

**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS**

Victor Hugo Queiroz e Silva

**INOVAÇÃO NA DESJUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS FISCAIS:  
O Impacto do Protesto Extrajudicial**

ARARAQUARA - SP  
2024

Victor Hugo Queiroz e Silva

**INOVAÇÃO NA DESJUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS FISCAIS:  
O Impacto do Protesto Extrajudicial**

Proposta de qualificação de Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos, curso de Mestrado Profissional, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito e Gestão de Conflitos.

**Linha de pesquisa:** Linha 2 – Desjudicialização e modelos de solução de conflitos – O papel das serventias extrajudiciais na gestão de conflitos

**Orientador:** Ricardo Augusto Bonotto Barboza

## FICHA CATALOGRÁFICA

S584i Silva, Victor Hugo Queiroz e  
Inovação na desjudicialização de conflitos fiscais: o impacto do  
protesto extrajudicial/Victor Hugo Queiroz e Silva. – Araraquara:  
Universidade de Araraquara, 2024.  
80f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-graduação em Direito  
e Gestão de Conflitos - Universidade de Araraquara-UNIARA

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Augusto Bonotto Barboza

1. Execução fiscal. 2. Certidão de dívida ativa. 3. Desjudicialização.  
4. Tabelionato de protesto. 5. Eficiência judicial. I. Título.

CDU 340

Victor Hugo Queiroz e Silva

## INOVAÇÃO NA DESJUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS FISCAIS: O Impacto do Protesto Extrajudicial

Proposta de qualificação de Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos, curso de Mestrado Profissional, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito e Gestão de Conflitos.

**Linha de pesquisa:** Linha 2 – Desjudicialização e modelos de solução de conflitos – O papel das serventias extrajudiciais na gestão de conflitos

**Orientador:** Ricardo Augusto Bonotto Barboza  
**Co-orientadora:** Geralda Cristina Ramalheiro

Data do exame de qualificação: 21/06/2024.

Membros componentes da Banca Examinadora: Ricardo Augusto Bonotto Barboza, Fernando Passos e Marcos Martinelli.

---

**Presidente e Orientador:** Prof. Dr. orientador Ricardo Augusto Bonotto Barboza  
Universidade de Araraquara.

---

**Membro Titular:** Prof. Dr. Marcos Alberto Martinelli.  
Universidade Federal de São Carlos.



Documento assinado digitalmente  
MARCOS ALBERTO MARTINELLI  
Data: 05/02/2025 22:15:34-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Membro Titular:** Prof. Dr. Fernando Passos  
Universidade de Araraquara

FERNAND  
O PASSOS

Assinado digitalmente por FERNANDO  
PASSOS  
ID: C=BR, O=CP-Brasil, OU=AC OAB, OU=  
43419813000170, OU=Certificado Digital, OU=  
Assinatura Tipo A3, OU=ADVOGADO, CN=  
FERNANDO PASSOS  
Razão: Eu sou o autor deste documento  
Localização:  
Data: 2025.02.05 16:32:02-0300'  
Foxit PDF Reader Versão: 2023.3.0

**Local:** Universidade de Araraquara

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo o estudo sobre o protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa e como ele pode contribuir para a solução de conflitos fiscais. Na parte referencial teórica será feita a análise sobre o instituto do protesto em suas perspectivas históricas, legais, doutrinárias e jurisprudenciais. Além disso, serão vistos os principais aspectos de como o crédito tributário pode ser exigido e quais as possíveis consequências legais decorrentes da ineficiência arrecadatória (responsabilidade fiscal). A problemática decorre do fato de grande parte dos créditos tributários não serem recuperados por meio da tradicional ação de execução fiscal. Neste trabalho será averiguado se o protesto pode representar meio alternativo célere e eficaz para auxiliar na recuperação desses créditos, especialmente em razão de os Tribunais Superiores o recomendarem como ferramenta capaz de contribuir para a redução do acervo existente e para evitar o ajuizamento de novas ações que sobrecarregam o Poder Judiciário. Partindo dessa premissa, os tabelionatos de protesto podem auxiliar diretamente na construção de um país sólido, confiável, responsável, eficaz e preocupado com a pauta mundial – Agenda 2023 da Organização das Nações Unidas. Dada essa relevância, o estudo visa demonstrar, por estatísticas, se as execuções fiscais são uma das responsáveis pelo congestionamento de nosso sistema judiciário. Os dados foram coletados por meio de pesquisas doutrinárias (autores dos diversos ramos do direito, em especial do direito notarial e registral, tributário, administrativo e empresarial), jurisprudenciais (julgados das Cortes Superiores) e documental (relatórios divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça, Associação dos Notários e Registradores do Brasil, institutos de pesquisas e outros órgãos). Utilizando análise estatística de dados, demonstramos que as execuções fiscais são o gargalo da execução no Brasil. Como solução apresentada, será feita a divulgação de guia orientativo que poderá auxiliar os entes públicos a apresentarem as certidões de dívida ativa a protesto de maneira eletrônica. Isso visa contribuir para a redução de congestionamento do Poder Judiciário e para a melhoria de eficiência da cobrança dos créditos tributários. Dessa forma, a relevância da pesquisa reside no fato de esse agir representa importante mecanismo para que a tomada de decisão pública seja eficiente e direcionada ao bem comum.

**Palavras-chave:** Execução Fiscal; Certidão de Dívida Ativa; Desjudicialização; Tabelionato de Protesto; Eficiência Judicial

## ABSTRACT

The present work aims to study the extrajudicial protest of active debt certificates and how it can contribute to the resolution of tax conflicts. In the theoretical reference part, an analysis will be made of the institute of protest in its historical, legal, doctrinal and jurisprudential perspectives. Furthermore, the main aspects of how the tax credit can be claimed and the possible legal consequences for collection inefficiency (fiscal liability) will be seen. One problem arises from the fact that a large part of tax credits are not recovered through traditional tax enforcement action. No discrepancy in the work will be investigated if the protest can represent a quick and effective alternative means to assist in the recovery of these credits, especially as the Superior Courts recommend it as a tool capable of contributing to the reduction of the existing collection and to avoid the improvement of new actions that overload the Judiciary. Based on these premises, protest notaries can directly assist in the construction of a solid, reliable, responsible, effective country and concerned with the global agenda – Agenda 2023 of the United Nations. Given this relevance, the study aims to demonstrate, through statistics, whether tax foreclosures are one of those responsible for the congestion in our judicial system. The data were collected through doctrinal research (authors from different branches of law, especially notarial and registry, tax, administrative and business law), jurisprudential (judgments of the Superior Courts) and documents (reports released by the National Council of Justice, Association of Notaries and Brazilian registrars, research institutes and other bodies). Using statistical data analysis, we demonstrate that tax foreclosures are the enforcement bottleneck in Brazil. As a presentation of the solution, a guide will be published that can help public entities to present active debt certificates for protest electronically. This aims to contribute to reducing congestion in the Judiciary and improving the efficiency of tax credit collection. Thus, the relevance of the research lies in the fact that this action represents an important mechanism for public decision-making to be efficient and directed towards the common good.

**Keywords:** Tax Execution; Active Debt Certificate; Dejudicialization; Protest Notary; Judicial Efficiency

## LISTA DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| <b>Figura 1</b> - Total de execuções de títulos extrajudiciais (fiscal e não fiscal).....                                     | 55 |
| <b>Figura 2</b> - Série histórica do impacto da execução fiscal nos processos novos e pendentes...                            | 55 |
| <b>Figura 3</b> - Média de processos baixados e em tramitação nas varas exclusivas por unidade judiciária e competência ..... | 56 |
| <b>Figura 4</b> - Taxa de congestionamento nas varas exclusivas, por tipo de competência .....                                | 57 |
| <b>Figura 5</b> - Central de Remessas de Arquivos .....   | 61 |
| <b>Figura 6</b> - Exemplo fictício de certidão de dívida ativa .....  | 65 |

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade

**ANOREG-BR** – Associação dos Notários e Registradores do Brasil

**CDA** – Certidão de dívida ativa

**CENPROT** – Central de Protesto

**CNJ** – Conselho Nacional de Justiça

**CPC** – Código de Processo Civil

**CRA** – Central de Remessa de Arquivos

**CRFB** – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

**FEBRABAN** – Federação Brasileira de Bancos

**ICMS** – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação

**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**IPTU** – Imposto predial e territorial urbano

**IPVA** – Imposto sobre veículos automotores

**ISS** – Imposto sobre serviços de qualquer natureza

**ITBI** – Imposto sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos

**MIN** – Ministro

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**PGFN** – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

**RE** – Recurso Extraordinário

**REL** – Relator

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**STJ** – Superior Tribunal de Justiça



## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 PROBLEMA E CONTEXTO .....</b>  | <b>7</b>  |
| 1.1 Contexto .....  | 8         |
| 1.2 Problema.....   | 9         |
| 1.3 Solução .....   | 9         |
| 1.4 Objetivos – Geral e Específicos.....  | 10        |
| 1.5 Relevância da pesquisa.....   | 10        |
| <b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>  | <b>13</b> |
| 2.1 O tabelionato de protesto como instrumento de desjudicialização.....                  | 14        |
| 2.1.1 Principais marcos legais regulatórios .....   | 16        |
| 2.1.2 Conceito de protesto.....   | 19        |
| 2.1.3 Princípios norteadores do protesto.....   | 20        |
| 2.2 O protesto da dívida ativa como alternativa à ação de execução fiscal.....            | 25        |
| 2.2.1 Conceitos fundamentais.....   | 25        |
| 2.2.2. Evolução legislativa e jurisprudencial do protesto das certidões de dívida ativa.. | 28        |
| 2.3 Responsabilidade na gestão fiscal .....   | 38        |
| 2.3.1 Responsabilidade fiscal.....  | 40        |
| 2.3.2 Sanções derivadas da ineficiência arrecadatória.....                                | 41        |
| <b>3 MÉTODOS E TÉCNICAS .....</b>   | <b>48</b> |
| <b>4 DISCUSSÕES E RESULTADOS .....</b>  | <b>51</b> |
| 4.1 Execuções fiscais em números .....  | 52        |
| 4.2 O protesto na prática: apresentação eletrônica das CDAs a protesto .....              | 61        |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES E PERSPECTIVAS FUTURAS .....</b>                                       | <b>69</b> |
| 5.1 Considerações finais .....  | 70        |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>72</b> |

## 1 PROBLEMA E CONTEXTO

As ações de execução fiscal representam grande parte dos processos ativos no Poder Judiciário. Isso faz com que as varas responsáveis pelo trâmite dessas ações fiquem abarrotadas de casos que praticamente podem nunca chegar a seu fim por diversos fatores. Em muitas demandas não são encontrados bens para serem penhorados ou nem mesmo o devedor é encontrado para ser citado. Consequentemente, a taxa de congestionamento desses processos chega a patamares elevados, prejudicando o andamento dos demais casos, tendo em vista que os magistrados, na prática, acabam se ocupando mais com despachos para simples andamento processual quando o ideal seria dedicar esse tempo para exercer a tutela jurisdicional e conferir efetividade às decisões. Mas não é apenas essa a origem do grande problema do Poder Judiciário.

Após estudo encomendado pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, estatísticas demonstraram que a maior parte dessas execuções nem mesmo chegam a compensar o custo da tramitação desses processos. Para se ter uma ideia, em 2021 o custo médio de uma ação de execução fiscal promovida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional na Justiça Federal era de mais de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Então, para fazer sentido o ajuizamento da execução fiscal, a dívida deveria ser no mínimo de valor superior a esse para ser economicamente viável.

Embora o valor das dívidas ativas possa ser insignificante para alguns entes federados, para outros pode fazer diferença na hora de empregar esses recursos na finalidade pública. É por isso que a administração pública não pode simplesmente renunciar a esses valores tendo apenas como critério definidor o valor da execução.

Quando estamos falando de gestão eficaz, a Fazenda Pública pode buscar a satisfação dos créditos tributários por outros meios que não o Poder Judiciário. O tabelionato de protesto surge como um dos meios alternativos para solução dessa problemática.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida no final do ano de 2023, precisou analisar caso concreto cuja sentença de origem resultou na extinção de execução fiscal de pequeno valor. Foi preciso decidir se seria juridicamente possível condicionar o ajuizamento dessas execuções fiscais de valores módicos ao prévio protesto extrajudicial sem que isso configurasse afronta ao princípio da inafastabilidade da jurisdição. Essa condição, de acordo com alguns estudos, poderia contribuir para satisfação desses créditos por ser o protesto medida menos custosa para a Administração. Ocorre que

alguns municípios não possuem conhecimento de como efetuar o encaminhamento da certidão de dívida ativa a protesto, nem mesmo estão informados de que poderão fazê-lo por meio exclusivamente eletrônico, dispensando a utilização de papel e contribuindo com o meio ambiente.

O presente trabalho surge, portanto, como estudo contributivo para a redução do número de processos em tramitação. Em resposta a esse problema, poderá servir como guia prático de ensino para que o ente público possa conseguir apresentar as certidões de dívida a protesto por meio exclusivamente digital (aumentando a arrecadação), e para que os gestores públicos sejam alertados das responsabilidades fiscais derivadas na inércia em proceder à cobrança do crédito tributário, as quais poderão gerar consequências tanto para o a pessoa natural quanto para o ente público que ele representa.

## **1.1 Contexto**

Para fazer frente aos gastos públicos, o Estado precisa arrecadar, o que faz predominantemente por meio da tributação, marco civilizatório que evita expropriação do patrimônio privado sem o consentimento prévio. Além das arrecadações voluntárias, o Estado também deve se preocupar em recuperar os créditos não satisfeitos.

Após sua regular constituição, esses créditos, quando não pagos voluntariamente, serão inscritos em dívida ativa - espécie de cadastro de inadimplentes. Na consequência, o ente público deverá expedir a certidão de dívida ativa, que formará o título executivo extrajudicial. Isso permite a cobrança do crédito por cobrança judicial, administrativa ou extrajudicial.

Ocorre que a exigência das certidões de dívida ativa pode ocorrer tanto pelo meio judicial (execução fiscal) quanto pelo meio extrajudicial, especialmente com a utilização dos tabelionatos de protesto.

Nesse cenário, alguns entes públicos, entretanto, valem-se quase que exclusivamente do meio judicial, somente fazendo uso do meio extrajudicial quando aquele não é exitoso. São várias as razões que podem levar a isso: falta de incentivos, burocracia envolvida, desconhecimento das facilidades dos meios alternativos de solução de conflitos, despreparo de tecnologia dos sistemas, motivos pessoais em período eleitoral etc. O recomendável, entretanto, talvez seria o contrário, pois o primeiro passo a ser seguido poderia ser o protesto extrajudicial, por ser medida mais célere (prazos reduzidos) e menos custosa (gratuito).

## 1.2 Problema

A cobrança dos créditos tributários exclusivamente por via da ação de execução fiscal vem se mostrando ineficiente. O gasto do Estado para a tramitação desses processos em muitos casos supera o valor da própria execução (valor da dívida), não se justificando, portanto, o seu ajuizamento. Além do gasto excessivo para a tramitação das execuções (gasto com funcionários, energia, informática, transporte, material de expediente, tributos etc.), o ente público não consegue reaver sua dívida apenas com a utilização do Poder Judiciário, pois encontra dificuldades como por exemplo a própria localização do devedor para ser citado/intimado ou também porque não encontram bens penhoráveis capazes de garantir a execução. Por conseguinte, os entes públicos deixam de arrecadar verbas que poderiam ser direcionadas ao uso do bem comum. A utilização do tabelionato de protesto pode conferir eficiência e celeridade na recuperação dessas dívidas.

Todavia não é só esse problema.

Alguns gestores públicos não possuem interesse de maximizar essas cobranças por meio do protesto. Candidatos a cargos eletivos não querem desagradar seus eleitores, cobrando-os por meio das execuções fiscais e nem mesmo levando-os a protesto, especialmente em ano eleitoral. Além disso, procuradores estaduais e municipais deixam de dar preferência ao protesto por suposta insegurança jurídica quando não há previsão legal que possibilite a cobrança dos honorários pela utilização dos meios alternativos de cobrança; assim, acabam optando pela via judicial, ainda que infrutífera.

## 1.3 Solução

A primeira solução apresenta no presente trabalho é a comprovação, por estatísticas (relatório conclusivo), do grau de eficiência das execuções fiscais e das chances de recuperação do crédito tributário por meio do protesto e do baixo custo para sua realização.

A segunda solução é a explicação prática de como funciona a tramitação dos arquivos eletrônicos pautados no layout Febraban (parâmetros mínimos tecnológicos) que viabilizam a apresentação das certidões de dívida ativa a protesto por meio das Centrais de Remessa de Arquivos - CRA.

A terceira e última solução é o alerta das possíveis consequências legais que as pessoas naturais e jurídicas poderão sofrer em caso de ineficiência arrecadatória (responsabilidade fiscal) e de inobservância do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, os gestores públicos terão as ferramentas iniciais necessárias para dar início ao encaminhamento das certidões de dívida ativa a protesto.

#### **1.4 Objetivos – Geral e Específicos**

O objetivo geral da presente pesquisa é identificar o quanto as execuções fiscais de pequenos valores impactam no congestionamento do Poder Judiciário e, assim, buscar meios alternativos de solução de conflitos menos onerosos e conseqüentemente mais eficientes para a Fazenda Pública exigir os créditos tributários.

Os objetivos específicos são:

(a) mapear e estudar as legislações que regulamentam a cobrança do crédito tributário;

(b) estudar a legislação que versa sobre a responsabilidade do ente público e de seu gestor em relação à cobrança desses créditos, alertando-os das possíveis consequências em razão da ineficiência arrecadatória;

(c) propor a utilização das serventias extrajudiciais como instrumento alternativo capaz de contribuir para a efetividade na recuperação do crédito tributário;

(d) elaborar, ainda que sucintamente, um passo a passo para servir de guia inicial para viabilizar os entes públicos darem início à cobrança das certidões de dívida ativa por meio do protesto extrajudicial.

#### **1.5 Relevância da pesquisa**

A relevância da pesquisa ressaí da contribuição para a redução de grande parte dos processos de execução ajuizados e que superlotam as varas, sobrecarregando-as com matérias relativamente simples, mas que não conseguem chegar a seu termo por diversos fatores, como por exemplo a inexistência de bens penhoráveis capazes de garantir o valor da execução.

O tema é de extrema importância para a prática da atividade dedicada à recuperação do crédito público e, conseqüentemente, da utilização da verba recuperada para o bem social.

O problema enfrentado merece especial atenção. As execuções fiscais representam a maior parte dos processos em fase de execução. Com a sua redução, os magistrados poderão direcionar seus esforços para causas que demandem maior aptidão intelectual, como as relacionadas ao processo de conhecimento que requerem mais decisões interlocutórias e sentenças, e menos para as fases de execução que geralmente são constituídas por meros despachos de andamento.

A ineficiência do processo judicial de execução fiscal traz grande impacto para a população. Verbas que poderiam ser convertidos em benefício da própria sociedade ficam congestionadas no Poder Judiciário sem solução, refletindo negativamente na circulação de riquezas e conseqüentemente no mercado.

Uma das possíveis formas para recuperação rápida e eficaz dessas dívidas é por meio dos tabelionatos de protestos. Tamanha é a relevância do assunto que o Supremo Tribunal Federal, ao debruçar-se sobre o tema no final do ano de 2023, reforçou a necessidade da utilização de meios alternativos para contribuir na redução do imenso número de execuções fiscais - principal gargalo das execuções.

Pautados na recente decisão da Suprema Corte, Municípios, Estados e até mesmo a União deverão se valer do instrumento de protesto como medida precípua para a recuperação de créditos, especialmente aqueles de pequenos valores. Primeiro porque os curtos prazos do protesto extrajudicial possibilitam a rápida recuperação do crédito e segundo porque as pequenas quantias não justificam o emprego do processo judicial, pois sequer cobririam os custos desse ajuizamento.

De acordo com dados do *Cartório em Números - 5ª edição*, elaborado pela Anoreg-BR, no ano de 2022 a utilização dos tabelionatos de protesto na cobrança das certidões de dívidas ativas permitiu a recuperação de R\$ 3.018.000.000,00 (três bilhões e dezoito milhões de reais) apenas das dívidas da União. Esse valor vem aumentando progressivamente a cada ano. O mesmo estudo evidencia que o custo para o ajuizamento da execução fiscal gira em torno de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e tem duração aproximada de 8 anos, enquanto o procedimento nos tabelionatos de protesto é gratuito e leva em média 12 dias. O relatório também comprova que em 2022 foram recuperados 34,55% dos títulos públicos enviados a protesto naquele ano.

A Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988) preza para que o processo de tomada de decisão pública seja eficiente (art. 37). Justamente por isso que a adoção de medidas de desjudicialização pautadas na teoria da governança e das inovações legislativas são fatores que devem ser levados em consideração pelo gestor público quando for determinar os objetivos e as prioridades a serem tomadas para o fiel desempenho e emprego das receitas públicas.

As serventias extrajudiciais assumem papel de extrema importância na redução da quantidade de processos em tramitação no Poder Judiciário. Portanto, o presente trabalho servirá como guia orientativo e elucidativo para que os entes públicos, especialmente os municípios de pequeno porte, apresentem suas certidões de dívida ativa a protesto.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, a intenção é demonstrar o papel do tabelionato de protesto na desjudicialização e solução de conflitos. Será abordado o quanto a transferência da cobrança das certidões de dívida ativa para serventia extrajudicial, que trabalha com prazos mais reduzidos do que comparados ao processo judicial, poderá contribuir para a redução do número de processos de execução em tramitação.

Dentro desse aspecto, será preciso estudar temas como a responsabilidade na gestão fiscal na cobrança das dívidas ativas e como isso pode ser feito para que o gestor ou a instituição que ele representa não sejam sancionados por eventual ineficiência na boa gestão dos créditos tributários. Especial atenção será dada às dívidas ativas de pequenos valores que não são suficientes nem mesmo para cobrir os custos de eventual judicialização; ou seja, seria mais econômico ao ente público se abster de cobrar uma dívida do que tentar cobrá-la de maneira judicial. Aqui reside o primeiro fundamento para a utilização do tabelionato de protesto, cujo acesso é gratuito aos órgãos públicos.

O estudo da atividade do protesto de títulos e outros documentos de dívida é de especial relevância para a recuperação das dívidas pública e particular. A matéria sofreu uma verdadeira renovação especialmente em decorrência da ampliação dos documentos passíveis de protesto. Isso se deu tanto em decorrência de alterações legislativas quanto em razão da evolução dos entendimentos jurisprudenciais. Com o passar do tempo, essa ferramenta passou a ser um dos instrumentos alternativos da judicialização quando o assunto é cobrança do crédito tributário.

As execuções fiscais (ações judiciais), por outro lado, representam o verdadeiro gargalo de todas as execuções em trâmite no Brasil. São diretamente responsáveis pela grande quantidade de processos pendentes aguardando a satisfação do direito nelas representado. Alternativamente a esse problema, os Tribunais Superiores passaram não somente a possibilitar a utilização dos tabelionatos de protestos para cobrança de parte desses créditos tributários como também a incentivar e recomendar a utilização desse instrumento alternativo.

Diversos entes públicos, entretanto, não estão familiarizados com o instituto do protesto e não sabem como fazer a apresentação de seus títulos, muito menos de maneira eletrônica. Alguns também não estão cientes das consequências legais que a não eficiência na arrecadação do crédito público poderá acarretar tanto ao próprio gestor quanto à entidade que ele representa.



Especialmente para os entes públicos de pequenos portes, como municípios do interior que são desprovidos de grandes recursos para lograr êxito em recuperar o crédito tributário, o protesto extrajudicial pode agir como importante ferramenta alternativa à cobrança judicial do crédito tributário, permitindo, conseqüentemente, para o aumento da arrecadação e para a boa gestão pública.

O presente trabalho, portanto, visa tentar esclarecer como o gestor público poderá apresentar suas certidões de dívida ativa a protesto por meio da Central de Remessa de Arquivos – CRA, que é responsável por recepcionar os títulos eletrônicos remetidos pelos entes públicos conveniados.

Passaremos, portanto, ao estudo desses temas.

## **2.1 O tabelionato de protesto como instrumento de desjudicialização**

Um dos objetivos principais do protesto é atestar o inadimplemento e recuperar o crédito de maneira rápida e eficaz, permitindo a conseqüente circulação de riquezas no mercado. Age, portanto, como instrumento para prevenção de litígios, sobretudo judiciais. É ferramenta que serve para tornar pública a certificação da inadimplência de dívidas regulamente constituídas (que não possuem vício formal em sua criação), e que por isso não se aprofunda em eventual ambiente de litígio a que geralmente o Poder Judiciário está acostumado a receber e analisar.

Dessa forma, o tabelionato de protesto pode contribuir para o desafogamento da quantidade de demandas ajuizadas que, em grande parte, não conseguem obter a finalidade pretendida (recuperação do crédito) e, portanto, acabam gerando altas taxas de congestionamento<sup>1</sup>. O protesto pode evitar os altos custos do processo judicial, poupando o tempo das partes e dos auxiliares da justiça, cooperando na diminuição de ações no Poder Judiciário.

Na atividade acadêmica dos operadores do direito, pouco ou quase nada se dedica ao estudo da disciplina notarial e registral, onde se insere a atividade do tabelionato de protesto. Geralmente as universidades não incluem essa disciplina na grade fixa de aulas,

---

<sup>1</sup> Indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução até o final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados). Cumpre esclarecer que nem todos os processos podem ser baixados no mesmo ano devido à existência de prazos legais a serem cumpridos, especialmente naqueles em que o processo ingressou no fim do ano-base (conceito extraído do Relatório analítico do Justiça em Números 2023 elaborado pelo CNJ).

colocando-a, na maioria das vezes, como matéria eletiva (disciplinas de livre escolha do aluno, mas que são obrigatórias para se obter o diploma de bacharel em Direito). Ainda quando escolhidas, o pouco tempo de estudo não é suficiente para adentrar ao conhecimento do real impacto que ela pode trazer para a vida em sociedade.

Notadamente no que diz respeito ao estudo do protesto, ele possui relação direta com a matéria do direito empresarial/comercial.

O protesto tem suas origens nas práticas medievais, relacionando-se com os títulos de crédito. Alguns sustentam que o protesto mais antigo de que se tem notícia decorre de uma letra de câmbio protestada no ano de 1384 proveniente da cidade de Barcelona; outros sustentam que o primeiro protesto foi lavrado em 1335. Diante do não pagamento dessa letra de câmbio, tendo o aceite ou não, competia ao apresentante do documento promover a *protestatio*, ato que demanda especial solenidade, perante o notário e testemunhas, afinal de contas naquela época não se tinha a facilidade de hoje em dia de se realizar atos eletrônicos e comunicação ampla praticamente em tempo real. Ocorrendo a *protestatio*, o portador do título, ou seja, aquele que estava em sua posse, tinha garantido seu direito de regresso contra o sacador (agente que gerou o título de cobrança) da letra de câmbio. Assim, o protesto tinha por finalidade conservar o direito de regresso e demonstrar que o portador desejava obter o aceite ou pagamento da dívida. Era, portanto, forma de demonstração pública da intenção de receber o que foi prometido (Venosa, 2003).

Para Forgioni (2009, p. 35-36):

A doutrina comercial brasileira foi edificada ao longo dos últimos 200 anos. Breve tempo, quando comparado à história do direito mercantil europeu; suficiente, porém, para cristalizar nossa tradição, ainda que venha às vezes ofuscada pelo inadequado arremedo de lições estrangeiras.

Em um primeiro momento, o protesto era destinado a fixar a taxa de juros no inadimplemento. Em um segundo momento, para caracterizar a falta de aceite. Atualmente, é utilizado para evidenciar a falta de pagamento (El Debs, 2018, p. 1.453).

O protesto até hoje conserva a ideia antiga de certificar a inadimplência do devedor de títulos de crédito e atualmente vai além disso. O instituto se preocupa também com outras áreas além do direito comercial, tais como direito tributário, permitindo-se o protesto de tributos como ISS, ICMS, IPVA, entre outros, e de direito civil, possibilitando-se o protesto de dívidas decorrentes, por exemplo, de contratos de locação, indenizações de acidentes de trânsito, alimentos, honorários advocatícios, entre outras.

Aqui é possível notar que o protesto está em constante evolução, sempre tentando acompanhar as tendências do mercado. É por conta disso que hoje em dia é possível protestar praticamente qualquer documento representativo de uma dívida, seja esse documento judicial ou extrajudicial, público ou particular, título executivo ou não, desde que, em regra, essa dívida seja líquida (seja possível apurar seu valor de imediato, sem maiores dificuldades), certa (obrigação de pagar certa quantia) e exigível (vencida).

Logo, o protesto se destina a provar publicamente o atraso do devedor e resguardar o direito do credor. O protesto que será aqui objeto de estudo é o extrajudicial, realizado pelos tabelionatos de protesto.

### 2.1.1 Principais marcos legais regulatórios

O protesto encontra seus principais fundamentos normativos na Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1998), na Lei dos Notários e Registradores - Lei n. 8.935/1994 (Brasil, 1994) e na Lei de Protesto - Lei n. 9.492/1997).

A Constituição Federal (Brasil, 1998), em especial, representou um significativo marco para a função notarial e de registro no Brasil, pondo fim à prática antes costumeira de transferir as serventias extrajudiciais entre familiares. Atualmente, “a delegação é outorgada à pessoa física do notário ou registrador, o que se completa com a expressa exigência da capacitação jurídica adequada para o exercício de tais funções [...] verificada por meio de concurso público, de provas e títulos” (Ribeiro, 2009, p. 64).

Há outras leis que também dizem respeito à atividade em estudo, como aquelas que regulamentam determinados títulos de crédito<sup>2</sup>, mas que não são propriamente ditas direcionadas à atividade de protesto e que, portanto, não serão objeto do presente estudo.

A Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988) prevê a atividade notarial e registral, dispondo o seguinte:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

---

<sup>2</sup> Exemplos: Lei das Duplicatas (Lei n. 5.474/1968), Lei Uniforme de Genebra (Decreto n. 57.663/1966) e Lei de Alienação Fiduciária (Lei n. 9.514/1997).

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

O artigo antes mencionado é aplicação clara do princípio do estado mínimo: concepção jurídica de que o Estado só seria necessário para determinados setores “chaves ou estratégicos”. De acordo com esse princípio, para haver progresso e prosperidade em determinada nação, a intervenção do Estado deve ser a mínima possível. O Estado, mediante concurso público de provas e títulos, delega (transfere) a particular o exercício desse serviço essencial, que o exercerá em caráter privado, ou seja, em seu próprio nome. Aqui dois conceitos pilares da atividade notarial e registral ficam em evidência: são serviços públicos, mas que, em sua prestação, observam normas direito privado (Oliveira, 2024, p. 12).

E qual seria o objeto do Estado em transferir essa atividade a uma pessoa natural? A intenção é conferir dinamicidade à atividade, afastando, dessa forma, a morosidade do poder público, como por exemplo, necessidade de elaboração de licitação pública para aquisição de bens ou produtos, necessidade de realização de concurso para contratação dos funcionários que irão trabalhar nas serventias etc. Essa dinamicidade está nitidamente atrelada aos tabelionatos de protesto, já que a constante evolução das relações comerciais demanda o rápido desenvolvimento de tecnologias, funções e treinamentos, os quais, se fossem atender tão somente as normas de direito público, não conseguiriam acompanhar as necessidades do mercado, o que poderia acarretar inclusive a obsolescência das funções (Oliveira, 2024, p. 12).

Como antes visto, o art. 236 da Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988) determina que é necessária a criação de lei para regular as atividades, disciplinar a responsabilidade civil e criminal dos notários, registradores e seus prepostos, e definir a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. Essa regulamentação veio a ocorrer com o advento da Lei n. 8.935/1994 (Brasil, 1994), chamada comumente por “Lei dos Notários e Registradores”.

No que diz respeito à atividade do protesto, referida lei traz as atribuições dos tabeliães de protesto, estabelecendo o seguinte:

Art. 11. Aos tabeliães de protesto de título compete privativamente:  
I - protocolar de imediato os documentos de dívida, para prova do descumprimento da obrigação;  
II - intimar os devedores dos títulos para aceitá-los, devolvê-los ou pagá-los, sob pena de protesto;

- III - receber o pagamento dos títulos protocolizados, dando quitação;
  - IV - lavrar o protesto, registrando o ato em livro próprio, em microfilme ou sob outra forma de documentação;
  - V - acatar o pedido de desistência do protesto formulado pelo apresentante;
  - VI - averbar:
    - a) o cancelamento do protesto;
    - b) as alterações necessárias para atualização dos registros efetuados;
  - VII - expedir certidões de atos e documentos que constem de seus registros e papéis.
- Parágrafo único. Havendo mais de um tabelião de protestos na mesma localidade, será obrigatória a prévia distribuição dos títulos.

De acordo com Ceneviva (2002, p. 1-2), essa lei “coroou longo processo de elaboração, iniciado, no plano político institucional, com intervenção direta dos então senadores Mauro Benevides e Nelson Carneiro e, depois, do deputado Renato Viana, enquanto parlamentares interessados no tema”.

Essas competências foram conseqüentemente regulamentadas pela Lei de Protesto - Lei n. 9.492/1997 (Brasil, 1997) que, semelhantemente ao que já vinha exposto na Lei dos Notários e Registradores (Brasil, 1994), também fez questão de enumerar as competências dos tabeliões de protesto:

Art. 3º Compete privativamente ao Tabelião de Protesto de Títulos, na tutela dos interesses públicos e privados, a protocolização, a intimação, o acolhimento da devolução ou do aceite, o recebimento do pagamento, do título e de outros documentos de dívida, bem como lavrar e registrar o protesto ou acatar a desistência do credor em relação ao mesmo, proceder às averbações, prestar informações e fornecer certidões relativas a todos os atos praticados, na forma desta Lei.

A Lei de Protesto (Brasil, 1997), portanto, constituiu importante medida de consolidação das disposições então existentes sobre o protesto, como ponto de partida para reordenamento do instituto (Santos, 1992, p. 22).

Até então não existia, no país, uma legislação específica para o protesto. Havia disposições esparsas sobre o tema, em vários diplomas, porém nada tão elaborado como até então (Pozza, 1998, p 360).

Além dos normativos antes citados, a atividade notarial e registral, como um todo, também é regulamentada por diversas outras leis, provimentos do Conselho Nacional de Justiça, atos normativos, normas, códigos estaduais do foro extrajudicial. Exemplo disso é o recente Provimento n. 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça que, com objetivo de padronizar a atividade em âmbito nacional, institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), regulamentando os serviços notariais e de registro.

### 2.1.2 Conceito de protesto

O protesto é considerado “ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida” (art. 1º da Lei n. 9.492/1997).

Essa definição foi desenvolvida após constantes evoluções históricas e doutrinárias que, com o passar decorrer do tempo, passaram a ampliar o rol de documentos que poderiam ser protestados para outros que não apenas títulos executivos.

Passaremos a esmiuçar esse conceito, que vai muito mais além do que apenas o que consta na lei.

É considerado “ato jurídico em sentido estrito” porque produz efeitos decorrentes da própria lei e que independem da vontade das partes envolvidas. É considerado “formal” (gênero) porque possui caráter solene (espécie), ou seja, demanda a observância de procedimentos mais rígidos, justamente em razão da atividade pública envolvida. Em outras palavras, é formal porque tem forma específica em lei: exige termo e instrumentação pública; é solene não por exigência de algum ritual ou cerimônia especial (como o casamento), mas porque é lavrado por tabelião, oficial investido na função pública (Gentil, 2021, p. 926-927). É considerado ato “público” porque oficial. É “extrajudicial” porque não exige prévia autorização judicial para sua utilização. É considerado “unitário” porque realiza-se em um só ato. É considerado “misto” porque é ato notarial (lavratura do instrumento de protesto) e registral (registro do protesto no livro).

Para Oliveira (2024, p. 15):

É o protesto extrajudicial ato próprio a ser praticado por agente público, de caráter probatório. E que ato é esse? É ato complexo, procedimento legalmente regulamentado e de observância cogente, com a finalidade de declarar ou constituir a inadimplência de obrigação pecuniária consubstanciada em documento físico ou eletrônico. Documento esse que pode ser título de crédito (cambial ou cambiariforme) ou demais documentos de dívida. Assim compreendidos modernamente todos e quaisquer documentos de dívida que consubstanciem obrigação de pagar quantia em dinheiro, líquida, certa e exigível. Mas não só a obrigação de pagar - como veremos mais à frente quando da análise dos motivos de protesto -, como também a obrigação de aceitar um título ou a obrigação de devolvê-lo ao sacador.

Portanto, a conclusão a que se chega é a de que o protesto é um ato público, portanto estatal, que no caso do Brasil é delegado a um particular, e que serve para

comprovar, com presunção de veracidade, a inadimplência de títulos de crédito ou documentos representativos de dívida (Oliveira, 2024, p. 16).

O conceito aparenta ser simples, quando na verdade é mais complexo. Para tanto, é preciso que sejam analisados alguns princípios que regem a atividade.

### 2.1.3 Princípios norteadores do protesto

Princípios são enunciados lógicos considerados a base estrutural das demais asserções que compõem dado campo do saber. São, pois, “verdades fundantes” de determinado sistema. São verdadeiros pilares de orientação a ser seguida. O legislador sabe que não consegue prever toda e qualquer situação do mundo. Para esses casos, além de orientar a formulação das leis, os princípios valem também como mecanismo para preencher ou suprir as lacunas da legislação. Dessa forma, os princípios são enunciados normativos de valor genérico, que orientam o entendimento de determinado ordenamento jurídico (Reale, 2002, p. 303-304).

Sundfeld (2009, p. 145) ensina o seguinte:

O ordenamento jurídico contém duas espécies de normas: regras e princípios (...). O princípio jurídico é norma de hierarquia superior à das regras, pois determina o sentido e o alcance destas, que não podem contraria-lo, sob pena de pôr em risco a globalidade do ordenamento jurídico. Deve haver coerência entre os princípios e as regras, no sentido que vai daqueles para estas.

Diante da importância do tema, parte desta seção é dedicada ao estudo dos princípios que regem o protesto.

O primeiro é o da *oficialidade*. Ele significa que, embora a atividade praticada pelo tabelião de protesto seja feita em nome particular que a exerce mediante delegação do poder público (art. 236 da CRFB), o ato é considerado como se fosse próprio do Estado. Apenas o exercício da atividade é delegado; a *titularidade* permanece com o Estado. Como consequência disso, outras importantes qualidades estão atreladas a esse princípio, como a fé-pública, a presunção de veracidade, a publicidade dos atos etc., todos necessários para o fiel cumprimento da legislação (Oliveira, 2024, p. 17).

Essa ideia de que a atividade é praticada pelo próprio Estado ficou encampada pelo entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal que, ao julgar a ADI 3151, de relatoria do eminente Ministro Carlos Ayres Britto, deixou consignado que os serviços notariais e de registro são típicas *atividades estatais*, porém não são serviços públicos

propriamente. Ainda restou decidido que essas atividades são consideradas como função pública *lato sensu*, a exemplo das funções de legislação, diplomacia, defesa nacional, segurança pública e outras.

Serviços públicos seriam outra situação, que na lição de Hely Lopes Meirelles é conceituado como “(...) todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob as normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado” (Meirelles, 2003, p. 319).

Ainda de acordo com o Relator Ministro Carlos Ayres Britto (ADI 3151),

se os serviços notariais e registrais não têm a natureza nem o regime jurídico dos serviços públicos, o mesmo é de ser dito quanto à natureza e ao regime normativo dos cargos públicos efetivos. A identidade, aqui, é tão somente quanto à exigência constitucional da aprovação em concurso público [...].

Com isso, a conclusão que se chegou foi a de que os serviços notariais e de registro são, simplesmente, serviços notariais e de registro, não se confundindo com qualquer outra atividade estatal; são, pois, uma espécie à parte e que não se confunde com outros serviços públicos pelo simples fato de terem sido delegados em caráter privado.

Do princípio da oficialidade decorrem outros dois tão importantes quanto: o da presunção de veracidade e o da publicidade.

O princípio da **presunção de veracidade** tem relação direta com a fé pública delegada ao tabelião, conduzindo-se à presunção de que os atos por ele praticados são eficazes (gerando efeitos) e verdadeiros (presunção relativa ou também chamada de *juris tantum*) (Oliveira, 2024, p. 19).

Já o princípio da **publicidade** é autoexplicativo e significa que os atos praticados pelo tabelião de protesto são públicos e acessíveis a todos. Desde a certificação de um apontamento de um título até a lavratura do instrumento de protesto ou até mesmo o seu cancelamento, o procedimento será regido pela publicidade e que poderá ser acessada por qualquer pessoa e, por dever legal, até mesmo para se conferir efetividade à disseminação da informação de que há uma dívida inadimplida, essas informações estarão disponíveis após a lavratura e registro do protesto (Oliveira, 2024, p. 19).

Todavia, Oliveira (2024, p. 19) adverte que essa publicidade não se inicia imediatamente assim que um documento de dívida é apresentado ao tabelionato. De acordo com seu ensinamento:



Os atos próprios do procedimento até a lavratura e registro do instrumento de protesto não são plenamente públicos, portanto, não acessíveis por todos. Igualmente, atos que não culminem na lavratura e registro do protesto não são acessíveis a todos, como títulos que sejam pagos dentro do prazo legal.

Outro importante princípio que rege a atividade é o da *solenidade*, que significa que todo o trâmite do protesto obedece a uma sequência de formalidades previstas na lei sem as quais não teria eficácia. É consequência do próprio princípio da legalidade, que impõe a obrigatoriedade de observância às normas que regem a atividade, sob pena de macular todo o procedimento.

Todavia, a legalidade que estamos aqui analisando não é a de um formalismo complexo, pois a própria ideia de celeridade envolvida no exercício da atividade implica no raciocínio de que alguns protocolos devem ser mitigados para que o ato chegue à sua fase final. Dessa ideia se observa um outro princípio: o da formalidade simplificada.

O princípio da *formalidade simplificada* enuncia que (Oliveira, 2024, p. 20):

[...] O procedimento de protesto, embora formal, não se prende a formalismos exagerados como o Direito Processual Civil, por exemplo. Uma hipótese citada regularmente pela doutrina é a da intimação no procedimento de protesto, que se dá por cumprida quando entregue no endereço do devedor que tenha sido apontado pelo credor, não necessitando que a intimação seja efetivada pessoalmente ao próprio devedor.

Aqui há uma confusão muito grande com o processo judicial. Enquanto que nele a citação deve ser feita pessoalmente, geralmente feita pelos Correios, a intimação feita pelo tabelionato de protesto não precisa observar essa formalidade. Desde que entregue no endereço fornecido pelo apresentante, a intimação pode ser feita a qualquer pessoa com capacidade para recebê-la. A Lei n. 9.492/1997 (Brasil, 1988) não prevê uma quantidade mínima de tentativa de intimações que devem ser feitas, ficando esse critério geralmente estabelecido pelas próprias normativas de cada Estado ou até mesmo pelo entendimento do próprio tabelião. El Debs (2018, p. 1.478) alerta que “a intimação não necessita ser recebida em mãos pelo devedor, sendo suficiente a entrega do aviso no endereço fornecido pelo apresentante do título, sendo deste a responsabilidade e pela indicação” do endereço.

Ainda no que diz respeito ao procedimento podemos observar o princípio da *celeridade*, que se manifesta especialmente em relação aos prazos. A celeridade significa rapidez, flexibilidade e informalismo o protesto (El Debs, 2018, p. 1.478). O protesto se dedica a atos próprios de comércio e, portanto, objetiva de maneira ágil e eficaz a

certificação da inadimplência e, conseqüentemente, a cobrança dívidas, permitindo a rápida circulação de riquezas. Justamente por conta disso é que Lei de Protesto (Brasil, 1988) em seu art. 12 determina que o procedimento deverá ocorrer, desde o requerimento até a fase final (que pode ser o pagamento, desistência ou protesto) dentro do prazo de 3 (três) dias úteis. É um grande atrativo quando comparado a um procedimento judicial, que geralmente é muito mais demorado (Oliveira, 2024, p. 20).

A importância desse princípio é reforçada por Oliveira (2024, p. 20):

Esse princípio é muito próprio do protesto. O protesto é um procedimento rápido, ágil e tem como objetivo não ser moroso. É próprio da prática do mercado e do comércio, que é a origem do instituto. A circulação de bens e riqueza não pode ser atrelada e/ou impedida pela morosidade de um ato público – ato estatal -, embora praticado por um particular. Essa agilidade elevada à categoria de princípio que informa o protesto é sim observada, conforme previsão legal de prazo e forma de prática de atos.

Outro importante princípio é o da *segurança jurídica*, até porque a atividade possui pontos em comum com os serviços públicos exercidos pelo próprio Estado. Seu objetivo é “[...] garantir segurança jurídica de forma eficiente, mediante a qualificação jurídica dos atos e fatos submetidos ao notário ou ao registrador, nos termos da lei e em suas causas e efeitos” (Oliveira, 2024, p. 20).

Com base nesse princípio, o tabelião de protesto faz a qualificação dos documentos que são apresentados a protesto, sempre com a observância das leis e normas que regem a atividade. Isso confere ao próprio titular do crédito e até mesmo ao próprio devedor a garantia de que somente estarão sujeitos a ter seguimento aquelas dívidas que não contenham vícios formais. Ele também assegura que o procedimento não seja utilizado como ferramenta de pessoas mal-intencionadas. Reflexo desse princípio é o contido no art. 9º da Lei de Protesto (Brasil, 1988):

Art. 9º Todos os títulos e documentos de dívida protocolizados serão examinados em seus caracteres formais e terão curso se não apresentarem vícios, não cabendo ao Tabelião de Protesto investigar a ocorrência de prescrição ou caducidade.

Parágrafo único. Qualquer irregularidade formal observada pelo Tabelião obstará o registro do protesto.

Outro importante princípio é o da *autenticidade*, vinculado à fé pública. Como ensinam Kümpel e Ferrari (2017, p. 109):

O princípio da autenticidade denota que o ato notarial, por ser realizado perante o tabelião dotado de fé pública, é considerado verdadeiro em relação às formalidades exigidas por lei.

Consiste na presunção relativa de veracidade do documento e, em consequência, na sua aptidão para produzir efeitos legais em virtude de ser confirmado ou produzido por ato de um profissional do direito competente, dotado de fé pública. A autenticidade assenta-se, portanto, na fé pública do tabelião de que, uma vez investido em sua função, os atos que pratica são por regra forma e em algumas hipóteses, essencialmente verdadeiros.

Assim, por exemplo, se o tabelião certifica que uma intimação foi entregue no endereço fornecido pelo apresentante, essa informação será considerada válida e eficaz até prova em contrário, competindo a quem impugna esse fato comprovar o contrário.

Como praxe nas atividades notariais e de registro, os delegatários não podem agir de ofício, salvo exceções expressamente previstas em lei. Aqui temos o princípio chamado de *rogação ou instância*. Esse raciocínio se aplica, logicamente, ao tabelionato de protesto e, por conta dele, o tabelião somente poderá protestar um título quando for provocado a isso, seja por requerimento da própria pessoa interessada (por exemplo, uma solicitação de protesto) ou mesmo por decisão judicial (como na hipótese de determinação da suspensão dos efeitos do protesto).

Oliveira (2024, p. 21) faz a distinção de um subprincípio da rogação/instância:

Tem como subprincípio o da vinculação ou correlação entre o pedido e o protesto, que significa que o tabelião está adstrito ao que foi solicitado pela parte interessada, não lhe competindo estender ou modificar de ofício aquilo para o que foi provocado. De tal princípio podemos concluir que o protesto extrajudicial é ato da parte, ao passo que compete a essa, no interesse direto da tutela dos seus interesses e indiretamente dos interesses públicos, a prática do ato destinado à certificação e resguardo dos seus direitos comprovando a mora do devedor e o seu interesse em obter a proteção e os benefícios que a legislação o assegura.

Também existe o princípio da *insubstituível do protesto*, que impõe a obrigatoriedade de sua lavratura nos casos de protesto necessário quando a lei impõe essa condição para se possibilitar a exigência de determinado direito. Esse princípio determina que “o protesto é prova insubstituível, isto é, não pode ser suprida por outro ato, documento ou testemunho (Loureiro, 2019, p. 1.384).

Por último, temos o princípio da *unitariedade*, que determina que cada documento de dívida poderá ser protestado apenas uma única vez. Disso decorre que: a) o protesto é um ato, e não uma série de atos, porque realiza-se em um único momento; b) o que se protesta é o título, e não a pessoa obrigada ao pagamento; c) protestado o título por um motivo, torna-se inútil o protesto por outro motivo, ainda que relevante; d) um mesmo

título só pode ser protestado uma única vez; e) uma mesma obrigação não pode ser objeto de mais um protesto, ainda que lastreada em títulos distintos (Gentil, 2021, p. 986-987). Há algumas exceções a esse princípio, como por exemplo, quando o título foi protestado como o fim “comum”, mas o credor precisa alterá-lo para fins “falimentares”; e como na hipótese de ser protestado título com parcelas vincendas e o credor opta por cada parcela ser protestada individualmente na medida em que forem vencendo (Oliveira, 2024, p. 22).

Há uma série de outros princípios e/ou subprincípios, todavia os mais relevantes e utilizados na atividade foram esses mencionados acima.

## **2.2 O protesto da dívida ativa como alternativa à ação de execução fiscal**

### 2.2.1 Conceitos fundamentais

É certo que o Estado necessita de recursos para fazer frente às despesas públicas. Ao longo da história, a forma mais aceita para obter recursos tem sido a tributação, importante marco civilizatório que evita apropriação do patrimônio privado sem o consentimento prévio. Nessa condição, o Poder Público é devedor e credor nas mais diversas obrigações. Quando credor, a lei permite a possibilidade de exigir seu crédito por um caminho privilegiado, seja do ponto de vista procedimental ou do ponto de vista processual (Leite, 2020, p. 319).

Após a conclusão do procedimento administrativo que aprecia a legalidade do lançamento tributário, se mantido, o crédito tributário será considerado definitivamente constituído. Após a cobrança amigável, a quantia efetivamente devida deve ser inscrita em dívida ativa e executada judicialmente. Essa medida é vinculada e obrigatória, nos termos do art. 142, parágrafo único, do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966).

Portanto, 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, com o condão de conferir exequibilidade ao crédito (Sabbag, 2017, p. 1.155).

A expressão “dívida ativa” gera certa estranheza por parecer contraditória. *Dívida* dá a ideia de um passivo, enquanto que *ativa* o oposto. De qualquer forma foi essa a

expressão utilizada desde a Lei n. 4.320/1964 (Brasil, 1964), que estatuiu normas gerais de direito financeiro, e já está incorporada ao nosso ordenamento jurídico.

A expressão “dívida” advém do latim *debelo, debitum*, que significa “devedor”. Considera-se “dívida” aquela que indica o crédito vencido e não pago, ou seja, o direito de o credor de exigir o respectivo crédito do devedor. Daí se extraem os dois pressupostos: crédito vencido e não pago, que passa a ser exigível a partir de sua devida inscrição. (Carneiro, 2020, p. 839).

Uma das leis mais antigas que tratam sobre o instituto foi a Lei 4.320/1964 (Brasil, 1988), que estatuiu normas gerais de Direito Financeiro. Ela estabeleceu, inicialmente, o conceito de dívida ativa tributária. De acordo com o § 2º do art. 39, cuja redação foi incluída pelo Decreto Lei n. 1.735/1979 (Brasil, 1979):

Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

Por sua vez, adveio o Código Tributário Nacional (Brasil, 1966), que assim determinou:

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.

Posteriormente a isso foi editada a Lei 6.830/1980 - Lei de Execução Fiscal (Brasil, 1980), que dispôs sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública. Nela foi previsto o seguinte:

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.

Para a Lei da Execução Fiscal (Brasil, 1980), crédito tributário não pago será inscrito em dívida ativa dentro do prazo legal. A autoridade fiscal pode inscrever o crédito tributário em dívida ativa assim que o inadimplemento do contribuinte for constatado. Essa inscrição em dívida ativa conseqüentemente permite a execução do crédito tributário, seja por cobrança judicial ou administrativa, o que pode gerar diversas conseqüências.

Na prática, inscrever o débito em dívida ativa significa rotular o sujeito passivo (contribuinte e/ou responsável) na lista dos inadimplentes, transformando-o em uma pessoa oficialmente em débito não negociado. Esses créditos devem obrigatoriamente ser inscritos na dívida ativa, após apurada a sua certeza e liquidez (Mazza, 2019, p. 1053).

Após inscrever a dívida ativa, o Fisco deve expedir a certidão de dívida ativa - CDA e zelar pelo controle de legalidade no procedimento de inscrição. A dívida inscrita terá presunção de certeza e liquidez, fazendo prova pré-constituída contra o devedor. Trata-se, porém, de presunção relativa (*juris tantum*) que poderá ser afastada se demonstrada a existência de vício no procedimento de inscrição (Mazza, 2019, p. 1055).

A rigor, a certidão de dívida ativa é um documento abstrato que confere ao crédito tributário o mais alto grau de eficácia. Pode resultar na apreensão dos bens do devedor (contribuinte e/ou responsável) em favor da Fazenda Pública, que se vale da presunção legal de certeza, liquidez e exigibilidade. A certeza diz respeito ao direito do credor. A liquidez significa a clareza do valor devido, que independe de apuração. A exigibilidade, por fim, está atrelada à possibilidade de o credor buscar, uma vez vencida e conseqüentemente inadimplida, a sua satisfação; é, em outras palavras, a execução do direito material (Sacha, 2020, p. 1011-1012).

A inscrição em dívida ativa e a sua conseqüente prova (CDA) é requisito essencial para o ajuizamento da execução fiscal, sob pena de inépcia da peça inicial.

O Código de Processo Civil – Lei n. 13.105/2015 (Brasil, 2015) considera a certidão de dívida ativa título executivo extrajudicial (art. 784, inciso IX), portanto, com presunção de liquidez, certeza e exigibilidade, com a distinção, em benefício do sujeito passivo (devedor), de ser uma ocorrência pública, mas que pode ser revertida pelo Poder Judiciário caso se constate eventual vício ou abuso.

Além disso, como sua finalidade é o interesse público, dotado da característica da indisponibilidade, o Estado está autorizado a utilizar-se de meios judiciais e/ou extrajudiciais para reaver o crédito público em prol da sociedade. Importante destacar os ensinamentos de Silva (2009, p. 29):

Com efeito, inscrito o débito na forma do artigo 202 do Código Tributário Nacional, nada impede que a Fazenda Pública utilize meios judiciais e extrajudiciais para obter a satisfação do seu crédito, podendo, para tanto, notificar o devedor, efetivar cobrança amigável, promover acordos extrajudiciais e até o protesto do título. É sabido que na esfera judicial a regra a ser seguida é a que consta da Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830/80), mas, extrajudicialmente, não há dispositivo próprio vedando o protesto de CDA, podendo-se inferir, ao contrário, que, se há norma constitucional outorgando à advocacia pública os poderes de representação judicial e consultoria jurídica, e se há norma federal permitindo o protesto de documentos de dívida, há também competência implícita que dá aos entes federados o direito de adotar todos os meios jurídicos adequados para o recebimento do crédito tributário.

Não se desconhece a opinião no sentido da impossibilidade do Estado de utilizar meios extrajudiciais para satisfação de seu crédito, ao argumento de que a Fazenda Pública teria à disposição o rito da Lei de Execução Fiscal (Brasil, 1980). Essa premissa, entretanto, não prosperou para o Supremo Tribunal Federal, conforme será visto adiante.

#### 2.2.2. Evolução legislativa e jurisprudencial do protesto das certidões de dívida ativa

Antigamente a doutrina e a jurisprudência divergiam sobre a possibilidade de levar a protesto extrajudicial a certidão da dívida ativa. Em decorrência da ampliação dos documentos protestáveis ocorrida ao longo dos anos, a certidão de dívida ativa também passou a se enquadrar na relação de documentos protestáveis previstos na Lei de Protesto (Brasil, 1997).

O protesto da certidão de dívida ativa foi motivo de diversos debates, que teve como um de seus precursores a publicação da Portaria n. 321, de 2006 (Brasil, 2006), pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, que autorizou essa medida<sup>3</sup>. O protesto servia principalmente para casos de dívidas pequenas que tornavam inviável ajuizar uma ação de execução fiscal. O objetivo era fazer com que o quitasse sua dívida, já que o protesto implica em restrições financeiras em decorrência da “negativação” de seu nome no comércio (Nunes, 2019, p. 447).

A despeito de diversas opiniões contrárias à possibilidade do protesto das certidões de dívida ativa, esses argumentos não prosperaram.

---

<sup>3</sup> Art. 1º. As Certidões de Dívida Ativa da União, especialmente aquelas cujos valores não ultrapassem o limite estabelecido pela Portaria MF nº 49, de 1º de abril de 2004 (R\$ 10.000,00), poderão ser levadas a protesto, antes do ajuizamento da ação de execução fiscal.

O Supremo Tribunal Federal, no ano de 2016, no julgamento da ADI 5135, fixou tese favorável ao protesto da dívida ativa, nos seguintes termos: “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”.

A recomendação dada foi para que as Fazendas Públicas adotem cautelas para evitar abusos. A título de exemplificação, não podem ser cobradas dívidas que tenham sido declaradas inválidas pelo Poder Judiciário ou que estejam decaídas ou prescritas.

Com o passar do tempo, o protesto de certidões de dívida ativa passou a ganhar cada vez mais notoriedade. Por conta disso, alguns entes públicos entenderam que haveria a necessidade de regulamentar os procedimentos a serem seguidos.

Acontece que, mesmo tendo sido declarada, pelo Supremo Tribunal Federal, a constitucionalidade do protesto das CDAs, em não raras oportunidades alguns Estados da federação passaram a proibir, por lei, que os Municípios ingressassem com ações de execuções fiscais de pequenos valores, criando, assim, uma espécie de “teto mínimo” para possibilitar a utilização do meio alternativo do protesto.

Ocorre que esse “teto mínimo” estava sendo fixado unilateralmente pelos Estados sem que os Municípios fossem ouvidos ou até mesmo sem que fossem consideradas as peculiaridades de cada região. Surgiram, assim, inúmeros conflitos entre Estados e Municípios, o que posteriormente foi objeto de decisão pela Corte Maior.

Sabemos que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (art. 18 da CRFB). A despeito disso, cada ente federado possui autonomia em sua organização político-administrativa e competências claramente fixadas na Constituição, sem que isso represente afronta à repartição de competências.

A Constituição Federal, ao atribuir ao Município, por exemplo, a competência para instituição do IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana) em seu art. 156, inciso I, concedeu tão somente a ele a possibilidade de legislar sobre os aspectos da respectiva norma tributária.

Com base nessa disputa de autonomia é que no ano de 2010 o Supremo Tribunal Federal, ao proferiu o julgamento no RE 591.033, em sede de repercussão geral, fixou a tese 109:



Lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor é insuscetível de aplicação a Município e, conseqüentemente, não serve de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária.

O Supremo Tribunal Federal, pautado na autonomia, reconheceu que não era lícito ao Estado impor limitações ao Município que impedissem o ajuizamento das execuções fiscais apenas com base no valor perseguido. Conseqüentemente essas leis estaduais não podem ser utilizadas pelos magistrados como fundamento para extinção das execuções fiscais.

Para Alexandre de Moraes (2020, p. 603): “a autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração”.

A autonomia municipal, aliás, é considerada princípio sensível resguardado pelo art. 34, inciso VII, da CRFB, que impõe ao Estado, conseqüentemente, o respeito ao poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração dos Municípios.

Princípios constitucionais sensíveis são assim chamados porque sua inobservância pelos Estados-membros pode acarretar a grave sanção de intervenção na autonomia política. Esses princípios buscam garantir uma unidade organizativa considerada essencial para a identidade jurídica da Federação (Mendes, 2020, p. 1207).

Com a finalidade de expandir a utilização de meios alternativos de solução de conflitos como forma de evitar o ajuizamento de processos judiciais, no ano de 2012 foi editada a Medida Provisória 577/2012 (Brasil, 2012), posteriormente convertida na Lei 12.767/2012 (Brasil, 2012), que acrescentou texto na Lei de Protesto (Brasil, 1997), permitindo o protesto das CDAs.

O trecho incluído foi o parágrafo único do art. 1º da Lei de Protesto (Brasil, 1997), assim transcrito: “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”.

Discorrendo sobre a alteração legislativa, El Debs (2018, p. 1479) ensina:

A lei 12.767/2012 consagrou no parágrafo único do art. 1º o que a doutrina e jurisprudência majoritárias já haviam abordado: o protesto das certidões de dívida ativa (CDA) da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. Trata-se de medida coerente de recuperação de crédito e de desafogamento do Poder Judiciário. Todavia, já havia essa possibilidade trazida pelo aludido art. 1º porque certidões de dívida ativa são consideradas documento de dívida.

A lei, portanto, só veio ratificar a posição doutrinária majoritária então predominante, como forma de apaziguar, definitivamente, eventuais discussões.

Com essa mudança na legislação foi disponibilizado outro método para a quitação de dívidas devidas à Fazenda Pública. Agora, com a possibilidade legal expressa de protestar certidões de dívida ativa, os entes públicos passaram a contar com uma nova ferramenta para incentivar o devedor a regularizar sua situação fiscal, além da execução judicial que era o único meio disponível anteriormente.

Muito se questionou a promulgação do parágrafo único do art. 1º da Lei de Protesto (Brasil, 1997), mas sua constitucionalidade foi ratificada, em novembro de 2016, pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5135. A ementa restou assim definida:

Direito tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.492/1997, art. 1º, parágrafo único. Inclusão das certidões de dívida ativa no rol de títulos sujeitos a protesto. Constitucionalidade. 1. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, inserido pela Lei nº 12.767/2012, que inclui as Certidões de Dívida Ativa - CDA no rol dos títulos sujeitos a protesto, é compatível com a Constituição Federal, tanto do ponto de vista formal quanto material. 2. Em que pese o dispositivo impugnado ter sido inserido por emenda em medida provisória com a qual não guarda pertinência temática, não há inconstitucionalidade formal. É que, muito embora o STF tenha decidido, na ADI 5.127 (Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 15.10.2015), que a prática, consolidada no Congresso Nacional, de introduzir emendas sobre matérias estranhas às medidas provisórias constitui costume contrário à Constituição, a Corte atribuiu eficácia ex nunc à decisão. Ficaram, assim, preservadas, até a data daquele julgamento, as leis oriundas de projetos de conversão de medidas provisórias com semelhante vício, já aprovadas ou em tramitação no Congresso Nacional, incluindo o dispositivo questionado nesta ADI. 3. Tampouco há inconstitucionalidade material na inclusão das CDAs no rol dos títulos sujeitos a protesto. Somente pode ser considerada “sanção política” vedada pelo STF (cf. Súmulas nº 70, 323 e 547) a medida coercitiva do recolhimento do crédito tributário que restrinja direitos fundamentais dos contribuintes devedores de forma desproporcional e irrazoável, o que não ocorre no caso do protesto de CDAs. 3.1. Em primeiro lugar, não há efetiva restrição a direitos fundamentais dos contribuintes. De um lado, inexistente afronta ao devido processo legal, uma vez que (i) o fato de a execução fiscal ser o instrumento típico para a cobrança judicial da Dívida Ativa não exclui mecanismos extrajudiciais, como o protesto de CDA, e (ii) o protesto não impede o devedor de acessar o Poder Judiciário para discutir a validade do crédito. De outro lado, a publicidade que é conferida ao débito tributário pelo protesto não representa embaraço à livre iniciativa e à liberdade profissional, pois não compromete diretamente a organização e a condução das atividades societárias (diferentemente das hipóteses de interdição de estabelecimento, apreensão de mercadorias, etc). Eventual restrição à linha de crédito comercial da empresa seria, quando muito, uma decorrência indireta do instrumento, que, porém, não pode ser imputada ao Fisco, mas aos próprios atores do mercado creditício. 3.2. Em segundo lugar, o dispositivo legal impugnado não viola o princípio da proporcionalidade. A medida é adequada, pois confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias

e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal. A medida é necessária, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora, custas, honorários, etc.) e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do Poder Judiciário). A medida é proporcional em sentido estrito, uma vez que os eventuais custos do protesto de CDA (limitações creditícias) são compensados largamente pelos seus benefícios, a saber: (i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo. 4. Nada obstante considere o protesto das certidões de dívida constitucional em abstrato, a Administração Tributária deverá se cercar de algumas cautelas para evitar desvios e abusos no manejo do instrumento. Primeiro, para garantir o respeito aos princípios da impessoalidade e da isonomia, é recomendável a edição de ato infralegal que estabeleça parâmetros claros, objetivos e compatíveis com a Constituição para identificar os créditos que serão protestados. Segundo, deverá promover a revisão de eventuais atos de protesto que, à luz do caso concreto, gerem situações de inconstitucionalidade (e.g., protesto de créditos cuja invalidade tenha sido assentada em julgados de Cortes Superiores por meio das sistemáticas da repercussão geral e de recursos repetitivos) ou de ilegalidade (e.g., créditos prescritos, decaídos, em excesso, cobrados em duplicidade). 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Fixação da seguinte tese: “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 5135, Relator(a): Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 09-11-2016, publicado em 07-02-2018).

O Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, julgou improcedente o pedido formulado na ADI 5135. A tese foi fixada nos seguintes termos: “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 plenário considerou que o uso do protesto pelas Fazendas Públicas para realizar a cobrança extrajudicial das CDAs e potencializar a recuperação de créditos tributários é medida constitucional e legítima. Em resumo, a Suprema Corte levou em consideração para julgamento as seguintes orientações:

1. A origem comercial do instituto não pode representar óbice à evolução e à utilização do instituto em sua feição jurídica atual (tributária);
2. Por se tratar de um mecanismo constitucional e legítimo, não há restrição desproporcional de direitos fundamentais garantidos aos contribuintes;
3. Não há “sanção política”, já que não configura medida coercitiva indireta que restrinja, de modo irrazoável ou desproporcional, direitos fundamentais dos contribuintes

com o objetivo de forçá-los a quitar seus débitos tributários. Para a maioria dos ministros, sanção política seriam aquelas situações em que a atuação do poder público para a cobrança do tributo impede o funcionamento normal da empresa, tais como a interdição da empresa, a apreensão da mercadoria, a não emissão de um selo necessário a operar. Se o protesto de CDA gerasse uma impossibilidade de operação na empresa, não haveria dúvidas em qualificar a situação como sanção política; contudo, a conclusão foi a de que o protesto não interfere no funcionamento da empresa ou do particular;

**4.** O protesto das CDAs não viola o princípio do devido processo legal, porque, apesar de a Lei 6.830/80 (Brasil, 1980) ter optado pelo processo de execução fiscal como instrumento típico para sua cobrança, ela não exclui a possibilidade de instituição e manejo de mecanismos extrajudiciais de cobrança, especialmente aqueles com expressa previsão legal, tal como o protesto (parágrafo único do artigo 1º da Lei n. 9.492/1997).

**5.** Não há incompatibilidade entre o protesto da CDA e a cobrança judicial. Eles são até mesmo complementares. Frustrada a cobrança pela via do protesto, o executivo fiscal poderá ser normalmente ajuizado pelo Fisco. E mais: em relação à cobrança de créditos de pequeno valor, o protesto será, muitas vezes, a única via possível;

**6.** O protesto não obsta o devedor de ingressar com ação perante o Poder Judiciário para discutir a validade do crédito tributário ou para sustar o procedimento de protesto, tampouco exclui a possibilidade de pleitear indenização. Inexiste, assim, qualquer mácula à inafastabilidade da jurisdição.

**7.** O protesto de CDAS não representa embaraço ao regular exercício das atividades empresariais, pois sua principal finalidade é dar ao mercado conhecimento a respeito da existência de débitos fiscais e permitir a sua cobrança de maneira extrajudicial. O protesto não compromete a organização e a condução das atividades societárias verdadeiramente, por se tratar de medida de restrição de diminuto vulto;

**8.** Por fim, a remessa da CDA a protesto serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, contribuindo para estimular a adimplência, incrementar a arrecadação e promover justiça fiscal, impedindo que devedores contumazes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos.

O relator do processo, ministro Luís Roberto Barroso, destacou que o protesto é medida menos invasiva do que a ação de execução fiscal, que permite a penhora de bens e o bloqueio de recursos nas contas bancárias dos inadimplentes.

Mais recentemente o Supremo Tribunal Federal se deparou novamente com caso em que se discute matéria relacionada ao protesto das CDAs, de modo que foi necessário

revisar as teses até então fixadas para verificar a compatibilidade delas com o então atual ordenamento jurídico.

O assunto, que então parecia ter sido apaziguado, foi novamente posto em discussão, mas dessa vez com viés diferente. Agora não esteve em pauta a constitucionalidade do protesto e nem a inconstitucionalidade das leis estaduais que proíbem municípios de ajuizarem execuções fiscais. Dessa vez a discussão foi sobre a possibilidade de se extinguirem as execuções fiscais de pequenos valores com base na ideia de eficiência administrativa-financeira.

Esse julgado (RE 1.355.208) constituiu um dos mais importantes julgamentos do ano de 2023 em matéria tributária e até mesmo em geral. Ele certamente trará forte impacto no quantitativo de demandas ajuizadas, uma vez que as execuções fiscais de pequenos valores representam grande parte de todos os processos em trâmite no Poder Judiciário.

Essa revisão ocorreu em dezembro de 2023. O caso concreto apreciado foi a ação de execução fiscal ajuizada pelo Município de Pomerode/SC em desfavor de A C M M Serviços de Energia Elétrica Ltda. – EPP no valor de R\$ 528,41 (quinhentos e vinte e oito reais e quarenta e um centavos).

Na sentença de primeiro grau foram utilizados os seguintes fundamentos para extinguir a execução fiscal:

A presente ação de execução fiscal busca a cobrança de valor irrisório, inferior a um salário mínimo.

Não há notícia de outras ações ajuizadas em face do mesmo devedor, com valor mais expressivo, que viabilize o apensamento a que alude o art. 28 da Lei n. 6.830/1980.

Esse cenário aconselha a extinção imediata deste processo, nos termos da Súmula 22 do TJSC, cuja redação diz o seguinte:

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

Assim sendo, e considerando ainda o disposto no art. 2º, II, da Lei Estadual n. 14.266/2007 e art. 2º, § 3º, da Resolução n. 02/2008 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, julgo extinto este processo, sem resolver o mérito, pela ausência de interesse processual, forte no art. 485, VI, do CPC/2015.

Quando o caso chegou à Suprema Corte foi reconhecida a repercussão geral da questão constitucional suscitada no recurso, que veio a receber o tema 1.184:

Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial.

Não há dúvidas que a recuperação das dívidas pequenas é matéria importante para os Municípios, já que quaisquer quantias serão somadas no acervo patrimonial das entidades e, conseqüentemente, poderão ser empregadas para a finalidade pública. Isso decorre da própria ideia de autonomia municipal, o que já havia sido reforçado anos atrás quando se questionou a questão de as leis estaduais obstarem a cobrança de dívidas de pequeno valor dos Municípios.

Não se desconhecem, por outro lado, as diferenças entre os Municípios. A depender de cada realidade, deve-se ter em mente o que cada um deles considera como relevante a título de recuperação de dívida. Ao mesmo tempo temos que levar em consideração que todas as obrigações são as mesmas para todos os prefeitos, incluindo a de fazer cobranças, pois a falta de cumprimento pode resultar até mesmo no ajuizamento de ação de improbidade administrativa. Além disso, é preciso dar efetividade ao modelo de administração pública previsto na Constituição.

Com a alteração do cenário legislativo (acréscimo de artigo na Lei de Protesto que permitiu o protesto das certidões de dívida ativa), surgiu, então, o presente questionamento do Recurso Extraordinário.

O panorama de existir lei possibilitando a desjudicialização das execuções fiscais por utilização dos tabelionatos de protesto não existia em 2010 quando da fixação da tese 109 que proibiu lei estadual obstar o ajuizamento de débitos de pequeno valor por parte dos Municípios.

A indagação relevante que esteve em foco no recente julgamento foi descobrir se seria eficiente movimentar o Poder Judiciário, tanto no sentido técnico quanto financeiro, para a cobrança de dívidas consideradas pequenas e se também seria justo condicionar essas cobranças à utilização de mecanismos alternativos.

Seria mesmo necessária a atuação do Estado-juiz em tais casos quando é possível utilizar outros meios já previstos em lei e menos onerosos para o Estado como um todo? A resposta foi negativa.

O princípio da eficiência administrativa-financeira demanda a utilização de mecanismos menos gravosos e mais eficazes para a satisfação da dívida pública. Essa ideia de eficiência tem relação direta com neutralidade. A ideia de neutralidade não é o

que aparenta, pois não significa que o Estado deve ser neutro na instituição dos tributos. Na verdade, é justamente o contrário: ou seja, cabe ao legislador ponderar os efeitos econômicos de suas medidas, fazendo uso dessas normas para induzir às finalidades próprias da intervenção econômica. A norma age, portanto, para induzir o comportamento dos contribuintes. Condições similares devem estar submetidas à mesma regra fiscal (Schoueri, 2019, p. 88).

A opção por judicializar uma execução fiscal não aparenta ser a mais coerente possível, sobretudo quando o custo financeiro por esse ajuizamento será superior ao valor que se tem a receber. Nessa situação, a eficiência administrativa fica prejudicada.

Para a Ministra Cármen Lúcia, relatora do Recurso Extraordinário RE 1.355.208: “a garantia de acesso ao Poder Judiciário, especificamente, há de ser sempre interpretada em conjugação com outros princípios constitucionais constantes do art. 37, entre outros”. Adiante ela menciona que “o interesse aqui não é o meramente material, mas decorre da necessidade ou da utilidade de atuação da jurisdição” (Supremo Tribunal Federal, RE 1.355.208, voto da relatora, p. 18-19).

O interesse mencionado é o que a doutrina chama de “interesse processual”, que é considerado pelo Código de Processo Civil como uma das condições da ação (inciso III do art. 330) e que, quando não preenchido, pode implicar na extinção do processo sem resolução de mérito (inciso VI do art. 485), que é visto sob três dimensões: utilidade, adequação e necessidade.

Sobre o interesse processual, colhem-se os seguintes ensinamentos:

Interesse processual. Deve preferir-se utilizar o termo da lei ao equívoco “interesse de agir”, eivado de falta de técnica e precisão, além de constituir-se em velharia do sistema CPC de 1939 (...). Existe interesse processual quando a parte tem necessidade de ir a juízo para alcançar a tutela pretendida e, ainda, quando essa tutela jurisdicional pode trazer-lhe alguma utilidade do ponto de vista prático. Verifica-se o interesse processual quando o direito tiver sido ameaçado ou efetivamente violado (v.g., pelo inadimplemento da prestação e resistência do réu à pretensão do autor). De outra parte, se o autor mover a ação errada ou utilizar-se do procedimento incorreto, o provimento jurisdicional não lhe será útil, razão pela qual a inadequação procedimental acarreta a inexistência de interesse processual. Se a parte possui, a seu favor, cheque com eficácia executiva, deverá promover sua cobrança pela via da ação de execução. Ao revés, se ajuizar ação de cobrança pelo rito comum, de conhecimento, portanto, não terá preenchido a condição da ação interesse processual, devendo o magistrado extinguir o processo sem resolução do mérito. Isto porque, com a ação de conhecimento, poderia obter sentença condenatória (título executivo judicial, CPC 515 I), que lhe será inútil, pois já possui título executivo extrajudicial (CPC 784 I) com a mesma força e eficácia da sentença condenatória (Nelson, 2018, p. 1119).

Em várias oportunidades os Tribunais Superiores manifestaram-se contra a execução de valores ínfimos em defesa da adoção de medidas alternativas de cobrança, sem que isso afrontasse a inafastabilidade da jurisdição. Não se impedia a cobrança de valores irrisórios. A intenção é que o Estado, por princípio de economicidade, primeiro tente cobrar as dívidas por outros caminhos menos onerosos para ele mesmo.

Os limitados recursos públicos impõem que o administrador racionalize na forma em que esses recursos serão empregados, de maneira a não permitir a existência de processos judiciais que, ao final, possam comprometer toda a estrutura judiciária. Nesse contexto, a administração pública deve observar o princípio da eficiência nas decisões do que fazer com a verba pública. Essas decisões, entretanto, demandam uma justificativa objetiva ao escolher uma alternativa em vez de outra, especialmente quando envolve a utilização de recursos públicos.

A ideia é não onerar demasiadamente o Poder Judiciário de maneira desproporcional, evitando gastos desnecessários com as diversas execuções fiscais que em grande parte serão infrutíferas, especialmente quando o mesmo objetivo pode ser alcançado por meios extrajudiciais de cobrança.

A extinção das execuções fiscais de pequenos valores não se baseia mais na legislação de certo Estado que prejudica determinado Município que dele faz parte. Em vez disso, resulta da falta de interesse em agir, considerando todo o conjunto constitucional de repartição de competências, de autonomia e de eficiência pública.

São por essas razões que o Supremo Tribunal Federal, em 2023, ressaltou, pautado nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, que os gastos de recursos públicos vultosos para obtenção de cobranças de pequeno valor são desproporcionais e sem razão jurídica válida.

A mudança legislativa serviu como verdadeiro parâmetro para mudança do entendimento do Supremo Tribunal Federal. De acordo com a Ministra relatora Cármen Lúcia:

O advento da lei que permitiu o protesto das certidões de dívida ativa das entidades estatais, autarquias e fundações pôs como uma forma de solução não judicial mais eficiente nos casos em que se demonstre, conforme afirmado aqui, ausente toda a demonstração de viabilidade da cobrança e principalmente de proporção e razoabilidade nessa cobrança judicial, dando-se, portanto, cumprimento integral ao princípio da eficiência, sem se excluírem outros meios de atuação na busca daquela finalidade.

O contexto legislativo vigente, representando a alternativa de que se pode valer o Poder Público para compelir o contribuinte a pagar o débito, revela, na minha compreensão, a importância de o ente federado utilizar essa modalidade de



cobrança como meio prioritário, quando o débito for considerado de pequeno valor e, principalmente, sem as condições mínimas de viabilidade judicial.

Por esse motivo que a conclusão a que se chegou foi a de que “é legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor, pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio da eficiência administrativa”. Nesse caso, competirá a cada município, com base na sua autonomia, fixar os parâmetros legais do que é conceituado, para esse ente, dívida de baixo valor.

Passaremos agora a analisar, em números, o real impacto que esse julgamento do Supremo Tribunal Federal poderá representar para o desafogamento de casos em trâmite no Poder Judiciário.

### **2.3 Responsabilidade na gestão fiscal**

O inciso II do art. 5º da Constituição Federal (Brasil, 1988) prevê que “ninguém será obrigado a fazer algo ou deixar de fazer senão em virtude da lei”. Trata-se do princípio da legalidade, estruturante da noção de Estado de Direito. Ele traz a ideia de “governo das leis”, e não mais “governo dos homens”, em que as decisões eram tomadas apenas com base no livre arbítrio dos governantes. O inciso traz a noção mais genérica da legalidade, atingindo desde o particular até o Poder Público. Na concepção do Poder Público, consagra o raciocínio de que o Estado se sujeita às leis e ao mesmo tempo não pode contra elas atuar (Paulo, 2020, p. 124-125).

Notadamente esse princípio é aplicável ao Direito Tributário e Financeiro.

A má administração do Erário e o uso desorganizado dos recursos públicos sempre foram recorrentes em nosso país. A desconfiança em relação à gestão pública é evidente e justificável devido às práticas prejudiciais frequentemente adotadas pelos governantes. O elevado endividamento, a utilização irresponsável de tributos para financiar os gastos públicos especialmente em período eleitoral e/ou ao final dos mandatos, bem como a falta de eficiência, controle e transparência na gestão do Erário demandam uma mudança drástica na administração pública no Brasil (Abraham, 2018, p. 406).

Quando estamos falando em cobrança de verbas públicas decorrentes de certidões de dívida ativa, as mais comuns de serem suscetíveis para solução em meios alternativos por conta de seu valor serem considerados baixos são as derivadas de IPTU, ITBI e ISS (de âmbito municipal), e as derivadas de ICMS e IPVA (de âmbito estadual).

Os Municípios são provavelmente os principais entes atingido pela decisão do Supremo Tribunal Federal que possibilitou, com fundamento na eficiência administrativa-financeira, a extinção das execuções fiscais. Assim, o presente trabalho serve para dar amparo legal para que os administradores municipais zelem para que os débitos tributários sejam cobrados e adimplidos.

Nesse sentido, serão apresentadas as possíveis implicações jurídicas pela omissão do dever de buscar o recebimento das verbas públicas. A intenção aqui não é constranger o administrador a fazer o uso dos meios alternativos de conflitos, mas sim alertá-lo das consequências penais e civis envolvidas, para que ele consiga da melhor maneira possível cumprir o seu papel de gestor.

O prefeito é agente político eleito e, portanto, é a representação de um dos mais importantes direitos políticos dos cidadãos (sufrágio universal). Ocorre que seu dever legal de cobrar confronta diretamente com alguns interesses políticos decorrentes do cargo. Exemplo disso é que em muitas oportunidades não é interessante para o prefeito cobrar seus eleitores, pois ainda que inadimplentes continuam eleitores e cobrá-los pode representar a perda de grande parte dos votos.

Também é muito comum que prefeitos, após perderem uma reeleição, ao final de seus mandatos eletivos ajuízem diversas ações de execuções fiscais como forma de penalizar aqueles que não os elegeram.

É justamente por fatores humanos como esses que a lei tende a ser o que chamamos de “vinculada”, deixando o mínimo de critério subjetivos possíveis e tentando prever, sempre de possível, conteúdos de caráter objetivo.

Em contrapartida, alguns eleitores, alheios à relevância do pagamento desses tributos, seja por desconhecimento ou seja por desinteresse, não compreendem que se trata de um dever do gestor público de cobrar o crédito tributário e que questões particulares não deveriam influenciar nesse tipo de decisão.

Nesse sentido, Leite (2020, p. 328) ensina que:

Os gestores têm responsabilidade e devem envidar esforços na cobrança e execução da dívida ativa. Tal se dá porque insignificante cobrança da Dívida Ativa demonstra sua negligência podendo-lhe ser aplicadas as sanções do tipo previsto no art. 10, inciso X, da Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), quando afirma que o descaso e a negligência na arrecadação de tributos caracterizam-se como ato de improbidade administrativa.

É por isso que o *dever* de cobrar, imposto por lei, não pode estar ligado a questões discricionárias (conveniência e oportunidade). Não basta que o município faça o lançamento tributário e a inscrição em dívida ativa; é preciso, também, que seja buscada a satisfação desse débito.

Passaremos agora a estudo da responsabilidade fiscal.

### 2.3.1 Responsabilidade fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar n. 101/2000 (Brasil, 2000) é norma focada para a efetivação da responsabilidade na gestão fiscal. Dela se extraem três características: o planejamento, a transparência e o equilíbrio nas contas públicas (Abraham, 2018, p. 423).

A norma teve como objetivo estabelecer uma espécie de “código de conduta” aos gestores públicos, pautada em exemplos e padrões internacionais de boa governança. A responsabilidade na gestão fiscal, prevista como dever jurídico, assume papel central para o controle das contas públicas. Isso introduziu uma nova cultura na administração pública brasileira, fundamentada no planejamento, na transparência, no controle e equilíbrio das contas públicas, e na imposição de limites para determinados gastos e para o endividamento. O equilíbrio nas contas públicas é regra máxima da lei. Por ele, busca-se balancear as receitas e as despesas públicas, de modo a possibilitar ao ente federado a utilização consciente de recursos para realização de toda a sua atividade (Abraham, 2018, p. 406).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) foi criada por três motivos: “a) para dar efetividade à política de estabilização fiscal; b) para regulamentar dispositivos da Constituição Federal de 1988 que demandavam uma lei complementar sobre matérias financeiras; e c) para dar um “choque” de gestão à Administração Pública brasileira” (Abraham, 2018, p. 423).

Abraham (2018, p. 423) menciona que “o caos e a irresponsabilidade fiscal que assolavam nosso país antes da edição da LRF foram significativamente reduzidos e equacionados nos primeiros anos de sua vigência”.

É por essas razões a Lei de Responsabilidade Fiscal passou a exigir em seu art. 11 a efetiva cobrança de todos os tributos – sem distinção – como requisito de uma gestão responsável, inclusive aqueles inscritos em dívida ativa. Essa cobrança pode ser realizada por meio de lançamentos de tributos, medidas extrajudiciais de cobrança, ajuizamento de

ações de execução fiscal e outras iniciativas que demonstrem eficiência tributária e aumento da receita (Leite, 2020, p. 320).

Para Abraham (2018, p. 423):

O equilíbrio das contas públicas é considerado a “regra de ouro” da Lei de Responsabilidade Fiscal. Este parâmetro representa a fórmula para que o Estado possa dispor de recursos necessários e suficientes à realização da sua atividade, sem ter de sacrificar valores tão importantes para a sociedade brasileira como a estabilidade nas contas públicas com o fim da inflação, a credibilidade brasileira no mercado financeiro internacional, pela administração do endividamento público externo. E, principalmente, a efetividade do orçamento, como verdadeiro instrumento de planejamento e não como “peça de promessas fictícias”, em que, num passado não muito remoto, se incluíam todas as pretensões governamentais sem a preocupação de se identificarem os recursos para viabilizar a sua realização.

Dessa forma, seja a União, os Estados, os Municípios ou o Distrito Federal, todos os entes federativos devem buscar medidas para não apenas criar os tributos como também para arrecadar as receitas deles advindas, sem perder de vista também que as despesas daí decorrentes também configuram importante aspecto para essas decisões.

É comum o Poder Executivo, especialmente o municipal – pois ele é geralmente o que tem contato direto com o cidadão – não impor esforço para cobrar os tributos de sua competência, muito embora previstos em códigos municipais, pelo simples repúdio político que essa medida pode trazer. A simples existência das leis tributárias, por si só e por conta de sua natureza, já é norma de reprovação social (Leite, 2020, p. 346).

Assim, a gestão responsável impõe o dever de examinar o fato, instituir a norma, regulamentar as situações e efetivamente arrecadar os tributos. O atual ordenamento jurídico não admite mais apenas a previsão legal dos tributos; ele demanda também a prova de que foram constituídos, cobrados e exigidos.

Passamos a ver, então, as sanções pela ineficiência arrecadatória.

### 2.3.2 Sanções derivadas da ineficiência arrecadatória

A aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar n. 101 de 2000 (Brasil, 2000) é abrangente em relação aos destinatários. Visa alcançar todos que, de alguma forma, direta ou indiretamente, utilizam recursos públicos.

Nesse sentido, ela prevê que suas disposições obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nestes compreendidos o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Ministério Público. Além disso, há previsão de

aplicabilidade à administração indireta (autarquias, fundações, empresas estatais), Tribunais de Contas e outros (§ 2º do art. 1º).

A norma, portanto, tem aplicabilidade ao gestor público no sentido mais amplo da palavra, conceito esse que incluirá também o gestor de pessoas jurídicas de direito privado que recebam ou administrem verbas públicas, numa relação de dependência financeira que ocorre pela transferência de recursos públicos a título de subvenção ou subsídio (Abraham, 2018, p. 427).

A gestão das verbas públicas requer um comportamento *probo* por parte do gestor e que corresponda às finalidades previstas nas leis. As ações devem estar alinhadas com a responsabilidade atribuída ao seu cargo. Mais do que agir com cuidado e diligência, a lei impõe o dever de defesa do interesse público.

Abraham (2018, p. 467) afirma que o fiel cumprimento da lei não é prática regular em nosso país, especialmente quando estamos falando do setor público em que o gestor nem sempre age com a mesma preocupação e disciplina com que faria caso se tratasse de seu próprio patrimônio. De nada adiantariam mandamentos legais se não houvesse a penalização pelo seu descumprimento. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece diversos compromissos, desde a arrecadação até a missão com os gastos públicos, tudo com o objetivo de manter a estabilização das contas públicas e garantir crescimento sustentável do Estado brasileiro.

Para dar efetividade às suas regras, a lei prevê sanções *pessoais* e *institucionais* para aquelas situações em que se verificar a não cobrança de créditos tributários.

Em relação às *sanções pessoais*, o art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) estabelece o dever do gestor de combate à sonegação e o de recuperar os créditos:

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições (grifo nosso).

Esse diploma normativo não cria nenhuma penalidade; ele apenas prevê condutas tidas como irregulares, remetendo-as a outros diplomas legais para as sanções, tais como: Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992), Código Penal (Brasil, 1940), Código Civil (Brasil, 2002), Lei n. 1.079/1950 que define os crimes de responsabilidades (Brasil, 1950) e etc.

A ausência de eficiência na arrecadação pode dar causa ao ajuizamento de Ação Civil Pública em desfavor do gestor público com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992). Confira-se:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

X - agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Di Pietro (2020, p. 1825) traz uma importante distinção entre “probidade administrativa” e “moralidade administrativa”:

Não é fácil estabelecer distinção entre *moralidade administrativa* e *probidade administrativa*. A rigor, pode-se dizer que são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com a ideia de honestidade na Administração Pública. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

A improbidade administrativa, como ato ilícito, vem sendo prevista no direito positivo brasileiro desde longa data, para os agentes políticos, enquadrando-se como crime de responsabilidade. Para os servidores públicos em geral, a legislação não falava em improbidade, mas já denotava preocupação com o combate à corrupção, ao falar em enriquecimento ilícito no exercício do cargo ou função, que sujeitava o agente ao sequestro e perda de bens em favor da Fazenda Pública. O mesmo não ocorreu com a lesão à moralidade. A inclusão do princípio da moralidade administrativa entre os princípios constitucionais impostos à Administração é bem mais recente, porque ocorreu apenas com a Constituição de 1988. Vale dizer que, nessa Constituição, quando se quis mencionar o princípio, falou-se em moralidade (art. 37, *caput*) e, no mesmo dispositivo, quando se quis mencionar a lesão à moralidade administrativa, falou-se em improbidade (art. 37, § 4º); do mesmo modo a lesão à probidade administrativa aparece como ato ilícito no artigo 85, V, entre os crimes de responsabilidade do Presidente da República, e como causa de perda ou suspensão dos direitos políticos no artigo 15, V.

Por sua vez, Abraham (2018, p. 481) conceitua a improbidade como:

(...) a ausência da qualidade de probidade, que deságua na desonestidade. Pode-se conceituar o ato de improbidade administrativa como sendo aquele praticado por agente público responsável por recursos públicos, em violação à lei, aos bons costumes, à ética e à moral, capaz de gerar seu enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. O princípio da moralidade administrativa

e a probidade administrativa se relacionam. Aquele é gênero, do qual a probidade administrativa é espécie.

As sanções pessoais punem o agente público com penalidades de natureza política (como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública), administrativa (como a proibição de contratar com o Poder Público) e civil (como o pagamento de multas e restituição ao Erário), bem como penas de natureza criminal, que podem ensejar a restrição à liberdade (Abraham, 2018, p. 467).

Sob a ótica preventiva e educativa, essas sanções são as que aparentemente causam mais efeitos concretos, porque, ao atingirem diretamente o agente público, faz com que passe a considerar essas consequências na tomada de decisões (Abraham, 2018, p. 472).

Como visto nas seções anteriores, compete à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento (procedimento administrativo que verifica a ocorrência do fato gerador da obrigação e calcula o montante devido), tudo nos exatos termos do art. 142 do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966). A consequência do lançamento tributário é a constituição da certidão de dívida ativa.

Isso revela que o lançamento tributário é considerado ato de ofício que, quando não praticado, pode culminar responsabilização do administrador público. Existem diversos julgados nesse sentido. A título de exemplificação:

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. IPVA. DECADÊNCIA. LANÇAMENTO DE OFÍCIO. REGULARIDADE. PRESCRIÇÃO. PARÂMETROS.

1. O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) é lançado de ofício no início de cada exercício (art. 142 do CTN) e constituído definitivamente com a certificação do contribuinte para o recolhimento da exação, a qual pode ser realizada por qualquer meio idôneo, como o envio de carnê ou a publicação de calendário de pagamento, com instruções para a sua efetivação [...] (STJ, REsp n. 1.320.825/RJ, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 10-08-2016, DJe de 17-08-2016).

Não é suficiente o simples lançamento tributário ou a geração da certidão de dívida ativa. A lei demanda que o gestor municipal seja o mais eficiente e célere possível nessas cobranças, tendo em vista que o tributo constitui receita do ente e, portanto, são recursos que devem ser empregados em prol da qualidade de vida de todos.

Não basta, outrossim, o ajuizamento desenfreado de execuções fiscais de baixos valores. As figuras gráficas que serão exibidas nas próximas seções visam demonstrar que a receita obtida em grande parte das execuções fiscais não será nem mesmo suficiente

para cobrir as custas geradas em razão da judicialização. É ilógico, portanto, a título de exemplo, o ente público obter o gasto de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para se cobrar uma dívida de IPTU de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Por isso, os Tribunais de Contas enfatizam a necessidade de os gestores efetivamente arrecadarem todos os tributos de sua competência, aplicando penalidades quando a arrecadação é baixa em comparação com o potencial do ente político ou com o montante inscrito em dívida ativa. Em alguns casos, aplicam a pena de ressarcimento ao gestor, especialmente quando a cobrança não é realizada devido à prescrição dos créditos. A prescrição, resultante da negligência do gestor e causadora de prejuízo ao Erário, deve ser compensada com recursos do próprio gestor responsável (Leite, 2020, p. 348).

Essa medida deve ser tomada com muita cautela e razoabilidade, pois pode ser que o administrador possa estar tentando cobrar esses créditos, mas não esteja conseguindo por inúmeros fatores, como por exemplo o encerramento irregular de empresas e a dificuldade em localizar bens ou direitos pertencentes ao devedor que sejam suficientes para satisfazer o crédito tributário.

Leite (2020, p. 348) ensina que:

Comprovando-se que o administrador municipal fez uso de todos os meios possíveis para o aumento da receita, muito embora não tenha atingido o resultado esperado, não poderá sofrer as penalidades graves impostas pela Lei de Improbidade Administrativa, muito menos pagamento de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas ou rejeição de suas contas, pois não há de se falar em negligência na arrecadação na espécie.

Já em relação à *sanção institucional*, o parágrafo único do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) prevê penalidade para o ente federativo que não cumprir com o dever de arrecadação efetiva dos impostos:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.  
Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

Abraham (2018, p. 468), por sua vez, enfatiza o seguinte:

Uma das consequências do descumprimento das normas constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal é a aplicação das sanções institucionais, que atingem diretamente o ente federativo, o Poder ou o órgão. Essas sanções se materializam basicamente através do impedimento ao recebimento pelo ente



federativo, órgão ou poder, de recursos financeiros originários de transferências voluntárias (excetuadas aquelas relativas às ações de educação, saúde e assistência social), obtenção de garantias e contratação de operações de crédito.

A restrição ao acesso a recursos financeiros vindos dessas operações pode ocasionar o descumprimento das obrigações assumidas pelo ente federativo punido, o que lhe impõe a adoção de uma conduta que atenda aos ditames legais. Entretanto, percebemos que, apesar do caráter educativo da norma, o maior prejudicado quando da aplicação dessa espécie de sanção é o cidadão, que poderá não receber os bens e serviços que deveriam ser prestados pelo Estado, se este não mais dispuser dos recursos necessários a partir das restrições mencionadas

Assim, não havendo eficiência arrecadatória em relação aos impostos, o ente restará impedido de celebrar convênios com a União ou com o Estado. A sanção, portanto, é grave e impõe estrita observância do gestor para nela não incidir.

São por essas razões que promover a efetiva arrecadação todos os tributos é tarefa que demanda um bom planejamento e uma excelente equipe técnica, e isso se revela ainda mais importante nos pequenos municípios em que grande parte da arrecadação fica refém da boa intenção de o contribuinte de cumprir com suas obrigações tributárias (Leite, 2020, p. 348).

Aqui cabe reforçar que o protesto da certidão de dívida ativa pode vir a constituir importante instrumento de eficiência na arrecadação. Com ele, os gestores poderão sujeitar os devedores ao cumprimento de suas obrigações, tendo em vista as consequências advindas do protesto da dívida, sem que seja necessário o ajuizamento da ação judicial. Para Leite (2020, p. 348), a judicialização é mais gravosa ao contribuinte, tendo em vista que as despesas processuais, honorários advocatícios para contratação de advogado e de sucumbência, penhora de bem de valor muito superior ao valor da dívida com o consequente leilão em hasta pública são muito mais penalizadoras do que as custas pelo cancelamento do protesto.

E sobre essa possibilidade, é importante ratificar que o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o protesto das certidões de dívida ativa não constitui sanção política, pois não impede o contribuinte de continuar com suas atividades (ADI 5135).

Estando reconhecida a constitucionalidade da medida, “dela não poderão os gestores se afastar, dada a enorme eficiência dessa medida gravosa ao devedor como instrumento de cobrança dos tributos” (Leite, 2020, p. 348).

Logo, deverá ser analisado o caso concreto de cada situação, levando-se em apreço, sobretudo, os esforços empreendidos por cada gestor para o aumento da receita,

ainda que isso não resulte, necessariamente, em incremento de verba. Visando contribuir com isso, o gestor tem à sua disposição a ferramenta do protesto que é gratuita.

### 3 MÉTODOS E TÉCNICAS

A presente pesquisa é direcionada a identificar o quanto as execuções fiscais de pequenos valores impactam no congestionamento do Poder Judiciário. Para isso foi preciso analisar dados que refletem o grau de eficiência do procedimento judicial na recuperação do crédito público. Como o objetivo geral é buscar meios alternativos de solução de conflitos menos onerosos e conseqüentemente mais eficientes para a Fazenda Pública exigir os créditos tributários, tornou-se indispensável mapear e estudar a regulamentação legal da cobrança do crédito tributário.

Foi utilizada a seguinte metodologia:

O método de organização foi o dedutivo, partindo-se da análise geral de conceitos básicos de notarial e registral, direito tributário, administrativo e empresarial/comercial, para a seara particular consistente na verificação do papel dos tabelionatos de protesto como ferramenta de desjudicialização.

A espécie de pesquisa é exploratória, pois procura investigar o problema das execuções fiscais em tramitação - fenômeno chamado de “gargalo das execuções” -, de modo a tentar fornecer informações para uma investigação mais precisa de quais as causas que congestionam o Poder Judiciário.

Quanto à natureza da pesquisa, para a construção da dissertação de mestrado foi utilizado caráter teórico mediante o método específico da análise textual/discursiva de conteúdo. Os dados foram coletados por meio do emprego da técnica de pesquisas doutrinária, jurisprudencial e documental.

Na parte doutrinária foram utilizados autores dos mais diversos ramos do direito, em especial das disciplinas do direito notarial e registral, tributário, administrativo e empresarial/comercial. Isso contribui para compreendermos a distinção entre a ação de execução fiscal e o protesto extrajudicial, e como o crédito tributário é cobrado em cada uma das áreas e quais as conseqüências legais daí advindas. Na questão jurisprudencial a pesquisa voltou-se primordialmente ao estudo dos motivos que conduziram o Supremo Tribunal Federal a proferir o julgamento permitindo a extinção das execuções fiscais de pequenos valores. Foi preciso estudar as leis, sentenças e acórdãos anteriores que deram origem à formulação dessa nova orientação jurisprudencial. Na parte documental foi indispensável estudar o Relatório Justiça em Números 2024, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, principal fonte de dados estatísticos do Poder Judiciário, e que serve de parâmetro para as novas políticas que serão aplicadas nos anos seguintes, voltadas ao

bom funcionamento do sistema jurídico. Também foram averiguados outros relatórios como o Cartório em Números produzido pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil, que divulga dados relativos aos tabelionatos de protesto e a chance de recuperação das dívidas e créditos apresentados a protesto.

O estudo tem caráter aplicado porque utilizou dados que contribuem para a análise da problemática (congestionamento do Poder Judiciário) e para atingir uma conclusão (redução da quantidade de processos em tramitação). Ela foi dirigida a um problema específico, qual seja, tentar demonstrar a inefetividade de grande parte das execuções fiscais e como isso sobrecarrega negativamente o atual sistema jurídico de nosso país, e como os tabelionatos de protestos podem constituir ferramenta importante para contribuir com a desjudicialização desses casos e conferir ainda mais eficiência na recuperação de crédito quanto comparado à utilização do tradicional processo judicial.

Foram coletados dados e informações, sobretudo aquelas divulgadas pelo Relatório Justiça em Números 2024 elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça.

Sua natureza é quali-quantitativa, pois, além de se apurar o montante dos processos judiciais de execução de dívida ativa ajuizados, também buscou-se delimitar o grau de efetividade desses processos. Além disso foi analisada a eficácia da cobrança dos créditos tributários por meio do protesto extrajudicial.

Foi utilizada a análise textual discursiva para examinar os conteúdos de conceitos, doutrinas, jurisprudência e legislações com o objetivo de sustentar a premissa de estudo de que as execuções fiscais de pequenos valores são uma das responsáveis pelo gargalo das execuções.

Mesmo com a explanação do trabalho, a possível dificuldade a ser enfrentada para a aplicação do resultado (transferir a cobrança dos créditos tributários de pequenos valores para os tabelionatos de protesto) será a possível resistência por parte dos gestores públicos que não querem desagradar seus eleitores inadimplentes ao cobrá-los, especialmente em ano eleitoral; além disso, existe a possibilidade de que os procuradores municipais, encarregados de dar andamento nessas cobranças das dívidas ativas, possam preferir o ajuizamento da execução fiscal por conta dos honorários sucumbenciais.

Portanto, serão três as principais soluções adotadas.

A primeira é demonstrar, por estatísticas (relatório conclusivo), as possibilidades de recuperação do crédito tributário por meio do protesto extrajudicial e do baixo custo para sua realização.

A segunda é a explicação prática de como funciona a tramitação dos arquivos eletrônicos que viabilizam a apresentação das certidões de dívida ativa a protesto por meio das Centrais de Remessa de Arquivos.

A terceira e última solução é o alerta das possíveis consequências jurídicas que as pessoas naturais e jurídicas poderão sofrer em caso de ineficiência arrecadatória (responsabilidade fiscal) e de inobservância do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, a intenção é contribuir para a redução do número de processos em tramitação dentro do Poder Judiciário. As soluções as apresentadas também possibilitarão o incremento da arrendação pública de créditos devidos e, conseqüentemente, do bom emprego dessas verbas em prol da coletividade, visando a maior segurança jurídica.

## 4 DISCUSSÕES E RESULTADOS

Historicamente o único meio previsto em lei para que as Fazendas Públicas pudessem cobrar seus créditos era mediante o ajuizamento da ação de execução fiscal. Essas execuções ocupam a maior parte de todos os processos em fase de execução, pois representam aproximadamente 59% do total das execuções pendentes e com taxa de congestionamento de 87,8% (dados do Justiça em Números 2024). Estamos falando, então, de um verdadeiro gargalo da execução.

Os números colhidos mostram que Poder Judiciário, por diversos fatores, não consegue recuperar a maior parte dessas dívidas. A título de exemplificação, de acordo com estudo do IPEA (Brasil, 2011), das ações de execução fiscal promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN perante a Justiça Federal, apenas cerca de 3/5 “vencem” a fase inicial da citação, e a probabilidade de êxito é de menos de 26%. Logo, apenas ¼ desses processos são revertidos em pecúnia ao ente público.

Com o passar do tempo surgiu uma forma alternativa de solução de conflito economicamente menos onerosa e possivelmente mais eficaz para a recuperação de crédito: o protesto das certidões de dívida ativa.

Já no primeiro ano da vigência da lei que passou a admitir expressamente o protesto das certidões de dívida ativa (ano de 2013), o índice de recuperação das CDAs passou para 15% a 19%, chegando a patamar idêntico ao das recuperações judiciais, tudo isso em menos de um ano e com um custo operacional inferior. Isso fez com que aproximadamente 21,78% de novas ações judiciais fossem evitadas (dados extraídos da ADI 1.355.208, voto da Relatora Min. Carmem Lúcia, p. 9).

Na prática, alguns municípios não fazem uso dessa ferramenta.

O surgimento de novas tecnologias demanda com que a administração pública se adeque à realidade, especialmente naquelas situações em que isso trará benefícios tanto à administração quanto aos próprios administrados. Para fazer valer os princípios constitucionais e administrativos, os gestores públicos devem se empenhar para a recuperação do crédito tributário, convertendo-as em prol da própria sociedade.

Portanto, podemos visualizar o papel que os tabelionatos de protesto poderão ter para o futuro da cobrança das dívidas das Fazendas Públicas.

#### 4.1 Execuções fiscais em números

Muitos órgãos governamentais, pautados na Lei n. 6.830/1980 (Brasil, 1980), fazem o uso do processo judicial de execução fiscal como uma das únicas ferramentas para recuperação da dívida pública. Estatísticas, entretanto, revelam que esse mecanismo tem sido pouco eficaz na obtenção do crédito. Os tribunais encarregados de lidar com essas execuções estão sobrecarregados; juízes gastam mais tempo analisando questões processuais acessórias, como por exemplo tentativas de localização do executado para ser citado, busca por bens penhoráveis, análise de questões preliminares, do que efetivamente na cobrança da dívida pública, ou seja, dar eficiência em fazer com que o processo judicial se transforme em pecúnia para o credor.

O insucesso de parte das execuções fiscais fez com que alguns municípios, antes mesmo da decisão do Supremo Tribunal Federal, editassem leis que dispensam o ajuizamento de ações para créditos considerados de pequeno valor.

Isso ocorre porque os custos judiciais para o trâmite dessas ações, que possuem alto índice de congestionamento e que são suportados pelo órgão público, superam em muitas oportunidades o próprio valor da dívida de que está sendo perseguida, tornando, assim, praticamente inviável o resultado útil do processo.

A despeito de ser inviável a utilização do processo judicial em tais casos, os débitos inscritos em dívida ativa permanecem exigíveis. Por parte da Fazenda Pública, permanece o dever de satisfação do crédito (apenas o processo judicial deve ser evitado), enquanto por parte do particular persiste o dever legal de realizar o pagamento. No entanto, sem o uso da via judicial o ente público fica com reduzidos meios realmente eficazes para recuperar seus créditos.

A dívida ativa representa um dos maiores créditos da Fazenda Pública. A taxa de inadimplência de tributos e acessórios é alta e há pouco êxito nas execuções fiscais. O problema é ainda maior quando os valores das dívidas são baixos e não se tem êxito no recebimento amigável.

Enquanto a execução fiscal possa ser um mecanismo apropriado para as execuções de alto valor, o mesmo parece não se aplicar às dívidas de pequeno valor, que sobrecarregam o Poder Judiciário com uma grande quantidade de processos, levando o Estado a gastar mais recursos no processo de execução do que a receita obtida com essas execuções, o que aparenta violar a ordem constitucional da eficiência.

O que se chama de *baixo valor* é relativo de acordo com cada unidade da federação. Não se pode dizer que, por exemplo, o valor fixado pela União possa servir como parâmetro para o município, pois o que pode não ser relevante para a União pode ser de grande valia para uma cidade de pequeno porte ou de interior. É por isso que a intenção dos julgados é sempre a de se permitir a cada ente a fixação do valor das dívidas que serão cobradas.

As execuções fiscais são consideradas o principal fator de morosidade do Poder Judiciário. Essas somente são ajuizadas quando as tentativas de recuperação do crédito tributário já fracassaram na esfera administrativa e resultaram na inscrição da dívida ativa. Com isso, o processo judicial apenas repete as tentativas de localização de bens do devedor que eventualmente possam satisfazer o crédito tributário. Como resultado, a probabilidade de recuperação é ínfima (Leite, 2020, p. 322-323).

Apesar do esforço constante para a redução do número de processos, as execuções fiscais, sobretudo as de pequeno valor, impõem custo do trâmite do processo muito elevado se comparado ao valor do crédito devido. Portanto, para verificar a viabilidade da abertura de um processo judicial para recuperação do crédito é preciso considerar o custo médio do processo.

Foi por essa razão que o IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada apresentou, a pedido do Conselho Nacional de Justiça, dados indicando que entre 2009 e 2011 o custo médio de uma ação de execução fiscal, promovida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto à Justiça Federal, era de R\$ 5.606,67, com probabilidade de obter-se a recuperação integral do crédito de apenas 25,8% (dados mencionados no voto da Ministra relatora Carmen Lúcia no julgamento do RE 1.355.208).

O estudo técnico serve de parâmetro para termos uma noção do real custo do processo e da chance de recuperação da dívida.

Diante desse cenário, o Poder Judiciário e o Conselho Nacional de Justiça estão constantemente preocupados e empenhados em diminuir a quantidade de processos ajuizados e para que os magistrados possam estar focados em casos de maior complexidade e que não podem ser solucionados de maneira diversa porque dependem necessariamente do processo judicial. Para isso, a utilização de meios extrajudiciais de solução de conflito sempre vem sendo incentivada, mas sempre levando em consideração, também, a efetividade dos métodos alternativos e o princípio da inafastabilidade da jurisdição para que o cidadão não seja prejudicado.



É por isso que anualmente o CNJ torna público o Relatório chamado *Justiça em Números*, que é a principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário. Com sua primeira divulgação ocorrida no ano de 2004, o Relatório divulga regularmente a realidade dos tribunais brasileiros, com detalhamentos da estrutura e litigiosidade, além dos indicadores e das análises essenciais para subsidiar a gestão judiciária brasileira. A medida tem como objetivo conferir maior transparência, qualidade da informação, eficiência e racionalidade nas coletas primárias de dados processuais nos tribunais.

Desde 2013, ano seguinte à entrada em vigor do parágrafo único do art. 1º da Lei de Protesto (Brasil, 1997) que passou a admitir expressamente o protesto das certidões de dívida ativa<sup>4</sup>, o índice de recuperação, que era apenas de 1% a 2% de êxito, passou para 15% a 19%. O valor total arrecadado subiu de 15 bilhões para quase 40 bilhões com a utilização do protesto (STF, RE 1.355.208, voto da Relatora Min. Cármen Lúcia, p. 20).

Como parâmetro, no primeiro ano completo de vigência da nova lei em que o protesto ainda era considerado novidade, foram ajuizadas 3.153.007 novas execuções fiscais na Justiça Estadual, ao passo logo no ano seguinte esse número reduziu para 2.330.177, o que representa uma diminuição de aproximadamente 26% de novos casos, ou seja, 822.830 novos processos a menos ajuizados com uma “singela” alteração legislativa<sup>5</sup>.

Estamos falando, então, das execuções fiscais como sendo um verdadeiro *gargalo da execução* (termo técnico utilizado no relatório do CNJ).

A maior parte de todos os tipos de processos de execução é formada por execuções fiscais, que correspondem a 59% do estoque. São elas as principais responsáveis pela elevada taxa de congestionamento do Poder Judiciário, já que representam aproximadamente 31% do total de casos pendentes e um congestionamento de 88% em 2023 (Relatório Justiça em Números, 2024, p. 188-189).

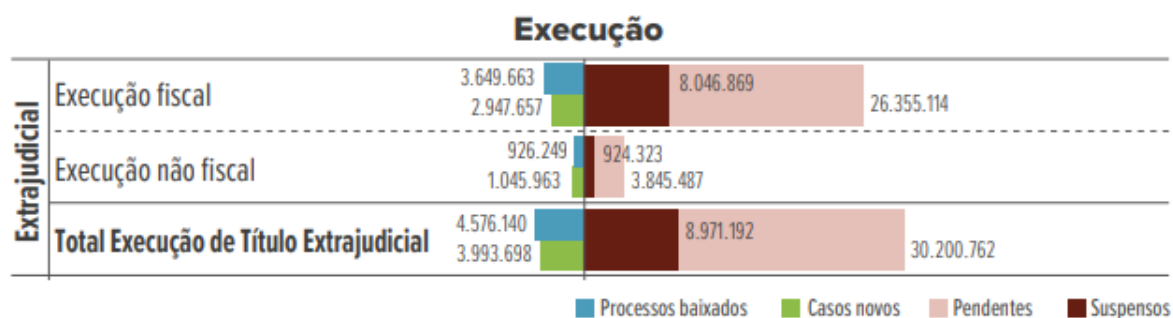
É importante observar, entretanto, que em grande parte desses casos foram esgotados os meios previstos em lei sem conseguir localizar patrimônio suficiente para satisfazer o crédito. A execução, portanto, fica como “pendente” aguardando alguma solução. Além disso, as dívidas chegam ao Judiciário apenas após esgotados os meios administrativos de cobrança, o que dificulta a recuperação.

A figura seguinte demonstra a diferença entre o ajuizamento das execuções fiscais das não fiscais:

---

<sup>4</sup> O parágrafo único do art. 1º da Lei de Protesto passou a ter vigência em dezembro de 2012.

<sup>5</sup> Dados extraídos dos Relatórios Justiça em Números 2014 (ano base 2013) e 2015 (ano base 2014).

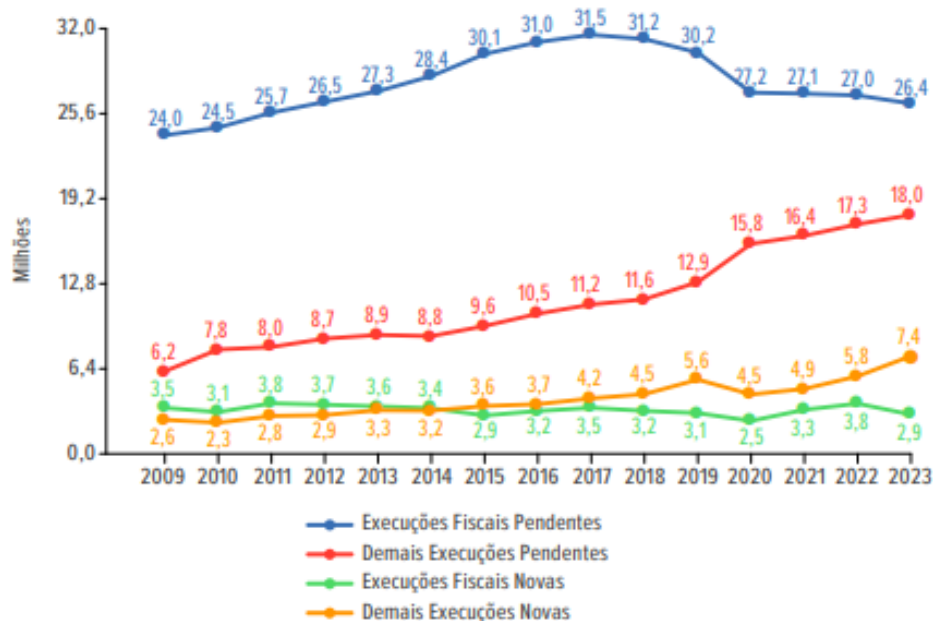
**Figura 1** - Total de execuções de títulos extrajudiciais (fiscal e não fiscal)

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, Justiça em Números, 2024.

Por mais que a matéria seja aparentemente simples, pois o processo de execução, em tese, serve apenas para expropriar o patrimônio do devedor, convertendo-o em renda ao credor, o impacto das execuções em geral é significativo principalmente na Justiça Estadual, correspondendo a 55,7% do acervo total (Relatório Justiça Em Números, 2024, p. 189).

Estatisticamente falando, o tempo de trâmite do acervo desses processos é de 7 anos e 2 meses, ou seja, mesmo que o Judiciário não recebesse mais novas execuções fiscais, ainda sim seria necessário todo esse tempo para liquidar o acervo então existente. total (Relatório Justiça Em Números, 2024, p. 206).

Já na próxima figura é possível observar, em milhões, ao longo dos anos, as execuções fiscais novas e pendentes:

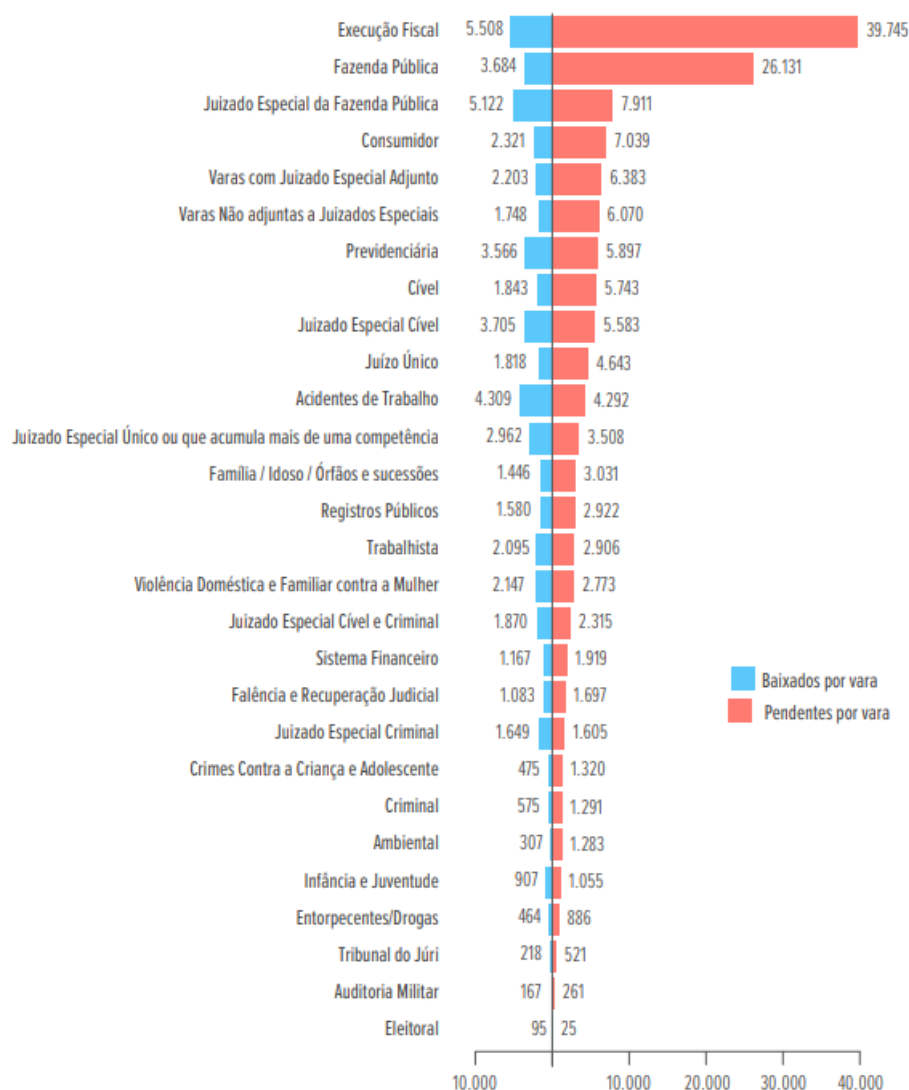
**Figura 2** - Série histórica do impacto da execução fiscal nos processos novos e pendentes

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, Justiça em Números, 2024.

Os dados são preocupantes. O estudo do Conselho Nacional de Justiça também atestou que as varas exclusivas de execução fiscal ou fazenda pública apresentam os maiores quantitativos, com aproximadamente 5 mil processos baixados e 39 mil processos em tramitação, totalizando 59,3% do total de processos de execução fiscal em tramitação na Justiça Estadual (figura 3). São também as varas de maior taxa de congestionamento (figura 4).

Isso reforça os dados de que, independentemente de serem varas exclusivas ou não, a taxa de congestionamento na execução fiscal é alta, em ambos os casos alcançando patamares próximos a 90%. Confira-se:

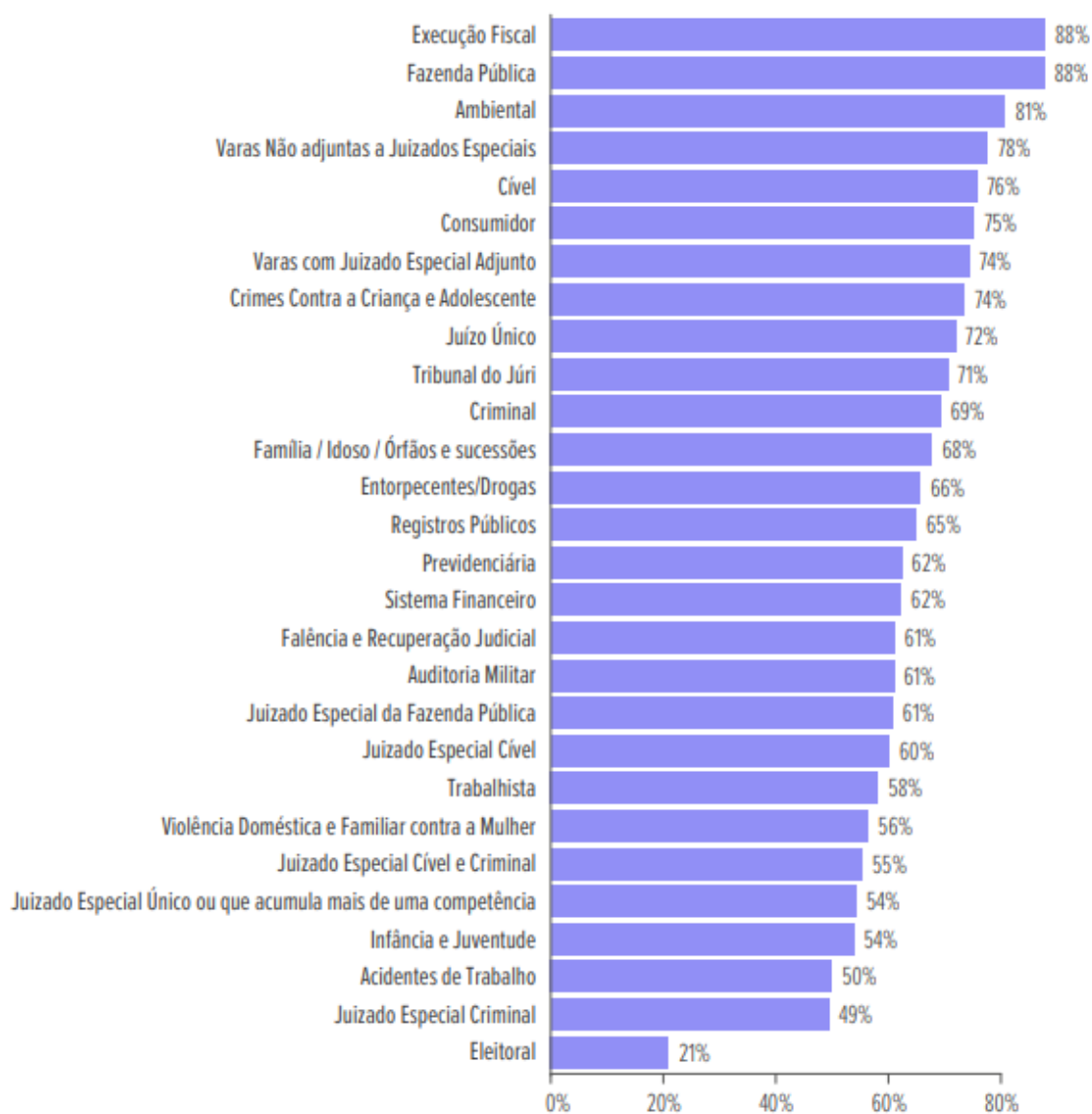
**Figura 3** - Média de processos baixados e em tramitação nas varas exclusivas por unidade judiciária e competência



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, Justiça em Números, 2024.

Ainda:

**Figura 4** - Taxa de congestionamento nas varas exclusivas, por tipo de competência



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, Justiça em Números, 2024.

Estima-se que 83,5% dos processos pendentes de execução fiscal estão nas varas com competência exclusiva. Por mais que isso possa parecer um avanço, pois presume-se que a vara estaria mais bem preparada para atender aquele tipo de demanda, fato é que isso não se revela uma verdade, porque, independentemente da preparação técnica, os casos não chegam ao fim pretendido pela ausência de satisfação da dívida. Não é a matéria (mérito) que demora para ser apreciada, mas sim o cumprimento da tutela jurisdicional (garantir que o credor receba o que é devido).

Dados revelam que esse tipo de especialização não parece contribuir para melhoria do congestionamento, mas somente para melhor organização judiciária, haja vista o vultuoso volume processual de tal matéria do direito (Relatório Justiça em Números 2023, p. 236).

A seguinte reportagem elaborada pelo site Consultor Jurídico - Conjur (2024) ressalta a problemática das execuções fiscais e as vantagens do protesto:

#### **Economia processual**

O ministro Barroso afirmou que o grau de judicialização no Brasil escapa do padrão global e pode ser classificado como uma verdadeira epidemia. Segundo ele, um estudo do CNJ identificou que as principais causadoras dos gargalos do Judiciário são as causas envolvendo o INSS e execuções fiscais, sendo as execuções o maior problema das Justiças estaduais.

Conforme dados do CNJ, mais da metade (52,3%) das execuções fiscais para cobrança de impostos como IPTU, IPVA, ICMS e ISS e multas são de valor inferior a R\$ 10 mil — o custo do processo de execução é, em média, de R\$ 9.277, segundo a Nota Técnica 6/2023, do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF (...).

#### **Protesto eficiente**

Os acordos também preveem a obrigatoriedade da tentativa de cobrança por meio da via administrativa com o uso do protesto antes de serem ajuizadas novas execuções fiscais.

De acordo com Barroso, o CNJ identificou que a execução fiscal consegue recuperar apenas 2% dos valores cobrados. O protesto, por sua vez, tem recuperação superior a 20%. “É dez vezes mais eficiente”, destacou o ministro. Torres Garcia citou como exemplo de eficiência no protesto a cidade de Guarulhos (SP). “O município de Guarulhos, quando optou pelo protesto, em 2023, já quintuplicou a sua receita. Portanto, a preocupação não é só desafogar o Poder Judiciário, mas também colaborar para melhorar a arrecadação das prefeituras de maneira inteligente”.

Também é importante destacar que existe projeto de lei em trâmite (Projeto de Lei n. 2488/2022) que tem como objetivo justamente regulamentar a cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações de direito público. Nesse projeto de lei é fixado o conceito valorativo do que seria considerado “dívida ativa de pequeno valor”.

Dentre as proposições, os artigos mais relevantes direcionados à atividade do protesto e que tem relação direta com o presente trabalho são os seguintes:

Art. 17. Esgotado o prazo do art. 12, e não adotada nenhuma das providências descritas, a Fazenda Pública credora, sem prejuízo do disposto em leis especiais, poderá:

I - encaminhar a Certidão de Dívida Ativa para protesto extrajudicial por falta de pagamento, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997;

(...)

Art. 19. Considera-se de pequeno valor e terá sua execução efetivada nos termos desta Seção, a dívida de valor consolidado inferior a 60 (sessenta)

salários-mínimos, no caso da União, autarquias, fundações e demais entidades federais ou de âmbito nacional, ou de até 40 salários-mínimos, no caso dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações de direito público.

Além disso é importante destacar que a atual redação do art. 174, II, do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966), recentemente alterado no ano de 2024, passou a consignar que o protesto extrajudicial é causa interruptiva da prescrição, disposição que não existia anteriormente, o que significa que, lavrado o instrumento de protesto, o prazo para a cobrança do crédito tributário recomeça a correr.

Essa pode constituir uma significativa alternativa para que o Poder Público tenha mais tempo para cobrar o crédito tributário.

Segue, portanto, um quadro comparativo das vantagens e desvantagens entre a execução fiscal e o protesto:

|   | <b>EXECUÇÃO FISCAL</b>   | <b>PROTESTO</b>   |
|---|--|---|
| Duração média                                       | 8 anos   | Até 12 dias   |
| Índice de recuperação no período de 1 ano           | 25%  | 34,55%  |
| Custo   | R\$ 5.000,00   | Gratuito para o Poder Público   |
| Interrupção da prescrição                           | Sim  | Sim   |
| Possibilita a expropriação de patrimônio do devedor | Sim  | Não   |
| Necessidade de ciência pessoal                      | Sim  | Não, basta a entrega no endereço fornecido pelo apresentante (formalidade simplificada)       |
| Etapas em caso de não pagamento voluntário          | Petição inicial, despacho inicial, citação, possibilidade de embargos, julgamento, hasta pública ou adjudicação (7 etapas) | Apresentação, qualificação formal, intimação, lavratura do instrumento de protesto (4 etapas) |

Ao longo desta seção foram apresentados os principais dados do Poder Judiciário, com informações detalhadas sobre o desempenho da Justiça, seus gastos e sua estrutura. A intenção foi demonstrar que, quando estamos falando em eficiência da gestão pública, o custo e o tempo de trâmite das ações de execução fiscal, especialmente aquelas de pequenos valores, não as justificam. Financeiramente falando, é mais vantajoso ao ente

público não ajuizar as execuções fiscais, pois do contrário gastaria mais verbas públicas tentando reaver a dívida do que o que eventualmente teriam para receber.

Por esses motivos, a extinção das execuções fiscais de pequeno valor representa, para o Supremo Tribunal Federal, medida adequada e que reflete a adoção de interpretação judicial coerente com a equação “valor do débito” x “custo da execução fiscal”.

Uma das preocupações é saber se os tabelionatos de protesto conseguirão suportar o recebimento de toda essa carga das certidões de dívida ativa. Com o aumento da quantidade de títulos apresentados (CDAs), as serventias terão que se adequar para que não haja extrapolação de prazos, especialmente para intimação (tríduo legal). Talvez será necessário aumentar a quantidade de colaboradores e intimadores para que não haja ocorra nenhum tipo de congestionamento de títulos.

Preocupada com essa situação, a CENPROT Nacional pretende lançar ainda no ano de 2024 o programa Resolve. Trata-se de uma central eletrônica que terá o objetivo de reunir as informações referentes aos protestos em uma única plataforma: credores poderão apontar seus títulos eletronicamente e conceder as cartas de anuências; devedores poderão consultar, pagar, renegociar suas dívidas, tudo de maneira digital e instantânea, sem a necessidade de comparecimento pessoal nos cartórios.

Além disso, a intenção é que a Resolve também consiga contribuir para a entrega das intimações eletrônicas por e-mail, SMS, *whatsapp* ou outra forma em que fique comprovado o recebimento da intimação por meio seguro (já que existe previsão legal permitindo-as), sempre em observância à autenticidade das informações e à segurança jurídica, princípio fundante da atividade notarial se registral.

Portanto, a utilização de meios extrajudiciais confiáveis, reconhecidos pelo mercado, surge como alternativa razoável à crise enfrentada pelo atual sistema. O protesto de dívidas ativas pode representar um dos principais instrumentos alternativos, pois devido às recentes alterações legislativas, associadas ao recente julgamento (RE 1.355.208), há uma constante sinalização de que a administração pública pode e deve fazer uso dessas ferramentas que praticamente não gera qualquer tipo de despesas, as quais nesse caso serão suportadas inicialmente pelo tabelião que, por sua conta e risco, age para recuperar essa dívida com prazos reduzidos.

## 4.2 O protesto na prática: apresentação eletrônica das CDAs a protesto

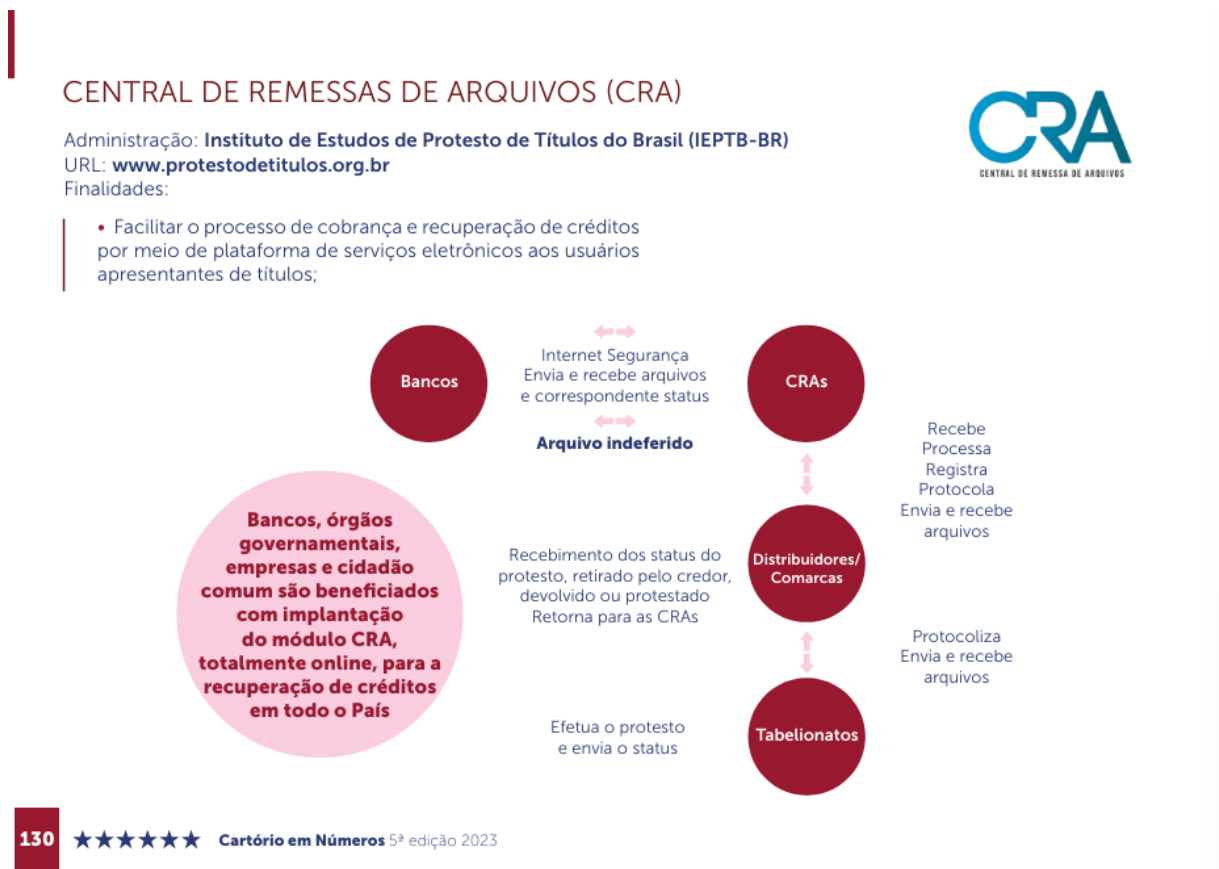
Os tabelionatos de protesto recebem títulos e documentos representativos de dívida diretamente no balcão, por meio do Distribuidor ou por meio das centrais eletrônicas disponíveis (CRA ou CENPROT).

O avanço tecnológico permitiu que fosse possível a emissão das CDAs de maneira nativamente eletrônica, mediante a utilização de padrões tecnológicos de segurança e uso de assinatura eletrônica, que garantem a autenticidade da informação contida.

Por isso, a forma mais célere de se apresentar as certidões de dívida ativa a protesto é mediante a utilização das Centrais de Remessa de Arquivos, as quais são de integração obrigatória aos tabeliões de protesto de todo o país. É por ela que os órgãos públicos conveniados podem apresentar, gratuitamente, os títulos e receber as comunicações de andamento, tudo de maneira digital e com muita agilidade.

O relatório Cartório em Números – 5ª edição apresenta a seguinte figura ilustrativa do procedimento para envio das CDAs pelas Centrais de Remessas de Arquivos:

**Figura 5 - Central de Remessas de Arquivos**



Fonte: Cartório em Números, 2023



É interessante, portanto, que as prefeituras se empenhem em instituir os padrões tecnológicos que servirão de apoio para a efetivação da cobrança do crédito tributário.

Como praxe em praticamente todo o território nacional, os arquivos que tramitam no sistema da CRA possuem algumas denominações padrão que são responsáveis por fazer comunicação eletrônica entre “tabelionato de protesto ↔ CRA ↔ ente público”.

Para fins didáticos, aqui serão utilizados os conceitos trazidos pelo Código de Normas do Foro Extrajudicial de São Paulo (Provimento n. 58/89 da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo), que é pioneiro nos avanços tecnológicos e é considerado referência nacional. As definições dos arquivos eletrônicos são as seguintes:

I – REMESSA, consistente no documento eletrônico em formato TXT ou estruturado em XML, conforme modelo definido pelo IEPTB-SP, contendo as indicações dos títulos e documentos de dívida enviados a protesto, a ser encaminhado pelo apresentante à CRA que, por sua vez, o reencaminhará ao distribuidor de protesto da comarca ou ao tabelionato, se for único;

II – CONFIRMAÇÃO, consistente no documento eletrônico a ser enviado pelo distribuidor/tabelionato à CRA com a confirmação da protocolização dos títulos e documentos de dívida enviados a protesto, e com informação sobre os números dos protocolos;

III – DESISTÊNCIA, consistente no documento eletrônico a ser enviado pelo apresentante à CRA, que o retransmitirá ao distribuidor/tabelionato, contendo as manifestações de desistência de protesto;

IV – RETORNO, consistente no documento eletrônico a ser enviado pelo distribuidor/tabelionato à CRA, informando as ocorrências relativas aos títulos e documentos de dívida enviados a protocolo, tais como: PAGO/ACEITO, PROTESTADO, RETIRADO, IRREGULAR, CANCELADO ou SUSTADO JUDICIALMENTE, conforme layout fornecido pelo IEPTB-SP;

V – PAGAMENTOS, consistente em documento eletrônico a ser enviado pelos tabelionatos à CRA, contendo informações referentes ao repasse feito por meio de cheques, TED, DOC ou transferência bancária, que serão retransmitidos aos respectivos apresentantes para as necessárias conciliações;

VI – CANCELAMENTO, consistente no documento eletrônico a ser enviado pelo apresentante, e disponibilizado pela CRA ao distribuidor/tabelionato, contendo as autorizações de cancelamento de protesto.

Tecnologicamente falando, essas informações ficam arquivadas em um documento eletrônico, normalmente um bloco de notas ou arquivo de Excel, contendo tantas linhas quanto necessárias forem, cada qual correspondendo a um documento de dívida. Cada linha conterá os caracteres identificadores da dívida apresentada; a próxima linha, se existente, representará o título seguinte, a assim consequentemente. O título, antes físico, agora é transformado em arquivo eletrônico.

O passo a passo para apresentação eletrônica é o seguinte:

1) A prefeitura (credora e apresentante) enviará à CRA o arquivo de “remessa” contendo as informações das certidões de dívida ativa a serem protestadas, a qual, por sua vez, o encaminhará ao distribuidor de protesto da comarca ou ao tabelionato, se for único;

2) O distribuidor/tabelionato receberá esse arquivo de “remessa” e, em contrapartida, quando protocolá-los, enviará o arquivo de “confirmação” de volta à CRA para atestar que os títulos foram protocolados e serão encaminhados aos tabelionatos;

3) Ao receber o arquivo contendo as indicações dos títulos, o tabelionato fará a qualificação formal. A qualificação é, nos dizeres Santos (2012, p. 15): “uma série de procedimentos intelectivos pelos quais o tabelião aprecia livremente, de acordo com sua convicção, a viabilidade da prática do ato solicitado, tanto no aspecto subjetivo, quanto objetivo”. Não havendo irregularidade que obste o recebimento do documento, terá início o procedimento com a intimação do devedor e espera do prazo para pagamento;

4) Caso o município, por algum motivo, queira “desistir” do procedimento de protesto, poderá fazê-lo dentro do prazo que o devedor terá para pagar a dívida antes de ser protestada (normalmente 3 dias a contar da protocolização do título). Nessa hipótese, enviará o arquivo de “desistência” contendo essa manifestação, mas a recomendação é sempre para que, caso o título já tenha sido encaminhado ao cartório, a dívida seja paga diretamente ao tabelionato, para se evitar duplicidade de cobrança e reduzir os riscos de eventual ação indenizatória;

5) Durante o trâmite no tabelionato, o título poderá passar por várias situações diferentes. Ele poderá ser pago dentro do prazo legal; protestado em caso de não pagamento; retirado (desistido); devolvido se conter alguma irregularidade que impeça o seu recebimento; cancelado ou sustado judicialmente. Em quaisquer dessas situações, o tabelionato enviará o arquivo de “retorno” à CRA contendo as ocorrências relativas aos títulos e documentos de dívida enviados a protocolo.

6) Na hipótese de o devedor, após ser intimado, efetuar o pagamento dentro do prazo legal, o tabelionato deverá repassar ao credor/apresentante as informações de quais títulos foram pagos e, também, de que forma foi feito esse repasse. Isso ocorrerá pelo arquivo de “pagamentos”, que servirá para auxiliar os credores/apresentantes a identificarem as verbas recebidas e, conseqüentemente, efetuarem a quitação.

7) Também haverá o arquivo de “cancelamento” que será enviado pelo credor/apresentante, e disponibilizado pela CRA ao tabelionato, contendo as autorizações de cancelamento de protesto que permitirá que o devedor, se assim desejar, efetue a “baixa” do protesto.

Mesmo não sendo os credores das dívidas, as instituições financeiras figuram em grande número como “apresentantes” de documentos de dívida a protesto. Nessa qualidade, agem como verdadeiros mandatários e/ou intermediadores nas cobranças, já que dispõem de padrões tecnológicos avançados e estão mais bem preparados para esse tipo de rotina diária, prestando auxílio e facilitando o dia a dia das cobranças.

Por conta disso, é normal que os arquivos sigam padrões uniformes em todo o território nacional para que não haja divergência entre um Estado e outro e, assim, sejam reduzidas as possibilidades de ocorrência de erros.

A padronização é de responsabilidade da Federação Brasileira de Bancos – Febraban, que regulamenta um *layout* único a ser seguido para os casos os protestos eletrônicos. A versão mais recente encontrada foi a 4.6, de 28/9/2018, porém alguns Estados utilizam versões anteriores. Assim, cada município deverá conferir, com o a Central de Remessa de Arquivo, qual versão é seguida naquele Estado.

Os municípios, então, deverão possuir um sistema capaz de efetuar a leitura dos dados constantes do banco de dados das certidões de dívida ativa e transformá-los nesse padrão *layout* Febraban, para que possa ser aceita a apresentação desses documentos de maneira eletrônica, evitando, dessa forma, a emissão do título em papel e contribuindo com o meio ambiente. Também deverá ser capaz de ler os arquivos de retornos e lançar as ocorrências no sistema próprio da prefeitura.

Dessa forma, para fazer a remessa de títulos à CRA, o município deverá ser capaz de formalizar o arquivo de remessa (registro de transação) que deverá conter 70 campos com no máximo 1000 posições (caracteres). Ali estarão reunidas todas as informações importantes.

Vamos ao seguinte exemplo fictício de certidão de dívida ativa:



|  |  |
|--|--|
| AVENIDA FANTASIA, 111  | endereço da prefeitura   |
| 11111111   | CEP da prefeitura  |
| SAO PAULO  | cidade da prefeitura   |
| SP   | unidade da federação da prefeitura   |
| 1234   | nosso número (pode ser o mesmo número da CDA ou outro de controle interno ou bancário)               |
| CDA12345/2024  | número do título   |
| 10052024   | data de emissão do título  |
| 99999999   | data do vencimento da dívida; nos casos de vencimento à vista o padrão será "99999999"               |
| 001  | tipo de moeda (real)   |
| 0000000004055  | valor do título  |
| 0000000004055  | saldo do título que será objeto da cobrança, que pode ser o total da dívida ou apenas parte dela     |
| SAO PAULO  | praça de protesto  |
| TICIO  | nome do devedor  |
| 002  | tipo de documento do devedor (001 – CNPJ 002 – CPF ou zeros)   |
| 00022222222222   | documento do devedor   |
| RUA 2, CASA, 222   | endereço do devedor  |
| 33333333   | CEP do devedor   |
| SAO PAULO  | cidade do devedor  |
| SP   | UF do devedor  |
| 01   | código do cartório (uso restrito do serviço de distribuição; preencher com zeros)                    |
| 0000   | número do protocolo do cartório (uso restrito do Serviço de Distribuição; preencher com brancos)     |
| 14052024   | data do protocolo  |
| 0000000000   | valor das custas do cartório (utilizado quando há custas que devem ser retornadas para conhecimento) |
| I  | declaração do portador (título apresentador por indicação)   |
| 00000000   | data da ocorrência (uso restrito do serviço de distribuição; preencher com zeros)                    |
| BAIRRO DEVEDOR   | bairro do devedor  |
| * Os demais dados se referem a valor das custas do cartório do distribuidor; registro de distribuição, valor da gravação eletrônica, número de operação e outros que são menos relevantes e não preenchidos pelo apresentante. |  |

É importante repetir que cada Estado segue um padrão de *layout* da Febraban e, portanto, pode não ser exatamente este indicado anteriormente. É por isso que aqui apresentamos apenas um panorama geral de como fazer a leitura de uma CDA e como transformá-la em dados eletrônicos para apresentá-la a protesto.

Pode parecer confuso num primeiro momento, mas basta conferir em que posição o dado se inicia para ver a que informação ele corresponde, confrontando-o com o *layout* Febraban.

Os demais tipos de arquivos seguem a mesma ideia. Basta o sistema identificar as posições e lançá-las na ordem correta.

A partir do momento em que o sistema conseguir fazer a correta leitura e gravação dos dados, o que deverá ser acompanhado de perto por funcionários devidamente capacitados para a programação do sistema, as demais ocorrências serão feitas praticamente de forma automática, dispensando a tramitação de papel e reduzindo, ao máximo, erros humanos.

Toda a equipe nacional das CRA e do CENPROT está preparada para auxiliar os entes públicos na elaboração dos arquivos eletrônicos. Caso, por exemplo, alguma prefeitura necessite de auxílio, basta entrar em contato com os responsáveis pelo setor.

Caso o município opte por apresentar as CDAs a protesto de maneira física não haverá nenhum tipo de prejuízo ou impedimento. Porém, isso poderá representar uma perda de oportunidade para tornarem mais ágeis e eficientes a cobrança dos créditos tributários.

Cabe destacar que a Agenda 2030 da ONU representa um plano global para atingirmos um mundo melhor para todos os povos e nações. Nela foram estabelecidos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável. O compromisso assumido pelos países com a agenda, dentre eles o Brasil, envolve a adoção de medidas ousadas, abrangentes e essenciais para promover o Estado de Direito, os direitos humanos e a responsividade das instituições políticas.

Tendo em vista o objetivo do *desenvolvimento sustentável* (ODS 16.6), o gestor público tem o dever intrínseco de sua atividade de “desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis”.

O protesto eletrônico das CDAs possivelmente se enquadra nesse objetivo. A utilização de meios alternativos de solução de conflitos pode contribuir para a satisfação dos objetivos perseguidos pela ONU e pelo Brasil.

É por isso que os tabelionatos de protesto têm o potencial de assumir papel de destaque quando o assunto é desjudicialização de execuções fiscais, na medida em que poderão contribuir para a redução da quantidade de execuções ajuizadas, conferindo maior efetividade e recuperação ágil do crédito tributário.

## 5 CONSIDERAÇÕES E PERSPECTIVAS FUTURAS

Seguem, por derradeiro, algumas reflexões sobre os atuais e futuros desafios relativos ao protesto extrajudicial no Brasil, especialmente após a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal que passou a admitir a extinção sem resolução de mérito das execuções fiscais de pequenos valores (cujo critério deverá ser fixado por cada unidade da federação dentro de sua autonomia administrativa-financeira), condicionando-a à utilização dos tabelionatos de protesto como medida alternativa potencialmente mais eficaz e célere do que a judicialização.

O protesto realizado pelas serventias extrajudiciais está inserido dentro da disciplina do direito registral e notarial. A atividade é exercida por delegação constitucional do Poder Público a particular e fiscalizada pelo Poder Judiciário.

A constante evolução tecnológica demanda com que os tabelionatos de protesto estejam em constante preparação para receber as certidões de dívida ativa a protesto que não são mais possíveis de serem recuperadas por meio da tradicional ação de execução fiscal, seja por não ser mais recomendável a utilização do processo judicial ou seja em razão da sua baixa eficiência.

A recomendação é que os entes públicos, especialmente os municípios de pequeno porte, em razão da orientação da Corte Suprema, revisem suas legislações e passem a encaminhar as certidões de dívida ativa a protesto, sobretudo daquelas cujos valores de execução não justificam o ajuizamento do processo judicial. Da mesma forma, o ideal é que eles fixem critérios objetivos para o encaminhamento dessas dívidas a protesto com o objetivo de evitar que o gestor público ou a instituição que ele represente não sofra algum tipo de sanção pela ineficiência na recuperação da dívida pública e para que não sofram nenhum tipo de intimidação por parte da população.

Quanto à facilitação do acesso e serviço, uma das vantagens das Centrais de Remessa de Arquivos é o auxílio para que seus conveniados consigam implantar em seus setores a informatização que permitirá o encaminhamento eletrônico das certidões de dívida ativa.

Essas medidas visam contribuir para a redução do número de processos ajuizados e, conseqüentemente, para a recuperação da dívida pública, oferecendo um aumento na taxa de recuperação da dívida e uma estrutura consolidada e confiável pautada pelo princípio da segurança jurídica.



## 5.1 Considerações finais

O objetivo do presente trabalho foi identificar o quanto as execuções fiscais impactam no congestionamento do Poder Judiciário e, assim, buscar meios alternativos de solução de conflitos menos onerosos e conseqüentemente mais eficientes para a Fazenda Pública exigir os créditos tributários.

Para isso foi preciso estudar temas relevantes como os conceitos relacionados à dívida tributária e à execução fiscal, ao tabelionato de protesto, como ele funciona e a confiabilidade que ele pode trazer para a sociedade diante da fé pública presente na atividade, e questões atreladas à responsabilidade fiscal e eficiência administrativa-financeira.

No decorrer do trabalho observou-se que as execuções fiscais representam o maior desafio prático que os juízes enfrentam na tentativa de redução da quantidade de novos casos ajuizados e na diminuição do acervo daqueles já em andamento, que causam altos índices de congestionamento no Poder Judiciário. Isso significa que o número de processos é elevado, mas a parte de casos em que realmente chegam à fase de citação e conseguem realizar algum tipo de penhora para convertê-la em crédito ao credor é reduzida. Os processos ficam pendentes aguardando uma solução final.

Pela análise dos entendimentos do Supremo Tribunal Federal, restou identificado que os valores das certidões de dívida ativa de pequena monta não justificam o ajuizamento das execuções fiscais, porque nem sequer são suficientes para cobrir os altos custos dessa execução. Assim, a Corte Suprema proferiu julgamento no sentido de que a extinção dessas execuções fiscais, com base no princípio da eficiência, seria legítima e que seria necessário, em tais casos, que previamente ao seu ajuizamento o erário tentasse cobrar esses créditos por outros meios menos onerosos aos cofres públicos, com a recomendação expressa da utilização dos tabelionatos de protestos.

Na sequência foram estudados dados oficiais do Conselho Nacional de Justiça em relação ao impacto da quantidade de execuções fiscais que sobrecarregam o Poder Judiciário, bem como o quanto os tabelionatos de protesto poderiam contribuir para a redução desses casos. Na medida em que os anos avançam, os dados mostraram que a recuperação por meios extrajudiciais consegue ser mais célere e eficaz do que comparada à judicialização.

Foi objeto de ensaio, de maneira prática, como os órgãos públicos podem apresentar as certidões de dívida a protesto de maneira eletrônica e gratuita, e como isso pode contribuir para que essas cobranças tenham maior eficiência. Foi apresentado e estudado o *layout* padrão da Febraban que é a referência tecnológica para a comunicação dos dados relacionados aos títulos que tramitam nas Centrais de Remessas de Arquivos.

Em outro aspecto, foi argumentada a questão da responsabilidade na gestão fiscal decorrente da possível ineficiência da cobrança das dívidas ativas. Foi reconhecido que a improficiência pode acarretar consequências jurídicas tanto ao administrador público quanto à entidade que ele representa.

Como sugestão para futuras pesquisas, faz-se o registro de que os relatórios da Justiça em Número dos próximos anos poderão esclarecer se, de fato, as medidas recomendadas pelo Supremo Tribunal Federal auxiliarão para desafogar a quantidade de demandas judiciais, para aumentar a arrecadação dos cofres públicos e para trazer uma estrutura de mercado sólida e confiável com circulação rápida de riquezas, que foram justamente as finalidades do presente estudo.

Por fim, o autor espera que o presente trabalho possa contribuir para a redução da quantidade de processos de execuções em tramitação no Poder Judiciário. Para isso, os tabelionatos de protesto podem constituir importante mecanismo de desjudicialização e solução de conflitos quanto o assunto é conflito fiscal.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. – 5. ed., rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BRASIL. Associação dos Notários e Registradores do Brasil. **Cartório em números - 5ª edição 2023**. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2024/01/Cartorios-em-Numeros-5a-Edicao-2023-Especial-Desjudicializacao.pdf>. Acesso em: 19 de abril de 2024.

BRASIL. Conjur. **Economia processual**. Acordos entre CNJ e TJ-SP preveem extinção de dois milhões de processos. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-mai-10/acordos-entre-cnje-tj-sp-preveem-extincao-de-dois-milhoes-de-processos/>>. Acesso em: 19 de maio de 2024.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2024**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 18 de agosto de 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 19 de abril de 2024.

BRASIL. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**. Nota técnica: custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/111230\\_notatecnica\\_diest1.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnica_diest1.pdf)>. Acesso em: 19 de maio de 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 19 de abril de 2024.

**BRASIL. Lei n 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial. Brasília, DF, 1992. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)>. Acesso em: 19 de abril de 2024.

**BRASIL. Lei n. 12.767, de 27 de dezembro de 2012.** 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; e dá outras providências. Diário Oficial. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm)>. Acesso em: 19 de abril de 2024.

**BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Diário Oficial. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 19 de abril de 2024.

**BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial. Brasília, DF, 1964. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acesso em: 19 de abril de 2024.

**BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial. Brasília, DF, 1966. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm)>. Acesso em: 19 de abril de 2024.

**BRASIL. Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Diário Oficial. Brasília, DF,

1980. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm)>. Acesso em: 19 de abril de 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro (Lei dos cartórios). Diário Oficial. Brasília, DF, 1994. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm)>. Acesso em: 19 de abril de 2024.

BRASIL. **Lei n. 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 (Lei de Protesto). Diário Oficial. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9492.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm)>. Acesso em: 19 de abril de 2024.

BRASIL. **Provimento n. 149 de 30 de agosto de 2023.** Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. Diário Oficial. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>>. Acesso em: 19 de abril de 2024.

CARNEIRO, Claudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro.** – 9. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e registradores comentada: Lei n. 8935/94.** – 4<sup>a</sup> ed. – São Paulo: Saraiva, 2002.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro.** – 17. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

EL DEBS, Martha. **Legislação notarial e de registros públicos comentadas.** – 3<sup>a</sup> ed. – Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

FORGIONI, Paula Andrea. **A evolução do direito comercial brasileiro: da mercancia ao mercado.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

GENTIL, Alberto. **Registros públicos.** – 2ª ed. – Rio de Janeiro: Método, 2021.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral.** São Paulo: YK, 2017.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro.** – 9. ed. rev., atual, e ampli. – Salvador: JusPodivm, 2020.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática.** – 10ª ed. – Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito tributário.** – 5. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional.** – 15. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** – 36. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

NERY JUNIOR, Nelson; **Código de Processo Civil comentado [livro eletrônico].** – 3. ed. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

NUNES, Cleucio. **Santos Curso completo de direito processual tributário.** – 3. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

OLIVEIRA, Thiago Martins de. **Curso de direito notarial e registral para concurso de cartório – tabelionato de protesto.** – 1ª ed. – Barueri, SP: Chave Mestra Editora, 2024.

PAULO, Vicente. **Direito constitucional descomplicado**. – 19ª ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

POZZA, Pedro Luiz. **Algumas linhas sobre a lei n. 9.492/97**. Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 73, 1998.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. – 27ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2002.

RIBEIRO, Luíz Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. – 9. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

SANTOS, Claudio. **Do protesto de títulos de crédito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 678, 1992.

SANTOS, Reinaldo Velloso. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://reinaldovelloso.not.br/obras.php>>. Acesso em: 19 de abril de 2024.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. – 9. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SILVA, Aurélio Passos. **Protesto da Certidão de Dívida Ativa como corolário do princípio da eficiência**. Direito Público: Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v.6, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. – 4ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2009.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Procurador municipal - teto de remuneração - inteligência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal**. In: NASCIMENTO, Carlos

Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira. (coord.)  
Tratado de direito municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2018;

VENOSA, Sílvio de Salvo. **O protesto de documentos de dívida.** Migalhas, 15 de janeiro de 2003. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/947/o-protesto-de-documentos-de-divida>>. Acesso em: 19 de maio de 2024.