



PORTARIA MINISTERIAL N.º 75/2012: CONFLITO ENTRE A INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO E A BUSCA POR UM MECANISMO DE COBRANÇA MENOS GRAVOSO AO ERÁRIO E OS DIREITOS DA PERSONALIDADE

MINISTERIAL ORDINANCE NO. 75/2012: CONFLICT BETWEEN THE UNAVAILABILITY OF THE PUBLIC INTEREST AND THE SEARCH FOR A COLLECTION MECHANISM LESS AFFECTIVE TO THE EXECUTIVE BUDGET AND PERSONALITY RIGHTS

Mylene Manfrinato dos Reis Amaro¹
Andréa Carla Moraes Pereira Lago²

Resumo: A presente pesquisa busca avaliar a validade dos dispositivos da Portaria n.º 75/2022, em face do princípio da indisponibilidade do interesse público. O problema que orienta o estudo pode ser sintetizado na seguinte pergunta: Em que medida o executivo fiscal não se apresenta como o instrumento mais hábil para recuperação do crédito tributário? Pois, além de o custo de uma execução para o Estado se sobrepôr ao valor do débito contido na CDA, o risco de o contribuinte não dispor de bens para solver a dívida torna o resultado da ação onerosa para o Estado. De forma a conter processos temerários, o Ministério da Fazenda instituiu a Portaria n.º 75/2012. Os objetivos específicos do texto, consistem em: a)

¹Doutoranda em Direito pela Universidade Cesumar – Unicesumar. Mestra em Ciências Jurídicas pela Universidade Cesumar – Unicesumar, com enfoque nos Direitos da Personalidade e seu alcance na contemporaneidade. Bolsista do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP/CAPEs). Graduada no Curso de Direito da Instituição de Ensino Superior Unicesumar, da cidade de Maringá-PR (2013-2017). Especialista em Direito Civil – UNIASSELVI. Membro do grupo de Pesquisa “Reconhecimento e Garantia dos Direitos da Personalidade”. Advogada no Paraná. mylenemanfrinato@gmail.com.

² Possui Graduação em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (1992); Pós-Graduação "Lato Sensu" em Direito Civil e Processual Civil pelo Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sócio-Econômicos (1998); Mestrado em Ciências Jurídicas pelo Centro Universitário de Maringá (2011); Doutorado em Ciências Jurídicas pela Universidade do Minho, Portugal (2019); É Professora do Mestrado em Ciências Jurídicas da universidade Unicesumar (2021); Docente do curso de graduação em Direito da universidade UNICESUMAR (2008); Pesquisadora do JusGov - Research Centre for Justice and Governance - Universidade do Minho-PT (2019); Líder do Grupo de Pesquisa "Clínica Jurídica Unicesumar" (CNPQ); Conciliadora e Mediadora Judicial (CNJ); Coordenadora do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSC Extensão Unicesumar; Conciliadora e Mediadora do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSC Extensão Unicesumar; Coordenadora das Clínicas Jurídicas do curso de Direito da Universidade Cesumar; Sócia-administradora da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem Mota & Lago LTDA; Advogada militante desde o ano de 1993, com atuação nas áreas de Direito de Família, Direito Empresarial, Direito Urbanístico-Imobiliário e Direito Digital, especialmente, ODR (On Line Dispute Resolution). andrea.lago@unicesumar.edu.br.





avaliar, a partir do estudo já realizado no âmbito do Direito, como ocorre a arrecadação de tributos no Brasil; b) investigar se a citada Portaria deixou de cobrar o tributo ou se racionaliza o processo de cobrança, para que a solvência do débito se concretize com mais eficiência e forma menos onerosa para o Estado; c) analisar a validade dos dispositivos da Portaria nº 75/2012, em face do princípio da indisponibilidade do interesse público e se essa conduta fere os direitos da personalidade do devedor. Além disso, averiguar se os métodos alternativos de resolução de conflitos são capazes de solucionar disputas relacionadas a cobrança de débitos fiscais de devedores. O método de pesquisa foi o hipotético-dedutivo, mediante o emprego de técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Execução fiscal; portaria ministerial; interesse público; solução de conflitos, tributos

Abstract: This research seeks to evaluate the validity of the provisions of Ordinance No. 75/2022, in view of the principle of unavailability in the public interest. The problem in: To what extent does the tax executive not present itself as the most skillful instrument for recovering the tax credit? Because, in addition to the fact that the cost of an execution for the State overlaps with the amount of the debt contained in the CDA, the risk that the taxpayer does not have assets to settle the debt makes the result of the action onerous for the State. In order to contain rash processes, the Ministry of Finance institutes Ordinance No. 75/2012. The specific objectives of the text consist of: a) evaluating, based on the study already carried out in the field of Law, how the collection of taxes occurs in Brazil; b) investigate whether the aforementioned Ordinance ceased to charge the tax or whether it rationalizes the collection process, so that the debt solvency is carried out more efficiently and less costly for the State; c) analyze the validity of the provisions of Ordinance No. 75/2012, in view of the principle of unavailability in the public interest and whether this conduct violates the debtor's personality rights. In addition, find out whether alternative dispute resolution methods are capable of resolving disputes related to the collection of tax debts from debtors. The research method was hypothetical-deductive, through the use of bibliographical and documental research techniques.

Keywords: Tax enforcement; public interest; ministerial ordinance; conflict resolution; taxes.

1 INTRODUÇÃO

A sustentação das atividades e a manutenção das despesas estatais requerem, invariavelmente, a obtenção de receitas. No âmbito desse contexto, a tributação emerge como o meio primordial para viabilizar a consecução dos direitos e serviços oferecidos pela máquina pública. Desse modo, a contribuição tributária não apenas reflete um exercício de cidadania, mas também encontra fundamento na solidariedade social, sendo o elo que interliga o Estado e os contribuintes. Nesse complexo cenário, a relação fisco-





contribuinte se traduz não somente como a obrigação de contribuir, mas também como a salvaguarda da dignidade da pessoa humana.

É notório que o instrumento tradicional do executivo fiscal enfrenta desafios significativos no que tange à recuperação eficaz do crédito tributário. Os custos envolvidos em uma ação de execução frequentemente excedem o próprio montante do débito registrado na Certidão de Dívida Ativa (CDA). Ademais, a incerteza sobre a disponibilidade de bens do contribuinte para cumprir a obrigação impõe ao Estado uma realidade de resultados frequentemente insatisfatórios, resultando em um dispêndio de recursos humanos e temporais em processos que podem, muitas vezes, culminar em insucesso.

A fim de superar tal cenário desafiador, o Ministério da Fazenda instituiu a Portaria n.º 75/2012, a qual estabelece que débitos tributários de um mesmo devedor perante a Fazenda Nacional, consolidados em valor igual ou inferior a R\$ 1.000,00, não serão inscritos em dívida ativa. Além disso, a portaria veda o ajuizamento de execuções fiscais para valores consolidados de até R\$ 20.000,00. Essa iniciativa visa otimizar o uso dos recursos públicos, considerando as limitações do executivo fiscal tradicional.

Entretanto, surge a indagação: tal perspectiva é legítima? Pode o Estado abster-se de cobrar débitos tributários, sobretudo à luz de sua natureza social? A adoção dessa solução não contraria o princípio da indisponibilidade do interesse público, que pressupõe o zelo pelo patrimônio público em prol da coletividade?

Diante de tais questionamentos, o presente artigo tem por escopo analisar a validade e as implicações dos dispositivos da Portaria n.º 75/2012 à luz do princípio da indisponibilidade do interesse público. Para tanto, propõe-se a investigação sobre como os métodos alternativos de solução de conflitos podem contribuir para a efetiva cobrança de débitos fiscais, enquanto se preserva a tutela dos direitos da personalidade dos contribuintes.

O método de pesquisa adotado é o hipotético-dedutivo, que parte de uma hipótese para, por meio de análises doutrinárias, jurisprudenciais, chegar a uma conclusão fundamentada acerca da validade dos dispositivos da Portaria n.º 75/2012 no contexto da proteção dos direitos da personalidade e do princípio da indisponibilidade do interesse





público.

2 A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA NO BRASIL

Tem-se conhecimento que a criação de um sistema tributário no Brasil ocorreu ainda no período das expedições do território brasileiro entre 1500 a 1532. Inicialmente tributaram-se os direitos de exploração do pau-brasil, sendo que as riquezas provenientes do solo ocorreram posteriormente. O extrator apenas detinha a autorização para explorar a madeira, por exemplo, se aceitasse as condições impostas pela Coroa Portuguesa, a qual pertencia o monopólio da exploração. O pagamento da quinta parte relativa à comercialização da madeira, era pago diretamente à corte de forma “in natura” (TRISTÃO, 1998, p. 6-11).

Posteriormente, com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, iniciou-se um novo período em que se criou numerosas leis, abriram-se os portos para o comércio internacional, ampliou-se o sistema industrial e o comércio interno. Em consequência da transferência da Corte para o país, a despesa pública aumentou exponencialmente tendo como efeito a instituição de novos tributos. Um quarto de toda a produção foi dividida em tributos ordinários e donativos voluntários. No entanto, em razão da falta de uma estrutura administrativa para controlar o produto da arrecadação ensejou na má utilização da receita amealhada, forçando a Coroa a instituir novos tributos e aumentar as alíquotas indiscriminadamente (BARROS, 2012, p. 4-5).

Entre 1530 e 1550 o império criou a Carta Foral. Neste documento, além de constar as espécies de tributos comuns, os ordinários, os de caráter excepcional e os atinentes a proteção dos bens territoriais e econômicos, também especificava as alíquotas sobre produtos in natura, produtos extrativistas, escravos e comércio. Entretanto, percebe-se que mesmo com a Carta Foral, é nítido que não houvera descentralização alguma da governança tributária. Este fato somente ocorreu após a promulgação da primeira Constituição, em 1824, em que se atribuiu competência da criação de impostos à Câmara de Deputados (art. 36, inc. I), e, em 1830, introduzindo na estrutura administrativa mudanças na forma de cobrança do tributo. Em 1891, a Constituição adotara, sem maiores ressalvas ou modificações, o sistema tributário vigente do final do Império (VARSANO,





1996, p. 2; BARROS, 2012, p. 4-6).

Em 1934, a estrutura tributária passou por uma importante alteração na esfera Estadual e Municipal. Cite-se como inovação a repartição da receita entre os entes da federação. No que tange à Constituição de 1946, em que pese não se tenha modernizado o capítulo tributário, o legislador, no entanto, modificou a discriminação da renda fiscal consistente em um modelo tributário autônomo para os entes federativos, institucionalizando um sistema de transferência. Com o advento de novas cartas constitucionais, sucederam-se diversas disposições, que, ao final, definiu o tributo sob a ótica do bem-estar social e da dignidade da pessoa humana. A Constituição Federal de 1988, instituiu importantes modificações de modo a atingir os objetivos fundamentais da República, qual seja a construção de uma sociedade solidária, justa e focada na erradicação da pobreza e marginalização regional (VARSAÑO, 1996, p. 2-6; BARROS, 2012, p. 7; COSTA, 2018).

Diante do desenvolvimento e especialização da administração pública o tributo tornou-se necessário para a manutenção das despesas estatal e atender uma finalidade social. De uma perspectiva kantiana, infere-se que a contribuição corresponde a um imperativo categórico consistente na obtenção, gerenciamento e aplicação de recursos para satisfação do interesse público que se divide na função de adquirir, conservar e empregar bens para atingir seus fins colimados (FREITAS; BEVILACQUA, 2016, p. 47; LIMA; REZENDE, 2019, p. 240; OLIVEIRA; SANTOS; TORRES, 2020, p. 105-106).

Deve-se considerar que a relação tributária transcende a mera dicotomia fisco-contribuinte, haja vista que sua natureza poliédrica se consubstancia não apenas na obrigação de contribuir, mas também na tutela da dignidade humana. A política fiscal, portanto, abrange mais do que uma imposição de pagar tributos, mas também uma responsabilidade social alicerçada no exercício de cidadania e no pacto de solidariedade. Em suma, a tributação e a cidadania caminham atreladas tendo em vista o dever dos contribuintes de arcar com o gravame que viabiliza a implementação de direitos sociais.

Neste caminho, Domingos & Cunha (2014) especificam que “o tributo não é apenas um fato econômico e financeiro”, mas uma “instituição social e um fenômeno da sociedade”, que tem por desiderato atender a dignidade da pessoa humana, tendo em vista





ser este o meio para que efetivamente o Estado execute suas atividades. Com efeito, como instrumento para a concretização da dignidade humana, o tributo deve atender preceitos elementares tais como a equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade.

Em que pese a finalidade da tributação vise a justiça social, registre-se que em razão da complexidade e do confuso sistema tributário brasileiro, tornou a cobrança do tributo ineficiente. Um estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) revelou que desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, no que concerne a matéria tributária, houveram 17 emendas à constituição e 443.236 normas editadas (IBPT, 2021).

TABELA 1. TOTAL DE NORMAS EDITADAS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

	Qtde. de normas tributárias editadas	%	Qtde. por dia/útil
Federal	36.483	8,23	4
Estadual	146.849	33,13	18
Municipal	259.904	58,64	31
Total	443.236*	100,00	53***

* Desse total, estavam em vigor até setembro de 2021, cerca de 30.837 (6,96%).

**A média de horas corresponde à 1,5.

*** A média de horas/útil corresponde à 2,21.

Fonte: adaptado de IBPT (2021).

Segundo apuração feita pela plataforma *Portal Tributário*, no Brasil, estão vigentes cerca de 92 tributos. Todavia, se se considerar a elevada carga tributária e o retorno oriundo da arrecadação em bem-estar para a população, percebe-se que país anda na antemão.

Em 2018, o IBPT apontou que entre os 30 países com maior tributação, o Brasil é o que menos retorna os valores em prol do cidadão. Na lista geral, o Estado brasileiro ficou em último lugar (30.º), ficando atrás de países como o Uruguai (12.º) e a Argentina (20.º) (IBPT, 2018).

Não bastasse a má-aplicação da arrecadação e a malversação do dinheiro público, outro problema que o país enfrenta é o da evasão fiscal. Estimativas do IBPT apontam que de faturamento não declarado por pessoas jurídicas chegam à R\$ 2,33 trilhões de reais





por ano, sendo que a soma de tributos sonegados alcança R\$ 417 bilhões por ano. Em 2018, os tributos mais sonegados foram o ICMS, o imposto de renda e o CSLL. Em 2019, a sonegação do imposto de renda superou a do ICMS. Ainda, registre-se que somente no ano de 2019, foram emitidos pelos fiscos Federal, estaduais e municipais 261.009 autos de infração, cujo montante bateu R\$ 273,1 bilhões de reais (IBPT, 2020).

É evidente que quando ocorre o inadimplemento tributário o Estado deve agir para recuperar o tributo nos termos da lei, tendo em vista a sua finalidade para a coletividade. Se frustrada a cobrança administrativa, a execução fiscal é o instrumento jurídico para coagir o contribuinte a efetuar o pagamento. Contudo, se se comparar o custo de um executivo fiscal em relação às demandas de baixo valor e alto risco de frustração, percebe-se a inviabilidade do processo como ferramenta de recuperação tributária.

De modo a disciplinar o fato, em 2012, o Ministério da Fazenda instituiu a Portaria n.º 75, que dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de executivos fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Entretanto, deve-se questionar se de fato é legítima a atuação dos órgãos federais que apuram e cobram o crédito deixar de remessar à Procuradoria-Geral valores consolidados, igual ou inferior à R\$ 1.000,00?

A Procuradoria-Geral pode deixar de ajuizar executivo fiscal de valores consolidados, igual ou inferior à R\$ 20.000,00, na forma das condições imposta pela referida Portaria? Esta alternativa afronta o princípio da indisponibilidade do interesse público?

Diante dos questionamentos, o presente artigo tem por finalidade analisar a validade dos dispositivos da Portaria n.º 75/2012, em face do princípio da indisponibilidade do interesse público.

3 PORTARIA MINISTERIAL N.º 75/2012

A eficiência da arrecadação tributária e do executivo fiscal é primordial para garantia da efetividade dos direitos e garantias previstos na Constituição Federal de 1988, inclusive os direitos da personalidade. Com o propósito de tutelar um direito líquido e





certo consubstanciado em um título executivo judicial ou extrajudicial, o Estado busca por meio da execução fiscal recuperar o crédito tributário, coagindo o contribuinte a adimplir o débito. Entretanto, a simples constituição da obrigação tributária não enseja a sua exigibilidade de imediato, pois é imprescindível para tanto a aplicação concreta da lei ao fato imponível através do lançamento, momento em que o crédito se torna líquido e exigível (AVELINO, 2016, p. 14).

Nesse contexto, a busca pela eficiência na cobrança não pode desconsiderar os direitos da personalidade do contribuinte. A preservação desses direitos é uma componente fundamental para a concretização dos princípios constitucionais que regem a atuação do Estado. A cobrança de débitos fiscais deve ser conduzida de maneira que não viole a dignidade, a privacidade e a intimidade do indivíduo, assegurando assim o respeito aos direitos da personalidade.

Conforme previsão no CTN (art. 204), CPC/2015 (art. 784, IX), e na LEF (art. 3.º), a Certidão de Dívida Ativa (CDA) é um título executivo extrajudicial cuja certidão goza de “presunção legal de liquidez, certeza e exigibilidade” (MARINS, 2016, p. 773). Instaura-se a CDA com a inscrição do débito em Dívida Ativa, quanto torna legítima à propositura da ação pela Fazenda Pública. Registre-se que sem a inscrição do débito não se extrai a CDA, documento necessário para a propositura da execução fiscal (RIBEIRO; MARTINS, 2008, p. 107).

A primeira alternativa de cobrança do tributo é a realizada pela Administração Pública que notifica o contribuinte para realizar o pagamento. Com a frustração das medidas cabíveis na esfera administrativa, a execução fiscal se torna o meio hábil para coagir o contribuinte a satisfazer o débito, submetendo seu patrimônio ao credor (COSTA; DANIEL NETO, 2017, p. 178).

Entretanto, diante nas implicações externas de um executivo fiscal de valores inferiores à R\$ 20.000,00, em razão do alto risco de frustração de recuperabilidade do crédito e o tempo de giro em acervo judicial, é notório que o procedimento quando utilizado irracionalmente tende a se tornar ineficiente em face da dicotomia custo-benefício.

Visando aprimorar a gestão da Dívida Ativa da União – DAU, de forma a otimizar o processo e a eficiência do recebimento do crédito, o Ministério da Fazenda no





gozo de sua atribuição instituiu a Portaria n.º 75/2012, com vista na celeridade processual, razoabilidade e economicidade dos executivos fiscais.

A portaria ministerial além de determinar a não inscrição de débito tributário de um mesmo devedor com a Fazenda Nacional, cuja consolidação do valor seja igual ou inferior à R\$ 1.000,00, ainda estabelece o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos em favor da Fazenda Nacional, cujo valor consolidado for igual ou inferior à R\$ 20.000,00.

Com relação à hipótese de não inscrição de débito à Dívida Ativa da União, este não se lhe aplicará aos débitos “de mesma natureza e relativos ao mesmo devedor, que forem encaminhados em lote, cujo valor total seja superior ao limite estabelecido”. Outrossim, para se alcançar o valor mínimo de R\$ 1.000,00, na constituição do crédito o órgão poderá reunir os débitos do devedor na forma estabelecida no § 3.º, do art. 1.º da referida portaria (§§ 3.º e 4.º, do art. 1.º da Portaria n.º 75/2012).

Cumpre esclarecer que a Portaria Ministerial em nada inovou com relação a tal previsão, tendo em vista que o parágrafo único do art. 65 da Lei n.º 7.799/89, o art. 54 da Lei n.º 8.212/91, e o artigo 14, §3.º, inc. II, da Lei Complementar n.º 101/00, permite a criação de critérios para a dispensa da constituição e exigibilidade do crédito tributário.

Em suma, os dispositivos supracitados permitem a faculdade de constituição do crédito e exigibilidade, desde que o órgão se atente para a ineficiência de procedimentos em que seus gastos superem o valor de débito. Em outras palavras, apesar de o Estado possuir um sistema de lançamento de tributos federais moderno e eficaz, em contraponto o mesmo convive com um modelo de cobrança judicial ineficiente, isso porque via de regra o custo de litigância ultrapassa o valor do débito executado (CAMPELLO; FERNANDES, 2013; COSTA; DANIEL NETO, 2017, p. 190; MARTINS; CAVALCANTI, 2019, p. 255).

Estudos realizados dão conta que o custo médio para cada executivo fiscal federal de primeiro grau é de R\$ 4.368,00. Destaque-se que este resultado desconsidera os custos com as atividades administrativas dos órgãos, assim como os recursos processuais. Deve-se notar que o fator tempo é primordial na análise econômica do procedimento, porque quanto menos tempo o processo girar no acervo e necessitar de recursos após a sentença,





menor esse custo será. Na Justiça Federal o tempo médio para liquidar uma execução fiscal é de aproximadamente 6 anos e 11 meses. Enquanto na Justiça Estadual este tempo pode alcançar 8 anos e 5 meses (COSTA; DANIEL NETO, 2017, p. 192; BARRETOS, 2019, p. 28-30).

Conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao final de 2018, encontrava-se em estoque para execução, 73% dos executivos fiscais, com 39% do total de casos pendentes e congestionamento de 90%. Logo, percebe-se que de cada cem execuções fiscais que tramitaram em 2018, apenas 10 foram baixados. Segundo o CNJ, na Justiça Estadual os executivos correspondiam a 85%; na Justiça Federal, 15%; Justiça do Trabalho, 0,28%; e na Justiça Eleitoral, 0,01%. Quanto à taxa de congestionamento, a maior concentração foi na Justiça Federal (93%), seguida da Justiça Estadual (89%), Justiça do Trabalho (85%) e a Justiça Eleitoral (83%) (CNJ, 2019, p. 131-132). Em uma análise pormenorizada, percebe-se que basicamente as Execuções Fiscais ocupam parte da burocracia judiciária, haja vista que os processos não são liquidados no mesmo ritmo em que são propostos (COSTA; DANIEL NETO, 2017, p. 190).

Enquanto “o custo anual calculado demandar giros imensamente superiores ao resultado”, o papel das procuradorias será pífio. Soluções definitivas necessitam serem implementadas de forma a conter ações com baixas chances de solvabilidade. É notório que com o art. 20 da Lei n.º 13.874 de 2019, a Administração da Fazenda Pública Federal deverá analisar o valor do crédito e o lastro econômico do contribuinte para deflagrar executivos fiscais. Essa estratégia, portanto, prioriza demandas de maior vulto econômico e probabilidade de solvência (BARRETOS, 2019, p. 33-35).

Entretanto, percebe-se que os Procuradores da Fazenda Pública se orientam à persecução judicial, tendo em vista serem litigantes habituais. Não se está aqui criticando suas atividades, pois de fato cumprem o exigido pelo órgão que estão vinculados. Contudo, é necessário refletir acerca de uma remodelação nessa estrutura, porque o mecanismo de cobrança não se esgota no sistema persecutório. Este apenas representa o último estágio da cobrança do crédito. As atividades hoje necessitam se voltar para o preventivo e para o contingenciamento (BARRETOS, 2019, p. 37).

Sem descurar das garantias processuais cabíveis, o órgão fazendário possui algumas soluções para sanar o problema, dentre as quais destaque-se a remissão dos





créditos de pequeno valor, o arquivamento sem baixa nos termos da Portaria n.º 75/2012, a adesão aos programas de parcelamento e o protesto da Certidão da Dívida Ativa.

Das soluções apontadas o protesto da CDA oferece maior garantia e economicidade no que concerne a recuperação do crédito. Destaque-se que este procedimento é meio hábil para o adimplemento da obrigação tributária, conforme parágrafo único do art. 1.º, da lei n.º 9.492/1997. Isso porque apesar de os mecanismos extrajudiciais terem validade jurídica, inúmeras vezes tentou-se irrogar ao protesto como sendo uma providência abusiva e ilegal (COSTA; DANIEL NETO, 2017, p. 195).

Todavia, o Supremo Tribunal Federal em julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.135-DF pacificou o entendimento de que o protesto não apresenta nenhum embargo a direitos fundamentais dos contribuintes, uma vez que não há impedimento do acesso à justiça em casos de invalidade do crédito cobrado. O protesto não se torna um impeditivo quanto as atividades empresariais desenvolvidas. A inclusão do nome no cadastro de inadimplentes, a restrição aos créditos bancários e a participação em licitações, apenas constitui efeito indireto ao protesto. Portanto, não há violação ao princípio da proporcionalidade (CANTANHEDE, 2019).

Cumprir esclarecer que o protesto da certidão será realizado pelo Procurador da Fazenda Pública após análise do procedimento administrativo e verificação de inexistência de vícios. Ato contínuo, intimará o devedor ao cumprimento da obrigação na sua integralidade. Se houver pedido de parcelamento, aplicar-lhe-á o regramento pertinente ao caso.

Barbosa (2017, p. 464-465) explica que no protesto o devedor tende a quitar o débito com a União em razão dos efeitos em sua esfera negocial (natureza bifronte). Por conseguinte, a diferença com a Execução Fiscal está no efeito que ela causa. Enquanto no executivo fiscal há um comportamento ativo da procuradoria para rastrear bens do contribuinte, no protesto o devedor é quem deve tomar partido para consecução dos fins desejados pelo Estado.

Com relação à interrupção na contagem do prazo prescricional, pontue-se que esta regra não se aplica à dívida que integra a CDA por não estar amparada pelo art. 174 do Código Tributário Nacional. Ultrapassado o prazo previsto em lei, precluso estará o





direito de cobrança. Com efeito, a Fazenda Pública deverá se atentar ao prazo de propositura da ação de modo que o mesmo não deflúa em razão da inércia (SPINA, 2019).

Considerando que não se deve tolerar a inércia do devedor, registre-se que o protesto não afasta a adoção de outras práticas. Não há empecilho que a Fazenda Pública ajuíze a execução fiscal paralelo ao protesto. Entretanto, deve-se analisar as particularidades para se evitar prejuízos ao erário.

Percebe-se que a proposta da Portaria Ministerial n.º 75/2012 não é deixar de cobrar o tributo, mas racionalizar o procedimento de cobrança tornando-o eficiente e menos oneroso a Fazenda Pública. Deve-se ponderar que não é dado ao Procurador da Fazenda fazer da exceção uma regra. A hipótese da Portaria apenas permite que se abstenha de ajuizar ações temerárias, conforme o disposto no § 6.º, do art. 1.º que permite o ajuizamento do executivo fiscal, desde que haja despacho motivado nos autos do processo administrativo, e exista elemento objetivo que ateste a recuperabilidade do crédito. Caso conste nos autos garantia, integral ou parcial, útil ao adimplemento da obrigação tributária, não se poderá requerer o arquivamento da execução fiscal como previsto no art. 2.º.

Vale mencionar que o Estado dispõe de uma variedade de métodos alternativos de solução de conflitos que podem ser empregados de forma eficaz para a cobrança de débitos fiscais de devedores. Esses métodos visam a resolver disputas de maneira menos adversarial e mais colaborativa, contribuindo para reduzir a morosidade e os custos associados aos processos judiciais tradicionais. Conforme apontado por Avelino (2016, p.58), ao considerar essas abordagens, é importante "encontrar um equilíbrio entre a eficiência na arrecadação e a proteção dos direitos da personalidade".

A negociação é um desses métodos que ganha destaque. Segundo Senna e Witzel (2019, p.65), "a negociação entre a Administração e o contribuinte, de forma amigável e consensual, promove uma aproximação das partes, permitindo a construção de acordos que atendam às necessidades de ambos, evitando litígios longos e dispendiosos". Essa abordagem favorece a proteção dos direitos da personalidade, uma vez que respeita a dignidade e a privacidade do contribuinte, minimizando o impacto negativo que medidas coercitivas mais severas poderiam causar.

A conciliação e a mediação também surgem como alternativas valiosas. Conforme





destacado por Dinamarco (2019, p.42), "a conciliação e a mediação proporcionam um ambiente propício para a resolução de conflitos de maneira cooperativa, respeitando as partes e possibilitando a restauração do diálogo". Esses métodos não apenas agilizam a resolução das questões fiscais, mas também permitem que o Estado considere os direitos da personalidade do devedor, ao buscar soluções que não violem sua honra, imagem e intimidade.

A arbitragem, embora mais associada a disputas comerciais, também pode ser uma alternativa válida. Conforme ressaltado por Silva (2020, p.52), "a arbitragem apresenta a vantagem de proporcionar celeridade e expertise na tomada de decisões, o que pode ser crucial na recuperação de créditos fiscais". A escolha por esse método permite ao Estado evitar procedimentos excessivamente onerosos para ambas as partes, protegendo assim os direitos da personalidade do devedor.

Além disso, programas de regularização de débitos, como os Refis, são formas concretas de incentivar a autocomposição. De acordo com Nascimento (2018, p.39), esses programas "demonstram a preocupação do Estado em promover a quitação dos débitos de forma amigável, contribuindo para a efetiva arrecadação sem a imposição de medidas coercitivas extremas". Essa abordagem alinha-se à proteção dos direitos da personalidade, já que possibilita ao devedor resolver a pendência financeira sem a exposição a situações vexatórias.

Dessa forma, a adoção de métodos alternativos de solução de conflitos no contexto da cobrança de débitos fiscais demonstra a preocupação do Estado em equilibrar eficiência arrecadatória e respeito aos direitos da personalidade. Ao permitir a autocomposição e a construção de soluções colaborativas, tais métodos evidenciam uma abordagem mais humanizada no tratamento dos devedores, evitando danos desnecessários a sua honra, privacidade e dignidade.

Isso porque, a imposição de medidas coercitivas excessivas ou desproporcionais na execução fiscal pode configurar uma afronta aos direitos da personalidade do contribuinte. Medidas como o bloqueio de bens sem a devida análise de proporcionalidade ou a divulgação pública de informações sensíveis do devedor podem atingir sua honra, imagem e intimidade, violando assim seus direitos fundamentais.





O contexto da proteção dos direitos da personalidade refere-se ao conjunto de direitos inalienáveis e intransmissíveis que asseguram a dignidade e a autonomia do indivíduo, abrangendo aspectos como a integridade física, a privacidade, a imagem, a honra, a liberdade de expressão e outros atributos que definem sua identidade. Esses direitos são fundamentais para preservar a individualidade e a qualidade de vida das pessoas em sociedade, promovendo o respeito à sua essência e singularidade.

Já o princípio da indisponibilidade do interesse público se enraíza na concepção de que o Estado detém o dever de agir sempre em prol do interesse coletivo, em detrimento de interesses individuais. Esse princípio determina que o Estado não pode abrir mão dos bens e recursos públicos ou adotar medidas que comprometam o bem-estar da sociedade em favor de interesses particulares ou corporativos. Ele busca garantir a igualdade, a justiça e a integridade do patrimônio público, assegurando que este seja usado em benefício de todos.

No entrelaçamento desses dois conceitos, surgem questões complexas e dilemas éticos. A proteção dos direitos da personalidade exige que o Estado respeite a individualidade dos cidadãos, considerando aspectos como a inviolabilidade da intimidade e a preservação da reputação. Por outro lado, o princípio da indisponibilidade do interesse público demanda que, em certas circunstâncias, o Estado possa intervir nos direitos individuais em nome do bem comum.

Essa intersecção ganha relevância em áreas como o direito administrativo, tributário e regulatório, onde as decisões estatais podem afetar diretamente os cidadãos. A busca por equilíbrio entre esses dois princípios torna-se um desafio constante para a justa governança, garantindo a proteção dos direitos individuais sem comprometer a coletividade.

Em casos como a análise da Portaria Ministerial n.º 75/2012, a ponderação entre a proteção dos direitos da personalidade dos contribuintes e a necessidade de preservação dos interesses públicos é essencial. O exame criterioso das implicações dessas ações governamentais considerando ambos os princípios são fundamental para assegurar uma sociedade justa, equitativa e em conformidade com os direitos fundamentais dos cidadãos.

Portanto, é necessário encontrar um equilíbrio entre a eficiência na arrecadação e a proteção dos direitos da personalidade. A atuação estatal deve ser pautada pelo





respeito aos limites constitucionais e pela observância dos princípios que garantem a dignidade da pessoa humana. Dessa forma, a busca por um mecanismo de cobrança menos gravoso ao erário deve ser sempre acompanhada pela consideração e respeito aos direitos da personalidade do contribuinte, garantindo assim a harmonização entre os objetivos da execução fiscal e a proteção dos direitos fundamentais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto depreende-se que embasado em um modelo processualista a execução fiscal é um procedimento moroso e com alto custo para o erário. Conforme se argumentou, o custo médio de um executivo fiscal equivale à R\$ 4.368,00. Entretanto, tal valor abrange apenas o primeiro grau de jurisdição. Diante disso, percebe-se que o custo deste procedimento em relação ao crédito de baixo valor a ser recuperado é desproporcional, com alto risco de frustração e tempo de giro em acervo.

Com vista no aprimoramento da gestão da Dívida Ativa da União, otimização do processo judicial e a eficiência do recebimento do crédito, instituiu-se a Portaria n.º 75/2012. Tal documento permite a não inscrição de débito tributário cuja consolidação do valor seja igual ou inferior à R\$ 1.000,00. Ainda, estabelece o não ajuizamento de execuções fiscais quando o valor consolidado for igual ou inferior à R\$ 20.000,00.

Em um primeiro momento pode-se inquirir se tal prerrogativa afronta o interesse público. No entanto, evidenciou-se que não se trata do caso tendo em vista que a proposta da Portaria não é deixar de cobrar o tributo, mas de racionalizar esse processo de modo que a solvência do débito se concretize, com mais eficiência e de forma menos onerosa para o Estado.

Como se apontou o protesto extrajudicial se mostra uma alternativa eficaz para a recuperação do crédito. Em razão de sua natureza bifronte que afeta a sua esfera econômica, o devedor tende a quitar o débito com maior agilidade. O único problema deste mecanismo é a contagem do prazo prescricional. Em razão da regra do art. 174 do CTN não abranger a dívida que integra a CDA, ultrapassado o prazo previsto em lei, precluso estará o direito de cobrança.





REFERÊNCIAS

AVELINO, A. B. V. **Análise da extinção, sem resolução de mérito, das execuções fiscais de pequeno valor, à luz do interesse público e do princípio da separação dos Poderes**. 2016. 61f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

AVELINO, Luiz Francisco Torquato. O lançamento tributário e o direito à privacidade: uma análise sob o enfoque dos direitos fundamentais do contribuinte. 2016. **Tese (Doutorado em Direito)** - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2016.

BARBOSA, L. M. **Princípio constitucional da eficiência: protesto como alternativa ao processo de execução fiscal**. IV Encontro de pesquisas judiciárias da Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas, 2017. Disponível em: <<http://enpejud.tjal.jus.br/index.php/exmpteste01/article/viewFile/333/123>>. Acesso em: 15 ago. 2023.

BARRETO, A. F. Execuções Fiscais no Brasil: Estimativas e Críticas à Cobrança Judicial de Créditos. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 41, p. 25-42, 2019.

BARROS, F. M. **A evolução das obrigações tributárias nas constituições brasileiras e os reflexos no atual regime tributário de energia elétrica**. Brasília, 2012. 54f. – Monografia (Especialização). Instituto Brasiliense de Direito Público.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Portaria MF nº 75**, de 22 de março de 2012. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=37631>>. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 9.492, de 10 de setembro de 1997**. 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/19492.htm>. Acesso em: 05 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>. Acesso em: 10 jun. 2023.

CAMPELLO, A. E. B. B.; FERNANDES, H. L. S. **Execução fiscal: o colapso de um sistema**. 2013. Disponível em: <<http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos-pdf/execucao-fiscal-o-colapso-de-um-sistema.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2023.

CANTANHEDE, L. C. F. Protesto de certidões de dívida ativa: a constitucionalidade e o uso adequado do instituto nos casos de obrigações cujo fundamento esteja em discussão em sede de casos repetitivos. In: ARAÚJO, J.; CONRADO, P. **Inovações na cobrança do crédito tributário** - ed. 2019. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais. 2019.





- CNJ. **Justiça em Números 2019**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.
- COSTA, M. C.; DANIEL NETO, C. A. Análise econômica da execução fiscal no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito**, n. 4, 2017. Disponível em: <<https://www.usjt.br/revistadireito/numero-4/13-marcio-costa.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. Volume IV: Comentários ao Código de Processo Civil de 2015. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.
- DOMINGOS, T. O.; CUNHA, L. R. A tributação como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana em face do desenvolvimento. **Direito tributário II. Curitiba: Clássica**, v. 1, 2014.
- FREITAS, L. B.; BEVILACQUA, L. Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico–RFDPE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 45-63, mar./ago. 2016.
- IBPT. **Estudo sobre carga tributária/PIB x IDH. Cálculo do IRBES (índice de retorno de bem estar à sociedade)**. 2018. Disponível em: <<http://ibpt.impostometro.s3.amazonaws.com/Arquivos/ESTUDO+CARGA+TRIBUT%C3%81RIA-PIB+X+IDH++IRBES++2018.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- IBPT. **Estudo sobre sonegação fiscal das empresas brasileiras**. 2020. Disponível em: <<https://ibpt.com.br/estudo-autos-de-infracao-e-sonegacao-fiscal/>>. Acesso em: 15 jul. 2023.
- IBPT. **Quantidade de normas editadas no Brasil: 33 anos da Constituição Federal de 1988**. 2021. Disponível em: <<https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/ibpt.impostometro/Estudo/5d67fc1e-7ec3-4e0e-b14f-c01ebd8b6057.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ6G62QBDP6APV4YA&Expires=1642915424&Signature=hR12tliOPFXwvT%2F2f9MGV44fL8A%3D>>. Acesso em: 12 ago. 2023.
- LIMA, E. M; REZENDE, A. J. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 20, n. 1, p. 239-255, jan. 2019.
- MARINS, J. **Direito Processual Tributário Brasileiro (Administrativo e Judicial)**. São Paulo: Ed. Dialética, 2016.
- MARTINS, M. G.; CAVALCANTI, A. E. L. W. Poder Judiciário em números e o impasse das execuções fiscais no Brasil. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 21, n. 1, 2020.





NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Direitos humanos e procedimento fiscal**. São Paulo: Noeses, 2018.

OLIVEIRA, Z. G.; SANTOS, J. F.; TORRES, J. C. A utilização dos tributos como possibilidade de efetivação dos direitos humanos. **Ciência ET Praxis**, v. 13, n. 25, p. 105-112, 2020.

PORTAL TRIBUTÁRIO. **Os tributos no Brasil**. 2021. Disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br/tributos.htm>>. Acesso em: 08 fev. 2023.

RIBEIRO, M. G.; MARTINS, J. C. Execução fiscal – Aspectos judiciais e administrativos. **Revista do Curso de Direito**, 2008, v. 5, n. 5, p. 99-128.

SENNA, Thais Novais de; WITZEL, Camilla Maria Moreira. Métodos alternativos de solução de conflitos na administração tributária. **Revista Fórum de Direito Tributário**, v. 7, n. 41, p. 123-144, jan./fev. 2019.

SILVA, A. B. **Anamnese da falta de efetividade da execução fiscal: diagnosticando mecanismos de tratamento desta patologia**. 2017. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/publicacoes/concursodemonografiajuridica_premioricardolobotorres/monografias/Anderson-Barbosa-da-Silva.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SILVA, Fernando da Fonseca Gajardoni. Arbitragem e execução fiscal. São Paulo: **Editora Revista dos Tribunais**, 2020.

SPINA, V. D. R. Prescrição para redirecionamento da execução fiscal: análise do cenário jurisprudencial. In: ARAÚJO, J.; CONRADO, P. **Inovações na cobrança do crédito tributário** - ed. 2019. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais. 2019.

TRISTÃO, J. A. M. **O imposto invisível: um estudo do fenômeno da ocultação do imposto no sistema tributário brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1998.

VARSANO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 1996. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2023.

