

Protesto extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa é constitucional

O protesto extrajudicial, em cartório, da dívida ativa tributária é constitucional, segundo o Supremo Tribunal Federal. O Plenário da corte finalizou nesta quarta-feira (9/11) o julgamento da [Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.135](#), movida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), que questionou o parágrafo único do artigo 1º da [Lei 9.492/1997](#).

A norma, acrescentada pelo artigo 25 da [Lei 12.767/2012](#), incluiu, no rol dos títulos sujeitos a protesto, as Certidões de Dívida Ativa (CDA) da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. Por maioria — 7 votos pela improcedência da ação contra 3 favoráveis —, o Supremo entendeu que a utilização do protesto pela Fazenda Pública para promover a cobrança extrajudicial é constitucional e legítima.

Gil Ferreira/SCO/STF



Supremo decidiu que protesto extrajudicial é constitucional.
Gil Ferreira/SCO/STF

A tese fixada foi a seguinte: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política”.

Coação?

O debate na corte tratava da suposta coação sobre o devedor com a prática. O relator da ADI, ministro Luís Roberto Barroso, [votou](#) pela improcedência da ação, sendo seguido pelos ministros Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli — que votaram na sessão da quinta-feira (3/11) —, Celso de Mello e Cármen Lúcia (presidente da corte) — que votaram nesta quarta-feira (9/11).

Já os ministros Luiz Edson Fachin, Marco Aurélio e Ricardo Lewadowski votaram pela inconstitucionalidade do protesto extrajudicial. De acordo com os divergentes, a prática é uma trata de sanção ilegítima, uma espécie de coação política de devedores. O ministro Gilmar Mendes não participou da sessão desta quarta-feira por estar cumprindo agenda oficial, segundo a Assessoria de Imprensa do Supremo.

Carlos Humberto/SCO/STF



Julgamento foi retomado nesta quarta-feira (9/11) com o voto de Lewandowski, que foi contrário ao protesto extrajudicial.
Carlos Humberto/SCO/STF

O julgamento foi retomando nesta quarta-feira (9/11) com o voto de Lewandowski. Para ele, o protesto de CDAs representa sanção política, além de violar o devido processo legal e o direito de ampla defesa do contribuinte. Segundo o ministro, o protesto é um ato unilateral da administração, sem qualquer participação do contribuinte e tem como único objetivo constranger o devedor.

Em seu voto, [proferido na semana passada](#), Barroso salientou que essa modalidade de cobrança é menos invasiva que a ação judicial de execução fiscal, que permite a penhora de bens e o bloqueio de recursos nas contas de contribuintes inadimplentes. Na sessão desta quarta-feira, ele argumentou que o protesto não impede o funcionamento de uma empresa, e que a possibilidade de a Fazenda Pública efetuar a cobrança judicial não representa um impedimento à cobrança extrajudicial.

O relator destacou que a redução do número de cobranças judiciais deve fazer parte do esforço de desjudicialização das execuções fiscais, pois, segundo levantamento do Conselho Nacional de Justiça, cerca de 40% das ações em tramitação no país são dessa categoria.

Especialistas afirmam que o principal empecilho à execução fiscal é encontrar bens dos devedores. Quando a cobrança passa pelo Judiciário, o juiz pode determinar o bloqueio de contas e bens, mas é raro que a estratégia tenha sucesso. A vantagem do protesto, diz a AGU, é que é uma forma menos invasiva de cobrança, mas de muito mais sucesso.

Na semana passada, o ministro Teori Zavascki, ao acompanhar o relator, disse que “a estatística é estarrecedora”. “Aqui o protesto está sendo atacado por sua eficiência”, afirmou o ministro. “O Estado



tem não apenas a faculdade, mas o dever de cobrar suas dívidas. Por que esse meio de cobrança seria ilegítimo para o Estado e ilegítimo para o particular?”

A mesma argumentação foi apresentada pelo ministro Luiz Fux. “A grande inconstitucionalidade é a eficiência do protesto extrajudicial”, disse. Segundo ele, o Banco Mundial tem um ranking dos países de acordo com seus sistemas processuais, e um dos critérios de “análise econômica processual” é como uma nação resolve seus litígios por meios extrajudiciais. “O protesto veio com essa finalidade”, defendeu o ministro. “Há um prestígio à supremacia do interesse público ao princípio da eficiência.”

Já o ministro Marco Aurélio, em seu voto divergente, alegou o que estava em jogo era “apenas o interesse secundário da administração pública, de induzir, mediante coerção, para mim política a mais não poder, o devedor a satisfazer o débito”. “O protesto é algo muito nefasto, que alcança a credibilidade, no mercado, de quem tem o título protestado.”

Ele afirmou que o Estado não pode usar meios indiretos de coerção e chamou atenção para o fato de o protesto extrajudicial estar previsto em lei desde 1997, mas só ter começado a ser usada pela União em 2012, “num passe de mágica”. “Creio que não tenha sido por problemas de caixa”, ironizou.

Prática de 2015

Em outubro de 2015, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional [anunciou](#) que iria cobrar, a partir de novembro daquele ano, débitos de até R\$ 1 milhão por meio de protesto extrajudicial eletrônico de CDA. A expectativa é recuperar R\$ 4,65 bilhões por meio dessa cobrança.

Para a PGFN, o protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa da União é um mecanismo que contribui para a redução da litigiosidade no Poder Judiciário e aumenta de forma “eficiente” a arrecadação do governo.

Desde o início de funcionamento do sistema, criado em 2013 e que na época tinha o limite de até R\$ 20 mil, R\$ 646 milhões foram para o cofre público federal, o que representa 18,3% do total de créditos protestados. *Com informações da Assessoria de Imprensa do STF.*

Autores: Redação ConJur