taxa de congestionamento de 91% em 2016.³

¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2017 – Sumário Executivo**.

Disponível em:

<<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/09/e5b5789fe59c137d43506b2e4ec4ed67.pdf>>.

Acesso em: 28 nov. 2017.

² Ibid., p. 6

³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2017 – Relatório Analítico**.

Disponível em:

Assim, a grande dificuldade no panorama relativo às execuções fiscais diz respeito ao desenvolvimento processual, a busca pela satisfação dos débitos já existentes.

Como objetivo geral, o presente trabalho buscará discutir, por meio de constatações, o procedimento de desjudicialização como uma possível saída para o “congelamento” que acomete as execuções fiscais.

De modo mais específico, será abordado o protesto extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa, visando a extinção do processo e consequente “desafogamento” do sistema judiciário.

A metodologia utilizada para o presente trabalho será fundamentada no método indutivo, de forma a avaliar fatos, que conjuntamente ao conhecimento doutrinário, possam resultar em constatações que produzam algum tipo de perspectiva crítica. Dessa forma, partiríamos de fatos particulares para desencadear um processo profundo de análise e proposição de alternativas.

Como fonte de estudos, serão utilizados artigos que abordem o tema, bem como as leis referentes à matéria tributária, com apoio eventual da melhor doutrina.

Num primeiro momento, serão dispostos aspectos históricos referentes às formas já tomadas pelos tributos no decorrer dos anos, que anteriormente tinha contornos mais primitivos, levando em conta a existência de muito menos garantias ao contribuinte e pouquíssimo espaço para questionamento.

No segundo capítulo, serão dispostos os conceitos relevantes ao estudo e ao Direito como um todo, bem como a fundamentação principiológica útil, associadas à exposição dos procedimentos relacionados ao âmbito jurídico pelos quais passa o presente trabalho.

No terceiro capítulo, serão colocadas questões acerca do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5135, abordando aspectos jurídicos presentes no caso. Será analisado o impacto do protesto extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa, que visa cobrar por meio alternativo o contribuinte inadimplente, colaborando com o desenvolvimento mais célere do sistema judiciário.

Por fim, serão expostos argumentos adquiridos com o estudo e pesquisa do tema, ao passo que tentaremos concluir pela importância do procedimento de desjudicialização com as devidas ressalvas, em um sistema judiciário condenado ao

abarroamento. Dessa forma, o trabalho em questão visa analisar uma forma de otimização administrativa no quesito procedimental para que tenhamos a resolução de questões sem que se faça essencial o acionamento do Judiciário em determinadas circunstâncias.

1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA TRIBUTAÇÃO

1.1 Breve Histórico da Tributação no Mundo

Desde os primórdios da humanidade, os tributos tiveram papel na construção da noção de sociedade, acompanhando o desenvolvimento da civilização como um todo até o presente momento.

Existem especulações acerca das tributações na antiguidade, vista como forma de respeito aos líderes ou chefes das sociedades primárias. Rodrigo Ferreira⁴ traz em seu artigo que, inicialmente, as tributações ocorriam de forma voluntária, passando para a forma compulsória na medida em que os vencidos nas guerras tinham seus “patrimônios” confiscados, e posteriormente, assumindo a forma de tributação mais próxima da que conhecemos, por parte dos chefes de Estado.

De acordo com o autor, em textos muito antigos, mais especificamente uma placa do ano 2350 a.C., retrata-se a cobrança de tributos, com as obras lideradas pelo rei Urukagina na cidade-Estado de Lagash, da antiga Suméria (próxima aos importantes rios Tigre e Eufrates). Existiria, de acordo com o autor, a cobrança de impostos extorsivos e a aplicação de leis opressivas, com confisco de bens com intuito de enriquecimento real.

Com relação aos egípcios, Ferreira referencia um texto do segundo milênio antes de Cristo, reportando “as dificuldades encontradas por um camponês para pagar ao escriba do faraó os impostos sobre a colheita”.

Na região grega, por volta do século VII a.C., é citada a instituição do tributo controlado pelo Estado, em forma próxima a qual conhecemos, exercendo papel importante juntamente à exploração do trabalho escravo na construção da sociedade grega antiga, na visão do autor.

Utilizando-se da conhecida dominação helenística, na qual se respeitava os costumes culturais e religiosos das sociedades controladas pelo império, os romanos ainda exerciam domínio patrimonial sobre essas sociedades em questão sob a forma de tributação. Dentre esses tributos, o autor coloca como exemplos os impostos sobre a importação de mercadorias e pelo consumo de algum bem. Dessa

⁴ FERREIRA, Rodrigo. **Tributos: origem e evolução – Breve abordagem histórica sobre a evolução dos tributos.** Disponível em: <<https://rfersantos.jusbrasil.com.br/artigos/222353175/tributos-origem-e-evolucao>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

maneira, mantinha-se um considerável poder econômico que auxiliava na construção de maior poderio militar e uma consequente perpetuação do domínio.

Com a queda do Império Romano, constitui-se para muitos historiadores o início da Idade Média, dividindo os territórios em feudos, governados agora pelos chamados senhores feudais. Nos feudos e em áreas próximas, era desenvolvida a atividade agropecuária por parte dos camponeses, que contribuíam com parte de sua produção na modalidade de tributo aos senhores feudais por conta do regime de servidão, na chamada talha.

Ferreira cita a intensificação das guerras e invasões como fortes incentivadores para o aumento nas tributações. Com o crescimento do catolicismo e das Cruzadas, gastava-se cada vez mais, gerando maior tributação. A formação de exércitos fixos também incentivava maior cobrança em relação aos integrantes daquelas sociedades, até mesmo para com os nobres, o que inclusive teria motivado a assinatura da Magna Carta, documento considerado pela maior parte dos estudiosos como precursor do processo histórico gerador do constitucionalismo, limitando o abuso de poder governamental⁵.

O posterior esgotamento do sistema feudal, muito em conta do intercâmbio cultural e econômico com o Oriente e a imensa insatisfação popular, conduziu o continente Europeu a um renascimento comercial. A crescente onda de comercialização de produtos estimulava o aumento dos centros urbanos e seus arredores, tomando grande volume e superando inclusive as áreas rurais. Surgiam então os burgos e a intensificação da atividade comercial e industrial, juntamente da atividade bancária, formando a classe burguesa.

Mais tarde, Ferreira continua afirmando que o aumento nas navegações após a formação dos Estados Nacionais era possibilitado pela tributação otimizada por conta da organização administrativa centralizada do governante, cobrando em moedas e não mais em mercadorias, diferentemente do que ocorria na Idade Média.

Colônias da época, tendo o Brasil como grande exemplo, “eram exploradas e tinham suas riquezas extraídas e mandadas para a Europa, sem gerar nenhum benefício para seus habitantes”.

Com a chegada da Idade Contemporânea, marcada pela ocorrência da Revolução Francesa, os ocupantes do território conhecido hoje como Estados

⁵ Ibidem.

Unidos se viram instigados a lutar pela sua independência em relação à Inglaterra, muito estimulados pela tributação das colônias considerada abusiva. Situação semelhante ocorreu na história brasileira, dando destaque para o papel da Inconfidência Mineira nesse quadro histórico. Ferreira lembra:

“A proximidade do dia da derrama aterrorizava o povo de Vila Rica, cidade da Minas Gerais. Tiradentes e os demais inconfidentes perceberam que esse seria o dia certo para anunciarem o movimento, pois contavam com o apoio e a participação da população de Vila Rica, revoltada com a derrama. No entanto, antes que isso acontecesse, foram delatados por Joaquim Silvério dos Reis. A derrama foi suspensa. Apesar de derrotado, o movimento mineiro inspirou, anos mais tarde, a independência do Brasil.”⁶

Atualmente, tem-se uma noção geral da importância do tributo no desenvolvimento de toda a sociedade moderna, seja em programas sociais, na área da saúde ou quaisquer outros setores essenciais ao pleno funcionamento do modelo que se entende como a “vida digna” do ser humano.

1.2 Breve Histórico da Tributação no Brasil

Como coloca Rodrigo Ferreira em seu artigo, o início da construção da civilização brasileira foi marcado pela imposição tributária ocorrida na extração de madeira (pau-brasil) pela Coroa Portuguesa, exercendo monopólio real sobre esse produto, distribuindo a terceiros autorizações exploratórias mediante compromissos contratuais, incluindo o pagamento do quinto⁷.

Continua o autor lembrando a organização administrativa brasileira na forma de Capitanias Hereditárias, momento no qual não havia organização fiscal e a Coroa Portuguesa fazia a tributação *in natura*, com envio dos produtos em espécie a Portugal.

Durante o período do Governo Geral (1548-1763), ainda não existia uma organização fiscal como conhecemos, sendo os tributos cobrados pelos rendeiros, que possuíam poderes para prender os contribuintes em atraso. Ainda eram pagos os tributos na forma *in natura*.

⁶ FERREIRA, Rodrigo. **Tributos: origem e evolução – Breve abordagem histórica sobre a evolução dos tributos.** Disponível em: <<https://rfersantos.jusbrasil.com.br/artigos/222353175/tributos-origem-e-evolucao>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

⁷ Quinta parte (20%) do produto extraído.

Com a invasão napoleônica em Portugal e a consequente vinda da família real portuguesa, ocorreram algumas mudanças no panorama da sociedade brasileira. Acerca dessa mudança de sede do governo português, Ferreira coloca:

“O Príncipe D. João VI, ao chegar à Bahia, em 24 de janeiro de 1808, abre os portos do Brasil às nações amigas, liberando a atividade comercial do país com outros países (o que até então não era permitido). A partir desse momento, permitiu-se o ingresso no Brasil de todos os produtos estrangeiros cuja importação, até então, era proibida. A mudança da família real para o Brasil trouxe grandes despesas para os cofres públicos. Assim, a instituição de novos serviços no país exigia o aumento dos tributos já existentes ou a criação de novos. A tributação foi aumentando, e cada serviço que se institísse no país impunha a criação de um novo tributo, na modalidade que hoje denominamos taxa.”⁸

Em seguida, após a Proclamação da República, temos, adicionalmente à Constituição de 1824, a publicação do Ato Adicional de 1834 como marco para uma melhor organização fiscal.

Por meio do Ato Adicional de 1834, foram definidas novas diretrizes para a Constituição de 1824, “traçando limites e fundamentos” para o Código Tributário Nacional, na medida em que autorizou a criação de assembleias legislativas por parte das províncias, podendo os políticos locais instituir impostos e administrar as finanças da região.

Apesar da grande pressão que as assembleias das províncias sofriam por parte dos presidentes das mesmas províncias (indicados pelo governo central), constituíram um modelo ideológico que inspiraria uma posterior estruturação fiscal na administração brasileira, com Constituições Estaduais e legislações específicas, visando maior eficiência na arrecadação.

Em meados da década de 1960, houve a criação da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, com o papel de adaptar a administração fiscal federal às novas necessidades impostas pela dinamização da sociedade. De acordo com Ricardo Varsano⁹, o que se esperava era que os novos dados apresentados fossem causar mudanças significativas no sistema tributário.

⁸ FERREIRA, Rodrigo. **Tributos: origem e evolução – Breve abordagem histórica sobre a evolução dos tributos.** Disponível em: <<https://rfersantos.jusbrasil.com.br/artigos/222353175/tributos-origem-e-evolucao>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

⁹ VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2017.

Varsano acrescenta que, com a tomada de poder por parte do novo governo em 1964, houve uma intensa mudança procedimental dos mecanismos responsáveis pela reabilitação das finanças federais, ao passo que houvesse maior atenção no atendimento das necessidades dos setores empresariais, que constituíam a parcela econômica mais significativa entre aqueles que apoiavam o regime político.

Muito tempo mais tarde, com a Constituição Federal de 1988, em oposição ao que se tinha anteriormente, houve a elaboração de um sistema tributário pensado e planejado por uma equipe técnica que não foi “escutada”, lembra o autor. As decisões envolvidas no processo eram essencialmente políticas apesar do grau de assessoria que possuíam os envolvidos.

Esse caráter predominantemente político que cercava a reforma constituinte acabou por ressaltar a deficiência informativa acerca das finanças públicas em alguns pontos, coloca Varsano. Houve um aumento da autonomia fiscal dos estados e municípios, podendo cada estado, por exemplo, fixar diferentes alíquotas do ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação).

2 ASPECTOS CONCEITUAIS E PROCEDIMENTAIS RELEVANTES AO ESTUDO

2.1 Tributos

2.1.1 Conceito de Tributo

Buscando evitar divergências doutrinárias acerca da conceituação do que seria o instituto, o próprio Código Tributário Nacional coloca uma definição.

Os tributos, de acordo com o CTN e a Constituição Federal de 1988, são divididos entre impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Pelo artigo 3º do Código Tributário Nacional, temos que:

“Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.¹⁰

Vale destacar aqui o aspecto prestacional pecuniário e compulsório definido pelo legislador, de modo que resta defesa a realização de tributação em medida diversa da unidade monetária ou cujo valor nela possa se exprimir.

Portanto, fica excluída pelo Código Tributário Nacional a possibilidade do tributo *in labore*, figura por meio da qual paga-se o tributo com força de trabalho, e o tributo *in natura*, que concluiria a obrigação com a entrega de bens, com ressalva para a forma prevista pelo CTN.

Para a constituição da incidência tributária, é necessário o atendimento de certos aspectos. Como coloca Alexandre Mazza:

“O princípio da legalidade tributária exige que todos os aspectos da hipótese de incidência tributária (aspectos pessoal, material, territorial, temporal e quantitativo) estejam definidos em lei. Somente após a definição legal desses cinco aspectos considera-se instituído o tributo.”¹¹

Assim, o dever tributário principal surge sempre do texto legal, ou seja, tendo a lei como fonte exclusiva, juntamente dos atos normativos de igual força como é o caso das medidas provisórias, que podem tanto instituir quanto aumentar tributos, não podendo apenas tratar de matéria reservada à lei complementar.

¹⁰ BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 27 nov. 2017.

¹¹ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Tributário**: 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

É importante salientar ainda que as “chamadas obrigações tributárias acessórias, ou deveres instrumentais, podem decorrer da ‘legislação tributária’ (art. 113, § 2º, CTN), mas a obrigação tributária principal surge somente da lei” (MAZZA, 2017, p. 103).

Tendo o conceito de tributo expresso no Código Tributário Nacional, Ricardo Alexandre faz questão de observar que, pelo fato da Lei Complementar 104/2001 ter adicionado o inciso XI ao artigo 156¹² do CTN, permitindo a dação em pagamento de bens imóveis como forma de extinção do crédito tributário, não podemos tomar como absoluta a característica prestação pecuniária no pagamento dos tributos, pois está ressalvada a hipótese em que se possa exprimir o valor prestacional em moeda.

A grande diferenciação do tributo em relação à multa diz respeito ao caráter punitivo dessa última, constituindo sanção ou penalidade à prática de ato ilícito. Portanto, o dever de pagar determinado tributo surge simplesmente com a ocorrência de um fato gerador, que nada mais é do que uma hipótese prevista em lei.

Nessa toada, o tributo não está “punindo” a ocorrência de determinado fato, mas sim incide sobre alguma situação predefinida, se abstraindo da avaliação de validade jurídica.

2.1.2 Formalização do Crédito Tributário

Como dispõe o Código Tributário Nacional em seu artigo 139, o crédito tributário decorre da obrigação principal e tem a mesma natureza dessa obrigação. Adiciona ainda nos artigos seguintes que o crédito tributário regularmente constituído somente tem sua exigibilidade suspensa ou excluída e pode ser modificado ou extinto nos casos previstos em lei.

Para impedir a ocorrência de decadência, é necessário o procedimento de lançamento tributário, que consiste num mecanismo de verificação oficial para “declarar formalmente a ocorrência do fato gerador, definir os elementos materiais da obrigação surgida (alíquota e base de cálculo), calcular o montante devido e identificar o sujeito passivo”.¹³

¹² Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

XI – a dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei.

¹³ ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 433

Pelo artigo 142, do Código Tributário, temos:

Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Assim, a ocorrência do lançamento dependerá do fato gerador. Nas palavras do legislador, o lançamento tributário teria natureza constitutiva, momento a partir do qual surgiria o crédito tributário. Contudo, é possível observarmos que o mesmo artigo reconhece a existência da natureza declaratória, quando diz que o procedimento visa “verificar a ocorrência do fato gerador”. Por esses motivos, podemos afirmar que o lançamento é um fenômeno de natureza mista, ao passo que declara a obrigação e constitui o crédito tributário.

O documento que serve como instrumento para o lançamento tributário é o auto de infração, que declara a ocorrência de determinado fato gerador de algum tributo ou penalidade.

A competência para o lançamento tributário é definida de forma geral pelo artigo 142 do Código Tributário Nacional como “qualquer autoridade administrativa”, deixando para cada ente político a determinação legal específica.

A autoridade competente deve utilizar-se da legislação em vigor no momento da ocorrência do fato gerador em questão, ainda que tenha havido mudança ou revogação posterior da legislação aplicável ao caso. Todavia, uma futura alteração de uma norma procedimental (ou seja, formal) relativa à aferição de um tributo pode fazer com que haja uma nova consideração, desde que se encaixe na hipótese do §1º do artigo 144¹⁴, do Código Tributário Nacional.

O lançamento tributário é passível de questionamento, considerando-se irregular a notificação e nulo o lançamento quando não é dado prazo à impugnação pelo devedor, resguardando os princípios do contraditório e da ampla defesa.

¹⁴ Art. 144. O lançamento reporta-se à data da ocorrência do fato gerador da obrigação e rege-se pela lei então vigente, ainda que posteriormente modificada ou revogada.

§ 1º Aplica-se ao lançamento a legislação que, posteriormente à ocorrência do fato gerador da obrigação, tenha instituído novos critérios de apuração ou processos de fiscalização, ampliado os poderes de investigação das autoridades administrativas, ou outorgado ao crédito maiores garantias ou privilégios, exceto, neste último caso, para o efeito de atribuir responsabilidade tributária a terceiros.

Nessa toada, como destaca Ricardo Alexandre¹⁵, separamos o procedimento administrativo de lançamento tributário em duas fases: a oficiosa, que deságua na notificação; e a contenciosa, que acompanha a impugnação do devedor ao lançamento.

Essa impugnação, que inicia a parte contenciosa do lançamento tributário, visa desconstituir ou alterar esse lançamento. Para que isso ocorra, é feito um pedido ao órgão administrativo encarregado do controle de legalidade procedimental, podendo ser esse pedido acolhido totalmente ou parcialmente, e consequentemente decorrendo na anulação ou alteração.

Vale ressaltar que o pedido em forma de impugnação não impede que o lançamento seja revisto e corrigido em prejuízo do devedor caso seja detectada alguma irregularidade ou omissão por parte da autoridade julgadora. Quando isso ocorrer, haverá a proposição de um lançamento suplementar, com renovação do prazo para impugnação relativa a esse segundo lançamento.

Existe no âmbito dos processos administrativos fiscais a hipótese do “recurso de ofício”, que funcionaria basicamente como um “duplo grau de jurisdição”. Ocorrerá quando houver impugnação de algum lançamento por parte do devedor e a autoridade fiscal, concordando com o alegado em parte ou totalmente para liberar o contribuinte de um valor predeterminado (chamado “valor de alçada”), remeterá o processo à segunda instância administrativa, resguardada ainda a hipótese em que o próprio contribuinte se sinta lesado pela decisão de primeira instância e recorra à segunda instância por meio do “recurso voluntário”.

Para além das hipóteses de recursos, a própria administração deve promover a autotutela, em respeito ao princípio da legalidade, ocasião na qual a administração, reconhecendo um vício no ato administrativo, deve proceder à sua correção independentemente de pedido do sujeito passivo.

Ricardo Alexandre, a esse respeito, cita um interessante exemplo em que o devedor interpõe recurso intempestivo, e, apesar de teoricamente não poder ter seus argumentos conhecidos, a autoridade administrativa altera o lançamento por perceber que o sujeito passivo fundamentou e demonstrou a irregularidade.

2.2 Princípios Relevantes ao Estudo

¹⁵ ALEXANDRE, Ricardo. Op. Cit., p. 444.

2.2.1 Princípio da Legalidade

Sendo o tributo uma prestação pecuniária compulsória, em teoria, bastaria a disposição constitucional constante no inciso II do artigo 5º da Constituição Federal para que a criação ou aumento de determinado tributo estivesse sob o domínio da legalidade, como Ricardo Alexandre¹⁶ nos leva a refletir.

Apesar disso, Alexandre (2017) nos lembra que o artigo 150, I, da CF/88 coloca proibição aos entes federados em exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça. Contudo, de acordo com o autor, a palavra “exigir” possui o sentido de cobrar o tributo, e, dependendo a cobrança da anterior previsão legal, o dispositivo estabelece que o tributo seja criado por lei.

Para além da seara tributária, esse princípio é também uma das principais garantias constitucionais de resguardo aos direitos individuais no que diz respeito às ações da Administração Pública.

Por meio deste, a Administração só pode fazer o que é permitido na forma da lei, não podendo, “por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados”, conforme discorre Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁷. O diferencial que esse princípio coloca para os atos da Administração Pública em relação às interações particulares é que estas são regidas pela autonomia da vontade, podendo as pessoas físicas ou jurídicas de direito privado fazer tudo o que a lei não proíbe.

No sentido de prover alguns recursos para algum ato ilícito da Administração, a Constituição prevê medidas como as ações populares, *habeas data*, *habeas corpus*, mandado de segurança e mandado de injunção, observando ainda a atuação do Judiciário e do Legislativo nesse controle.

2.2.2 Princípio da Supremacia do Interesse Público

Como coloca Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017), esse princípio se faz presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento de sua execução por parte da Administração Pública.

¹⁶ Cf. ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

¹⁷ Cf. PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Tributário**. nº. ed. 30. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

Por meio desse princípio, teríamos uma categorização de importância do interesse público sobre aqueles interesses decorrentes do âmbito privado, vinculando a autoridade administrativa ao separar a área do direito público e a área do direito privado.

Aqui, Maria Sylvia Zanella (2017) faz um apontamento importante quando reconhece a existência de normas de direito privado que objetivam defender o interesse público e a existência de normas de direito público que objetivam defender também os interesses privados. Por isso, apesar do critério ser passível de crítica nesse sentido, ele se mostra interessante na medida em que aponta a função principal das normas e a separa dos reflexos consequentes.

Esse princípio funcionaria como guia das prerrogativas administrativas, uma vez que se correlacionam na busca pela maior efetividade da Administração Pública, bem como são responsáveis pelas diretrizes de funcionamento.

Historicamente, notamos uma evolução quando se trata das novas atribuições do Direito como um todo, como aponta Zanella (2017). O Estado passa a ter papel mais ativo na garantia dos interesses coletivos, mudando a natureza até mesmo do poder de polícia estatal, que agora não apenas impõe obrigações negativas para garantir a ordem pública, mas também exerce influência positiva na garantia da ordem pública, econômica e social.

Aparecem novos preceitos de ordem constitucional que demonstram a interferência do Estado na atividade econômica, continua a autora.

Portanto, a Administração deve sempre atuar com obediência aos interesses da coletividade sem dispor dos interesses públicos, considerando que o povo é o verdadeiro titular. Levando em conta que os administradores não possuem essa titularidade, existe uma responsabilização apenas com relação à guarda e conservação dos bens, na medida em que são próprios da coletividade, inapropriáveis.

Nas disposições legislativas que atribuem à Administração Pública alguns poderes (como os de intervir, desapropriar e punir), têm-se como objetivo final o atendimento ao interesse geral em detrimento do interesse individual, como bem aponta Zanella.

Justamente pela não disposição dos interesses públicos por parte da Administração, constitui-se um poder-dever, não podendo os administradores deixar

de exercê-lo sob pena de responsabilização pela omissão. À título de exemplos, Maria Sylvia Zanella coloca a irrenunciabilidade ao exercício de competências, a exigência da punição perante a prática de ilícito administrativo, entre outros.

2.2.3 Princípios da Economicidade e da Eficiência Administrativa

A noção de economicidade traz a ideia de que o meio a ser utilizado pela administração pública deve ter o menor ônus possível para os administradores, de forma que exista uma excelência maior na relação custo-benefício para o ente estatal.

Assim, existiriam menos consequências para os cofres públicos, na medida em que a administração também se tornaria mais eficiente. Correlacionam-se os princípios, ao passo que o desempenho da administração pública se torna mais efetivo.

Para Alexandre de Moraes¹⁸, esses princípios colocam o bem comum como objetivo fundamental, na medida em que demandam dos integrantes dos órgãos administrativos o exercício imparcial, transparente e eficaz, com menor burocracia e maior qualidade, respeitando os princípios morais e legais ao utilizar dos recursos públicos para garantir maior rentabilidade social.

2.2.4 Princípio da Ampla Defesa e do Contraditório

Expresso pelo artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, o princípio se traduz da seguinte maneira:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.”¹⁹

¹⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 298.

¹⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 29 nov. 2017.

É o que nos mostra Maria Sylvia Zanella²⁰, quando diz que o princípio da ampla defesa tem amplo aspecto de aplicação, sendo útil a qualquer tipo de procedimento que envolva atos litigiosos ou tenham relação com o poder de sanção do Estado sobre as pessoas físicas e jurídicas.

Por conseguinte, o princípio do contraditório, associado ao direito à defesa, estaria também conectado à ideia de bilateralidade da dinâmica processual, por meio da qual, ao ter uma das partes ouvida suas alegações e argumentações, é dado o mesmo direito à outra parte. De acordo com Zanella, o princípio pressupõe o conhecimento por parte do acusado dos atos processuais e do seu direito de refutar ou reagir à acusação.

Desse princípio então, na acepção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, decorreriam: a notificação dos atos processuais à parte interessada; a possibilidade de exame das provas constantes do processo; o direito de assistir à inquirição de testemunhas; e o direito a apresentar defesa escrita.

Continua Zanella discorrendo sobre o resguardo que trouxe a Lei nº 9.784/99 aos princípios do contraditório e da ampla defesa, na medida em que garante: o direito à ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha o indivíduo algum interesse processual; o direito à vista dos autos e obtenção de cópias referentes aos documentos contidos neles; o direito ao conhecimento de decisões proferidas no processo, podendo o interessado contestá-las e apresentar provas a serem apreciadas; o direito à representação por advogado, nos casos em que já não se tem a representação com caráter de obrigatoriedade.

2.3 Dívida Ativa

2.3.1 Aspectos da Inscrição em Dívida Ativa

O Código Tributário Nacional traz no artigo 201 a conceituação de dívida ativa. Temos:

“Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente,

²⁰ Cf. PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Tributário**. nº. ed. 30. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.”²¹

Por meio deste artigo, concluímos que “dívida ativa tributária” é termo associado a crédito tributário, consistindo no crédito constituído em favor da Fazenda Pública quando ocorre uma pendência por parte de pessoa física ou jurídica no pagamento de contribuição tributária. Havendo o pagamento da dívida, ocorre a extinção do crédito e impedimento de inscrição em dívida ativa, ato que visa exclusivamente a cobrança em via judicial por meio de execução.

Contudo, a inscrição em dívida ativa pode ocorrer também quando for originária de crédito não tributário em favor da Fazenda Pública. Sobre isso, dispõe o §2º do artigo 39 da Lei nº 4.320/64²²:

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

Ainda que o débito de natureza não tributária não seja de titularidade da Fazenda Pública, pode ser que haja determinação legislativa para que a Procuradoria da Fazenda seja o órgão a inscrever esse débito em dívida ativa, como é o caso do FGTS, que tem disposição atributiva no artigo 2º da Lei nº 8.844/94²³.

Como coloca Ricardo Alexandre²⁴, a inscrição do devedor em dívida ativa significa uma inclusão do indivíduo em um cadastro que reúne os demais inadimplentes em relação à entidade fazendária nacional, quando decorrer de obrigação da esfera federal, ou em relação às entidades fazendárias dos estados e municípios quando decorrer de obrigações de suas competências.

²¹ BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 27 nov. 2017.

²² BRASIL. **Lei nº 4.620, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 27 nov. 2017.

²³ BRASIL. **Lei nº 8.844, de 20 de janeiro de 1994**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8844.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

²⁴ ALEXANDRE, Ricardo. Op. Cit., p. 625

O ato da inscrição em si já demonstra certo controle de legalidade para o autor, na medida em que fica sob responsabilidade do órgão de representação judicial todo o procedimento administrativo, que tem início após a ocorrência do fato gerador.

A inscrição, portanto, é ato unilateral por meio do qual se constitui um título que goza de presunção relativa de veracidade e legitimidade, isto é, aproveita prova posterior que possa ser apresentada para que seja afastada a cobrança.

Por conta dessa constituição unilateral de documento com natureza de título, existe certa cautela de alguns doutrinadores e atuantes da área jurídica no sentido de que a Certidão de Dívida Ativa resultante desse procedimento administrativo não pode ser objeto de protesto, tema que abordaremos mais à frente no presente trabalho.

A liquidez do crédito é, basicamente, a delimitação correta de seu valor, não impedindo que ocorra a incidência de juros de mora, mantendo a liquidez com o decorrer do tempo por meio de cálculos baseados nas taxas de juros oficiais, chegando ao exato valor atual do crédito.

2.3.2 Condições e Procedimento para Inscrição em Dívida Ativa

Para que ocorra a concretização da conversão da dívida em dívida ativa são necessários três elementos: o crédito público, ausência de causa extintiva ou suspensiva da exigibilidade e a inscrição.

Dentre os atos que suspendem a exigibilidade de um crédito tributário, podemos enumerar: a moratória; o depósito do montante integral; as reclamações e recursos, nos termos das leis processuais; a concessão de medida liminar em mandado de segurança; a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada em outras espécies de ação judicial; e o parcelamento.

Quanto às circunstâncias para extinção do crédito tributário, citamos: o pagamento; a compensação; a transação; remissão; a prescrição e a decadência; a conversão de depósito em renda; o pagamento antecipado e homologação do lançamento, nos termos do artigo 150 do CTN; consignação em pagamento, nos termos do artigo 164 do CTN; a decisão administrativa irreformável, ou seja, que não

possa ser objeto de ação anulatória; a decisão judicial transitada em julgado; a dação em pagamento de bens imóveis, na forma da lei.

Com a inscrição do devedor em dívida ativa, entende-se que deve ser dado aspecto público, de modo que fique impedida a obtenção por parte do devedor de uma certidão negativa de débitos.

O procedimento de execução fiscal, por meio do qual é utilizada a Certidão de Dívida Ativa como instrumento da inicial, é regulado pela Lei 6.830/80²⁵, denominada Lei de Execução Fiscal. Pelo artigo 2º da referida Lei, temos:

“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.”

A Dívida Ativa da Fazenda Pública, como colocam os parágrafos do supracitado artigo, abrangem atualização monetária, juros e multa de mora, sem prejuízo dos demais encargos previstos em lei ou contrato.

Para que seja feita a devida inscrição, o §5º do artigo 2º da Lei de Execução diz que o termo do referido documento deve conter: o nome do devedor, dos corresponsáveis, e seus domicílios ou residências, sempre que for possível; o valor originário da dívida, indicando o termo inicial e o modo de cálculo dos juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato; a origem, fundamento legal ou contratual e natureza da dívida; o apontamento de que a dívida esteja ou não sujeita à atualização monetária, constando o fundamento legal e termo inicial a serem utilizados para o cálculo; a data e número de inscrição no Registro de Dívida Ativa; e o número do auto de infração ou do processo administrativo, quando neles estiver o valor da dívida.

Sendo feita a inscrição pelo órgão competente (e tendo sido apurada sua liquidez e certeza), a prescrição da dívida fica suspensa por 180 dias ou até que seja distribuída a execução fiscal.

2.4 Execução Fiscal

²⁵ BRASIL. Lei n.º 6.830, de 22 de setembro de 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm>. Acesso em: 27 nov. 2017.

Feita a inscrição em dívida ativa, é possível iniciar o procedimento de execução fiscal, que poderá ocorrer contra: o devedor; o fiador; o espólio; a massa; o responsável pelas dívidas de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, seja tributária ou não, nos termos da lei; e contra os sucessores a qualquer título.

Após o início da execução fiscal, é feita a citação do executado para que, no prazo de 5 (cinco) dias, pague a dívida com os juros e multa de mora e encargos, apontados na Certidão de Dívida Ativa, ou mesmo que garanta a execução, nomeando bens à penhora, oferecendo fiança bancária ou seguro garantia, ou até mesmo indicando à penhora bens oferecidos por terceiros e aceitos pela Fazenda Pública, necessitando nesse caso do consentimento expresso do respectivo cônjuge.

A garantia da execução produzirá os mesmos efeitos da penhora quando feita por meio de depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia.

A penhora ou arresto seguem determinada ordem de prioridade, qual seja: dinheiro; título da dívida pública ou título de crédito que tenha cotação em bolsa; pedras e metais preciosos; imóveis; navios e aeronaves; veículos; móveis e semoventes; e direitos e ações.

Quando ocorrida a penhora, o executado será intimado do ato da juntada do termo ou ato da penhora mediante publicação no órgão oficial, podendo ser intimado pessoalmente quando, na citação por correio, o aviso de recepção não contiver a assinatura do próprio executado ou de seu representante legal. Nos casos em que a penhora recair sobre bem imóvel, será intimado também o cônjuge.

Garantida a execução, poderá o executado oferecer embargos no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir do depósito, da juntada da prova da fiança bancária ou do seguro garantia, ou da intimação da penhora. No mesmo prazo, deverá ser alegada a totalidade da matéria útil à defesa, requerendo provas e juntando aos autos os documentos e rol de testemunhas (no limite de três, podendo ser esse número dobrado a critério do juiz).

Na execução fiscal, como esperado, não se admite reconvenção e compensação, e as exceções serão colocadas como preliminares e processadas e julgadas com os embargos.

Quando ocorrer a alienação antecipada de bens penhorados, haverá o depósito em garantia da execução. Quanto à arrematação, esta será precedida de

edital, com publicação entre 30 (trinta) e 10 (dias) de distância da data do leilão. É relevante colocar ainda que o pagamento da comissão do leiloeiro e das demais despesas indicadas no edital cabe ao arrematante.

2.5 Protesto de Títulos

2.5.1 Breve Histórico e Caracterização do Protesto de Títulos

O protesto de títulos é o ato formal e solene por meio do qual é decretada a inadimplência e o descumprimento da obrigação em questão, do fato que gerou o título. Toda a mecânica do protesto de títulos e outros documentos de dívida está constante na Lei nº 9.492/97.²⁶

A origem do procedimento é remota. Acredita-se que a partir da Idade Média já existia a modalidade de protesto cambial, inclusive com alguns órgãos de função notarial na Itália, como acusa Sílvia Nothen de Azevedo, citada por Sérgio Luiz José Bueno²⁷ em seu artigo.

A história legal do protesto de títulos no Brasil tem seu início na Lei nº 556, de 25 de junho de 1850, que instituiu o Código Comercial de 1850, continua Sérgio. Na Seção VI, denominada “Dos Protestos”, colocava ao escrivão a atribuição privativa do protesto e repassando a qualquer tabelião do lugar na falta ou impedimento do anterior.

Mais tarde, no ano de 1908, mais especificamente na data de 31 de dezembro, houve a revogação dos artigos que tratavam do protesto no Código Comercial por conta da chegada do Decreto nº 2044, que passou a tratar da matéria.

Em sequência, Sérgio coloca:

“O Decreto 2.044/1908 foi alterado com a adoção pelo Decreto 57.663, de 24 de janeiro de 1966, da Lei Uniforme de Gênêbra em matéria de letras de câmbio e notas promissórias – LUG, que regulamenta o protesto em seus artigos 43, 44 e 46.

Mesmo com o Decreto 2.044/1908 e a LUG, ainda existiam problemas sem solução legal, como a publicidade do protesto, a ocorrência de homonímia,

²⁶ BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm>. Acesso em: 27 nov. 2017.

²⁷ BUENO, Sérgio Luiz José. **Do procedimento para protesto como forma de desafogo do poder judiciário - o protesto de sentença e certidões judiciais.** Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/do-procedimento-para-protesto-como-forma-de-desafogo-do-poder-judiciario----o-protesto-de-sentenca-e-certidoes-judiciais/16617>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

a sustação e o cancelamento do protesto, já que tais fatos não eram previstos na lei.

Com a edição da Lei nº 6.268, de 24 de novembro de 1975, criou-se uma polêmica: a lei determinava que, caso o devedor tivesse efetuado o pagamento após o protesto, poderia requerer fosse realizada a averbação do pagamento, mas não previa a hipótese de cancelamento, o que na prática fazia com que os registros dos protestos se tornassem eternos e indelévels.

Somente em 1979, com a Lei nº 6.690, em 25 de setembro, os registros puderam ser cancelados, a lei previa ainda o efeito retroativo para haver como cancelados os protestos em que havia a averbação do pagamento do valor do título.

Mas a Lei nº 6.690/1979 determinava ainda que o cancelamento do protesto, se fundado em outro motivo que não o pagamento posterior do título, somente se efetuaria por determinação judicial decorrente de ação própria. Assim, muito embora a Lei fizesse referência à declaração de anuência dos credores com o cancelamento, este somente poderia ser realizado acionando-se o Poder Judiciário.

Em 1985, a Lei nº 6.690/1979 foi modificada pela Lei nº 7.401, de 5 de novembro de 1985, que passou a dispor que, para o cancelamento do protesto, fundado em outro motivo que não o pagamento posterior do título, seria bastante a apresentação da declaração de anuência dos credores.”²⁸

No presente ordenamento, como já destacamos, temos a regulamentação do protesto por meio da Lei nº 9.942, de 10 de setembro de 1997.

2.5.2 Procedimento para o Protesto de Títulos

Tem ganhado cada vez mais força entre a doutrina e a jurisprudência a ideia do protesto como procedimento rápido, seguro e eficaz de recuperação de crédito, auxiliando no “desafogo” do Poder Judiciário, como bem coloca Bueno. A medida se populariza tanto em relação aos títulos de crédito quanto em relação aos documentos de dívida, pontua o autor.

A apuração e inscrição dos valores devidos na Dívida Ativa da União são feitas pela Fazenda Nacional, sendo demonstradas pela Certidão de Dívida Ativa. Continua o autor afirmando que a dívida regularmente inscrita goza de presunção de certeza e liquidez.

Dentre as modalidades de protesto, aquela que interessa ao presente estudo é a do protesto pela falta de pagamento do título em questão, a saber, a Certidão de Dívida Ativa.

Adiciona o artigo 3º da Lei nº 9.492/97:

²⁸ Ibidem.

“Art. 3º Compete privativamente ao Tabelião de Protesto de Títulos, na tutela dos interesses públicos e privados, a protocolização, a intimação, o acolhimento da devolução ou do aceite, o recebimento do pagamento, do título e de outros documentos de dívida, bem como lavrar e registrar o protesto ou acatar a desistência do credor em relação ao mesmo, proceder às averbações, prestar informações e fornecer certidões relativas a todos os atos praticados, na forma desta Lei.”²⁹

Caso a obrigação já tenha sido quitada ou se o devedor quiser negociar o pagamento, o devedor precisa solicitar a desistência do protesto ao credor.

O procedimento do protesto inicia-se com o protocolo dos títulos ou documentos de dívida. Os títulos e outros documentos de dívida em moeda estrangeira emitidos no exterior ou em território brasileiro também poderão ser protestados, acompanhados pela descrição do documento e sua devida tradução por tradutor juramentado.

Os documentos de dívida e títulos serão analisados em seus caracteres formais, sendo protocolizados após constatação de que não existe nenhuma irregularidade. Caso contrário, o Tabelião impedirá o registro do protesto.

Para efetivo registro do protesto, são colocados requisitos no artigo 22 da Lei nº 9.492/97:

“Art. 22. O registro do protesto e seu instrumento deverão conter:
I - data e número de protocolização;
II - nome do apresentante e endereço;
III - reprodução ou transcrição do documento ou das indicações feitas pelo apresentante e declarações nele inseridas;
IV - certidão das intimações feitas e das respostas eventualmente oferecidas;
V - indicação dos intervenientes voluntários e das firmas por eles honradas;
VI - a aquiescência do portador ao aceite por honra;
VII - nome, número do documento de identificação do devedor e endereço;
VIII - data e assinatura do Tabelião de Protesto, de seus substitutos ou de Escrevente autorizado.
Parágrafo único. Quando o Tabelião de Protesto conservar em seus arquivos gravação eletrônica da imagem, cópia reprográfica ou micrográfica do título ou documento de dívida, dispensa-se, no registro e no instrumento, a sua transcrição literal, bem como das demais declarações nele inseridas.”³⁰

Após o registro, ocorrerá a intimação do devedor, no endereço fornecido pelo apresentante do título ou documento, considerando-se cumprida quando comprovada a sua entrega no mesmo endereço. Essa remessa da intimação poderá

²⁹ BRASIL. **Lei n.º 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm >. Acesso em: 27 nov. 2017.

³⁰ Ibidem.

ser feita por portador do próprio tabelião ou por outro meio, desde que haja comprovação do recebimento através de aviso de recebimento, protocolo ou documento equivalente.

Caso a pessoa indicada nos documentos esteja em localização incerta ou for domiciliada fora da competência territorial do Tabelionato, bem como nos casos de falha do recebimento da intimação, ocorrerá intimação por edital, inclusive quando for desconhecido o indivíduo. Este edital será afixado no Tabelionato de Protesto e publicado pela imprensa local em local que houver jornal de circulação diária.

Nos casos em que ocorrer o fornecimento incorreto de endereço por má-fé, responderá o indivíduo por perdas e danos, sem prejuízo das demais sanções civis, penais ou administrativas.

Como coloca o artigo 19 da Lei de Protesto³¹, o pagamento do título protestado será feito diretamente no Tabelionato competente, no valor igual ao declarado por quem o apresentou, com adição dos emolumentos e demais despesas.

No ato do pagamento, o Tabelionato decretará a quitação e o apresentante poderá dispor da quantia no primeiro dia útil subsequente ao do recebimento. Nos casos em que o pagamento for feito por cheque, ainda que tenha sido emitido por estabelecimento bancário, a quitação dada pelo Tabelionato dependerá da efetiva liquidação.

2.5.3 Efeitos do Protesto de Títulos

Após feito o protesto, ocorre seu registro, que se dará num prazo de 3 (três) dias úteis a partir da protocolização do título ou documento de dívida, conforme dispõe o artigo 12 da Lei nº 9.492/97³². No cálculo dessa contagem, exclui-se o dia da protocolização e inclui-se o dia do vencimento. Não havendo expediente bancário ou expediente regular, o dia é considerado não útil para a contagem.

O protesto, como instrumento que é para decretar a insatisfação de uma das partes da relação jurídico-negocial em questão, acaba por incluir em cadastro de órgãos de proteção ao crédito aqueles indivíduos que são alvos do procedimento,

³¹ Lei n.º 9.492, de 10 de setembro de 1997.

³² BRASIL. **Lei n.º 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm>. Acesso em: 27 nov. 2017.

ainda que os cartórios sejam entidades de caráter público e não tem o condão de aprovar ou negar a concessão de crédito.

Dentro do aspecto cadastral, ainda podemos ressaltar que o vínculo entre devedor e credor será mantido até que a dívida seja satisfeita, considerando que a obrigação não caduca.

O devedor passa então a ter um bloqueio em relação aos negócios creditícios, de forma que, mesmo em instituições privadas, seja alvo de análise financeira para obtenção de benefícios.

Essa coleta de informações é feita em colaboração de cartórios de títulos e protestos e outros bancos de dados existentes, que têm a função de armazenar informações sobre o mercado negocial, atestando a integridade da conduta financeira dos envolvidos para iluminar as operações de terceiros em relação a esses.

Todos esses bancos de dados encontram fundamento na Lei nº 3.099/57³³, que em seu artigo 1º autoriza “os estabelecimentos de informações reservadas ou confidenciais, comerciais ou particulares”, que podem funcionar somente com o registro nas respectivas Juntas Comerciais de seus Estados ou Territórios, observadas as formalidades legais.

Alguns doutrinadores teorizam no sentido de que o protesto funciona bem como método de cobrança extrajudicial por dar caráter público e oficializar a mora relativa ao ato da lavratura do mesmo, tocando em certo modo o interessado.

Em seu artigo, André Alberto Johann nos mostra que a existência desses bancos de dados auxiliam no escape às frustrações de outros credores em relação ao devedor que for alvo de protesto, de modo que acaba por proteger o “mercado de crédito contra a figura conhecida dos devedores contumazes”.³⁴ A esse respeito, podemos citar o autor:

“A medida é legal, e sua utilização gera, reflexamente, o pagamento das dívidas levadas a protesto, pois qualquer nome inserto ou excluído da base dos tabelionatos, necessariamente, será atualizado em todos os bancos de dados privados de inadimplentes do Brasil que forem conveniados. Com efeito, o contribuinte em débito com a Fazenda Pública, se protestado, enquanto não quitar sua dívida, poderá arcar com o ônus de ter

³³ BRASIL. Lei nº 3.099, de 24 de fevereiro de 1957. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3099.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

³⁴ JOHANN, André Alberto. **O protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa – CDA**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15553>. Acesso em: 15 dez. 2017.

consideráveis restrições junto à agência bancárias, para fazer pagamento com cheques, prejuízos para concessão de financiamentos e de crédito direto ao consumidor, entre outros constrangimentos com o mercado.”

Ainda em relação ao protesto, vale ressaltar que, ao passo que o artigo 43³⁵ do Código de Defesa do Consumidor dá certa segurança jurídica e respaldo à existência de bancos de dados e cadastro de consumidores, devemos também levar em conta o direito à intimidade e à honra do cidadão.

Por tanto, acabamos por reunir os efeitos do protesto de títulos em três vertentes: a sua utilidade como prova de inadimplência do devedor; o seu poder de interromper a prescrição da dívida; e o abalo de crédito causado pela sua concretização.

³⁵ Art. 43. O consumidor, sem prejuízo do disposto no art. 86, terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, bem como sobre as suas respectivas fontes.

§ 1º Os cadastros e dados de consumidores devem ser objetivos, claros, verdadeiros e em linguagem de fácil compreensão, não podendo conter informações negativas referentes a período superior a cinco anos.

§ 2º A abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele.

§ 3º O consumidor, sempre que encontrar inexatidão nos seus dados e cadastros, poderá exigir sua imediata correção, devendo o arquivista, no prazo de cinco dias úteis, comunicar a alteração aos eventuais destinatários das informações incorretas.

§ 4º Os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres são considerados entidades de caráter público.

§ 5º Consumada a prescrição relativa à cobrança de débitos do consumidor, não serão fornecidas, pelos respectivos Sistemas de Proteção ao Crédito, quaisquer informações que possam impedir ou dificultar novo acesso ao crédito junto aos fornecedores.

§ 6º Todas as informações de que trata o caput deste artigo devem ser disponibilizadas em formatos acessíveis, inclusive para a pessoa com deficiência, mediante solicitação do consumidor.

3 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) 5135 E A RELEVÂNCIA DO PROTESTO DE CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA

3.1 Alegações Iniciais

A petição inicial constante da ADI 5135³⁶, protocolizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), buscava combater a nova redação dada ao art. 1º, § único, da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997³⁷, que passava a vigorar pela aprovação da Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012.

A Lei nº 9.492/97 “regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívidas”. Por conta da aprovação da Lei nº 12.767/12 objeto da ADI em questão, a antiga lei passou a ter a seguinte disposição:

“Art. 25. A Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 1º. (...) Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.”³⁸

Em seguida, houve a arguição de legitimidade por parte da CNI, ao passo que o dispositivo normativo atingiria todos os empresários e sociedades empresárias industriais com débitos ou supostos débitos, representadas pela Confederação.³⁹

Ainda na peça inicial, foi alegada a existência de vício formal, pela ocorrência de conversão de medida provisória e suposta inclusão de matéria estranha àquela tratada no texto original. Assim, a Confederação Nacional das Indústrias alegava vício insuperável no nascimento do parágrafo único da mencionada Lei dos Protestos⁴⁰.

³⁶ Notícias STF. **CNI questiona acréscimo de certidões de dívida ativa no rol de títulos sujeitos a protesto.** Brasília, DF. Terça-feira, 17 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=269329&caixaBusca=N>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

³⁷ BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm>. Acesso em: 29 nov. 2017.

³⁸ BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm>. Acesso em: 29 nov. 2017.

³⁹ Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial – ADI 5135.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/peticao-inicial-adi-5135-cni-cobranca.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

⁴⁰ Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.

Como sustentação de seu argumento, a CNI usou da ementa da ADI-MC 1050/SC:

“TRIBUNAL DE JUSTIÇA - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO - INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 125, § 1º, "IN FINE") - OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES - AUMENTO DA DESPESA ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA ORIGINAL, MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL - CONFIGURAÇÃO, NA ESPÉCIE, DOS REQUISITOS PERTINENTES À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E AO "PERICULUM IN MORA" - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA . - O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional - qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que - respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política. Doutrina. Jurisprudência . - Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, quando do oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Suspensão cautelar da eficácia do diploma legislativo estadual impugnado nesta sede de fiscalização normativa abstrata.

(STF - ADI-MC: 1050 SC, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 21/09/1994, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 23-04-2004 PP-00006 EMENT VOL-02148-02 PP-00235 RTJ VOL-00191-02 PP-00412)⁴¹

Em cima disso, argumentou acerca da validade de seu argumento por conta de suposto desvio de matéria quanto ao que seria proposto inicialmente, tendo em vista que a Medida Provisória – MP nº 577/2012 tratava da 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.

Já no aspecto material, a CNI alegava ser a disposição normativa inconstitucional, na medida em que configuraria mecanismo de pressão extrajudicial dos devedores ou de supostos devedores a quitarem suas dívidas.

⁴¹ Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 1050 MC/SC**. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 21 de setembro de 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

A CNI coloca como desnecessária a medida, uma vez que a Fazenda já disporia de meios judiciais especiais para o alcance da quitação e o protesto seria elemento desnecessário à resolução do título executivo.

Continuam dizendo ser o protesto, em princípio, ato que visa provar a existência de ato negocial entre devedor e credor, tendo surgido no interesse privado e atestando de forma solene e pública a obrigação. Nesse sentido, tenta demonstrar que o fim objetivo original do protesto é garantir a possibilidade de regresso em face dos coobrigados cambiais ou conferir força executiva ao título, somando à função de causa interruptiva de prescrição com o advento do Código Civil de 2002⁴².

No âmbito empresarial, o protesto existe na modalidade especial ou falimentar, tendo como ponto principal a comprovação de impontualidade do devedor empresário para fins de requerimento de falência.

Como sequência de seus argumentos, a CNI avalia que o protesto de Certidão de Dívida Ativa não teria finalidade adequada, uma vez que já tem força executiva derivada de lei, não se associando às finalidades existentes no protesto comum ou no falencial.

Com relação à inconstitucionalidade do protesto de CDA, afirma não funcionar como meio de prova para o exercício de direito, ao passo que não irá assegurar o direito de regresso para com coobrigados, que ocorre no caso de títulos cambiais, ou de interromper a prescrição, por decorrer de uma obrigação tributária e, consequentemente, compulsória. Em adição, mencionam o poderio da Fazenda em poder proceder ao arrolamento de bens e direitos do sujeito passivo quando o devedor possuir débitos altos, superiores a 30% do seu patrimônio conhecido.

Continua a CNI destacando a inutilidade do protesto para constituir o devedor em mora para fins de fluência de juros, que já encontra base legal no artigo 161 do Código Tributário Nacional⁴³.

Nesse compasso, a CNI embarca em argumentação para demonstrar o protesto de Certidões de Dívida Ativa como desvio de finalidade, questionando a utilidade e adequação do procedimento. Ademais, supostamente constituiria um abuso de poder e de direito por parte do Fisco.

⁴² BRASIL. **Código Civil**. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 nov. 2017.

⁴³ Art. 161. O crédito não integralmente pago no vencimento é acrescido de juros de mora, seja qual for o motivo determinante da falta, sem prejuízo da imposição das penalidades cabíveis e da aplicação de quaisquer medidas de garantia previstas nesta Lei ou em lei tributária.

Para sustentação teórica, incluíram as Súmulas 70⁴⁴, 323⁴⁵ e 547⁴⁶, do Supremo Tribunal Federal.

A esse respeito, a CNI considera oportuna a menção às súmulas supracitadas, pois associam a publicidade de uma suposta impontualidade no cumprimento obrigacional trazida pelo protesto da CDA com a interferência no exercício da atividade econômica lícita e do exercício profissional, tendo em conta que acabaria causando um impedimento à obtenção de crédito comercial.

Quando cita a aplicação do protesto nas relações negociais entre particulares, a Confederação Nacional da Indústria faz questão de deixar claro que acredita haver violação ao princípio da isonomia em ver a Administração Pública querer se equiparar em ferramentas para cobrança, pois estaria “igualando situações desiguais”.

3.2 Alegações da Advocacia Geral da União (AGU)

Em sua manifestação⁴⁷ na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5135, com relação às alegações de vício formal, coloca a Advocacia Geral da União que a Constituição Federal de 1988 não tem vedação expressa no sentido de impedir o oferecimento de emendas parlamentares aos projetos de lei que tratem de matérias reservadas à iniciativa do representante do Poder Executivo ou às medidas provisórias submetidas ao crivo do Congresso Nacional.

Nesse sentido, adiciona que a conversão de medida provisória com texto alterado é prevista no artigo 62, §12, da Carta Republicana⁴⁸.

Em seguida, a AGU vem manifestar sobre o julgado constante na ADI nº 1050-MC, citado pela Confederação Nacional das Indústrias como base de seu

⁴⁴ Súmula 70 – STF. É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

⁴⁵ Súmula 323 – STF. É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.

⁴⁶ Súmula 547 – STF. Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.

⁴⁷ Supremo Tribunal Federal. **Manifestação da AGU – ADI 5135**. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/24728218>. Acesso em: 05 dez. 2017.

⁴⁸ 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.

(...)

§ 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.

argumento de que o texto parlamentar deve manter sua conexão material com o texto originário da espécie normativa emendada.

Adiciona ao raciocínio que, no que diz respeito ao requisito de pertinência temática, que essa condição somente é imposta quando a própria matéria da emenda esteja submetida à iniciativa privativa de determinado órgão ou Poder.

Assim, a restrição quanto à matéria só se aplica nos casos em que essa matéria em questão seja exclusiva de outrem que não o órgão legislativo encarregado da referida alteração. Como exemplo, a AGU cita a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 546⁴⁹ e o entendimento proferido pelo Ministro Sepúlveda Pertence. Vejamos a ementa:

“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).”

Dessa maneira, como a emenda contestada continha disposições sobre extinção de concessões de serviço público de energia elétrica e passou a trazer em seu corpo dispositivo que elencava espécies de títulos sujeitos a protesto, alinha-se o argumento do Procurador ao da referida ADI⁵⁰.

Ainda rebate os argumentos da inicial dizendo que o precedente levantado pela CNI dizia respeito aos projetos de lei e suas matérias, não sendo cabível no presente caso, uma vez que se trata de conversão de medida provisória em lei.

Em adição, colocou um ponto abordado pela Proposta de Emenda Constitucional de nº 11/2011, que visava alterar o procedimento de apreciação das medidas provisórias no âmbito do Congresso Nacional, de modo que as medidas

⁴⁹ Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 546**. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 14 de abril de 2000. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14697312/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-546-df>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

⁵⁰ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 546

provisórias e os projetos de lei de conversão não conteriam matéria estranha aos seus objetos ou a estes não vinculados por afinidade, pertinência ou coesão.

Dessa forma, a mera tramitação no Congresso de uma emenda que propunha o impedimento às emendas parlamentares que não guardem afinidade lógica com o texto original do ato normativo do Poder Executivo já comprova a inexistência de vedação constitucional naquele momento.

Em questão de inconstitucionalidade material, pontua a AGU que o instituto que contém as disposições acerca do protesto de títulos não detém contornos constitucionais, de forma a manter em seu corpo disciplina adaptada de textos infraconstitucionais.

Por isso, não deveria prosperar a ideia da Confederação Nacional das Indústrias de que o propósito visado pelo legislador não se compatibiliza com a natureza original do diploma que permite o protesto de Certidão de Dívida Ativa.

Segue afirmando que a baliza das ações diretas de inconstitucionalidade devem ser feitas conforme a relação entre a norma atacada e o texto constitucional, não sendo válida a utilização de disposições legais como parâmetro para buscar rebater a constitucionalidade de uma norma.

Portanto, a norma que regula o protesto e seus objetivos acaba por depender do legislador infraconstitucional, na medida em que a Constituição Federal não define diretrizes para o mecanismo.

Então, ao afirmar que o protesto da Certidão de Dívida Ativa seria um artifício extrajudicial para obter dos devedores o cumprimento da obrigação perante o órgão fazendário, o proponente da ADI acaba por ignorar que a essência do instituto não é definida pela Carta Maior.

Apenas o fato do protesto ser utilizado como meio para que se obtenha a regularização da dívida pelo pagamento do devedor não deve configurar inconstitucionalidade. Para além disso, ressalta o Procurador que a cobrança do débito, seja ele tributário ou não, constitui dever-poder jurídico por parte da Administração Pública no exercício de suas atribuições.

Nesse âmbito, continua a Advocacia Pública arguindo que a mera disponibilidade da Fazenda em poder cobrar seus créditos por meio da execução fiscal e do arrolamento de bens não configura falta de legitimidade do procedimento de protesto de CDA.

Lembrando do caráter de dever-poder jurídico da Administração Pública em cobrar seus créditos, é importante frisar que o ideal seria então a busca pelo método mais eficaz de resolução.

Continua a Advocacia Geral da União mostrando a importância do protesto ao mencionar as pesquisas realizadas no âmbito do Congresso Nacional de Justiça, por meio das quais, naquele momento, se tinha a constatação de que existia uma taxa de “congestionamento” do Poder Judiciário no ano de 2010 no índice de 89,5% para a Justiça Estadual e de 85% para a Justiça Federal.

Por meio dessas estatísticas, afirma o Procurador ser a execução fiscal um modelo não efetivo de busca pela satisfação das obrigações fiscais em atraso, de modo que o estímulo pelas práticas alternativas se mostra benéfico.

Quanto à refutação aos argumentos de sanção política por parte da CNI, temos:

“As chamadas sanções políticas podem ser compreendidas como “as 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 outras palavras, trata-se de 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.”⁵¹

Nesse aspecto, afasta-se o protesto de CDA como hipótese de sanção política, ao passo que não configura um método indireto de cobrança e sim uma cobrança extrajudicial direta.

Continua:

“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 despidendo, pois, alegar que o protesto da CDA, em razão desse motivo, caracterizar-se-ia como sanção política.”⁵²

Ao alegar existir confronto com a Súmula 70 do STF, que afirma ser “inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança

⁵¹ Supremo Tribunal Federal. **Manifestação da AGU – ADI 5135**. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/24728218>. Acesso em: 05 dez. 2017.

⁵² Ibidem.

de tributo”, a CNI demonstra total desconexão argumentativa, na medida em que o protesto da CDA não afeta a atividade desenvolvida, pois não há interdição direta de estabelecimentos e, portanto, não existem impedimentos ao exercício da atividade econômica.

Ademais, o protesto da certidão de débito que ocasionou a inscrição em Dívida Ativa não obsta o apelo ao Poder Judiciário, mas apenas busca a resolução obrigacional em vias alternativas. Vejamos:

“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.”⁵³

Em sequência, é oportuno ressaltar que o protesto da Certidão de Dívida Ativa não fere o princípio da proporcionalidade, levando em conta os pressupostos presentes no conceito principiológico, quais sejam a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. Esse princípio é disposto na Constituição Federal no art. 5º, inciso LIV, que discorre sobre o devido processo legal.

3.3 Apontamentos sobre o julgamento

Pela ementa da ADI 5135/DF, temos:

“Decisão: 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, cujo objeto é o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, na redação dada pela Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012. Confira-se o teor do dispositivo impugnado: “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)” 2. Em síntese, a requerente alega que: (i) o dispositivo seria formalmente inválido, porque inserido por emenda em medida provisória (MP nº 577/2012, convertida na Lei nº 12.767/2012) com a qual não guardaria pertinência; (ii) não haveria justificativa ética ou jurídica para o manejo do protesto pelo Fisco, já que sua única finalidade seria pressionar o protestado ao pagamento – tratar-se-ia, portanto, de sanção política, meio indireto de execução que contrariaria o devido processo legal; (iii) o protesto

⁵³ Ibidem.

da certidão de dívida ativa (CDA) seria meio inadequado e desnecessário, afrontando a livre iniciativa e a liberdade profissional (CF/88, arts. 5º, XIII, e 170) e inviabilizando a concessão de créditos necessários à atividade empresarial. 3. A relevância da matéria recomenda a aplicação do art. 12 da Lei nº 9.868/1999. Diante do exposto: (i) Solicitem-se à Presidência da República e à Presidência do Congresso Nacional as informações, no prazo de 10 (dez) dias; (ii) Dê-se vista, sucessivamente, à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República por 5 (cinco) dias. Publique-se. Brasília, 08 de setembro de 2014. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso.

(STF - ADI: 5135 DF, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 08/09/2014, Data de Publicação: DJe-176 DIVULG 10/09/2014 PUBLIC 11/09/2014)"

O Ministro Relator Luís Roberto Barroso, em seu voto, defende que a medida do protesto não interfere nas atividades econômicas legítimas do contribuinte.⁵⁴ Por isso, não caberia dizer que o protesto de Certidões de Dívida Ativa configuraria procedimento coercitivo ou mesmo sanção política, ao passo que a instauração de uma execução fiscal causaria muito mais transtorno ao ser feita uma penhora ou arresto de bens do executado.

Para o Relator, o fato de existir a cobrança judicial como mecanismo disponibilizado ao Poder Público para cobrança das dívidas ativas não implica que seja a única alternativa admitida. Assim, não ocorreria qualquer ferimento ao princípio do devido processo legal em ser privilegiada uma medida extrajudicial de cobrança do crédito pela Administração Pública.

Ao passo que Barroso coloca a inexistência de sanção política ao ser efetuado o protesto da CDA, não há que se falar na hipótese das Súmulas 70, 323 e 547, do STF, pois dizem respeito à vedação à interdição do estabelecimento comercial, à apreensão de mercadorias do estabelecimento, e ao impedimento do exercício das atividades empresariais, respectivamente.

Nessa toada, vale levantar que não são impostos limites ao acesso do contribuinte alvo de protesto à instância judicial, de forma que a inscrição do devedor em dívida ativa e a consequente expedição da Certidão de Dívida Ativa não configura presunção absoluta de liquidez e certeza.

A execução fiscal, ao observarmos de forma mais criteriosa, poderia configurar muito mais uma sanção política do que o protesto em si, pois objetiva

⁵⁴ Notícias STF. **Protesto de certidões de dívida ativa é constitucional, decide STF**. Brasília, DF. Quarta-feira, 09 de novembro de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=329103>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

justamente o pagamento do débito por meio de métodos um tanto quanto invasivos quando interfere diretamente no patrimônio do indivíduo.

Existe ainda o fato de que temos esse questionamento da legitimidade do protesto por meio da Administração Pública e não consideramos a mesma hipótese de lesão à legitimidade nas ocasiões em que os particulares são quem procedem com o protesto dos títulos.

Quando notamos uma preocupação de certos doutrinadores em entender o acesso à instância judicial como um mecanismo a ser evitado por conta do abarrotamento do Judiciário, podemos ressaltar a importância da busca pelos métodos alternativos de resolução de demandas.

Esse abarrotamento do Judiciário, inclusive, acaba por influenciar indiretamente outros devedores a deixarem de cumprir com suas obrigações para com a Administração Pública, ao passo que a ineficiência da cobrança por meio das execuções fiscais se mostra tão alarmante.

Inclusive, ao levarmos em conta que a função primária estatal é a prestação de serviços públicos, essa função secundária de arrecadar fica intimamente ligada à primeira, da qual dependem funções essenciais como a promoção do acesso à educação, saúde, entre outros.

Pelo exposto, o protesto das Certidões de Dívida Ativa se mostra justificável, ainda que não seja um mecanismo ideal para persecução do crédito tributário em relação ao encargo que gera para o devedor que tenha dívida inscrita. Porém, ao analisarmos que o custo para buscar a satisfação da dívida em uma execução fiscal tinha recentemente, em média, o valor de R\$ 4,3 mil (quatro mil e trezentos reais), e que costuma tramitar por volta de 8 (oito) anos na Justiça Federal⁵⁵, conseguimos entender a utilização desse mecanismo em particular como um atendimento ao interesse público.

Assim, mostra-se interessante o protesto das Certidões de Dívida Ativa nos casos em que dívida envolvida seja de menor complexidade e, conseqüentemente, de menor valor, desde que não seja a CDA eivada de vícios e irregularidades, como apontamos previamente, visando fundamentalmente a razoabilidade para otimizar a satisfação de dívidas sem gerar grandes transtornos.

⁵⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Processo de execução fiscal custa em média R\$ 4,3 mil**. Disponível em: <<http://cnj.jus.br/noticias/cnj/56622-processo-de-execucao-fiscal-custa-em-media-r-43-mil>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

Por conseguinte, seria útil para evitar que as entidades administrativas se vissem obrigadas a ingressar em juízo contra seu próprio interesse para obtenção de crédito que lhe é devido, na medida em que consideramos o custo necessário para manutenção da demanda em esfera judicial, bem como o dispêndio dos funcionários envolvidos.

CONCLUSÃO

Com o presente trabalho procuramos estabelecer que a base para o desenvolvimento social e organizacional é alicerçada nos braços governamentais, ainda que se trate de sociedades mais primitivas.

Longe de desconsiderar a perspectiva mais individualista, o estudo demonstrado nesse decorrer textual buscou avaliar o custo-benefício de uma arrecadação estatal diferenciada, que possibilite uma administração mais efetiva num panorama geral.

Por meio da regulação financeira da atividade estatal, o que se tem é uma otimização dos serviços prestados, na medida em que os recursos disponibilizados serão mais abundantes e poderão ser aplicados em mais setores alcançados pela administração governamental, com a esperança de passar a alcançar aqueles que ainda não estão sendo incluídos.

Num primeiro momento, foi feita uma abordagem introdutória aos tributos, trazendo pontuais momentos históricos e a forma como os tributos sempre tiveram papel de sustentação para o crescimento e estruturação organizacional nos mais variados tipos de sociedade.

No segundo trecho principal do estudo, trouxemos os conceitos relevantes ao desenvolvimento do estudo, bem como as diretrizes principiológicas relevantes, na medida em que passamos a ter a regulamentação da tributação e a consequente evolução legal, doutrinária e jurisprudencial desse âmbito jurídico.

Ao chegarmos ao trecho final do trabalho, foi oportuna a análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5135, que trouxe a discussão de um tema que vem ganhando muita força entre os integrantes do meio jurídico e estudiosos do Direito como um todo: o protesto de Certidões de Dívida Ativa.

Nesse aspecto, é oportuno ainda considerarmos, além da maior efetividade apresentada pela concretização do protesto, a diminuição considerável na quantidade de processos circulando pelo Judiciário.

Ao passo que viemos presenciando uma intensificação da cultura de litigiosidade na busca por nossos direitos assegurados, faz-se necessária uma contramedida para que não fiquemos alimentando a notória burocracia do sistema judicial.

Dos 80 milhões de processos pendentes de baixa ao final de 2016, 51,1% estavam em fase de execução. Dentre esses processos da fase executória, 75% diziam respeito às execuções fiscais, como aponta o relatório anual do Conselho Nacional de Justiça⁵⁶.

Por meio desse mesmo relatório do CNJ, vemos que os processos de execução fiscal representam 38% do total de casos pendentes, ficando evidente a sua participação no congestionamento do Judiciário. Ainda que o novo Código de Processo Civil tenha munido o credor de mecanismos mais velozes e eficientes na cobrança dos créditos com pouca onerosidade para o devedor, como aponta o texto do relatório, não parece ser suficiente para aliviar a pressão causada ao sistema judiciário pelo insucesso das execuções fiscais.

O tempo médio das sentenças de primeiro grau proferidas em processos de execução no ano de 2016 foi de 4 (quatro) anos e 6 (meses), enquanto as sentenças na fase de conhecimento levaram uma média de 1 (um) ano e 4 (quatro) meses, da autuação ao julgamento.

Em outro relatório, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em conjunto com o Conselho Nacional de Justiça⁵⁷, no período entre novembro de 2009 e fevereiro de 2011 mas relativos ao ano de 2009, temos dados extremamente relevantes (com exceção do estado do Mato Grosso do Sul).

O relatório conseguiu reunir informações acerca do desempenho específico da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) nos processos de execução fiscal tramitando na Justiça Federal relativos aos créditos da União, com intervalo de confiança de 90% e margem de erro de 3% para mais ou para menos.

Nessa pesquisa, chegou-se a um modelo representativo de um processo de execução fiscal médio (PEFM), que serve como base para analisar os processos de execução fiscal com baixa definitiva na Justiça Federal de primeira instância.

⁵⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2017 – Relatório Analítico**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/11/100d387b0339d6d8544a29e30a3b2150.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

⁵⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo e tempo do processo de execução promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

Por meio da pesquisa, atestou-se que o tempo médio total de tramitação de uma execução fiscal é de 9 (nove) anos, 9 (nove) meses e 16 (dezesesseis) dias, com probabilidade de 25,8% de se obter o crédito de volta.

Esse dado nos leva a entender que o processo não consegue ter a efetividade necessária, seja por excesso de demanda, seja pelo insucesso do modelo executório.

O relatório ainda aponta que, nos casos em que se tem algum êxito na penhora de bens do executado, ainda não costumam ser suficientes para satisfação da dívida, ao passo que em apenas 2,8% das ações de execução fiscal resultam em algum leilão judicial, independente de sucesso.

Dentro os motivos de baixa das execuções fiscais, cerca de 36,8% têm a prescrição ou decadência como motivo para a extinção processual. Por outro lado, tem-se o método de parcelamento como grande aliado na conclusão obrigacional, na medida em que representa 38,8% das ações que tem a extinção pelo pagamento integral.

O custo unitário médio total de uma ação de execução fiscal promovida pela PGFN junto à Justiça Federal atinge R\$ 5.606,67 (cinco mil seiscentos e seis reais e sessenta e sete centavos), conclui o estudo.

Por tanto, ao colocarmos lado a lado o custo unitário médio total e o tempo gasto em média para haver sucesso na recuperação de crédito pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, temos à época o patamar de R\$ 21.731,45 (vinte e um mil setecentos e trinta e um reais e quarenta e cinco centavos) como valor justificável para persecução da dívida em esfera judicial.

A Procuradoria Geral Federal, a Caixa Econômica Federal e os conselhos de fiscalização dos profissionais liberais, por sua vez, são um pouco mais eficientes, considerando que obtêm sucesso em 33,9% das ações de execução fiscal. Considerando que o custo fiscal médio das ações de execução fiscal em geral seja de R\$ 4.368,00 (quatro mil trezentos e sessenta e oito reais), o ponto mínimo para haver um considerável custo-benefício na persecução judicial da dívida atingiria R\$ 12.885,60 (doze mil oitocentos e oitenta e cinco reais e sessenta centavos).

Dessa maneira, ao colocarmos o protesto de Certidões de Dívida Ativa como fenômeno relevante e passarmos a entender como uma saída alternativa no processo de arrecadação dos estados, municípios e da União, temos um possível

desvio ao que seria o caminho natural do sistema: o sufocamento do Judiciário pela alta demanda e a ineficiência da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Código Civil**. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 nov. 2017.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 27 nov. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 29 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.844, de 20 de janeiro de 1994**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8844.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm>. Acesso em: 27 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm>. Acesso em: 29 nov. 2017.

BUENO, Sérgio Luiz José. **Do procedimento para protesto como forma de desafio do poder judiciário - o protesto de sentença e certidões judiciais**. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/do-procedimento-para-protesto-como-forma-de-desafogo-do-poder-judiciario----o-protesto-de-sentenca-e-certidoes-judiciais/16617>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2017 – Sumário Executivo**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/09/e5b5789fe59c137d43506b2e4ec4ed67.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2017 – Relatório Analítico**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/11/100d387b0339d6d8544a29e30a3b2150.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Processo de execução fiscal custa em média R\$ 4,3 mil**. Disponível em: <<http://cnj.jus.br/noticias/cnj/56622-processo-de-execucao-fiscal-custa-em-media-r-43-mil>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

FERREIRA, Rodrigo. **Tributos: origem e evolução – Breve abordagem histórica sobre a evolução dos tributos**. Disponível em:

<<https://rfersantos.jusbrasil.com.br/artigos/222353175/tributos-origem-e-evolucao>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo e tempo do processo de execução promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecn icadiest1.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

JOHANN, André Alberto. **O protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa – CDA.** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15553>. Acesso em: 15 dez. 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Tributário**: 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

Notícias STF. **CNI questiona acréscimo de certidões de dívida ativa no rol de títulos sujeitos a protesto.** Brasília, DF. Terça-feira, 17 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=269329&caixaBusca=N>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

Notícias STF. **Protesto de certidões de dívida ativa é constitucional, decide STF.** Brasília, DF. Quarta-feira, 09 de novembro de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=329103>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 546.** Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 14 de abril de 2000. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14697312/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-546-df>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 1050 MC/SC.** Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 21 de setembro de 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346789>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

Supremo Tribunal Federal. **Manifestação da AGU – ADI 5135.** Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/24728218>. Acesso em: 05 dez. 2017.

Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial – ADI 5135.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/peticao-inicial-adi-5135-cni-cobranca.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas.** Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2017.