

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

JUSTIÇA MEDIÁTICA E PREVENTIVA

ADRIANA SILVA MAILLART

JAMILE BERGAMASCHINE MATA DIZ

MAURO JOSÉ GAGLIETTI

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

J961

Justiça mediática e preventiva [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Adriana Silva Maillart, Jamile Bergamaschine Mata Diz, Mauro José Gaglietti – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-060-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Mídia. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

JUSTIÇA MEDIÁTICA E PREVENTIVA

Apresentação

APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que apresentamos este livro produto dos dezenove trabalhos apresentados no GT de Justiça Mediática e Preventiva na 24ª edição do CONPEDI em Aracajú (Sergipe) em junho de 2015. O tema deste GT ganhou relevância e, já há algum tempo, sentia-se a necessidade de um ambiente próprio para a discussão dos meios adequados de resolução de controvérsias, tendo em vista, principalmente, o aumento do número e a qualidade dos artigos apresentados nesta área. Assim, por iniciativa dos coordenadores dos GTs de Acesso à Justiça e da Diretoria do Conselho Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Direito entendeu-se relevante a criação de um GT específico para tratar das formas consensuais de solução de conflitos.

A criação deste novo GT coaduna com um momento importante pela qual passam as ADRs no Brasil, principalmente, com a aprovação da Lei nº. 13.129/2015, que amplia a aplicação da arbitragem; da sanção do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), que traz capítulo específico sobre a mediação e conciliação e diretrizes para as audiências conciliatórias e mediáticas; e também da tão aguardada promulgação da Lei Brasileira de Mediação (Lei nº. 13.140, de 26 de junho de 2015).

Desta maneira, o Conpedi, atento às transformações no âmbito jurídico e social, vem, uma vez mais, responder aos anseios e às demandas da sociedade acadêmica, criando um veículo para tratar das discussões oriundas dos cursos de pós-graduação e pesquisas em Direito. Isto reflete, sem dúvida, na importância essencial do Conpedi como instrumento de encontro, discussão, reflexão e divulgação dos trabalhos realizados em cenário nacional e internacional.

Assinala-se, assim, que ficamos muito felizes com a incumbência de coordenarmos a primeira edição deste GT voltado à Justiça Mediática e Preventiva. Ao todo, como ressaltado anteriormente, foram 19 trabalhos apresentados, destacando-se que todos os autores e autoras marcaram, significativamente, presença. O debate foi conduzido de modo a facilitar a comunicação, o diálogo e o entendimento entre as pessoas interessadas, todos com grande envolvimento pessoal, profissional e afetivo com os temas abordados e revelam o estágio das pesquisas no que se refere à cultura da autocomposição dos conflitos emergentes na sociedade brasileira, enfatizando-se, nesse caso, os aspectos associados ao litígio na esfera do

Poder Judiciário, e fora, na intervenção junto aos conflitos de interesse cujas partes ao procurarem os núcleos de prática jurídica e as câmaras arbitrais (Lei 9.307/96) tendem a acessar à justiça de um modo mais abrangente e eficiente.

A temática em tela encontra-se em voga em virtude do papel que passa a exercer a mediação na conjectura do Código de Processo Civil (CPC) que vigorará no Brasil a partir de março do próximo ano na medida em que está em harmonia com o Preâmbulo da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, a institucionalização da mediação no Brasil torna-se extremamente relevante, sobretudo, por abordar extrajudicialmente e judicialmente - os conflitos associados à parentalidade e à conjugalidade no âmbito das famílias brasileiras. Assim, salientam-se os tópicos presentes no novo Código de Processo Civil e na Lei da Mediação aprovados recentemente para refletir acerca da necessidade da preparação cultural do conjunto da sociedade, das famílias e dos profissionais do Direito.

Nessa senda, percebe-se que há um incentivo ao diálogo e ao entendimento, voltando-se, assim, para a busca de um acordo. Provavelmente, a instalação da mediação por via institucional, estatal, e, sobretudo, o seu entendimento e a sua implementação poderá colaborar com a alteração da cultura do litígio expresso, em grande medida, pela judicialização de todas as controvérsias que ocorrem no âmbito social, e, ao mesmo tempo, poderá reduzir a quantidade de processos, que se arrasta junto ao Poder Judiciário há muitos anos. Ao mesmo tempo, nota-se a preocupação segundo a qual é necessário pensar para além da legislação, sobretudo, em relação à singularidade dos operadores do Direito no Brasil. Assinala-se, nesses termos, que o direito que vigora no País possui entre as suas fontes os princípios gerais que também interferem na criação da lei e, principalmente, na sua efetivação (ou não efetivação) ao concretizar materialmente o direito entendido aqui como o acesso à justiça enquanto direito fundamental dos direitos fundamentais.

Pode-se afirmar que, se inicialmente o movimento de acesso à justiça buscava endereçar conflitos que ficavam sem solução em razão da falta de instrumentos processuais efetivos, voltando-se inicialmente a reduzir a denominada litigiosidade contida. Hoje, atenta-se para o fato de a processualística voltar-se a resolver disputas de forma mais eficiente e eficaz - afastando-se muitas vezes de fórmulas exclusivamente jurídicas e incorporando métodos transdisciplinares a fim de atender não apenas aqueles interesses juridicamente tutelados, mas também outros que possam auxiliar na sua função de pacificação social diante da percepção segundo a qual todo o conflito se diferencia do litígio à razão de ser multidisciplinar, ao passo que o litígio é um aspecto do conflito, aquele que se associa direta e indiretamente à dimensão jurídica. Toda a sentença é uma boa resposta ao litígio, mas não resolve o conflito em sua amplitude.

Além disso, percebe-se que por meio da incorporação desses diversos procedimentos ao sistema processual o operador do direito tende a preocupar-se, também, com a litigiosidade remanescente aquela que, em regra, persiste entre as partes após o término de um processo heterocompositivo à medida que amplia-se a existência de conflitos de interesses que não foram tratados no processo judicial - seja por não se tratar de matéria juridicamente tutelada, seja por não se ter aventado certa matéria juridicamente tutelada perante o Estado. Soma-se a tal atitude, outra, a atentar para o princípio do empoderamento, em sintonia fina com um modelo preventivo de conflitos na medida em que capacita as partes a melhor comporem seus conflitos educando-as com técnicas de negociação e mediação. Além desses dois aspectos, pode-se voltar mediante o emprego desse instrumento de pacificação social para que haja uma maior humanização do conflito. Em outros termos: concebe-se o princípio da validação ou o princípio do reconhecimento recíproco de sentimentos, sobretudo, à medida que esse novo paradigma de ordenamento jurídico se desenvolve, nota-se a necessidade da adequação do exercício profissional de magistrados para que estes assumam cada vez mais uma função de gestão de processos de resolução de disputas. Naturalmente, a mudança de paradigma decorrente dessa nova sistemática processual atinge, além de magistrados, todos os operadores do direito, já que, quando exercendo suas atividades profissionais nesses processos, que, em regra são menos adversarial e mais propenso à utilização criativa dos instrumentos jurídicos existentes no ordenamento jurídico para uma atuação cooperativa enfocada na solução de controvérsias de maneira mais eficiente. Desse modo, criou-se a necessidade de um operador do direito que aborde questões como um solucionador de problemas ou um pacificador a pergunta a ser feita deixou de ser "quem devo acionar" e passou a ser "como devo abordar essa questão para que os interesses que defendo sejam atingidos de modo mais eficiente".

Assim, as perspectivas metodológicas do processo de mediação refletem uma crescente tendência de se observar o operador do direito como um pacificador mesmo em processos heterocompositivos, pois começa a existir a preocupação com o meio mais eficiente de compor certa disputa na medida em que esta escolha passa a refletir a própria efetividade do profissional. A composição de conflitos "sob os auspícios do Estado", de um lado, impõe um ônus adicional ao magistrado que deverá acompanhar e fiscalizar seus auxiliares (conciliadores autocompositivos, mediadores e árbitros no âmbito da Lei 9.307/1996), ainda que somente quando requisitado como no exemplo da demanda anulatória de arbitragem. Por outro lado, a adequada sistematização desses mecanismos e o seu estímulo para que as partes os utilizem é marcante tendência do direito processual, na medida em que vai ganhando corpo a consciência de que, se o que importa é pacificar, torna-se irrelevante que a pacificação venha por obra do Estado ou por outros meios, desde que eficientes.

A arbitragem, neste sentido, funciona como um instrumento alternativo para solucionar as controvérsias que privilegia a autonomia das partes para determinar o alcance das medidas compositivas e a lei aplicável para alcançar tal solução. No âmbito interno, embora a Lei n. 9.307/96 não inaugure a arbitragem no plano jurídico nacional, foi responsável por imprimir uma feição mais moderna além de promover a sistematização do tema e, por isso, compreender as influências sob as quais se encontravam a jurisprudência brasileira em relação à arbitragem no momento de sua elaboração permite conhecer os mecanismos que proporcionaram o desenvolver de sua aplicação no país. No âmbito internacional, pode-se perceber a influência das Convenções de Direito Internacional em matéria de arbitragem na elaboração da lei nacional. Ainda que antes da incorporação de alguns instrumentos normativos ao âmbito interno, certas garantias eram necessárias para que o país pudesse apresentar uma maior confiabilidade a nível internacional no que concernia a proteção jurídica das questões arbitrais.

Agora, um dos pilares da arbitragem se refere à questão da segurança jurídica que deve ser analisada também sob a perspectiva da aplicação e interpretação posterior do reconhecimento e admissibilidade dos efeitos da sentença arbitral sobre as relações jurídicas. Ainda que haja uma regulação específica atinente à utilização do mecanismo arbitral, este só ganha força na medida em que as autoridades judiciais se inclinam pela devida observância da vontade das partes em se submeter a esta forma de solução de controvérsias, e logram admitir que no âmbito da esfera privada podem os particulares pactuar da forma que melhor lhes convier, observados os limites dispostos pelo próprio sistema. A adoção de uma lei segundo os mais avançados parâmetros internacionais não tem o condão de fornecer a segurança jurídica necessária se as instituições brasileiras, especialmente o Judiciário, não conseguirem compreender a importância do instituto para a concretização inclusive do direito fundamental de acesso à justiça.

O Novo Código de Processo Civil confirma a arbitragem como um instrumento jurisdicional autônomo e reconhece a importância do mesmo, pondo fim à eterna e estéril discussão sobre legitimidade, validade, legalidade e aplicação da sentença arbitral. Além disso, inova ao estabelecer a possibilidade de integração entre juízo arbitral e juízo estatal para cumprimento de medidas liminares, cautelares e antecipações de tutelas, bem como para condução e oitiva de testemunha renitente, dando plena eficácia ao art. 22 da Lei de arbitragem. Outro ponto digno de nota é que preserva uma das características básicas da arbitragem que é justamente o sigilo, já que a confidencialidade é essencial para a manutenção de certos negócios ou a formulação de estratégias empresariais e o desenvolvimento de novos produtos.

A mediação, a ser nesse momento discutida, constitui uma prática jurídica que pode contribuir com a construção da autonomia. Sendo assim, a obra em foco sugere a você leitor /leitora que atente para esse mecanismo não-adversarial de encaminhamento de conflitos enquanto prática pedagógica de construção da autonomia e de construção do Direito emancipatório. Em outras palavras, a mediação transformadora é, na verdade, uma forma de ecologia política de resolução dos conflitos sociais e jurídicos. Forma particular na qual o intuito de satisfação do desejo substitui a aplicação coercitiva e terceirizada de uma sanção legal. A mediação é uma forma alternativa ao processo judicial (com o outro) de resolução de conflitos e litígios, sem que exista a preocupação de dividir a justiça ou de ajustar o acordo às disposições do direito positivo.

Por fim, quer-se que essa obra possa contribuir com os esforços dos juristas que há décadas clamam pela mediação emancipatória que ao se transmutar de um mero procedimento de resolução de conflitos para se converter em um verdadeiro instrumento de exercício da cidadania, na medida em que possibilita a criação de um direito inclusivo, rompendo com o normativismo jurídico estatal, possibilitando - concretamente - o surgimento de um direito plural, capaz de absorver as expectativas de uma maior variedade de sujeitos sociais, em especial aqueles oriundos de segmentos mais marginalizados da sociedade. Assim, a mediação transformadora assinada por Luis Alberto Warat se coaduna perfeitamente com as perspectivas de uma nova política judiciária que deve estar comprometida com a democratização do direito e da sociedade.

Pode então o direito transformar a sociedade? Os autores/autoras dos textos desse livro pensam e agem de forma otimista a tal assertiva na medida em que além de guiar as coletividades na defesa daquilo que foi ao menos formalmente conquistado, o debate jurídico, enquanto manifestação do político, possibilita a ampliação do campo de luta pela afirmação de identidades sejam elas individuais ou coletivas e a conquista do reconhecimento e legitimação da pluralidade, em um verdadeiro exercício de emancipação da cidadania e democratização da sociedade. Diante de tal perspectiva, um livro pode transformar pessoas e estas o mundo.....

Nesse caso, nos resta a desejar a você que está nos acompanhando até aqui, que seja feliz, na medida do possível e faça uma adorável viagem mental entre as linhas dos trabalhos que se encontram nas próximas páginas!

Até breve,

Profa. Dra. Adriana Silva Maillart (Uninove)

Prof. Dr. Mauro Gaglietti (URI, FAI, IMED)

Prof. Dra. Jamile Bergamaschine Mata Diz (UIT e UFMG)

Organizadores da obra

O PROTESTO EXTRAJUDICIAL DE CDA COMO ALTERNATIVA À EXECUÇÃO FISCAL

THE EXTRAJUDICIAL PROTEST OF OUTSTANDING DEBT CERTIFICATES AS AN ALTERNATIVE TO TAX ENFORCEMENT

Carlos Rogério De Oliveira Londe

Resumo

O presente trabalho tem o escopo de apresentar o protesto extrajudicial (notarial) de certidões de dívida ativa (CDA) como uma alternativa jurídica célere, eficiente, de baixa litigiosidade e de baixo custo, além de muito mais justa, tanto para as partes envolvidas (a Fazenda Pública credora e o contribuinte devedor) quanto para o Poder Judiciário, em contraposição à obsoleta, mas ainda importante, execução fiscal, analisando-se e comparando os institutos citados em relação aos seus principais aspectos, tais quais a recuperação de crédito, o prazo de tramitação processual ou procedimental, o custo, a proporcionalidade entre o valor cobrado e o custo, bem como a litigiosidade.

Palavras-chave: Certidão de dívida ativa (cda), Execução fiscal, Protesto extrajudicial.

Abstract/Resumen/Résumé

This study has the scope to present the extrajudicial protest (notarial protest) of outstanding debt certificates (CDA, in Portuguese) as a rapid, efficient legal alternative, with low litigation and cost, plus much more fair for both parties involved (the Treasury creditor and the debtor taxpayer) and for the Judiciary, as opposed to the outdated , but still important, tax enforcement, analyzing and comparing the institutes mentioned regarding its major aspects, such as the credit recovery, the time elapsed during the procedural or procedural course, the cost, the proportionality between the amount charged and the cost, as well as the litigation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Outstanding debt certificate (cda, In portuguese), Tax enforcement, Extrajudicial protest.

1 INTRODUÇÃO

No presente trabalho, pretende-se apresentar o protesto notarial de Certidões de Dívida Ativa (CDA), também denominado protesto extrajudicial, como alternativa à vetusta execução fiscal, por intermédio de comparação entre os dois institutos em seus aspectos mais significativos, tais quais o percentual de recuperação de crédito, o prazo de resposta (solução)/tramitação, o custo, a proporcionalidade entre o valor cobrado e o custo, bem como a litigiosidade.

Para tanto, primeiramente, tecer-se-ão alguns comentários breves sobre a execução fiscal, que é o instrumento tradicional à disposição das Fazendas Públicas para a recuperação de seus créditos. Em um segundo tópico, apresenta-se o protesto notarial, focando nos itens já citados, inclusive com a apresentação de situações reais (casos práticos).

Após a breve exposição de cada um dos institutos, proceder-se-á à comparação entre os institutos da execução e do protesto notarial, com vistas a se verificar se o protesto notarial de CDA pode realmente ser encarado como uma alternativa viável à execução fiscal, inclusive com a proposta de uma nova classificação para os títulos executivos, de acordo com seu(s) criador(es) e também com o seu fundamento de validade.

2 EXECUÇÃO FISCAL - BREVES COMENTÁRIOS

É inegável que a execução fiscal, apesar de sua incomparável força jurídica e fática, demonstrada, por exemplo, pelas várias possibilidades de expropriação de bens do devedor, é um instrumento ineficaz, caro e demasiadamente demorado para a cobrança da dívida ativa.

Na relação processual, a ineficiência é sentida apenas pelo Estado (credor), enquanto o custo é sentido por ambas as partes (exequente e executado, credor e devedor), e a demora contribui para a ineficiência, pois permite, por exemplo, a ocorrência da prescrição a fulminar a cobrança da dívida ativa por parte do Estado e, por outro lado, aumenta ainda mais o custo da execução fiscal.

Pior ainda, a longa tramitação das execuções fiscais atrapalha também o andamento dos demais processos, pois tais ações representam, na Justiça Federal, 34,6% (trinta e quatro inteiros e seis décimos por cento) do total de processos em andamento, conforme afirmam o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e o Conselho Nacional de Justiça (IPEA/CNJ, 2011), que tem como um de seus objetivos “servir ao aprimoramento da gestão dos recursos

materiais, humanos e tecnológicos [...] e, com isso, contribuir para os esforços já em curso de reforma, visando a ampliação da efetividade da Justiça”.

O mesmo estudo afirma ainda que, em média, uma execução fiscal na Justiça Federal custa em torno de R\$4.300,00 (quatro mil e trezentos reais), excluindo-se os custos com embargos e recursos aos tribunais superiores, o que demonstra que o custo atinge patamares ainda mais elevados. Desse total, a mão de obra representa aproximadamente R\$1.800,00 (hum mil e oitocentos reais), valores que são gastos no decorrer de, em média, oito longos anos de tramitação processual.

Ainda em relação ao custo, o Pretório Excelso (BRASIL, 2012a) já se manifestou sobre o tema, citando estudo promovido pela Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em conjunto com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), afirmando que uma execução fiscal, na Justiça Estadual Paulista, custa, no mínimo, R\$576,40 (quinhentos e setenta e seis reais e quarenta centavos), custo que envolve apenas *diligências e outros valores reembolsáveis ao Estado*, ou seja, exclui os custos de mão de obra.

Em Minas Gerais, a situação não é diferente. Batista Júnior (2013) afirma que, no ano de 2012, havia 102.595 (cento e duas mil, quinhentos e noventa e cinco) execuções fiscais tributárias em curso perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), das quais 53.530 (cinquenta e três mil, quinhentos e trinta) tinham como objeto créditos fiscais inferiores a R\$15.000,00 (quinze mil reais), representando 1,12% (um inteiro e doze centésimos por cento) do total da dívida ativa, ou seja, R\$ 303.994.330,60 (trezentos e três milhões, novecentos e noventa e quatro mil, trezentos e trinta reais e sessenta centavos). Ainda segundo o autor, o custo dessas execuções fiscais de baixo valor atinge R\$802.950.000,00 (oitocentos e dois milhões, novecentos e cinquenta mil reais); ou seja, caso o Estado saísse vitorioso em tais demandas, ele teria perdido pouco menos do que quinhentos milhões de reais.

E tudo isso para se ter uma gigante ineficiência: Batista Júnior (2013, p. 140) afirma que, em média, “o resgate que se consegue, face às dificuldades de um processo judicial, é inferior a 5%. Assim, o Estado, efetivamente, gasta mais de 800 milhões de reais para resgatar apenas cerca de R\$1.519.971,65”.

No âmbito federal, a situação não se diferencia muito. Melo Filho

(*apud* CARVALHO, 2011),, consultor jurídico do Ministério da Previdência Social, afirmou, durante a apresentação da pesquisa “Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal”, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a pedido

do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que a dívida ativa da União era, em 2012, de R\$ 168 bilhões e, em 2010, foi arrecadado apenas 0,68% (sessenta e oito centésimos por cento) deste montante. (IPEA/CNJ, 2012).

Também o prazo de tramitação é um óbice à recuperação de créditos públicos por intermédio da execução fiscal. Batista Júnior (2013, p. 140) afirma:

[...] executar pelo mecanismo judicial dívidas abaixo de R\$15.000,00 significa ofender cabalmente o princípio constitucional da economicidade, além de obstruir o Judiciário com questões por vezes insolúveis e que demoram, como demonstram os estudos mencionados, em média, mais de 11 anos para serem resolvidas.

Na Justiça Federal, Melo Filho (*apud* CARVALHO, 2011), ressalta, ao analisar os custos adicionais do processo de execução, que:

De acordo com a pesquisa, o **tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal na Justiça Federal é de 8 anos, 2 meses e 9 dias**. O cálculo médio leva em consideração a frequência com que ocorrem etapas como autuação, citação, penhora, leilão, defesas e recursos, dentre outros. Considerando-se um processo em que todas as etapas ocorressem, o tempo total de tramitação seria de 16 anos. (grifos inseridos)

Seja na Justiça Federal ou na Justiça Estadual Mineira, os prazos de tramitação são extremamente delongados.

Não se pode olvidar, por fim, que todos os itens citados (custo, tempo de tramitação e efetividade) variam com o ramo do Judiciário envolvido (Justiça Estadual ou Federal), bem como em razão da comarca/subseção judiciária envolvida e, ainda, da estrutura interna do próprio exequente, mas é igualmente ineludível que **a execução fiscal é um instrumento caro, demorado e ineficaz para atingir o objetivo do Estado, que é arrecadar os débitos inscritos em dívida ativa, tributários ou não, em face do não pagamento voluntário por parte do contribuinte**.

3 PROTESTO EXTRAJUDICIAL - BREVES COMENTÁRIOS

Dado o cenário caótico em que se encontram as execuções fiscais, é de se perguntar se há outros meios acessíveis ao Estado para auxiliá-lo na cobrança de tais dívidas, e a resposta é positiva. A opção que parece munir o Poder Público de meios mais efetivos e céleres é o protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa, apesar de recentemente haver um movimento tendente a permitir hipóteses como conciliação e arbitragem para o pagamento das dívidas ativas.

O protesto notarial é regulado pela Lei Federal nº 9.492, de 10 de Setembro de 1997 (BRASIL, 1997), que é expressa ao permitir o protesto de certidões de dívida ativa, afirmando, no parágrafo único do artigo 1º, incluído pela Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012 que “incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas”. (BRASIL, 2012b).

Trata-se, a bem da verdade, de dispositivo desnecessário, pois o entendimento amplamente majoritário da doutrina e jurisprudência nacionais é de que todos os títulos executivos, judiciais ou extrajudiciais, são passíveis de protesto, mas entendeu por bem o legislador acrescentar o parágrafo único ao artigo 1º da referida lei, até porque, mesmo não havendo qualquer dúvida sobre a natureza executiva das certidões de dívida ativa, havia e ainda há teóricos que entendem pela impossibilidade de protesto da CDA, talvez pelo fato de que a classificação dos títulos executivos em judiciais e extrajudiciais coloque, nesta última classificação, títulos de natureza muito distinta, como os contratos e títulos de crédito de um lado e os títulos representativos de dívida pública do outro lado. Na tentativa de se sanar tal dificuldade, será proposta, no capítulo 5, uma nova classificação para os títulos executivos.

O protesto das certidões de dívida ativa é um instrumento legal e poderoso nas mãos do Estado para arrecadar, de forma ágil e praticamente sem custo, uma parcela bastante significativa da dívida ativa.

Nos Estados de Minas Gerais e São Paulo, entre outros, qualquer ente público pode encaminhar títulos (leia-se, certidões de dívida ativa, para os fins deste estudo) a protesto **sem qualquer custo** para a Fazenda Pública.

Apresentada a CDA a protesto, o Tabelião de Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívida verificará a regularidade formal do título e, estando em ordem, prenotará o título em sua serventia e intimará o devedor para pagar o valor do título e os emolumentos devidos ao Tabelionato de Protesto no **prazo de 3 (três) dias úteis** (tríduo legal) a partir da intimação do devedor, nos termos do artigo 306, I, do Provimento nº 260/CGJ/2013, conhecido como Código de Normas do Extrajudicial em Minas Gerais. (MINAS GERAIS, 2013).

Caso o devedor não efetue o pagamento no tríduo legal, ele será protestado e seu nome e CPF/CNPJ encaminhados para os órgãos de análise de crédito, como SPC, SERASA, entre outros, informações que são utilizadas por uma série de outras instituições para a concessão de crédito, compras parceladas, abertura de contas bancárias, financiamentos etc...

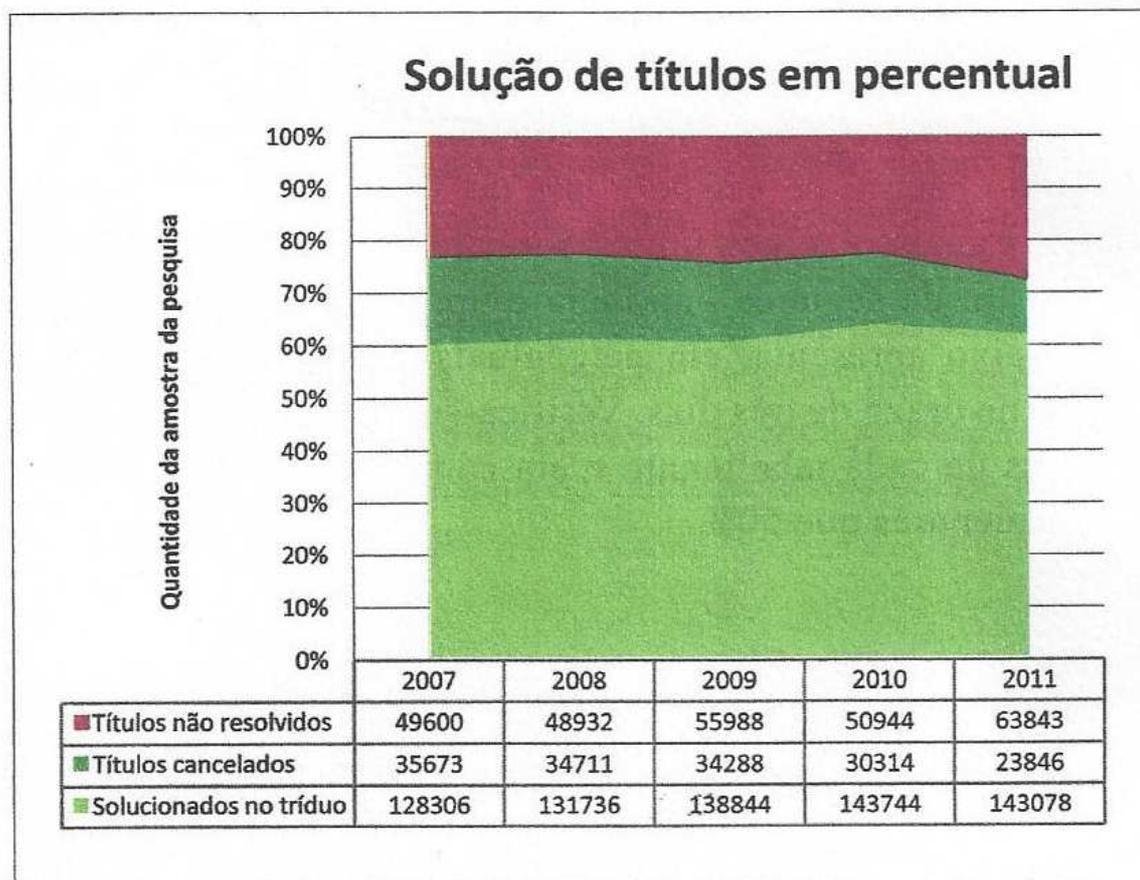
Apenas para que fique claro, trata-se de um procedimento praticamente gratuito (o ente público credor terá gastos administrativos muito pequenos para encaminhar a CDA a protesto) para ter uma resposta (pagamento ou protesto), **e extremamente rápido**.

E melhor, com uma efetividade impressionante: estudo divulgado na Revista Autêntica demonstra que os Tabelionatos de Protesto do Estado de Minas Gerais, no período entre 2007 e 2011, apresentaram uma efetividade no recebimento de títulos (não apenas certidões de dívida ativa, mas toda a sorte de títulos passíveis de serem encaminhados a protesto) sempre superior a 60% (sessenta por cento), **dentro do tríduo legal**. (ABREU; EBERLE, 2013). **É isso mesmo, superior a 60% (sessenta por cento), uma efetividade quase noventa vezes superior à efetividade da execução fiscal (miseros 0,68% - sessenta e oito centésimos por cento)!**

E mais, é muito comum que o devedor que não paga o título no tríduo legal procure o credor para efetuar o pagamento após esse prazo, principalmente nos dois primeiros anos após a realização do protesto, visando ao seu cancelamento. Se forem considerados também os títulos cancelados, a eficiência da cobrança via Tabelionatos de Protesto se aproxima de **80% (oitenta por cento)!**

Os dados relativos à eficiência do protesto notarial em Minas Gerais no período entre 2007 e 2011 são demonstrados pelo gráfico 1, a seguir:

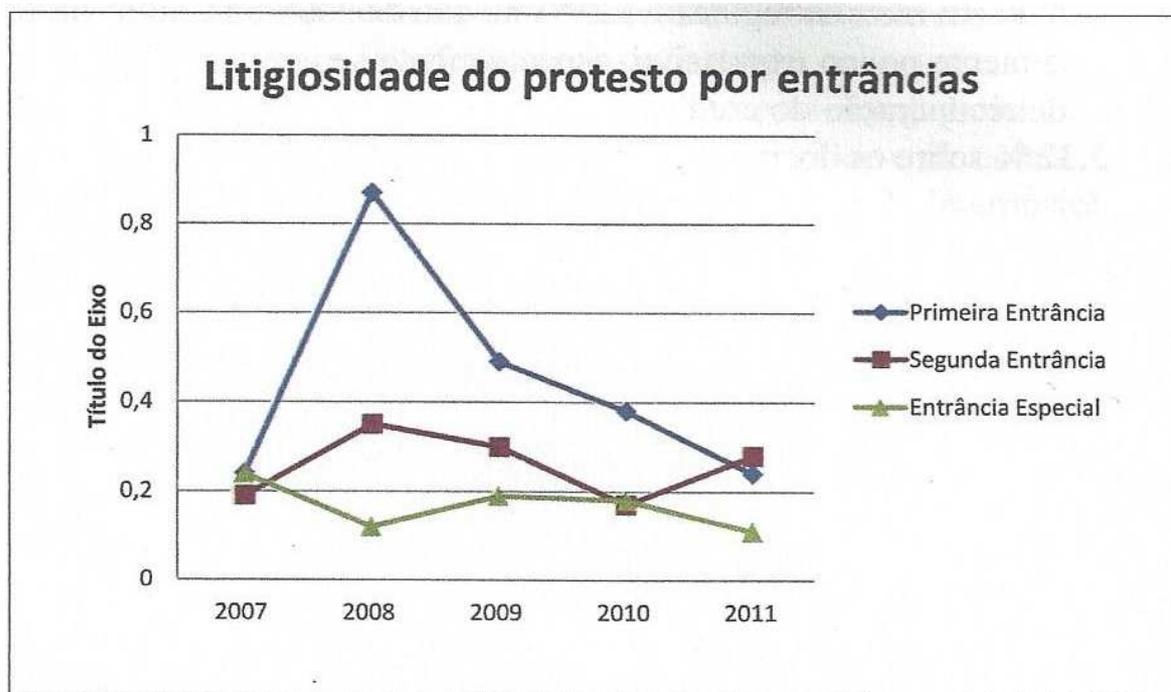
Gráfico 1 – Efetividade do protesto notarial em Minas Gerais no período entre 2007 e 2011, considerando títulos pagos no tríduo legal e títulos cancelados



Fonte: ABREU; EBERLE, 2013, p. 25

Aliada à efetividade, agilidade e custo, não se pode olvidar da baixíssima litigiosidade do protesto extrajudicial, que também foi analisada por ABREU e EBERLE no estudo já citado, tendo-se chegado a um nível de litigiosidade sempre inferior a 1% (um por cento), conforme demonstra o gráfico 2:

Gráfico 2 – Litigiosidade do protesto notarial em Minas Gerais no período entre 2007 e 2011



Fonte: ABREU; EBERLE, 2013, p. 36.

Resumindo, o protesto extrajudicial é um procedimento:

- **muito rápido;**
- **de baixíssimo custo;**
- **extremamente efetivo**
- **de baixíssima litigiosidade.**

3.1 Protesto extrajudicial de CDAs - caso real bem sucedido

Já ficou claramente demonstrada a efetividade do protesto extrajudicial para os títulos em geral e, neste capítulo, pretende-se demonstrar os resultados obtidos pela Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo, SP, com o protesto de dívida ativa municipal.

No II Encontro Estadual do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil, Seccional Minas Gerais (IEPTB-MG), realizado em 25 de maio de 2013, o Secretário de Finanças do Município de São Bernardo do Campo, Dr. Jorge Alano Silveira Garagorry, apresentou a experiência daquele município na cobrança de dívida ativa por intermédio do protesto notarial (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2013).

Segundo ele, atualmente há no Brasil noventa milhões de ações em andamento, sendo que desse total 30% são execuções fiscais. No debate ao final da palestra com o Dr. André Luis Alves de Melo, Promotor de Justiça na Comarca de Araguari-MG, foi afirmado que, mantida a atual relação entre execuções fiscais em andamento e a quantidade de juízes, se cada juiz resolver 20 execuções fiscais por dia, seriam necessários 270 anos para que não houvesse mais nenhuma execução fiscal em andamento; isso se nenhuma execução fiscal for ajuizada.

Para fugir dessa realidade, o Município de São Bernardo do Campo implementou a cobrança de dívida ativa mediante protesto extrajudicial, por intermédio da Lei Municipal nº 5.970, de 29 de setembro de 2009.

Em 2009, havia, ainda segundo o Secretário, 27,5% (vinte e sete inteiros e cinco décimos por cento) de inadimplência no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); nas execuções fiscais em curso, eram necessários 2 anos para se notificar o devedor após o ajuizamento da execução fiscal e mais de 50% (cinquenta por cento) dos devedores não eram sequer encontrados, e as execuções fiscais cujos valores cobrados eram inferiores ao valor de alçada (R\$950,00 - novecentos e cinquenta reais) eram extintas.

Com a implementação do protesto extrajudicial para cobrança da dívida ativa, apenas entre as CDAs abaixo do valor de alçada, foram recolhidos para a Prefeitura de São Bernardo do Campo R\$14,5 milhões, de um total de R\$48,5 milhões, ou seja, 30% (trinta por cento) de recuperação de crédito.

Citou ainda outro efeito do protesto extrajudicial, que ele chamou de *recuperação de crédito indireta* (via protesto), consubstanciada no efeito "demonstração", pois um vizinho que foi encaminhado a protesto por dívida ativa não recolhida avisa os demais vizinhos, que recolhem voluntariamente os tributos devidos no prazo legal, diminuindo a dívida ativa futura do município.

Por fim, o Secretário reiterou algumas das qualidades do protesto extrajudicial, a saber:

- é um instrumento fundamental para a sociedade brasileira migrar da "cultura da inadimplência" para a "**cultura da adimplência**";
- **gera eficiência social, economia para a sociedade** como um todo, tanto por auxiliar na cobrança da dívida ativa já existente, quanto por diminuir a dívida ativa futura (convence o devedor a adimplir a dívida tempestivamente), quanto por diminuir o movimento do Judiciário e permitir uma melhor prestação

jurisdicional nas demais ações, inclusive nas execuções fiscais que realmente precisem ser ajuizadas;

- **é gratuito para o ente público e é mais barato para o devedor do que a execução fiscal;**
- não gera desgaste político, fato que ele exemplificou com o caso de São Bernardo do Campo, onde o Prefeito foi reeleito em 2012 com mais votos do que ele obtivera em 2008.

Saliente-se que o custo que o ente público teve que suportar foi apenas um baixíssimo custo administrativo para disponibilizar a CDA aos Tabelionatos de Protesto da Comarca de São Bernardo do Campo. **Para que não paire qualquer dúvida, o ente público não teve que desembolsar qualquer quantia para encaminhar o título a protesto e recebeu parcela significativa da dívida ativa**, e a mesma lógica de isenção de emolumentos é também aplicada em outros estados, como, por exemplo, Minas Gerais.

4 EXECUÇÃO FISCAL vs. PROTESTO EXTRAJUDICIAL

De posse dos dados acima (capítulos 2 e 3), não se pode chegar a conclusão outra que não a total e completa ineficiência da execução fiscal na cobrança da dívida ativa e a existência de um meio legal alternativo à execução fiscal, muito mais interessante para o Estado alcançar o mesmo mister, principalmente, mas não exclusivamente, quando se trata de valores baixos, em que o custo do processo supera, em muito, o retorno esperado.

O custo da execução fiscal já tem sido objeto de preocupação por parte de vários juristas brasileiros: Ives Gandra Martins (*apud* CARVALHO, 2011), na abertura do Seminário PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL, realizado pelo CNJ em 21/03/2013, afirmou que “não tem sentido o Estado gastar tanto em processos de execução fiscal cujo retorno cobre somente gastos com os fiscais da arrecadação”.

Fernando Luiz Albuquerque Faria (*apud* CARVALHO, 2011), vice Advogado-Geral da União, afirmou, no mesmo seminário, que “faz tempo que é necessário que o processo de execução fiscal seja revisto, e esta pesquisa é a oportunidade de se ter uma fotografia da realidade atual para traçarmos políticas públicas”.

O Poder Judiciário também tem se atentado para essa questão. O simples fato de o CNJ ter encomendado ao IPEA um estudo para se mensurar o custo unitário da execução fiscal já demonstra a preocupação do Judiciário com o assunto e seu comprometimento, por

um lado, em buscar otimizar os procedimentos envolvidos nessa classe processual e, por outro lado, em buscar meios alternativos para a solução das dívidas ativas. Trata-se nada mais do que aplicar à execução fiscal a mesma lógica que levou à edição da Lei Federal nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007 e permitiu a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa, obedecidos determinados requisitos, o que tornou tal procedimento muito mais rápido para as partes envolvidas e, de certa forma, desafogou o Poder Judiciário.

Outra prática que se tem notado no Judiciário brasileiro quanto a execuções fiscais, especificamente as de baixo valor, é a extinção do processo sem resolução de mérito, com base no artigo 267, VI, do CPC, aguardando-se eventual posterior união de feitos do mesmo devedor, quando o montante atingir um valor capaz de cobrir os custos de uma demanda executiva fiscal, para a propositura de nova demanda. É o entendimento defendido, por exemplo, pelo Tribunal de Justiça do Acre:

TRIBUTÁRIO. ICMS. EXECUÇÃO FISCAL. PEQUENO OU IRRISÓRIO VALOR. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. DÉBITO CONSOLIDADO EM PATAMAR ACIMA DO CUSTO DE OPERACIONALIZAÇÃO DO PROCESSO. REUNIÃO DOS FEITOS EXECUTIVOS FISCAIS PARA ECONOMIA DE GASTOS. APELO PROVIDO.

1.- A execução fiscal de pequeno valor consubstancia nítida falta de interesse processual, pois soa desarrazoado que o Estado do Acre tenha maior gasto com a movimentação do aparelho jurisdicional que o proveito a ser auferido em futura demanda executiva.

2.- Contudo, quando o contribuinte ostenta outros débitos tributários em execução pulverizados em diversos processos, todos ultrapassando o valor do custo de uma demanda executiva fiscal, mister se faz reuni-los e impulsioná-los conjuntamente, pois a sociedade acreana não pode ser privada dos tributos que alicerçam a consecução do bem comum pelo Estado do Acre.

3.- Recurso conhecido e provido. (ACRE, 2011).

O Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina possui, sobre o tema, a súmula nº 22, estabelecendo como valor mínimo para a propositura de execução fiscal o valor equivalente ao salário mínimo:

Súmula 22. A desproporção entre a despesa pública realizada para a propositura e tramitação da execução fiscal, quando o crédito tributário for inferior a um salário mínimo, acarreta a sua extinção por ausência de interesse de agir, sem prejuízo do protesto da certidão de dívida ativa (Prov. CGJ/SC n. 67/99) e da renovação do pleito se a reunião com outros débitos contemporâneos ou posteriores justificar a demanda. (SANTA CATARINA, 2008).

O Estado da Paraíba parece concordar apenas parcialmente com o entendimento acima, pois o seu Tribunal de Justiça editou a Súmula nº 38, condicionando a extinção do

feito pelo valor irrisório da dívida ativa à existência de lei do ente credor extinguindo ou anistando tais débitos:

SÚMULA Nº 38. "Inadmissível a extinção de processo executivo fiscal, por falta de interesse processual, sob o fundamento de ser irrisório o valor executado, quando inexistente, a respeito, previsão legal". (PARAÍBA, 2000).

Também o Superior Tribunal de Justiça alberga tal entendimento, como se pode verificar no Agravo Regimental no Recurso Especial (AgRg no REsp) nº 1.421.500/PR:

E M E N T A: TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL DE BAIXO VALOR. ARQUIVAMENTO SEM BAIXA. EXEGESE DO ART. 20 DA LEI N. 10.522/2002. ENTENDIMENTO FIRMADO EM RECURSO REPETITIVO. RESP PARADIGMA 1.111.982/SP. SÚMULA 83/STJ. 1. A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que a execução fiscal relativa a débitos iguais ou inferiores a R\$ 10.000,00 deve ter seus autos arquivados, sem baixa na distribuição, devendo ser reativados se os valores dos débitos vierem a ultrapassar tal limite, como resulta da letra do art. 20 da Lei n. 10.522/2002. "REsp 1.111.982/SP, relatoria do Min. Castro Meira, submetido ao rito dos recursos repetitivos) Agravo regimental improvido. (BRASIL, 2014).

No STF, o entendimento tem sido pela natureza infraconstitucional da divergência, não merecendo a análise pelo Pretório Excelso, como se pode verificar, por todos, através da Repercussão Geral em Recurso Extraordinário nº RE 611231 RG/SP, da lavra da Ministra Ellen Gracie:

E M E N T A TRIBUTÁRIO. EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. VALORIRRISÓRIO DO DÉBITO. APLICAÇÃO DOS EFEITOS DA AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL TENDO EM VISTA TRATAR-SE DE DIVERGÊNCIA SOLUCIONÁVEL PELA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. (BRASIL, 2010).

Realmente não é lógico que o Estado movimente o aparelho judicial (estatal) para cobrar valores que não cobrirão nem mesmo os custos do processo. Entretanto, por outro lado, também não é lógico, e muito menos justo, que o cidadão honesto pague pontualmente suas dívidas, tributárias ou não, e seja obrigado a ver outro cidadão, tão importante quanto ele, solenemente desprezar aquela mesma obrigação e, pior, não ser penalizado por isso, aliás, não ser nem cobrado por isso, em face do alto custo da execução fiscal. É forçoso que se utilizem meios alternativos de cobrança em casos como esses, principalmente quando se encontra à disposição do Estado um meio legal ágil, eficiente, gratuito e com baixíssima litigiosidade.

Ainda na questão do custo da execução fiscal e do protesto notarial, deve-se ressaltar que, na execução fiscal, o custo praticamente não se altera em função do valor discutido em

juízo, ou seja, uma execução de uma CDA de R\$100,00 (cem reais) apresenta, para exequente e executado, aproximadamente o mesmo custo de uma execução de uma CDA de, por exemplo, R\$100.000,00 (cem mil reais).

Já no protesto notarial esta realidade não ocorre, pois o protesto é gratuito para o ente público (em Minas Gerais e São Paulo, entre outros), mas o particular (executado) terá que arcar com os emolumentos do Tabelionato, e esses emolumentos variam de acordo com o valor da dívida cobrada, conforme tabela de emolumentos divulgada pela Corregedoria Geral de Justiça de cada Estado. Em Minas Gerais, por exemplo, ao pagar uma CDA de R\$100,00, o particular arcaria ainda com R\$39,61¹ (trinta e nove reais e sessenta e um centavos) a título de emolumentos e, ao pagar uma CDA de R\$100.000,00, ele teria que arcar com emolumentos de R\$1.186,12² (hum mil, cento e oitenta e seis reais e doze centavos), ambos calculados para o ano de 2015. Em ambos os casos, os valores, além de serem proporcionais ao valor devido, são bem inferiores ao custo da execução fiscal na esfera federal. (MINAS GERAIS, 2015).

Tal aspecto ganha especial relevo quando se analisa o perfil da execução fiscal em relação a seus autores e valores discutidos em juízo. Os conselhos de fiscalização de profissões liberais (CREA, OAB, entre outros) são autores de 36,4% (trinta e seis inteiros e quatro décimos por cento) das execuções fiscais em curso na Justiça Federal e litigam para discutir valores de, em média, R\$1.500,00 (hum mil e quinhentos reais). Ou seja, para discutir uma dívida de mil e quinhentos reais, o conselho de fiscalização de profissões liberais, que é uma autarquia federal, consome aproximadamente quatro mil e trezentos reais da União! E isso porque, nos dizeres de Alexandre Cunha (*apud* CARVALHO, 2011), pesquisador do IPEA, “a execução fiscal vem sendo utilizada pelos conselhos de fiscalização de profissões liberais como primeiro instrumento de cobrança das anuidades”.

Caso o conselho de fiscalização encaminhasse a sua dívida ativa a protesto, ele não pagaria nada e o particular arcaria, em Minas Gerais, com R\$256,48³ (duzentos e cinquenta e seis reais e quarenta e oito centavos) ao pagar o título em cartório, considerando um título no valor de R\$1.500,00 também no ano de 2015.

Imagine-se a melhora na prestação jurisdicional caso uma parcela significativa dessas execuções fiscais ajuizadas pelos conselhos de fiscalização fosse resolvida pelo aparato

¹ O valor mencionado inclui, além dos emolumentos relativos ao apontamento, os valores devidos a título de arquivamento e de intimação do devedor, considerando que não houve necessidade de intimação por edital.

² Idem.

³ Idem.

extrajudicial dos Tabelionatos de Protesto! Imagine-se como o juiz titular de determinada vara federal teria melhores condições de trabalho se desaparecesse de seu "estoque" uma parcela significativa das execuções ajuizadas pelos conselhos profissionais!

Caso a União e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), outros grandes responsáveis pelo ajuizamento de execuções fiscais na Justiça Federal, também providenciassem o protesto extrajudicial das CDAs, os ganhos para os exequentes seriam inestimáveis, pois tal prática permitiria uma diminuição na quantidade de processos ajuizados (não apenas execuções fiscais), e essa diminuição conseqüentemente garantiria ao Magistrado melhores condições de atuação naqueles processos que efetivamente demandassem sua atuação, conferindo-se efetividade à inegável força da execução fiscal.

Mutatis mutandi, a mesma lógica pode ser aplicada à Justiça Estadual.

5 PROPOSTA DE UMA NOVA CLASSIFICAÇÃO PARA OS TÍTULOS EXECUTIVOS

Os títulos executivos tradicionalmente são classificados em judiciais e extrajudiciais, com base na instituição que gerou o título. As sentenças e acórdãos, por um lado, fazem parte dos títulos executivos judiciais e, por outro lado, os contratos e os títulos de crédito, entre outros, fazem parte dos títulos executivos extrajudiciais.

- Títulos executivos:
 - Judiciais: sentenças, acórdãos.
 - Extrajudiciais: títulos de crédito, contratos, certidões de dívida ativa.

Entretanto, como já analisado no presente estudo, essa classificação, ao colocar sob a denominação "títulos executivos extrajudiciais" figuras tão diferentes como os contratos e títulos de crédito de um lado e os documentos representativos de dívidas pública de outro, tem gerado uma série de confusões, inclusive permitindo que alguns teóricos entendam pela impossibilidade de protesto das certidões de dívida ativa, o que se pretende sanar com a presente classificação. Tais títulos só possuem em comum o fato de não serem oriundos de Tribunais.

Tal classificação apresenta sua importância, principalmente na análise de qual procedimento deverá ser adotado no caso de cobrança judicial dos títulos, havendo, em regra, o cumprimento de sentença para os títulos executivos judiciais e, para os títulos executivos extrajudiciais, a ação autônoma de execução.

Em regra, os títulos executivos extrajudiciais são oriundos de relações entre particulares, mas tal lógica é quebrada pelos títulos públicos representativos de dívida ativa, tais quais a Certidão de Dívida Ativa (CDA), as Certidões de Débito e Multa emitidas pelos Tribunais de Contas e também as condenações a obrigação de pagar proferidas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Tal realidade torna premente a necessidade de uma nova classificação dos títulos executivos, focando nos autores do título e no seu fundamento de validade para cobrança. Assim, propõe-se que os títulos executivos extrajudiciais sejam divididos em títulos executivos "particulares", categoria em que figurariam o contrato e os títulos de crédito, com destaque para o elemento da manifestação válida da vontade, e em títulos executivos "administrativos", categoria da qual fariam parte os títulos representativos de dívida ativa, com destaque para a presunção de legitimidade e de legalidade dos atos administrativos, podendo haver, de forma subsidiária, a manifestação da vontade, quando a Certidão de Dívida Ativa houver sido exarada em processo administrativo tributário iniciado pela confissão do contribuinte devedor (por exemplo, via a emissão, pelo devedor, da Guia de Informação e Apuração - GIA), caso em que o preenchimento de tal guia, em que o contribuinte confessa ser devido determinado valor a título de tributo, equivale, *mutatis mutandi*, à emissão de uma nota promissória ou de um cheque.

Esquemáticamente:

- Títulos executivos:
 - Judiciais: sentenças e acórdãos;
 - Administrativos:
 - Certidões de Dívida Ativa;
 - Certidões de Débito e Multa (Tribunais de Contas);
 - Condenações do Conselho Administrativo de Defesa Econômica;
 - Particulares:
 - Títulos de crédito;
 - Contratos;
 - Outros Documentos de Dívida.

Em relação aos títulos executivos judiciais, não há qualquer alteração na classificação, e seu fundamento de validade se encontra na fundamentação necessária de todas as decisões judiciais (artigo 93, IX, da Constituição da República), sob pena de nulidade da

decisão, bem como na necessária possibilidade de cumprimento forçado das decisões judiciais.

Já em relação aos títulos executivos "extrajudiciais", eles são divididos para mais bem se diferenciar os autores e os fundamentos de validade.

Os títulos executivos que se propõe chamar de particulares encontrarão seu fundamento de validade na manifestação válida da vontade, pela qual os particulares envolvidos no título de crédito ou no contrato ou em qualquer outro documento representativo de dívida voluntariamente contraída se vinculam àquela obrigação.

Tal manifestação válida de vontade, com certeza, não se encontra presente nos títulos executivos que se propõe chamar de "administrativos", sendo imprescindível verificar, então, qual seria o fundamento de validade de tais títulos hábil a ensejar a cobrança judicial ou extrajudicial do título, já que o autor, sem sombra de dúvida, é a Administração Pública (Fazenda Pública, Tribunais de Contas ou CADE).

Assim, o fundamento de validade de tais títulos se encontra na presunção de legalidade e de legitimidade de todos os atos administrativos, já que tanto a Certidão de Dívida Ativa quanto a Certidão de Débito e Multa e as condenações proferidas pelo CADE são atos administrativos proferidos após o regular processamento de procedimento administrativo, no qual obrigatoriamente foram disponibilizadas ao "devedor" as oportunidades de defesa previstas na lei reguladora de tal procedimento.

Esquemáticamente, tem-se:

Título Executivo	Autor(es)	Fundamento de validade
Judicial	Poder Judiciário	<ul style="list-style-type: none">• Necessária fundamentação das decisões judiciais.• Possibilidade de cumprimento forçado das decisões judiciais.• Oportunidades de defesa disponibilizadas aos "devedores".
Administrativo	Administração Pública	<ul style="list-style-type: none">• Presunção de legalidade e de legitimidade dos atos administrativos.• Oportunidades de defesa disponibilizadas aos "devedores".• Reconhecimento da dívida pelo particular, quando do preenchimento da Guia de Informação e Apuração (GIA) de alguns tributos.
Particular	Particulares	Manifestação válida da vontade.

Por fim, em relação à cobrança judicial, os títulos executivos judiciais serão cobrados, em regra, mediante procedimento de cumprimento de sentença, mas também podem ser cobrados mediante processo autônomo de execução, como ocorre, por exemplo, na Justiça do Trabalho e também nas sentenças condenatórias ao pagamento de alimentos.

Já os títulos executivos administrativos e particulares (extrajudiciais) serão cobrados sempre via processo autônomo de execução.

Entretanto, a cobrança não fica restrita apenas à via judicial, havendo também a possibilidade de cobrança extrajudicial de todos os títulos acima e pelos mesmos fundamentos retro.

Já é pacífico nos tribunais pátrios a possibilidade de protesto de decisões judiciais, nas quais a manifestação de vontade do devedor se dá apenas por intermédio dos instrumentos de defesa a ele disponibilizados durante o processo. Em regra, o condenado ao pagamento de quantia certa não se manifesta favoravelmente ao pagamento, até porque, se assim fosse, o processo judicial seria desnecessário.

Também é pacífica a possibilidade de protesto dos títulos executivos que se propõe chamar de particulares, com base na manifestação válida de vontade do devedor, que se vinculou voluntariamente àquela dívida.

Só ainda não é pacífica na jurisprudência a possibilidade de protesto dos títulos executivos "administrativos", apesar de o Superior Tribunal de Justiça ter se manifestado, ao final de 2013, de forma favorável ao protesto de Certidões de Dívida Ativa, modificando sua tradicional jurisprudência até então dominante. No Supremo Tribunal Federal, há uma ADI em curso sobre esse tema. Entretanto, a presunção de legalidade e de legitimidade dos atos administrativos, as oportunidades de defesa, nas quais o particular pode manifestar sua vontade, postas à disposição do "devedor", bem como a possibilidade de discussão judicial daquele título (Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário), nos permitem concluir pela possibilidade tanto da cobrança judicial, por intermédio de processo autônomo de execução, quanto da cobrança extrajudicial, destacando-se o protesto extrajudicial de tais títulos, pelos mesmos fundamentos.

6 CONCLUSÃO

Com base no presente trabalho, resta claro que a execução fiscal revela-se um instrumento extremamente obsoleto para a cobrança de dívidas públicas, exatamente por se basear na lógica processual tradicional em que se espera da parte faltosa o cumprimento da

obrigação determinada judicialmente, o que raramente ocorre na prática, e também porque as medidas coercitivas aplicáveis na execução fiscal têm-se demonstrado demasiadamente débeis para compelir o particular ao pagamento da dívida pública.

Paralelamente à execução fiscal, mais recentemente tem surgido outra possibilidade, que é o protesto extrajudicial de dívida ativa, instrumento que, como analisado no presente trabalho, possui enormes vantagens práticas e de resultado sobre a execução fiscal, demonstrando-se um instrumento muito mais célere, de custo significativamente inferior, de litigiosidade também sensivelmente inferior, mas que ainda tem sido pouco utilizado pelas Fazendas Públicas.

Não há qualquer sombra de dúvida quanto à maior eficiência do protesto notarial sobre a execução fiscal, mas ainda assim há vários operadores jurídicos que repelem a ideia de protesto extrajudicial de CDA, talvez porque a CDA é classificada como título executivo extrajudicial, junto de outros títulos que com ela nada têm em comum, a não ser o fato de não serem oriundas do Poder Judiciário.

Ao se dividir os títulos executivos extrajudiciais, conforme classificação proposta no capítulo anterior, explicitam-se as diferenças, permitindo-se analisar os fundamentos de validade da cobrança, judicial ou extrajudicial, das Certidões de Dívida Ativa, bem como de todos os títulos executivos "administrativos".

REFERÊNCIAS

ABREU, Helton de; EBERLE, Simone. Delineando o Perfil do Protesto Notarial em Minas Gerais. **AUTÊNTICA - Revista dos Notários e Registradores**, Belo Horizonte, 9. ed., p. 17-55, 2013.

ACRE. Tribunal de Justiça do Estado. **Apelação nº 292823320108010001AC**. Câmara Cível. 17 nov. 2011. Disponível em: <<http://esaj.tjac.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=18062&vlCaptcha=ETdRp>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O Protesto de CDA como Mecanismo alternativo de Cobrança de Créditos Tributários de pequena Monta no Estado de Minas Gerais. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, v. 211, p. 137-146, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 15. ed. São Paulo: Rideel, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.767**, de 27 de dezembro de 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.492**, de 10 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.421.500-PR. Relator: Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. j. 16 out. 2014. **DJe**, 28 out. 2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1357785&num_registro=201303907020&data=20141028&formato=PDF>. Acesso em: 25 mar. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº. 666.924-SP. Relator: Ministro Luiz Fux. j. 18 maio 2012. **DJe**, 21 maio 2012a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diariojusticaeletronico/pesquisardiarioeletronico.asp#>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral em Recurso Especial RE nº611.231 RG – SP. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Tribunal Pleno. j. 13 ago. 2010 **DJe**, 26 ago. 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613795>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

CARVALHO, Luiza de. Processo de execução fiscal custa em média R\$4,3 mil. **Agência CNJ de Notícias**. 21 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/56622-processo-de-execucao-fiscal-custa-em-media-r-43-mil>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) e CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal** - Relatório de Pesquisa. Brasília, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/887/1/livro_custounitario.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral de Justiça. **Provimento nº 260**, de 29 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/data/files/6B/A7/A3/1A/F883C410AAA133C4E81808A8/Provimento%20n%20260.CGJ.2013%20-%20Codigo%20de%20Normas%20-%20Extrajudicial.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado. Corregedoria Geral de Justiça. **Tabela de Emolumentos**. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal/processos/custas-emolumentos/menu-em-abas/detalhe-emolumentos-7.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2015.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça do Estado. Súmula nº. 38. Pleno. **DJ**, 22, 23 e 24 ago. 2000. Disponível em: <http://www.tjpb.jus.br/wp-content/uploads/legado/sumulas/38_4574_arq_arquivo.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2015.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado. Súmula nº. 22. Pleno. **DJ**, 03 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/sumula-organizada,tjsc-sumula-22,19268.html>>. Acesso em: 18 jan. 2015.

SÃO BERNARDO DO CAMPO - Secretaria de Finanças. Protesto de Certidões de Dívida Ativa: o caso da Prefeitura de São Bernardo do Campo. In: **II Encontro Estadual do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil**, Seccional Minas Gerais (IEPTB-MG). Belo Horizonte, 25 maio 2013. Disponível em: <http://www.ieptbmg.com.br/apresentacoes_e_arquivos_evento_2_encontro_IEPTBMG.htm>. Acesso em: 10 ago. 2013.