

O PROTESTO EXTRAJUDICIAL DAS CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA E SUA APTIDÃO DE INTERROMPER A PRESCRIÇÃO TRIBUTÁRIA

CARVALHO, Sabrine^a ; CARVALHO, Úrssulla Rodrigues^b

^a Bacharel em Direito - UNIFAGOC

^b Graduada em Direito - UFV. Graduada em História - FIC. Pós-graduada em Direito Público - PUC



^a sabrinemazzala@hotmail.com

^b ursulla.carvalho@unifagoc.edu

RESUMO

O protesto extrajudicial é um ato formal e solene, o qual tem o condão de provar a inadimplência e o descumprimento da obrigação tributária originada pelo contribuinte devedor, por títulos e por outros documentos de dívida, estando 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. O presente estudo tem por objetivo apresentar e fazer uma análise acerca das jurisprudências dos Tribunais Estaduais e Tribunais Federais no tocante à possibilidade ou não de o protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa interromper a prescrição tributária, a qual está disposta no caput do artigo 174 do Código Tributário Nacional e, ademais, analisar as jurisprudências dos Tribunais Superiores no que tange à constitucionalidade e a legalidade do referido instituto. Além disso, buscou-se conceituar dívida ativa da fazenda pública, dívida ativa tributária e não tributária, Certidão de Dívida Ativa e protesto extrajudicial, sendo necessário analisar as causas interruptivas da prescrição, constantes no parágrafo único do artigo 174 do Código Tributário Nacional.

Palavras-chave: Dívida ativa. Certidão de dívida ativa. Protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa. Interrupção do prazo prescricional.

INTRODUÇÃO

O protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa, cujo determinado ato está disposto no parágrafo único do artigo 1º da Lei 9.492/1997 (BRASIL, 1997), é um assunto recente, visto que tão somente no dia 09/11/2016, ao apreciar a ADI 5.135 (STF, 2016), o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou ser esse um mecanismo constitucional e legítimo.

Sendo assim, o artigo 174 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) dispõe sobre o prazo da prescrição para a cobrança do crédito tributário e as causas de interrupção da prescrição. Destarte, o artigo 146, III, alínea b, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) disciplina que cabe à Lei Complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária no que se refere à prescrição tributária.

O presente artigo justifica-se pela necessidade de contribuir com um atual debate jurídico, visto que não há unanimidade na doutrina e na jurisprudência brasileira, uma vez que não existe previsão legal a respeito de o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa interromper ou não o prazo prescricional para exigir o crédito tributário. Portanto, este estudo trará contribuições relevantes para o Direito, tais como ideias e teses jurídicas

acerca do tema.

Nesse diapasão, visto que não há unanimidade sobre o referido tema e, uma vez que o rol do parágrafo único do artigo 174 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) não aborda, de forma objetiva e clara, se o protesto extrajudicial é uma forma de interrupção da prescrição, o problema de pesquisa proposto é avaliar se o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa tem ou não a aptidão de interromper o prazo prescricional para a cobrança do crédito tributário, nos termos do parágrafo único do artigo 174 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966).

Assim sendo, como hipótese, apresenta-se: o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa não tem o condão de interromper o prazo prescricional para exigir o crédito tributário, visto que o instituto não está previsto no rol do parágrafo único do artigo 174 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) como causa interruptiva do prazo prescricional.

Desse modo, o objetivo geral do presente estudo é analisar o instituto do protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa. Os objetivos específicos deste trabalho são: analisar o instituto do protesto extrajudicial e suas aplicações no Direito Tributário; estudar o documento da Certidão de Dívida Ativa e seus requisitos; e analisar o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa, assim como definir sua constitucionalidade e legitimidade no Direito.

Para a execução deste trabalho, o método utilizado é o qualitativo, através da análise de conceitos doutrinários. Com a finalidade de obter dados para a pesquisa, foram feitas pesquisas bibliográficas visando fazer um estudo das bases teóricas sobre o tema.

No que se refere à pesquisa exploratória, foram lidos os julgados referentes ao assunto, através do site dos respectivos órgãos colegiados dos Tribunais Estaduais, Tribunais Federais e Tribunais Superiores, tendo como ponto de pesquisa no site do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais “Protesto extrajudicial não interrompe a prescrição” e no site do Tribunal Regional Federal da 3^a Região “Protesto extrajudicial da CDA – interrupção da prescrição”, com o objetivo de analisar e entender o posicionamento majoritário acerca do tema.

DÍVIDA ATIVA DA FAZENDA PÚBLICA

Conceito

As definições de dívida ativa presentes tanto na doutrina jurídica quanto na legislação apresentam uma grande semelhança. Isso se deve ao fato de que existe um entendimento similar entre os diferentes atores inseridos dentro do contexto do direito tributário e suas áreas de atuação. É possível notar, entretanto, que, apesar dessa semelhança supracitada, que poderia representar um obstáculo para maiores discussões na temática, há um certo grau de complementariedade entre os diversos conceitos

que muito auxiliou e ainda contribui com a construção de maior clareza e robustez nos conceitos relacionados ao tema.

No âmbito da doutrina jurídica é possível destacar diversos autores que auxiliam na construção do conceito. Consoante preleciona Cassone (2016), provém do crédito tributário, o qual a Fazenda Pública possui contra o devedor, a dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Sabbag (2019) complementa o entendimento anterior, considerando também os créditos de natureza não tributária como integrantes da dívida ativa, ou seja, para ele, a dívida ativa representa todos os valores que a Fazenda Pública tem para receber do sujeito passivo, independentemente da natureza do crédito.

A legislação brasileira apresenta um detalhamento mais amplo acerca do conceito, o que pode ser visto na Lei 6.830 de 1980 (Lei de Execução Fiscal) em seu artigo 2º, §§ 1º e 2º¹.

Assim sendo, de acordo com o § 2º do artigo supracitado, fazem parte da dívida ativa todos os encargos previstos nas leis e nos contratos celebrados pela Administração Pública. Essa definição é a mais completa existente na legislação atual. Para a diferenciação entre a dívida ativa tributária e a não tributária, é necessário recorrer a outras fontes, que serão abordadas no próximo item.

Dívida Ativa tributária e não tributária

Conforme visto anteriormente, o artigo 2º da Lei 6.830/1980 dispõe que constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como sendo tributária e não tributária (BRASIL, 1980). Isto posto, o artigo 201 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) conceitua a dívida ativa tributária².

Nesses termos, Marilei Fortuna Godoi (2015, p. 36) assevera que “a dívida ativa tributária tem origem em crédito tributário não honrado pelo sujeito passivo no prazo fixado para o seu pagamento, inscrito no órgão administrativo competente”. Godoi (2015) complementa que, para a melhor doutrina, a dívida ativa tributária é originada por impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais e empréstimos compulsórios, os quais são espécies tributárias previstas no ordenamento jurídico brasileiro.

Destarte, “a dívida ativa tributária pode ser entendida como um crédito público originado pelo não pagamento de um determinado tributo pelo sujeito passivo, no prazo fixado pela norma regente da exação, constituída em procedimento prévio e disciplinada

1 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. § 1º - Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública. § 2º - A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato. (BRASIL, 1980).

2 Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular. (BRASIL, 1966).

por lei" (GODOI, 2015, p. 37). Em contrapartida, a dívida ativa não tributária é constituída por:

Crédito que não possui natureza tributária, inscrita pelo setor administrativo legalmente competente para execução do ato, após a devida apuração na forma prevista em lei, cuja origem decorre do exercício do poder de império, na modalidade de poder de polícia, ou de atividade legalmente conferida à autoridade de direito público. (GODOI, 2015, p. 37).

Desse modo, de acordo com o entendimento supracitado de Godoi (2015), a dívida ativa não tributária é proveniente de créditos que não possuem natureza tributária e deve ser devidamente inscrita pelo setor administrativo da Administração Pública.

Sabbag (2019) traz uma definição mais ampla sobre dívida ativa, abrangendo a dívida ativa tributária e a não tributária, nos seguintes termos:

A dívida ativa não tributária representa os créditos a que faz jus a Fazenda Pública, tais como originários de foros, laudêmios, aluguéis, preços públicos, indenizações, além de outros. Por sua vez, a dívida ativa tributária refere-se a tributos, seus adicionais e multas decorrentes do seu não pagamento. (SABBAG, 2019, p. 1184) (grifos do autor).

Logo, a dívida ativa tributária origina-se pelo não adimplemento de determinado tributo, enquanto a dívida ativa não tributária decorre de créditos que a Fazenda Pública tem o direito de receber e, para tal, necessita de ser inscrita pelo setor administrativo competente para a propositura da ação judicial de cobrança.

Termo de inscrição em Dívida Ativa

Determinado tributo, quando não pago pelo contribuinte dentro do prazo estipulado pela Administração Pública, é denominado "dívida ativa". Ocorre que, para cobrar tal débito, a Fazenda Pública tem que fazer a inscrição do crédito em dívida ativa. Após a inscrição do crédito tributário em dívida ativa, a Fazenda Pública promove o Termo de Inscrição em Dívida Ativa, o qual, conforme Paulsen (2014), é um documento que comprova e formaliza a inclusão da dívida do sujeito passivo no cadastro de Dívida Ativa.

Sabbag (2019), em sua obra, explica como ocorre a inscrição do crédito tributário em dívida ativa, ipsis verbis:

A inscrição do crédito tributário em dívida ativa ocorre pelo inadimplemento da obrigação tributária nascida com o fato gerador. Isso quer dizer que o crédito tributário não suspenso, não extinto ou não excluído, poderá, como resposta à necessidade de cobrança judicial do sujeito ativo, ser inscrito em dívida ativa. (SABBAG, 2019, p. 1185).

Assim sendo, após o devedor deixar de cumprir com sua obrigação de pagar o débito, o crédito tributário não pago será inscrito em dívida ativa, podendo ser executado pela Fazenda Pública.

O procedimento de inscrição em dívida ativa encontra previsão no artigo 2º, §3º, da Lei 6.830/1980 (BRASIL, 1980)³.

De acordo com o artigo supracitado, a inscrição do crédito tributário em dívida ativa é realizada pelo órgão competente; por exemplo, se for um débito que tenha como sujeito ativo a União, o órgão competente para inscrever o crédito tributário em dívida ativa é a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, conforme previsão do artigo 22, § 1º, do Decreto-Lei nº 147/1967 (BRASIL, 1967)⁴.

Desse modo, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional irá inscrever o crédito tributário em dívida ativa após as repartições públicas competentes encaminharem os procedimentos administrativos referentes às dívidas originadas pelo não adimplemento por parte do devedor.

Preconiza Sabbag (2019) que, após a inscrição do débito em dívida ativa, a qual é realizada pelo órgão competente, cujo objetivo principal é formalizar a inclusão do débito no cadastro de Dívida Ativa, a Fazenda Pública está apta a propor a ação judicial de cobrança, denominada Ação de Execução Fiscal, cujo procedimento está disposto na Lei 6.830/1980 (BRASIL, 1980).

O Termo de Inscrição em Dívida Ativa está disciplinado no artigo 2º, § 5º, incisos I ao VI, da Lei 6.830/1980 (BRASIL, 1980) e no artigo 202, incisos I ao V, do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966)⁵.

Com base no artigo supramencionado, o Termo de Inscrição em Dívida Ativa tem que indicar, obrigatoriamente, as informações contidas nos referidos incisos, como meio de individualizar a pessoa física ou jurídica que é sujeito passivo da relação jurídico-tributária. Em capítulo próprio, analisaremos com mais profundidade os requisitos

3 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. § 3º - A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo. (BRASIL, 1980).

4 Art. 22. Dentro de noventa dias da data em que se tornarem findos os processos ou outros expedientes administrativos, pelo transcurso do prazo fixado em lei, regulamento, portaria, intimação ou notificação, para o recolhimento do débito para com a União, de natureza tributária ou não tributária, as repartições públicas competentes, sob pena de responsabilidade dos seus dirigentes, são obrigadas a encaminha-los à Procuradoria da Fazenda Nacional da respectiva unidade federativa, para efeito de inscrição e cobrança amigável ou judicial das dívidas deles originadas, após a apuração de sua liquidez e certeza. § 1º Recebendo o processo, por distribuição, o Procurador da Fazenda Nacional examinará detidamente a parte formal e, verificada a inexistência de falhas ou irregularidades que possam infirmar o executivo fiscal, mandará proceder à inscrição da dívida ativa nos registros próprios, observadas as normas regimentais e as instruções que venham a ser expedidas pelo Procurador-Geral, extraindo-se, ato contínuo, a certidão que, por élle subscrita, será encaminhada ao competente órgão do Ministério Público, para início da execução judicial. (grifos inseridos) (BRASIL, 1967).

5 Art. 2º (...) § 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter: I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros; II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato; III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida; IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo; V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida. (BRASIL, 1980).

Art. 202. O termo de inscrição da dívida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente: I - o nome do devedor e, sendo caso, o dos co-responsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um e de outros; II - a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos; III - a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado; IV - a data em que foi inscrita; V - sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito. Parágrafo único. A certidão conterá, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha da inscrição. (BRASIL, 1966).

dispostos nos referidos incisos, uma vez que são semelhantes aos requisitos da Certidão de Dívida Ativa.

Sacha Calmon Navarro Coêlho, ao analisar o artigo 202 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), dispõe que são “requisitos procedimentais, cuja desobediência implica a nulidade formal do título executivo da Fazenda Pública – ubi commodo, ibi incommodo” (2008, p. 891).

Prescrição tributária e suas causas de interrupção

A prescrição tributária está disciplinada no caput do artigo 174 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), que dispõe que prescreve em 5 (cinco) anos a ação de cobrança do crédito tributário, sendo que determinada prescrição começará a contar da data da constituição definitiva do crédito tributário, a qual, consoante aduz Sacha Calmon Navarro Coêlho (2008, p. 834) “devemos entendê-la como sendo aquela em que o lançamento tornou-se definitivo, insusceptível de modificação pelos órgãos incumbidos de fazê-lo”⁶.

Desse modo, a Fazenda Pública terá o prazo de 5 (cinco) anos para ajuizar a referida Ação de Cobrança Judicial.

A prescrição é conceituada como um fato jurídico, o qual designa que o direito subjetivo para ajuizar a devida Ação de Execução Fiscal foi extinto. O referido instituto manifesta-se como sendo de direito processual, quando este está veiculado à perda do direito da ação e atribuído à proteção de um determinado direito subjetivo, resultando na extinção da força executória do credor, motivado por sua inoperância (SABBAG, 2019). Desse modo, a prescrição significa a perda do direito subjetivo, o qual está relacionado com a propositura da referida Ação de Execução Fiscal.

Em contrapartida, o autor Daniel Amorim Assumpção Neves (2017) define que o instituto da prescrição é de direito material.

São de direito material os fenômenos jurídicos tratados no art. 487, II, do Novo CPC, sendo, tanto a prescrição quanto a decadência, previstas no Código Civil e em leis extravagantes de direito material. Referem-se a limitações temporais para a arguição perante o Poder Judiciário de tutela de um direito material, com o objetivo de resguardar a segurança de situações jurídicas já estabelecidas. (NEVES, 2017, p. 838).

Nesse sentido, de acordo com Neves (2017), a prescrição é uma figura de direito material, a qual se refere a limitações temporais para arguição perante o Poder Judiciário de tutela de um determinado direito material, objetivando resguardar a segurança de situações jurídicas estabelecidas.

Os doutrinadores Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2017), sobre a prescrição em matéria tributária, ressaltam:

⁶ Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva. (BRASIL, 1966).

Em face do que contempla o art. 146, III, b, da Carta Constitucional (em conjuminância com o art. 35, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), a prescrição do crédito tributário é matéria submetida à lei complementar, no particular o Código Tributário Nacional, afastada a incidência das regras do Código Civil. (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 764) (grifo inserido).

Nesse sentido, a prescrição em matéria tributária é reservada à Lei Complementar, sendo competente para tratar do referido assunto o Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), o qual foi recepcionado pela Constituição Federal com status de Lei Complementar.

Para Carlos Roberto Gonçalves (2016, p.522), "o instituto da prescrição é necessário, para que haja tranquilidade na ordem jurídica, pela consolidação de todos os direitos". Determinado entendimento é coerente, uma vez que a prescrição organiza o mundo jurídico e certifica um determinado prazo para os atos processuais serem realizados.

Consoante prelecionam os doutrinadores Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho (2019), a prescrição não atinge o direito de ação, que sempre existirá, e sim a pretensão que surge do direito material. De acordo com os referidos autores, "pretensão" se entende por:

Expressão utilizada para caracterizar o poder de exigir de outrem, coercitivamente, o cumprimento de um dever jurídico, vale dizer, é o poder de exigir a submissão de um interesse subordinado (do devedor da prestação) a um interesse subordinante (do credor da prestação) amparado pelo ordenamento jurídico. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019, p. 221).

Desse modo, a pretensão é o direito de exigir de outrem o cumprimento de um dever jurídico, de forma coercitiva.

Conforme o artigo 156, V, do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), a prescrição é uma causa de extinção do crédito tributário⁷.

Sendo assim, a prescrição é uma causa que extingue o crédito tributário, por meio do decurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos; consequentemente, a Fazenda Pública não poderá cobrá-lo.

Definido o conceito de prescrição, cumpre analisar as causas interruptivas da prescrição, dispostas nos incisos I a IV do parágrafo único do artigo 174 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966)⁸.

O inciso I dispõe que o despacho do juiz que ordenar a citação em processo de execução fiscal é uma causa interruptiva da prescrição. Explica Sabbag (2019) que a causa interruptiva citada foi inserida pela Lei Complementar nº 118/2005 (BRASIL, 2005); tal alteração visou à adequação do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) à Lei de Execução Fiscal (BRASIL, 1980), a qual, em seu artigo 8º, §2º, estabelece que o despacho

7 Art. 156. Extinguem o crédito tributário: (...) V - a prescrição e a decadência; (BRASIL, 1966).

8 Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva. Parágrafo único. A prescrição se interrompe: I - pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; II - pelo protesto judicial; III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor; IV - por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor. (BRASIL, 1966).

do Juiz é uma causa interruptiva da prescrição, quando este ordenar a citação. Ainda conforme Sabbag (2019), a referida alteração concedeu proteção ao Fisco, uma vez que a ordem de citação ordenada pelo juiz tem o condão de interromper a prescrição, não importando o tempo gasto para cumprir a citação.

O inciso II aduz que o protesto judicial interrompe a prescrição. Segundo Sabbag (2019), o protesto judicial, o qual é um procedimento especial e cautelar, deve ser requerido ao Juiz, entretanto deve ser ordenado por este e finalizado pela notificação do devedor. O referido doutrinador conclui que, "à luz do crédito tributário, o protesto judicial somente se justifica na hipótese de a Fazenda estar impossibilitada de ajuizar a execução fiscal, diante da iminência do término do prazo prescricional" (SABBAG, 2019, p. 1024).

O inciso III dispõe que qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor é causa interruptiva da prescrição. Eduardo Sabbag (2019, p. 1024), ao comentar sobre o referido inciso, entende que este "parece ter feito menção às interpelações, notificações ou intimações judiciais - atos que poderiam se traduzir na intenção do credor em receber o pagamento do tributo" e explica que o inciso em análise abrange o protesto judicial, o qual foi citado no inciso anterior.

Por fim, o inciso IV aduz que qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importa em reconhecimento do débito pelo devedor, é causa interruptiva. Os doutrinadores Eduardo Sabbag (2019) e Ricardo Alexandre (2015), ao deliberarem sobre o inciso IV, têm um entendimento semelhante, uma vez que concordam que a disposição contida no inciso supracitado é a única hipótese de interrupção da prescrição que ocorre por iniciativa, exclusivamente, do devedor e também é a única situação que ocorre na esfera administrativa, ou seja, de forma extrajudicial. O ato inequívoco ocorre por carta ou petição do devedor, declaração escrita, requerimento reconhecendo o débito e pedindo compensação ou em pedido de parcelamento do débito, entre outras circunstâncias (SABBAG, 2019).

O rol do parágrafo único do artigo 174 do Código Tributário Nacional é considerado exemplificativo ou taxativo?

No ramo do Direito, muito se analisa acerca das disposições elencadas nos artigos de leis, decretos, medidas provisórias, entre outras espécies normativas. Desse modo, o rol dos artigos é classificado em exemplificativo ou taxativo. O rol exemplificativo é aquele que apenas cita alguns elementos sobre determinado assunto, sendo necessário fazer uma interpretação extensiva sobre o referido assunto, ou seja, devendo buscar em outras fontes jurídicas a circunstância prevista. O rol taxativo é aquele composto por elementos precisos, não se admitindo interpretações extensivas, de modo que a lei já dispõe, de forma determinada, sobre o assunto a que ela se refere.

O entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, ao julgar a Apelação Cível (2014) abaixo colacionada, é de que as causas interruptivas da prescrição,

previstas no rol do parágrafo único do artigo 174 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), são taxativas⁹.

Por conseguinte, o rol do parágrafo único do artigo 174 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) é considerado um rol taxativo em obediência à regra disposta no artigo 146, III, alínea b, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o qual dispõe que cabe à Lei Complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre prescrição tributária.

Assim sendo, as causas interruptivas da prescrição estão elencadas somente no referido artigo do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), sendo esse a única norma competente, na legislação brasileira atual, para dispor sobre o assunto, uma vez que foi recepcionado pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) com status de Lei Complementar.

CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA

Conceito

A Certidão de Dívida Ativa é o documento que comprova a certeza e a liquidez do crédito tributário exigido, o qual irá fundamentar o ajuizamento da Ação de Execução Fiscal, disciplinada pela Lei 6.830/1980 (BRASIL, 1980). O documento em análise é conceituado como um título executivo extrajudicial, conforme disposto no artigo 784, IX, do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015)¹⁰.

Destarte, destaca-se que a Certidão de Dívida Ativa é um documento extrajudicial, visto que é elaborada pelo credor do crédito tributário, ou seja, de acordo com a sua vontade, para fundamentar a Ação de Execução Fiscal para a cobrança da dívida.

A Fazenda Pública, para gerar a Certidão de Dívida Ativa, deve seguir um procedimento, o qual se inicia com a dívida ativa, que deve ser inscrita na dívida ativa pelo setor administrativo competente; subsequentemente, é originado o termo de inscrição em dívida ativa e, finalmente, é gerada a Certidão de Dívida Ativa.

Sacha Calmon Navarro Coêlho (2008) explica o referido procedimento:

Formalizado o crédito, discutido ou não na esfera administrativa, este se torna definitivo. Em seguida, o sujeito passivo é intimado a pagar por decisão ou lei (*dies interpellat pro homine*).

9 APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. PREScriÇÃO. MUNICÍPIO DE RESENDE. 1. A Lei nº 11.280/06, alterando o § 5º do artigo 219 do CPC, autoriza ao Juiz que pronuncie, de ofício, a prescrição. Assim, o reconhecimento da prescrição, sem a oitiva da Fazenda Pública, não implica violação ao princípio do contraditório, uma vez que o artigo 1º da Lei 6.830/80 autoriza a aplicação subsidiária do CPC ao executivo fiscal. Precedentes no TJ/RJ. 2. Aplicável o verbete sumular 397 do STJ, por se tratar de execução de crédito tributário referente à cobrança de IPTU, segundo o qual “O contribuinte do IPTU é notificado do lançamento pelo envio do carnê ao seu endereço”, o que ocorre no início do exercício cobrado. Precedente do STJ. 3. A inscrição em dívida ativa é irrelevante para o fim de constituição do crédito tributário, pois mero procedimento administrativo, não integrante do rol taxativo do artigo 174, parágrafo único, do CTN. Precedente do STJ. 4. A constituição regular do crédito ocorreu em 2003 e a demanda só foi proposta em outubro de 2012. Assim, a pretensão do Município já estava prescrita antes mesmo do ajuizamento da ação, visto que decorridos mais de cinco anos. 5. Recurso que não segue. (TJRJ - Apelação Cível 0001292-65.2009.8.19.0045, Relator: Desembargador José Carlos Paes, 14ª CÂMARA CÍVEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Data de Julgamento: 19/08/2014, Data de Publicação: 21/08/2014) (sem grifo no original) (RIO DE JANEIRO, 2014).

10 Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais: (...) IX - a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei; (BRASIL, 2015).

Transposto o dies ad quem sem adimplemento, o crédito tributário é inscrito em dívida ativa e passa a constituir dívida ativa tributária capaz de ensejar a ação de execução fiscal, pois a certidão de dívida ativa é título executivo extrajudicial, a teor do CPC. (COÊLHO, 2008, p. 890).

Por conseguinte, o referido procedimento necessita ser seguido para a Fazenda Pública gerar a Certidão de Dívida Ativa, documento esse que irá fundamentar a Ação de Execução Fiscal.

Requisitos obrigatórios

O documento da Certidão de Dívida Ativa deve apresentar requisitos, que são obrigatórios, os quais estão dispostos no artigo 202, incisos I, II, III, IV e V e parágrafo único do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966). Destaca-se que os referidos incisos dizem respeito aos requisitos do Termo de Inscrição em Dívida Ativa, mas o parágrafo único do artigo supracitado ressalta que determinados requisitos também se aplicam ao documento da Certidão de Dívida Ativa¹¹.

Destarte, aplicam-se os mesmos requisitos obrigatórios do Termo de Inscrição em Dívida Ativa ao documento de Certidão de Dívida Ativa.

O inciso I do artigo supracitado prevê como requisito obrigatório o nome do devedor, circunstância que irá individualizar a pessoa física ou jurídica devedora do crédito tributário, sendo indispensável em qualquer documento. Entretanto, o nome do corresponsável não será indispensável, uma vez que, posteriormente, este poderá ser responsabilizado. O domicílio ou a residência, também obrigatório, é um meio de encontrar o devedor para que os atos processuais sejam realizados, tais como a citação pessoal sujeito passivo.

O inciso II aduz que a quantia devida necessita constar na Certidão de Dívida Ativa, bem como a maneira de calcular os juros de mora acrescidos. Determinado requisito é essencial para que o devedor saiba a quantia exata que está devendo para a Fazenda Pública. Vale ressaltar que a maneira de calcular os juros poderá mudar de acordo com o Estado em que reside o devedor.

O inciso III dispõe acerca da necessidade de constar a natureza do crédito tributário, o qual é essencial, visto que desse modo o devedor saberá qual o contexto que ensejou a adequação tributária.

No inciso IV, consta que a data da inscrição é indispensável, porque esta concede segurança jurídica para a cobrança judicial, não dando margem à cobrança de créditos não liquidados.

O inciso V determina que o número do procedimento administrativo também é uma forma de conferir segurança jurídica à Certidão de Dívida Ativa, contribuindo para 11 Art. 202. O termo de inscrição da dívida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente: I - o nome do devedor e, sendo caso, o dos co-responsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um e de outros; II - a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos; III - a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado; IV - a data em que foi inscrita; V - sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito. Parágrafo único. A certidão conterá, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha da inscrição (grifo nosso). (BRASIL, 1966).

que o Executado tenha capacidade de se defender de forma ampla.

O parágrafo único preleciona sobre a indicação do livro e da folha da inscrição, a qual é uma determinação formal, dado que atualmente a cobrança dos tributos se faz por meios eletrônicos.

Insta evidenciar que o artigo 2º, §5º, da Lei 6.830/1980 (BRASIL, 1980) reitera a premissa do artigo 202 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), com algumas modificações¹².

Observa-se, na leitura dos incisos supracitados, que o legislador, na Lei de Execução Fiscal, não fez alusão à indicação do livro e da folha de inscrição, constantes no parágrafo único do artigo 202 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966). Todavia, o legislador adicionou um requisito, constante no artigo 2º, §5º, inciso IV da Lei de Execução Fiscal (BRASIL, 1980), que é a indicação de a dívida estar sujeita à atualização monetária, assim como o fundamento legal e o termo inicial para o cálculo.

PROTESTO EXRAJUDICIAL

Conceito

O protesto, conforme o artigo 1º, da Lei 9.492/1997 (BRASIL, 1997), é definido como ato formal e solene hábil a provar a inadimplência e o descumprimento da obrigação tributária originada em títulos e outros documentos de dívida¹³.

Destarte, o protesto é considerado o documento apto a provar o descumprimento da obrigação tributária originada de títulos ou de outros documentos de dívida, os quais foram realizados pelo devedor.

O protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa encontra fundamento legal no parágrafo único do artigo 1º da Lei 9.4.92/1997 (BRASIL, 1997)¹⁴.

Conforme o dispositivo supramencionado, as Certidões de Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas estão incluídas nos títulos sujeitos a protesto.

Consoante preleciona Carlos Rogério de Oliveira Londe (2018), o credor, ao estar na posse do documento comprobatório da dívida, que é a Certidão de Dívida Ativa, poderá encaminhá-lo ao Tabelionato de Protesto responsável, o que deve ser feito de forma física ou por meios eletrônicos. Após o documento ser entregue, o Tabelião ou seu

12 Art. 2º (...) § 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter: I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros; II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato; III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida; IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo; V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida. (BRASIL, 1980).

13 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. (BRASIL, 1997).

14 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. (BRASIL, 1997).

preposto, dentro do prazo máximo de vinte e quatro horas, deverá efetuar a qualificação do título; isso significa que ele irá verificar se o tabelionato tem competência para realizar o protesto e se os requisitos formais do documento estão presentes.

Londe (2018) ainda explica que, em caso de qualificação negativa, o título não prosseguirá e o procedimento do protesto será interrompido no começo, situação em que o Tabelião ou seu preposto deverá entregar ao credor um documento escrito, denominado Nota de Devolução, o qual irá explicar os fundamentos da recusa e as providências que o credor deve tomar objetivando à nova apresentação do título ao Tabelionato, se assim for possível. Todavia, se o título for apresentado novamente a protesto, o Tabelião ou seu preposto fará uma nova qualificação, podendo ser positiva ou negativa.

Em caso de qualificação positiva do título, o Tabelião ou seu preposto encaminhará uma intimação escrita ao suposto devedor e, a partir da data em que a intimação for efetivada, o devedor terá três dias úteis (tríduo legal), conforme disposto no artigo 12 da Lei 9.492/1997 (BRASIL, 1997), para tomar três possíveis decisões, que são: efetuar o pagamento integral da dívida no tabelionato; procurar o credor na tentativa de identificar se houve um erro no encaminhamento do título ao tabelionato ou realizar um acordo, situação em que o credor irá solicitar ao tabelionato a retirada do título sem protesto; e, por fim, o devedor poderá açãoar o Poder Judiciário, na tentativa de que esse ordene ao Tabelionato que se exima de lavrar o protesto. Na hipótese de nenhuma das três providências ser tomada pelo devedor dentro do "tríduo legal", no quarto dia útil após a intimação, o Tabelião ou seu preposto lavrará, de forma efetiva, o protesto do título, o que será denominado de título protestado. Ressalta-se que o título protestado possui a característica da ampla publicidade, no balcão da serventia e também para as entidades representativas da indústria e do comércio, sendo que anteriormente havia tão somente um título encaminhado a protesto, o qual não possuía ampla publicidade (LONDE, 2018).

A constitucionalidade e a legalidade do Protesto Extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa

A corrente oposta à utilização do protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa, procedimento utilizado para cobrar os devedores, muito tem questionado sobre a possível constitucionalidade desse instituto.

A suposta inconstitucionalidade versa sobre o parágrafo único do artigo 1º da Lei 9.492/1997 (BRASIL, 1997), o qual foi introduzido pelo artigo 25 da Lei 12.767/2012 (BRASIL, 2012), proveniente da Medida Provisória 577/2012 (BRASIL, 2012), a qual não tem relação com a Lei 9.492/1997 (BRASIL, 1997).

Determinada circunstância foi abordada na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.135 (STF, 2016), julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2016, na qual a Confederação Nacional da Indústria (CNI) questionou o acréscimo do parágrafo único ao artigo 1º da Lei 9.492/1997 (BRASIL, 1997), que incluiu no rol dos 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.

No julgamento da ADI 5.135 (STF, 2016), a tese fixada foi: "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". O Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto, salientou ainda que a cobrança por meio do protesto extrajudicial é menos invasiva do que a Ação Judicial de Execução Fiscal.

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 5.127-DF (STF, 2015), ajuizada pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL), decidiu, com efeitos ex nunc, que não é compatível com a Constituição Federal a apresentação de emendas parlamentares sem pertinência temática com a norma.

Destarte, o Superior Tribunal de Justiça, em 2019, também entendeu pela legalidade do protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa ao julgar o REsp nº 1.686.659 - SP (2017/0179200-2) (STJ, 2019)¹⁵.

Consoante o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, o protesto extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa é um mecanismo constitucional e legítimo, podendo a Fazenda Pública utilizar o referido instituto.

Sendo assim, não encontra fundamento a tese da corrente que se opõe ao protesto extrajudicial, a qual argumenta que o parágrafo único do artigo 1º da Lei 9.492/1997 (BRASIL, 1997), introduzido pelo artigo 25 da Lei 12.767/2012 (BRASIL, 2012), proveniente da Medida Provisória 577/2012 (BRASIL, 2012), é inconstitucional pelo fato de a Medida Provisória anteriormente citada não possuir pertinência temática com a Lei 9.492/1997 (BRASIL, 1997). Destarte, apenas a partir do julgamento da ADI 5.127-DF, em 2015 (BRASIL, 2015), a exigência da pertinência temática passou a ser aplicada a todas as Medidas Provisórias em tramitação no Congresso Nacional, uma vez que a decisão possui efeitos ex nunc, ou seja, não retroage, e, por essa razão, não alcançou a Medida Provisória que introduziu o parágrafo único no artigo 1º da Lei 9.492/1997 (BRASIL, 1997), a qual é datada de 2012.

Por conseguinte, o instituto do protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa é um mecanismo constitucional e válido, uma vez que encontra previsão legal no parágrafo único do artigo 1º da Lei 9.492/1997 (BRASIL, 1997), consoante os entendimentos do

15 PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 948 E 949 DO CPC/2015. NÃO CONFIGURAÇÃO. CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA. PROTESTO. ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 9.492/1997, COM A REDAÇÃO DA LEI 12.767/2012. LEGALIDADE. 1. Trata-se de Recurso Especial interposto contra acórdão que determinou o cancelamento do protesto da CDA, por considerar ilegal tal medida. (...) 4. Registra-se que o tema da compatibilidade do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997 (redação dada pela Lei 12.767/2012) com a Constituição Federal não é, nem poderia, ser objeto do Recurso Especial. De todo modo, é importante esclarecer que, a esse respeito, o e. STF concluiu o julgamento da ADI 5.135/DF, confirmando a constitucionalidade da norma, fixando a tese de que "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" (ADI 5.135/DF, Relator Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 9.11.2016, DJe 7.2.2018). 5. Não obstante reconhecer como constitucional o protesto da CDA, o órgão fracionário do Tribunal a quo afastou a aplicação do dispositivo de lei federal que o prevê por reputá-lo ilegal, na medida em que, a seu ver, a Certidão de Dívida Ativa goza do atributo da exequibilidade, dispensando a realização do protesto. Segundo concluiu o órgão colegiado, o meio próprio para a cobrança de tributos é a Execução Fiscal disciplinada pela Lei 6.830/1980. (...) 32. Para fins dos arts. 1.036 e seguintes do CPC, fica assim resolvida a controvérsia repetitiva: "A Fazenda Pública possui interesse e pode efetivar o protesto da CDA, documento de dívida, na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997, com a redação dada pela Lei 12.767/2012" (STJ, RECURSO ESPECIAL nº: 1.686.659 - SP (2017/0179200-2), Relator: Ministro Herman Benjamin, Data do Julgamento: 28/11/2018, PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe: 11/03/2019) (grifo nosso) (BRASIL, 2019).

Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

O PROTESTO EXRAJUDICIAL E A PRESCRIÇÃO TRIBUTÁRIA

No que tange ao protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa, discute-se acerca da possibilidade ou não de esse instituto interromper a prescrição quinquenal estabelecida no caput do artigo 174 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966).

Há posicionamentos que entendem que o protesto extrajudicial não interrompe a prescrição tributária e há quem argumente que o instituto interrompe a prescrição tributária.

No que tange à prescrição de dívida de natureza tributária, a disposição contida no inciso II, do parágrafo único, do artigo 174 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) é clara ao evidenciar que o protesto judicial interrompe a prescrição tributária. Na dívida de natureza não tributária, há a disposição constante no artigo 2º, II, da Lei 9.873/1999 (BRASIL, 1999), o qual preceitua que a prescrição se interrompe por qualquer ato inequívoco que importe a apuração do fato. Insta ressaltar que o artigo 146, III, b, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), dispõe que cabe à Lei Complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária no que se refere à prescrição tributária.

O Código Civil (BRASIL, 2002) também trata sobre a prescrição. Seu artigo 202, incisos II e IV, dispõe que a prescrição se interrompe por protesto e por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importa reconhecimento do direito pelo devedor, enquanto seu artigo 206, §5º, inciso I, preleciona que prescreve em cinco anos a pretensão para cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumentos público ou particular.

Referente à prescrição tributária, o Senador Ricardo Ferraço (MDB/ES) foi autor do Projeto de Lei Complementar do Senado nº 755/2015¹⁶ (Senado Federal, 2015), datado de 25/11/2015, o qual pugnava pela alteração da Lei 5.172/1966 - Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), para tornar o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa causa interruptiva do prazo prescricional para a ação de execução fiscal. O Senador argumentou que o Poder Judiciário ultrapassou a marca de 100 (cem) milhões de processos, o que representa a morosidade e o insucesso na garantia de acesso à justiça.

Com o objetivo de tornar a cobrança de dívida mais eficiente, foi acrescentado o parágrafo único ao artigo 1º, na Lei 9.492/1997 (BRASIL, 1997), introduzido pela Lei 12.767/2012 (BRASIL, 2012), o qual aduz que as Certidões de Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas são passíveis de protesto extrajudicial. Ocorre que o protesto extrajudicial, por não interromper a prescrição tributária, não impede a propositura da Ação de Execução Fiscal quando o devedor não paga o débito. Por esse motivo, o Senador propôs o referido Projeto de Lei Complementar, objetivando que o protesto extrajudicial constitua causa

¹⁶ O projeto de Lei Complementar do Senado Federal nº 755/2015 foi arquivado no final da legislatura em 21/12/2018.

de interrupção do prazo prescricional para a Ação de Execução Fiscal, visando aprimorar a contribuição normativa da Lei 12.767/2012 (BRASIL, 2012), tornando o Poder Judiciário mais célere e eficiente.

Em busca por jurisprudências nos sites dos Tribunais, encontrou-se julgado que elenca o protesto extrajudicial como apto a interromper a prescrição. Cite-se, por exemplo, o seguinte julgado do Tribunal Regional Federal da 3^a Região ¹⁷.

Consoante o julgado supramencionado, há de se entender que o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa constitua causa interruptiva da prescrição. Embora não conste expressamente nas hipóteses de interrupção da prescrição, o instituto é apto a substituir o protesto judicial, visto que não há motivo para não estender a mesma capacidade de interromper a prescrição.

Nesse sentido, Londe entende que o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa é um marco interruptivo da prescrição “até para se proteger o gestor público probo e, ao mesmo tempo, evitar o ajuizamento de execuções fiscais com o único propósito de evitar a ocorrência da prescrição” (2018, p. 77).

Após a análise dos argumentos favoráveis à interrupção da prescrição pelo protesto extrajudicial, pode-se inferir que o principal fundamento utilizado é o de diminuir o ajuizamento das Ações de Execuções Fiscais, as quais afogam o Poder Judiciário, causando morosidade à justiça.

Há posicionamentos que defendem que o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa não interrompe a prescrição, uma vez que o referido instituto não consta, de forma expressa, no rol do parágrafo único do artigo 174 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966).

Em busca por entendimento jurisprudencial, encontraram-se entendimentos pela não interrupção em julgados do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais ¹⁸.

17 PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. PROTESTO EXTRAJUDICIAL DE CDA. ADMISSIBILIDADE. INTERRUPÇÃO DE PRESCRIÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL. INEXISTÊNCIA DE ATO ILÍCITO. INEXISTÊNCIA DO DEVER DE INDENIZAR. APELAÇÃO DESPROVIDA. (...)

6. É condizente com as inúmeras prerrogativas que o crédito tributário possui permitir que a Fazenda Pública utilize o meio mais eficiente para a satisfação da dívida, dentre eles, o protesto de títulos, que, a meu ver, não constitui sanção política.

7. Com efeito, é de se concluir, portanto, que, não obstante o protesto extrajudicial não se faça presente dentre as hipóteses expressamente previstas como causas de interrupção da prescrição, uma vez reconhecida sua aptidão legal para substituir o protesto judicial, não há porque não estender a mesma capacidade de interromper a prescrição. Isto porque ambos instrumentos, os protestos judiciais e extrajudiciais, prestam-se à mesma finalidade, não fazendo sentido que se faça tal distinção entre institutos potencialmente iguais, uma vez o que aspecto teleológico é o de buscar a satisfação da dívida de maneira mais eficiente (TRF-3 - AC: 0010634-17.2015.4.03.6303 SP, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL ANTONIO CEDENHO, Data de Julgamento: 20/09/2017, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:28/09/2017) (grifo inserido) (BRASIL, 2017).

18 EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - EXECUÇÃO FISCAL - IPTU, TAXAS E ISSQN - PRELIMINARES - NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO -REJEITADAS - PRESCRIÇÃO - OCORRÊNCIA - PROTESTO EXTRAJUDICIAL - NÃO INTERROMPE A PRESCRIÇÃO - MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. - O protesto extrajudicial de dívida ativa tributária não interrompe o prazo prescricional, diante da ausência de previsão legal nesse sentido, não se confundindo com a hipótese elencada no inciso IV, do p.u., do art. 174, do CTN, uma vez que o protesto extrajudicial consiste em "ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida" (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0699.17.012045-4/001, Relator: Desembargador Maurício Soares, 3^a CÂMARA CÍVEL, Data de Julgamento: 18/06/2020, Data da Publicação da Súmula: 23/06/2020) (grifos inseridos) (MINAS GERAIS, 2020). EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. MUNICÍPIO DE CLÁUDIO. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA. PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CDA. NÃO INTERROMPE A PRESCRIÇÃO. RECURSO NÃO PROVIDO.

- Em se tratando de tributo lançado por homologação - como no caso do ISSQN - tem a Fazenda o prazo de 5 (cinco) anos, contados do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado, para constituir o crédito tributário - (art. 173, I) e mais 5 (cinco) anos, contados da constituição definitiva deste crédito, para propor a ação de execução, interrompendo-se a

Nesse sentido, com base nos julgados supramencionados, comprehende-se que, nas referidas ações, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais concluiu que o protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa não interrompe o prazo prescricional, uma vez que o instituto do protesto extrajudicial não está elencado no rol do parágrafo único do artigo 174 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), expressamente, como causa interruptiva da prescrição.

Seguindo a mesma concepção, o protesto da Certidão de Dívida Ativa em cartório, de acordo com Paulsen (2014, p. 245), "além de descabido, porque absolutamente desnecessário para que se configure a mora do devedor e para que se possa proceder à execução, não tem efeito interruptivo do prazo prescricional, pois não está previsto no parágrafo único do art. 174".

Assim sendo, para Leandro Paulsen (2014), o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa não interrompe a prescrição tributária, uma vez que o instituto não está previsto no rol do parágrafo único do artigo 174 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), o qual elenca as hipóteses de interrupção tributária.

Consoante o entendimento de Francielli Honorato Alves (2019), o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa não interrompe a prescrição, uma vez que este não está elencado nas hipóteses de interrupção da prescrição constantes no parágrafo único do artigo 174 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966).

Destarte, para os defensores desse posicionamento, o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa não interrompe a prescrição pelo fato de não estar previsto de forma expressa no rol do parágrafo único do artigo 174 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto no presente trabalho, buscou-se analisar o instituto do protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa, no tocante à interrupção ou não do prazo prescricional, cujas hipóteses constam no rol do parágrafo único do artigo 174 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), ocasionada pelo protesto extrajudicial.

Para fundamentar o referido questionamento, uma vez que se trata de discussão

prescrição nas hipóteses previstas no parágrafo único do art. 174 do CTN.

- A CF estabelece que as normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre prescrição, somente podem ser disciplinadas por lei complementar de caráter nacional (art. 146, III, "b"), qual seja, o Código Tributário Nacional. - Embora o protesto extrajudicial de CDA, como medida de cobrança dos créditos tributários, seja um meio legítimo e célere, tal protesto não tem o efeito de interromper a prescrição quinquenal para o ajuizamento da execução fiscal, uma vez que não está elencado dentre as hipóteses previstas no parágrafo único do art. 174 do CTN (TJMG - Apelação Cível 1.0166.18.002480-3/001, Relator: Desembargador Wander Marotta, 5ª CÂMARA CÍVEL, Data de Julgamento: 20/08/2020, Data da Publicação da Súmula: 25/08/2020) (grifos inseridos) (MINAS GERAIS, 2020).

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - EXECUÇÃO FISCAL - IPTU E CIP - PRESCRIÇÃO - OCORRÊNCIA - PROTESTO EXTRAJUDICIAL - NÃO INTERROMPE A PREScriÇÃO - RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO - O protesto extrajudicial de dívida ativa tributária não interrompe o prazo prescricional, diante da ausência de previsão legal nesse sentido. (TJMG - Apelação Cível: 1.0166.18.002374-8/001 0023748-84.2018.8.13.0166 (1), Relator: Desembargador Maurício Soares, 3ª CÂMARA CÍVEL, Data de Julgamento: 01/10/0020, Data da Publicação da Súmula: 08/10/2020) (grifos inseridos) (MINAS GERAIS, 2020).

jurisprudencial, foi necessário fazer buscas por jurisprudências nos sites de Tribunais Estaduais e Tribunais Federais, sendo encontrados julgados com entendimentos divergentes.

Em busca por entendimento jurisprudencial, foram encontrados, no site do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, três julgados que dispõem que o protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa é uma causa não interruptiva da prescrição, fundamentando o entendimento em razão da ausência de previsão legal, visto que o protesto extrajudicial não está previsto no rol das hipóteses de interrupção da prescrição elencadas no parágrafo único do artigo 174 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966).

Em contrapartida, ao pesquisar sobre entendimento jurisprudencial contrário, foi encontrado, no site do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, um julgado que entende ser o protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa um instituto apto a interromper a prescrição. Para esse entendimento, argumentou-se que, embora o protesto extrajudicial não conste no rol das hipóteses interruptivas da prescrição, sendo reconhecida a capacidade legal para substituir o protesto judicial, não há razão de não estender a mesma aptidão de interromper a prescrição, sendo incoerente distinguir institutos semelhantes.

Ante o exposto, uma vez que não há previsão legal a respeito de o protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa interromper ou não o prazo prescricional e conforme a divergência jurisprudencial e doutrinária analisada no presente estudo, conclui-se que não há unanimidade sobre o referido assunto, uma vez que cada Tribunal, ao analisar cada caso concreto, irá trazer fundamentos distintos ao debater sobre o assunto, não apresentando argumentos idênticos e uniformes.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

ALVES, Francielli Honorato. **Protesto extrajudicial de dívida ativa tributária não interrompe o prazo prescricional**, de 10 de jul. de 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/306004/protesto-extrajudicial-de-divida-ativa-tributaria-nao-interrompe-o-prazo-prescricional>. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967**. Dá nova lei orgânica à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Decreto-Lei/del0147.htm. Acesso em: 07 dez. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 118, de 9 de fevereiro de 2005a**. Altera e acrescenta dispositivos à Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 Código Tributário Nacional, e dispõe sobre a interpretação do inciso I do art. 168 da mesma Lei. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp118.htm.

Acesso em: 09 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966b.** Código Tributário Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1977a.** Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999a.** Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm#:~:text=LEI%20No%209.873%2C%20DE%202023%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201999.&text=Estabelece%20prazo%20de%20prescri%C3%A7%C3%A3o%20para,indireta%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A3ncias>. Acesso em: 09 de setembro de 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002a.** Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 09 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012a.** Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015e.** Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 577, de 29 de agosto de 2012b.** Dispõe sobre a 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, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/577.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 755, de 2015d (Complementar)**, do Senador Ricardo Ferraço. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para estabelecer o protesto cambial da Certidão de Dívida Ativa como causa de interrupção do prazo prescricional para a cobrança do crédito tributário. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4421824&ts=1593938061321&disposition=inline>. Acesso em: 02 set. 2020

CASSONE, Vittorio. **Direito tributário**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: parte geral e LINDB. 15. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodvm, 2017.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil**. Volume único. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. Volume 1: Parte Geral. 14. ed. São Paulo: Saraiva,

2016.

LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. **O protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa prévio à execução fiscal**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018.

MELO FILHO, João Aurino de (Coord.). **Execução fiscal aplicada**. Análise pragmática do processo de execução fiscal. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2015.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil** - volume único. 9. ed. rev. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.686.659/SP (2017/0179200-2).

Relator: Ministro Herman Benjamin. Data de Julgamento: 28/11/2018, PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 11/03/2019. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista_documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=90232347&num_registro=201701792002&data=20190311&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 07 set. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.127/DF**. Relator para o acórdão: Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno. Julgado em: 15/10/2015. DJ. 28 out. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310347152&ext=.pdf>. Acesso em: 09 set. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.135/DF**. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso, Tribunal Pleno, Julgado em: 09/11/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-022. DIVULG: 06/02/2018. PUBLIC: 07/02/2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313633602&ext=.pdf>. Acesso em: 02 set. 2020.

TJMG. **Agravo de Instrumento**: 1.0699.17.012045-4/001. Relator: Desembargador Maurício Soares, 3^a CÂMARA CÍVEL. Data de Julgamento: 18/06/2020. Data da Publicação da Súmula: 23/06/2020. TJMG, 2020. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinhas=1&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&palavras=protesto%20extrajudicial%20n%E3o%20interrompe%20prescri%E7%E3o%20manuten%E7%E3o%20decis%E3o%20agravada&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%EAncias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&>. Acesso em: 19 ago. 2020.

TJMG. **Apelação Cível** nº: 1.0166.18.002374-8/001. Relator: Desembargador Maurício Soares, 3^a CÂMARA CÍVEL. Data de Julgamento: 01/10/0020. Data da Publicação da Súmula: 08/10/2020. TJMG, 2020. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=9&totalLinhas=13&paginaNumero=9&linhasPorPagina=1&palavras=protesto%20extrajudicial%20n%E3o%20interrompe%20prescri%E7%E3o&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%EAncias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&>. Acesso em: 06 dez. 2020.

TJMG. **Apelação Cível** nº: 1.0166.18.002480-3/001. Relator: Desembargador Wander Marotta, 5^a CÂMARA CÍVEL. Data de Julgamento: 20/08/2020. Data da Publicação da Súmula: 25/08/2020. TJMG, 2020. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinhas=13&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&palavras=protesto%20extrajudicial%20n%E3o%20interrompe%20prescri%E7%E3o&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%EAncias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&>

pesquisar%20as%20refer%EAncias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&. Acesso em: 07 set. 2020.

TJRJ. **Apelação Cível:** 0001292-65.2009.8.19.0045. Relator: Desembargador José Carlos Paes. DJ: 19/08/2014. TJRJ, 2014. Disponível em: <http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004AB4FD41F7DF4BA361DF0E159C7C11735C50324011528>. Acesso em: 04 set. 2020.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3^a REGIÃO. **Apelação Cível** nº: 0010634-17.2015.4.03.6303/SP. Relator: Desembargador Federal Antônio Cedenho. Terceira Turma. Data de Julgamento: 20/09/2017. DJ: 29/09/2017. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/6353914>. Acesso em: 03 set. 2020.

***REVISTA
CIENTÍFICA
UNIFAGOC***

JURÍDICA



www.unifagoc.edu.br
0800 037 5600