PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS N° 200910000045376

RELATOR	**:**	**CONSELHEIRA MORGANA DE ALMEIDA RICHA**
REQUERENTE	**:**	**CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
REQUERIDO	**:**	**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**
ASSUNTO	**:**	**REGULAMENTAÇÃO – PROTESTO DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA – FAZENDA PÚBLICA**

Ementa: CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. PROTESTO EXTRAJUDICIAL. CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. LEGALIDADE DO ATO EXPEDIDO.

Inexiste qualquer dispositivo legal ou regra que vede ou desautorize o protesto dos créditos inscritos em dívida ativa em momento prévio à propositura da ação judicial de execução, desde que observados os requisitos previstos na legislação correlata.

Reconhecimento da legalidade do ato normativo expedido pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Providências no qual a Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro encaminha a este Conselho cópia de normativo que regulamenta a possibilidade de protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa pela Fazenda Pública.

Esclarece que o estudo resultou de consulta apresentada pela Secretaria Estadual de Fazenda com a finalidade de "viabilizar a utilização de meios de cobrança que se mostrem seguros e que não dependam da estrutura do Poder Judiciário".

No parecer, acostado aos autos, o juiz de direito expressa que o "processo judicial não deve ser e não pode ser a única forma de composição dos conflitos de interesses no seio da sociedade". Destaca a necessidade de se facultar à Fazenda "o apontamento do título público a protesto antes de ingressar em Juízo com a ação executiva fiscal", em observância ao princípio da supremacia do interesse público.

É o relatório. Passo a votar.

Na análise vertente, a discussão está fulcrada em torno da legalidade do protesto

extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa por parte da Fazenda Pública. Diante do importante papel de órgão orientador da política judiciária nacional conferido ao Conselho Nacional de Justiça, verifica-se a relevância da matéria, que merece destaque perante este Plenário.

Para parte da doutrina e da jurisprudência brasileiras a impossibilidade em referência decorre da origem cambial do procedimento, considerada a previsão originária do tema em leis diversas que versavam sobre títulos de crédito e falência.

No entanto, o cenário legislativo adquiriu novo contorno com a edição da Lei n. 9.492/97, que transformou o enfoque restritivo do modelo, com a atribuição de moderno conceito ao protesto, definido, a partir de então, como *"ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em* ***títulos*** *e outros documentos de dívida."* A concepção vigente estendeu a possibilidade do protesto aos títulos executivos judiciais e extrajudiciais, o que conduz à conclusão indubitável de abrangência dos documentos previstos na lei processual, mormente porque dotados dos atributos de liquidez, certeza e exigibilidade.

Em complemento, o inciso VII do artigo 585 do Código de Processo Civil registra que a Certidão de Dívida Ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios constitui **título executivo extrajudicial**.

Embora, conforme destacado, a doutrina e a jurisprudência dos tribunais não sejam pacíficas no que se refere ao tema, inexiste qualquer dispositivo legal ou regra que restrinja a possibilidade de protesto aos títulos cambiais ou proibitiva/excepcionadora do registro dos créditos inscritos em dívida ativa em momento prévio à propositura da ação judicial de execução, desde que observe os requisitos previstos na legislação correlata.

A Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, em parecer normativo referente ao tema, assim argumentou: *"Que o intérprete não se deixe obnubilar por considerações sobre as origens do protesto, que o vinculam ao direito cambiário. (...) falta base para pretender que dito instituto permaneça eternamente agrilhoado ao berço, sem horizonte algum. Não será a primeira vez que uma figura jurídica originalmente concebida para viger num universo mais apertado terá seu espectro expandido com vistas ao entendimento de outras situações*

compatíveis com sua natureza, por força de necessidades ditadas pelo desenvolvimento das relações jurídicas e pelo próprio interesse social." (Parecer Normativo CGJ-SP 76/2005).

Walter Ceneviva, autor de obra que comenta a Lei dos Notários e dos Registradores, trata do tema: *"O protesto sempre e só tem origem em instrumento escrito no qual a dívida seja expressa e cuja existência se comprove com seu exame extrínseco (...). O instrumento será título (referindo-se ao previsto nas leis comerciais* ***ou processuais vigentes****) ou outro documento, no qual a dívida não apenas esteja caracterizada, mas de cuja verificação resulte a clara informação de seu descumprimento. A tutela de interesses públicos e privados corresponde ao reconhecimento legal da eficácia do protesto, tanto no campo do direito privado como no do direito público,* ***admitindo como credores e devedores os entes privados e os órgãos da Administração Pública direta e indireta, fundações e autarquias públicas.*** *Reconhece, outrossim, que, embora o serviço seja cumprido em caráter privado, envolve o interesse da Administração (...)." (grifos acrescidos)* (Ceneviva, Walter. Lei dos Notários e dos Registradores Comentada. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. pg. 92).

A possibilidade que se traz à tona não guarda qualquer correlação com o interesse de comprovação da inadimplência, tendo em vista que, nos termos supra mencionados, os créditos referidos são dotados de presunção de certeza e liquidez. O que se pretende *in casu* é o resultado decorrente do efeito indireto do protesto, que se traduz meio capaz de coibir o descumprimento da obrigação, ou seja, forma eficiente de compelir o devedor ao pagamento da dívida.

Nesta linha manifesta-se Eduardo Fortunato Bim em artigo publicado na Revista Dialética de Direito Tributário: *"De fato, o protesto extrajudicial não serve somente para comprovar a inadimplência ou descumprimento da obrigação; sua utilidade também é de estimular o devedor a saldar a dívida (...)."*(Bim, Eduardo Fortunato. *A juridicidade do Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa.* Revista Dialética de Direito Tributário. 2008).

Por fim, forçoso registrar que o Judiciário e a sociedade suplicam hoje por alternativas que registrem a possibilidade de redução da judicialização das demandas, por meios não convencionais. Impedir o protesto da Certidão de Dívida Ativa é de todo desarrazoado quando se verifica a estrutura atual do Poder e o crescente número de questões judicializadas. É preciso evoluir para encontrar novas saídas à redução da conflituosidade perante os órgãos judiciários,

raciocínio desenvolvido por Sílvio de Salvo Venosa: *"De há muito o sentido social e jurídico do protesto, mormente aquele denominado facultativo, deixou de ter o sentido unicamente histórico para o qual foi criado. Sabemos nós, juristas ou não, que o protesto funciona como fator psicológico para que a obrigação seja cumprida. Desse modo, a estratégia do protesto se insere no iter do credor para receber seu crédito, independentemente do sentido original consuetudinário do instituto. Trata-se, no mais das vezes, de mais uma tentativa extrajudicial em prol do recebimento do crédito. (...) Não pode, porém, o cultor do direito e o magistrado ignorar a realidade social. Esse aspecto não passa despercebido na atualidade. Para o magistrado Ermínio Amarildo Darold (2001:17) o protesto 'guarda, também, a relevante função de constranger legalmente o devedor do pagamento (...), evitando, assim, que todo e qualquer inadimplemento vislumbre na ação judicial a única providência formal possível."* (Venosa, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Contratos em Espécie*. 5ª ed, 2005, p. 496).

A autorização para o protesto nos casos em tela atende não somente ao interesse da Fazenda Pública, mas também ao interesse coletivo, considerando que é instrumento apto a inibir a inadimplência do devedor, além de contribuir para a redução do número de execuções fiscais ajuizadas, com vistas à melhoria da prestação jurisdicional e à preservação da garantia constitucional do acesso à Justiça.

Outrossim, constadado o interesse público do protesto e o fato de que o instrumento é condição menos gravosa ao credor, posição esta corroborada pelos doutrinadores favoráveis à medida. O protesto possibilita ao devedor a quitação ou o parcelamento da dívida, as custas são certamente inferiores às judiciais, bem assim não há penhora de bens tal como ocorre nas execuções fiscais.

Diante do exposto, conheço da medida apresentada para reconhecer a legalidade da norma expedida pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Brasília, 22 de abril de 2010.

Conselheira MORGANA RICHA
Relatora