

RECURSO ESPECIAL Nº 1.430.442 - ES (2014/0009855-4)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : DALL'ORTO DALVI E COMPANHIA LTDA
ADVOGADO : RAFAEL DALVI ALVES E OUTRO(S)
RECORRIDO : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORES : CARLA GIOVANNOTTI DORSCH
CEZAR PONTES CLARK E OUTRO(S)

EMENTA

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL.
EXECUÇÃO FISCAL. CDA. PROTESTO. POSSIBILIDADE.
NOVEL ENTENDIMENTO DO STJ. RESP 1126515/PR.
RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.

DECISÃO

Vistos.

Cuida-se de recurso especial interposto por DALL'ORTO DALVI E COMPANHIA LTDA., com fundamento no art. 105, inciso III, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo.

O julgado negou provimento ao recurso de agravo de instrumento da recorrente nos termos da seguinte ementa (fl. 86, e-STJ):

"AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO ORDINÁRIA - CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA - PROTESTO DE TÍTULO - ADMISSIBILIDADE - RECURSO IMPROVIDO.

1. É verdade que a Lei nº 6.830/80, que dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública, prevê a ação de execução fiscal como o meio mais comum para tal finalidade. Apesar disso, não há qualquer impedimento para que ela a leve protesto a certidão de dívida ativa, por falta de pagamento, mesmo gozando o título da presunção de liquidez e certeza (art. 204 do CTN).

2. A Lei de Protesto (Lei nº 9.492/97), com as alterações introduzidas pela Lei nº 12.767/2012, permitiu aos Tabeliães de Protestos a lavratura e o registro do protesto de títulos e outros documentos de dívida, dentre os quais também estariam aqueles originados unilateralmente pela Fazenda Pública.

3. Recurso ao qual nega-se provimento."

Superior Tribunal de Justiça

Sem embargos de declaração.

No presente recurso especial, a recorrente alega que o acórdão estadual contrariou as disposições contidas no art. 204 do CTN, ao passo que aponta divergência jurisprudencial com arestos desta Corte.

Sustenta, em síntese, que *"o art. 204 do CTN prevê que a dívida regularmente inscrita goza de presunção relativa de liquidez e certeza, sendo desnecessária qualquer outra providência por parte do Fisco para a cobrança de seu crédito. Na verdade, a utilização do protesto pelo Estado tem o único condão de coagir o contribuinte ao pagamento do tributo, suprimindo-lhe o devido processo legal, pois, sabidamente, as atividades empresariais sofrem intensa restrição toda vez que um título é protestado contra a empresa"* (fl. 102, e-STJ).

Apresentadas as contrarrazões (fls. 122/163, e-STJ), sobreveio o juízo de admissibilidade positivo da instância de origem (fls. 167/172, e-STJ).

É, no essencial, o relatório.

Não merecem prosperar as alegações da recorrente.

Discute-se nos autos a possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial (art. 586, VIII, do CPC) que aparelha a Execução Fiscal, nos termos do art. 1º da Lei 9.492/97.

A jurisprudência do STJ era pacífica ao considerar que existia falta de interesse do ente público em levar a Certidão de Dívida Ativa a protesto. Entendia-se que a CDA era um título que gozava de certeza e liquidez, servindo de prova pré-constituída dispensando outros meios de prova que demonstrassem a impontualidade e o inadimplemento do contribuinte.

Todavia, tal entendimento foi superado com o julgamento pela Segunda Turma do REsp 1126515/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 16/12/2013.

Na ocasião, ficou consolidado que, dada *"a natureza bifronte do protesto, não é dado ao Poder Judiciário substituir-se à Administração para eleger, sob o enfoque da necessidade (utilidade ou conveniência), as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública"*.

Ademais, a *"possibilidade do protesto da CDA não implica ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante provocação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a protesto"*.

Superior Tribunal de Justiça

A propósito, a ementa do referido julgado:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PROTESTO DE CDA. LEI 9.492/1997. INTERPRETAÇÃO CONTEXTUAL COM A DINÂMICA MODERNA DAS RELAÇÕES SOCIAIS E O "II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO". SUPERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

1. Trata-se de Recurso Especial que discute, à luz do art. 1º da Lei 9.492/1997, a possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial (art. 586, VIII, do CPC) que aparelha a Execução Fiscal, regida pela Lei 6.830/1980.

2. Merece destaque a publicação da Lei 12.767/2012, que promoveu a inclusão do parágrafo único no art. 1º da Lei 9.492/1997, para expressamente consignar que estão incluídas "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".

3. Não bastasse isso, mostra-se imperiosa a superação da orientação jurisprudencial do STJ a respeito da questão.

4. No regime instituído pelo art. 1º da Lei 9.492/1997, o protesto, instituto bifronte que representa, de um lado, instrumento para constituir o devedor em mora e provar a inadimplência, e, de outro, modalidade alternativa para cobrança de dívida, foi ampliado, desvinculando-se dos títulos estritamente cambiariformes para abranger todos e quaisquer "títulos ou documentos de dívida". Ao contrário do afirmado pelo Tribunal de origem, portanto, o atual regime jurídico do protesto não é vinculado exclusivamente aos títulos cambiais.

5. Nesse sentido, tanto o STJ (RESP 750805/RS) como a Justiça do Trabalho possuem precedentes que autorizam o protesto, por exemplo, de decisões judiciais condenatórias, líquidas e certas, transitadas em julgado.

6. Dada a natureza bifronte do protesto, não é dado ao Poder Judiciário substituir-se à Administração para eleger, sob o enfoque da necessidade (utilidade ou conveniência), as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública.

7. Cabe ao Judiciário, isto sim, examinar o tema controvertido sob espectro jurídico, ou seja, quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nada mais. A manifestação sobre essa relevante matéria, com base na valoração da necessidade e pertinência desse instrumento extrajudicial de cobrança de dívida, carece de legitimação, por romper com os

Superior Tribunal de Justiça

princípios da independência dos poderes (art. 2º da CF/1988) e da imparcialidade.

8. São falaciosos os argumentos de que o ordenamento jurídico (Lei 6.830/1980) já instituiu mecanismo para a recuperação do crédito fiscal e de que o sujeito passivo não participou da constituição do crédito.

9. A Lei das Execuções Fiscais disciplina exclusivamente a cobrança judicial da dívida ativa, e não autoriza, por si, a insustentável conclusão de que veda, em caráter permanente, a instituição, ou utilização, de mecanismos de cobrança extrajudicial.

10. A defesa da tese de impossibilidade do protesto seria razoável apenas se versasse sobre o "Auto de Lançamento", esse sim procedimento unilateral dotado de eficácia para imputar débito ao sujeito passivo.

11. A inscrição em dívida ativa, de onde se origina a posterior extração da Certidão que poderá ser levada a protesto, decorre ou do exaurimento da instância administrativa (onde foi possível impugnar o lançamento e interpor recursos administrativos) ou de documento de confissão de dívida, apresentado pelo próprio devedor (e.g., DCTF, GIA, Termo de Confissão para adesão ao parcelamento, etc.).

12. O sujeito passivo, portanto, não pode alegar que houve "surpresa" ou "abuso de poder" na extração da CDA, uma vez que esta pressupõe sua participação na apuração do débito. Note-se, aliás, que o preenchimento e entrega da DCTF ou GIA (documentos de confissão de dívida) corresponde integralmente ao ato do emitente de cheque, nota promissória ou letra de câmbio.

13. A possibilidade do protesto da CDA não implica ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante provocação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a protesto.

14. A Lei 9.492/1997 deve ser interpretada em conjunto com o contexto histórico e social. De acordo com o "II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo", definiu-se como meta específica para dar agilidade e efetividade à prestação jurisdicional a "revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo".

15. Nesse sentido, o CNJ considerou que estão conformes com o princípio da legalidade normas expedidas pelas Corregedorias de Justiça dos Estados do Rio de Janeiro e de Goiás que, respectivamente, orientam seus órgãos a providenciar

Superior Tribunal de Justiça

e admitir o protesto de CDA e de sentenças condenatórias transitadas em julgado, relacionadas às obrigações alimentares.

16. *A interpretação contextualizada da Lei 9.492/1997 representa medida que corrobora a tendência moderna de intersecção dos regimes jurídicos próprios do Direito Público e Privado. A todo instante vem crescendo a publicização do Direito Privado (iniciada, exemplificativamente, com a limitação do direito de propriedade, outrora valor absoluto, ao cumprimento de sua função social) e, por outro lado, a privatização do Direito Público (por exemplo, com a incorporação - naturalmente adaptada às peculiaridades existentes - de conceitos e institutos jurídicos e extrajurídicos aplicados outrora apenas aos sujeitos de Direito Privado, como, e.g., a utilização de sistemas de gerenciamento e controle de eficiência na prestação de serviços).*

17. *Recurso Especial provido, com superação da jurisprudência do STJ."*

(REsp 1.126.515/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 3/12/2013, DJe 16/12/2013.)

Observa-se, ainda, que a Lei 12.767/2012, que introduziu o parágrafo único no art. 1º da Lei 9.492/1997, expressamente consignou que estão incluídas *"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"*.

Como se vê, há expressa previsão de legal possibilitando o protesto das Certidões de Dívida Ativa. Dessa forma, mantenho o acórdão recorrido por estar em conformidade com o novel entendimento desta Corte.

Ante o exposto, com fundamento no art. 557, *caput*, do CPC, nego provimento ao recurso especial.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 05 de fevereiro de 2014.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator