O PROTESTO NOTARIAL DE CERTIDÕES DA DÍVIDA ATIVA: ENTRE A CRISE DO JUDICIÁRIO E A EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

THE NOTARIAL PROTEST OF CERTIFICATES OF ACTIVE DEBT: BETWEEN THE JUDICIARY CRISIS AND THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Maurício Gabriele ^{1,2}

RESUMO:

O presente estudo tem por tema o protesto notarial de Certidão de Dívida Ativa e seus reflexos na crise do Poder Judiciário e na eficiência da Administração Pública. Analisa a crise do Poder Judiciário refletindo sobre o papel da Administração Pública. Tece-se crítica ao conceito de protesto notarial, com o mister de verificar seu status de meio de cobrança e quais vantagens poderia oferecer como tal. Pondera sobre a licitude do protesto de Certidão de Dívida Ativa e seu impacto na eficiência da Administração Pública. Finalmente, analisa estatísticas da experiência de protesto de Certidão de Dívida Ativa no Brasil, através de pesquisa empírica.

Palavras-chave: Crise do Judiciário, Certidão de Dívida Ativa, Protesto Extrajudicial, Princípio da Eficiência da administração Pública.

ABSTRACT:

The present study has dealt with the notarial protest of Certificate Divide Active and its effects on the judiciary and the efficiency of public administration. Also analyzes the crisis of the judiciary reflecting on the role of public administration. Weaves are critical to the concept of notarial protest, with the meaning to check your status through collection and which could offer advantages as such. Ponders the legality of the notarial protest of Certificate Divide Active and its impact on the efficiency of public administration. Finally, statistical analyzes of the experience of protest Certificate Divide Active in Brazil, through empirical research.

Keywords: Crisis of Judicial, Certificate Divide Active, Notarial Protest, Principle of Efficiency of Public Administration

INTRODUÇÃO

O presente estudo versará sobre o Protesto Notarial de Certidões da Dívida Ativa

¹ Mestrando em Direito pela Universidade Nove de Julho – Uninove , área de concentração: “Justiça, Empresa e Sustentabilidade”, na Linha de Pesquisa “Justiça e o Paradigma da Eficiência”.

² Este artigo foi escrito com base nas discussões, leituras e trabalhos desenvolvidos no Grupo de Pesquisa/CNPQ “Reforma e Inovação do Poder Judiciário”, no âmbito do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho.

(CDAs) e Seus Reflexos na Crise do Poder Judiciário e na Eficiência da Administração Pública.

A inadimplência que se verifica nos dias presentes, cujos índices são impactantes, compreende débitos de pessoas físicas e jurídicas, incluída neste contexto, a realidade fiscal.

Grande é o inadimplemento das obrigações tributárias em nível nacional, de modo que o Estado acaba fazendo uso do Judiciário como seu órgão de cobrança, através do ajuizamento de Execução Fiscais de Certidões da Dívida Ativa.

Desta forma, o Estado não apenas agrava a crise da Justiça, mas também caminha para a ineficiência das cobranças de seus créditos, em detrimento ao princípio constitucional da eficiência da Administração Pública.

A possibilidade e legitimidade de protesto de CDAs, embora não seja unânime entre os tribunais brasileiros, já são aceitas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), admitidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e cabível, segundo decisão do Tribunal de Contas (TCE), para os débitos municipais.³

Cabe aos tabelionatos brasileiros⁴ proceder ao protesto, posto que são constituídos de estrutura privada, porém com função de grande importância para o Estado, posto seu status de “delegação estatal”.⁵ São representados pelo tabelião (ou notário), que é bacharel em Direito e que desempenha uma função de imparcialidade, que atua em nome do Poder Público, assegurado pela Constituição Federal vigente.

Através do protesto da CDA, o Estado instiga o inadimplente ao pagamento devido, além de desonerar o erário e seus contribuintes das custas que lhe são imputadas para cada ação existente.

O presente artigo pretende demonstrar ser o protesto notarial importante alternativa da reversão do quadro apresentado, marcada por sua eficiência comprovada em projetos recentes.

³ NALINI, José Renato. Há esperança de justiça eficiente? [In]: MAILLART, Adriana Silva; COUTO, Mônica Bonetti; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SANCHES, Samyra Haydée Dal Farra (Orgs.). **Justiça e [O paradigma da] eficiência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.129.

⁴ Op. cit., p.129-130.

⁵ Id. ibid.

Para tanto, pode-se mencionar o projeto piloto implantado pela Procuradoria-Geral Federal (PGF), órgão vinculado à Advocacia-Geral da União (AGU), que levou a protesto, “certidões de dívida ativa (CDAs) pendentes em um ano, obtendo o êxito de recuperar 32,1%, ou seja, R\$ 9,77 milhões em créditos do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (InMetro) e da Agência Nacional do Petróleo (ANP)⁶”.

Outro exemplo são os números apresentados pelas ações de recuperação de crédito através do protesto, promovidas pela comarca de São Bernardo do Campo, Grande São Paulo.

O protesto de CDAs é eficaz também por ocasionar a recuperação de valores inferiores à alçada para execução do Estado, promovendo dessa forma, maior justiça social.

Como objetivo principal, este artigo analisará se o protesto notarial da Certidão de Dívida Ativa, enquanto alternativa à execução fiscal é solução eficiente e adequada; já como objetivos secundários, analisará a crise do Poder Judiciário refletindo sobre o papel da Administração Pública; tecerá crítica ao conceito de protesto, que coroa escopo probatório, com o propósito de verificar seu *status* de meio de cobrança e quais vantagens poderia oferecer como tal; arrazoará acerca da licitude do protesto de CDAs e seu impacto na eficiência da administração pública. Finalmente, analisará estatísticas da experiência de protesto de CDAs.

Trata-se de pesquisa bibliográfica e empírica, utilizando-se o método indutivo.

Justifica-se o presente estudo enquanto visa aferir meios de minimizar a crise do Judiciário e de garantir maior eficiência nas cobranças fiscais por parte da Administração Pública; temática atual e altamente relevante.

1. A Crise do Judiciário e o Estado

⁶ ROSA, Arthur. **União eleva arrecadação com protesto de dívidas. Fabio Munhoz: em execuções fiscais, índice de recuperação não chega a 2%. Notícia publicada no Valor Econômico / Legislação & Tributos**, em 25 de Novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.tjdft.myclipp.inf.br/default.asp?smenu=ultimas&dtlh=3900&iABA=Not%EDcias&exp=>>>; acesso em 23 Março 2013.

Hodiernamente, impreciso é falar-se em crise do (Poder) Judiciário, pretendendo-se, pois, nesta expressão, que o flagelo da Justiça seja analisado restritamente ao “equipamento estatal complexo, que inclui: polícia, judiciário, ministério público, defensoria pública, procuradorias, advocacia.”⁷

Antes, é mister constatar o fato de que a crise jurídica (e não apenas do Judiciário) transcendeu, há muito, os limites deste poder, abrangendo também o Poder Executivo e o Legislativo, a Administração Pública e toda a sociedade.

Ora, muitas concausas colaboram para que a Justiça no Brasil se apresente como está: lenta, acumulada, burocrática e desacreditada. E míope é a visão que somente avista tais concausas no Judiciário.

Por certo, entre os fatores que emperram o Poder Judiciário, estão o volume⁸ excessivo de litígios; a falta de gerenciamento dos processos; as deficiências na gestão dos cartórios judiciais e de suas equipes; a estrutura física e organizacional dos mesmos, o excesso⁹ de formalidades e liturgias processuais, e a mentalidade¹⁰ dos juízes, fatores esses residentes no Judiciário.

Ressalta-se, entretanto, além destes, outras origens acolá ao terreno do Judiciário, dentre as quais, *exempli gratia*, Rodolfo de Camargo Mancuso redigiu um capítulo¹¹ contendo mais de cem laudas enumerando algumas delas, sem a pretensão de esgotá-las.

José Renato Nalini¹² enumera, entre as concausas para a Crise Jurídica, a Cultura Jurídica, a Administração Pública, a Advocacia, a Magistratura e a Sociedade.

As universidades brasileiras, em seus milhares de cursos de Direito, ensinam o alunado a litigar; os cidadãos buscam o Judiciário como principal meio de solução de

⁷ NALINI, op. cit, p.129-130.

⁸ GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coords.). **Mediação e gerenciamento do Processo: Revolução na Prestação Jurisdicional – Guia Prático para a Instalação do Setor de Conciliação e Mediação**. São Paulo: Atlas, 2007

⁹ FUX, Luiz diz que “novo tempo demanda novo Direito”. 26 Fev 2010.

Disponível em:<<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2010/02/26/luiz-fux-diz-que-novo-tempo-demanda-novo-direito>>; acesso em 03 Out 2012.

¹⁰ NALINI, op cit..

¹¹ Vide: MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: Condicionantes Legítimas e Ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, Capítulo 2.

¹² NALINI, op. cit.

conflitos em detrimento ao diálogo; e os magistrados, que, no exercício pleno de sua função concentram-se no julgamento e sentença a estabelecer, deixando de ensinar a pacificação entre as partes e a solução possível para seus interesses.¹³

Somados a todos esses aspectos, aduz Miriam Saccol Comasseto¹⁴, existem três outros, que considera os mais agravantes: a ausência de pacificação de conflitos, ausência da prática de meios alternativos para solução de litígios e a falta do gerenciamento de processos.

Por sua vez, Rodolfo de Camargo Mancuso¹⁵ referiu Cesar Peluso para explicar que “o que há é a falta de cultura (de conciliação) (...) é preciso mostrar aos juízes que o mais importante para a sociedade é que eles se envolvam nesses processos alternativos do que alimentar processos que priorizam sentenças”.

Ademais, para Marcos Alaor Grangeia¹⁶, a Justiça carece de reformas administrativas, para corrigir as denominadas “funções típicas das organizações burocráticas do setor público, entre elas, centralização, rigidez de procedimentos e padronizações, apego às regras e reduzida orientação por resultados”.

Ainda, defende que o Judiciário nacional requer “a combinação dos princípios de subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação cidadã, transparência administrativa, modernização tecnológica e profissionalização”.

Outro aspecto altamente significativo para a Crise do Judiciário é a (má) Administração Pública.

O Governo é o maior cliente do Poder Judiciário no Brasil¹⁷.

Nas palavras de Jose Renato Nalini:

A República Federativa do Brasil adota separação de funções. [...] Decidir as controvérsias é atribuição do Poder Judiciário. Natural que a conflituosidade

¹³ GRINOVER, WATANABE, LAGRASTA NETO, op. cit..

¹⁴ COMASSETTO, Miriam Saccol. **A Função Notarial como Forma de Prevenção de Litígios**. Porto Alegre, RS: Norton, 2002.

¹⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: Condicionantes Legítimas e Ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.443 (jornal o ESTADO DE SÃO PAULO, Cad. A-13, de 11.08.2010).

¹⁶ GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz. **A Crise de Gestão do Poder Judiciário: o Problema, as Consequências e os Possíveis Caminhos para a Solução**. Disponível em: <http://www.enfam.jus.br/portal_stj/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=2099>; acesso em 03 Out 2012.

¹⁷ NALINI, op. cit. p. 129.

também possa envolver os demais poderes, o Legislativo e o Executivo. Mas, no Brasil, o quadro é tétrico.¹⁸

A maior parte das demandas tem o poder estatal em um de seus pólos, e, não raro, ocupa os dois pólos da lide. “É o Estado a litigar contra o Estado”.¹⁹

O Estado é um grande descumpridor de suas obrigações: inobservância dos pactos internacionais, apropriação de bens de particulares sem a justa indenização, inadimplência dos precatórios, descumprimento das ordens judiciais; uma infinidade de processos trabalhistas (posto ser mau empregador); problemas ocasionados com o meio ambiente; existência de milhares de litígios entre suas autarquias ou entre as várias entidades da Federação.

Outro grave problema ocasionado pela Administração Pública é o “volume invencível de processos de execuções fiscais, oriundos do próprio Governo: o Judiciário faz o papel ridículo de cobrador das dívidas da Administração Pública.”²⁰

As milhões de Certidões de Dívida Ativa (CDAs) que são encaminhadas ao Judiciário diariamente necessitam que se localize o devedor, que seus bens sejam penhorados para então serem executados, para com isso, proceder aos atos de recuperação dos montantes pecuniários correspondentes, para os cofres do Erário. Aqui, cumpre destacar que o setor de execuções é considerado “autofágico”, sendo tão dispendioso como é de fato, existindo milhões de casos em que a melhor opção é deixar de cobrar do que mantê-lo em funcionamento.²¹

Falta racionalidade no uso da Justiça por parte da Administração Pública, desacelerando, desta forma, a prestação jurisdicional.

Pior ainda, observa Jose Renato Nalini²², é constatar que a própria Administração Pública faz uso dessa lentidão para procrastinar o exercício de um ato de ofício ou cumprimento de uma obrigação. “É o uso perverso do aparelho judicial exatamente naquilo que ele oferece como flanco frágil e vulnerável”.

¹⁸ NALINI, op. cit. p. 129.

¹⁹ NALINI, op. cit. p.129.

²⁰ Op. cit. p.130.

²¹ Id IBID.

²² Op Cit. p.131.

É fato que, na atualidade, considerável parcela dos litígios poderia ser resolvida pelas vias alternativas extrajudiciais, entre elas, a conciliação, a mediação e o protesto notarial, este ultimo, objeto de estudo do presente trabalho.

Entre os especialistas do Direito que acreditam na eficácia dos meios alternativos está Miriam Saccol Comasseto²³, que defende a necessidade da criação da cultura de pacificação, no sentido de serem criados novos institutos conciliatórios em número suficiente para que sejam difundidas medidas preventivas que promovam a conciliação dos interesses difusos existentes entre os cidadãos, e com isso, permitir que a atuação do Judiciário seja otimizada, para finalmente, eliminar-se a ineficiência existente.

Os meios de conciliação, ora em lume, permitem que todo cidadão tenha acesso à justiça, sem contudo utilizar-se do Poder Judiciário.²⁴

Segundo a Constituição Federal de 1988, todo cidadão brasileiro tem seu direito garantido de Acesso à Justiça, o que não significa recorrer ao Judiciário, mas que pode e deve ser promovido a partir dos meios alternativos ou conciliatórios.²⁵

Admitido, pois, que o acesso à justiça é mais amplo e às vezes prescinde do acesso ao Judiciário, à luz da doutrina de Mauro Capelletti²⁶ e Rodolfo de Camargo Mancuso²⁷, o acesso à justiça também pode se realizar através do protesto notarial.

Se a Resolução 70 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) define ser “a missão do Poder Judiciário realizar a Justiça”, a Emenda Constitucional 45/2004 (que criou o próprio CNJ) proporcionou ainda o início das reformas necessárias ao sistema de justiça nacional, notadamente, para “combater a corrupção e o nepotismo, solucionar a lentidão do Judiciário, criar os autos virtuais, e sobretudo, promover a mentalidade de

²³ COMASSETTO, op. cit., p.138-9.

²⁴ GRINOVER, WATANABE, LAGRASTA NETO, op. cit..

²⁵ CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, RS: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

²⁶ CAPPELLETI, [In]: MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: Condicionantes Legítimas e Ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

²⁷ MANCUSO, op. cit.

conciliação em todas as formas possíveis: mediação, arbitragem, negociação²⁸.” Inclui-se aqui, o protesto notarial.

É premente a necessidade de mudanças tanto por parte do Governo, assim como pelos operadores do Direito, mudanças que devem compreender desde os currículos acadêmicos até às práticas forenses, ensejando a adoção de uma cultura jurídica preventiva e conciliatória para os litígios sociais, através das vias extrajudiciais.

Cabe ainda promover os meios alternativos de modo a colaborarem para a implantação de novas formas de administrar os processos e andamentos judiciais; a Justiça brasileira carece da otimização dos recursos humanos e financeiros, para colaborar com o funcionamento mais ágil e eficaz da máquina judiciária.

Ao mesmo tempo em que o Estado agrava esta crise, ao fazer uso do Judiciário como seu órgão de cobrança, tornando-a, conseqüentemente, lenta, cara e ineficaz.

Verifica-se, dessarte, a importância da adoção dos meios alternativos, que sejam mais eficientes e menos onerosos, qual seja, o protesto notarial, para fins de cobrança das incontáveis Certidões de Dívida Ativa, como se passará a explanar.

2. O Protesto Extrajudicial: uma análise conceitual.

O conceito de protesto foi ofertado pelo artigo 1.º, da Lei nº. 9.492, de 10 de setembro de 1997, segundo o qual “protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida”.

À luz deste conceito, necessário se faz uma refletir acerca do significado do termo “prova” assinalado pelo legislador.

Para grande parte da doutrina, a interpretação desta expressão cingiu-se à prova processual. Neste sentido, a definição proposta por Walter Ceneviva²⁹ coroa o caráter probatório do protesto:

²⁸ FALCÃO, Joaquim. **O Judiciário segundo os brasileiros**. Disponível em: <[O_Judiciário_segundo_os_brasileiros](http://www.fgv.br/.../O_Judiciário_segundo_os_brasileiros....) - Fundação Getulio Vargasacademico.direitorio.fgv.br/.../O_Judiciário_segundo_os_brasileiros....>; acesso em 06 Fev 2013.

Protesto é a manifestação do credor contra a omissão do devedor, sendo elemento de prova – imprescindível em certas circunstâncias – de que a obrigação não foi cumprida na forma e no prazo previsto pelo título, assegurando, ainda e no âmbito das relações cambiárias, direito contra eventuais avalistas e de regresso contra o endossante e o sacador.

Para Célia Müller³⁰, o protesto também possui o caráter probatório, eis que é um importante “ato notarial, cuja finalidade é a de registrar a recusa ou a falta de pagamento de um título e assegurar o direito de cobrança de eventuais co-devedores”.

Carvalho de Mendonça³¹ reforça, igualmente, o viés probatório do instituto:

O protesto, para os efeitos cambiais (protesto cambial), é a formalidade extrajudicial, mas solene, destinada a servir de prova de apresentação da letra de câmbio, no tempo devido, para o aceite ou para pagamento, não tendo o portador, apesar de sua diligência obtido este ou aquele, com o mesmo objetivo, serve ainda de prova da falência do aceitante.

Ora, não se pode analisar o conceito legal de protesto, contudo, olvidando-se o seu mister precípua, lugar comum de todos os institutos de registros públicos: a publicidade.

Neste ensaio, quer se crer que o legislador, ao fazer uso da palavra “prova” para conceituar o protesto, pretendeu reconhecer que este é meio pelo qual o credor pretende dar publicidade, *erga omnes*, do inadimplemento; levar ao conhecimento público que determinado devedor não cumpriu sua obrigação para com determinado título ou documento de dívida.

Restringir o protesto a um pressuposto processual é esvaziá-lo de importância e torná-lo inócuo, na medida em que é com base no protesto extrajudicial que se pode evitar a “interposição de um processo de execução para a concretização do direito de receber o crédito a que tem direito³².”

Deveras, parte robusta da doutrina defende ser o protesto meio de prova para eventual ação judicial. Entrementes, quando o credor procura o tabelionato para efetivar

²⁹ CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores comentada (Lei nº. 8.,935/94)**. 4.ed., rev., ampl. e atualiz. até 10 de julho de 2002. São Paulo: Saraiva, 2002, p.83.

³⁰ MÜLLER, Célia. **Protesto Notarial. A descartularização da Duplicata Mercantil no Protesto por Indicações e outros aspectos atuais e relevantes**. São Paulo: BH Editora; 2006, p.13.

³¹ MENDONÇA, J. X. Carvalho de. **Tratado de Direito Comercial**. RJ: Livr. Freitas Bastos, 1953.

³² COMASSETO, op. cit. p.114.

o protesto contra determinado documento, está visando receber o débito existente, em detrimento da possibilidade de eventual ação judicial. E isto não pode ser ignorado.

Vislumbra-se no protesto, além de sua faceta probatória, algo maior; verifica-se coercibilidade, conduzindo o devedor a reorganizar sua vida financeira, impedido que fica em obter novas linhas de crédito, devendo saldar as pendências existentes para poder retomar o crédito, através da liquidação dos títulos protestados em seu nome. Evita-se, assim, o superendividamento e, neste passo, não há como negar ser o protesto um eficiente meio de cobrança.

Outra constatação a respeito do protesto consistir em ferramenta célere, prática e eficaz para o recebimento pecuniário (e não apenas meio de prova), consiste no fato de ocasionar altíssimo índice de adimplemento, como se analisará adiante.

Precisa a assertiva de Vicente de Abreu Amadei³³, desligando o protesto de seu estigma probatório:

Assim, na aparência o protesto fica com um gosto amargo, uma nota de hostilidade, de amaldiçoado; todavia, em verdade, é remédio ao inadimplemento, é ponto de saneamento dos conflitos de crédito cambial presentes e de prevenção de negócios futuros, é meio simples, célere e eficaz de satisfação de boa parte dos títulos não honrados em seu vencimento; exerce, enfim, função de cura e de profilaxia jurídica e, também por isso, não é apêndice, mas integra a medula do sistema cambiário, com sua presença medicinal entre a vida e a morte dos títulos de crédito.

Destarte, de maior justeza a elucidação de Reinaldo Velloso dos Santos³⁴, para quem o protesto extrajudicial é um importante instrumento na recuperação pecuniária de variados inadimplementos, o protesto ainda colabora para desafogar o judiciário, por tratar-se de meio alternativo de pacificação deste tipo de conflito. Outra característica importante do protesto extrajudicial está no tempo em que se dá tal recuperação, uma vez que o devedor, tão logo notificado, tem um prazo de um dia (24 horas) para quitar o débito correspondente, evitando dessa forma que o protesto seja efetivado.

De igual feita, arguta a afirmação de Silvio de Salvo Venosa³⁵:

³³ AMADEI, Vicente de Abreu. **Introdução ao Direito Notarial e Registral**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004. p. 186.

³⁴ SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2012, p.2-3.

³⁵ VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**. 3ª ed., Atlas, São Paulo, 2003, p. 470/471.

De há muito o sentido social e jurídico do protesto, mormente aquele denominado facultativo, deixou de ter o sentido unicamente histórico para o qual foi criado. Sabemos nós, juristas ou não, que o protesto funciona como fator psicológico para que a obrigação seja cumprida. Desse modo, a estratégia do protesto se insere no iter do credor para receber seu crédito, independentemente do sentido original consuetudinário do instituto. Trata-se, no mais das vezes, de mais uma tentativa extrajudicial em prol do recebimento do crédito. Ora, por rebuscos ou não, o fato é que os juristas tradicionais nunca se preocuparam com esse aspecto do protesto, como se isso transmitisse uma *capitis deminutio* ao instituto do protesto e a sua Ciência. Não pode, porém, o cultor do direito e o magistrado ignorar a realidade social. Esse aspecto não passa despercebido na atualidade.

Do mesmo entendimento são as esclarecimentos de Ermínio Amarildo Darold³⁶, para quem o protesto cambiário é

Ato formal, requerido ao organismo estatal pelo interessado, à salvaguarda dos seus direitos expressos em título de crédito e à constituição em mora do devedor para todos os efeitos legais”. Além disso, o protesto tem a função de “constranger legalmente o devedor ao pagamento, sob pena de ter lavrado e registrado contra si ato restritivo de crédito, evitando, assim, que todo e qualquer inadimplemento vislumbre na ação judicial a única providência formal possível.

O protesto dá publicidade ao inadimplemento, para que sejam tomadas medidas legais e restritivas de crédito contra o devedor pelas instituições financeiras, já que é instrumento de registro de dívida que não prescreve, posto que se extingue somente no momento em que for quitado.³⁷

Carlos Henrique Abrão³⁸, além da esguelha probatória, assinala que o protesto, primordialmente, “significa o interesse, o móvel que agita o credor na exigência do valor resultante de operação preenchendo as formalidades legais”.

Assim, rechaça-se a doutrina que dogmatiza o protesto a mero meio de prova processual. Não há que se compreender aludido instituto senão como adjudico extrajudicial de satisfação de crédito inadimplido, estampado em título ou documento de dívida, e eficiente e efetivo instrumento de combate ao inadimplemento.

Justifica-se, pois, o uso do protesto nas cobranças de CDAs.

Mas não é só isso.

³⁶ DAROLD, Ermínio Amarildo. **Protesto Cambial**. 3. ed.; 3ª. tir.; Curitiba, PR: Juruá, 2006, p.17.

³⁷ SANTOS, op. cit., p.2.

³⁸ ABRÃO, Carlos Henrique. **Protesto – Caracterização da Mora – Inadimplemento Obrigacional**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 9.

Em alguns Estados, como, *v.g.*, São Paulo, o uso do protesto notarial torna-se mais vantajoso ainda, na medida em que o regimento de custas confere a chamada “gratuidade do protesto”, qual seja, dispensa de o credor apresentante depositar previamente as custas e os emolumentos devidos pelo protesto, valor este que será arcado pelo provido devedor, quem deu causa ao protesto³⁹.

É fato que a matéria relativa ao protesto notarial deve ser regulamentada por lei federal; contudo, a competência para regulamentação do regimento de custas é estadual, ou seja, cabe ao Poder Legislativo de cada estado prescrever como será a cobrança do protesto, daí a ausência de uniformidade acerca das custas de protesto entre os Estados da Federação.

Desta forma, o uso do protesto na recuperação das dívidas fiscais, perfaz-se totalmente de graça ao ente estatal, conferindo enorme economia comparativamente às despesas de uma execução fiscal.

Exemplo disto é a economia obtida na comarca de São Bernardo do Campo⁴⁰, que deixou de despender, no primeiro semestre de 2012, R\$ 196 milhões em custas de execuções fiscais, em dívidas recuperadas em sede de protesto notarial.

Outra importante vantagem do uso do protesto é que o tabelião é imparcial. Trata-se de um bacharel em Direito, que não favorecerá nem o credor, nem o devedor, por ser um profissional que saberá agir dentro da estrita legalidade, ofertando segurança jurídica ao ato, o que não se verificaria, por exemplo, se tal instituto fosse delegado a empresas de cobrança ou instituições financeiras.

Neste sentido, colhe-se da doutrina: “O notário deve ser imparcial e mediador, é consultor, conselheiro e depositário da confiança geral. Para alguns, esta é a verdadeira função do notário: proporcionar a segurança que a sociedade exige”.⁴¹

³⁹ O art. 37, § 1º, da Lei 9.492/97 prevê o “depósito prévio”, ato pelo qual o credor paga as custas e emolumentos antecipadamente ao tabelionato, ao apontar o título e documento de dívida a protesto. A partir do advento da Lei Estadual Paulista n.º 10.710, em 29 de dezembro de 2000 (Lei da Gratuidade), deixou de ser exigido o depósito prévio de custas e emolumentos para apresentar um título a protesto e, desde esta data, *os credores não pagam mais nada para protestar títulos ou documentos de dívida*. O pagamento da taxa se dá: (a) *pelo devedor*, no ato elisivo do protesto, ou seja, com o pagamento do débito em cartório; (b) *pelo credor*, se efetuar a desistência do protesto em virtude de envio indevido de título a cartório; (c) *pelo credor*, em virtude de renegociação de dívida após o devedor ter sido intimado pelo cartório (caso este em que o credor pode repassar os custos da desistência para o devedor); (d) *pelo devedor ou interessado*, no ato de cancelamento do protesto.

⁴⁰ MENEZES, Roberta de Arruda e. *Resultado do Protesto de Certidoes de Divida Ativa da Preitura*. In: **CONVERGÊNCIA 2012**. Palestra realizada em 16 Agosto 2012, Jaragua - SP. Disponível em: <<http://www.segundoprotestosbc.com.br/sbc/notas.asp?id=16>>; acesso em 13 Fev 2013.

Garante-se, assim, o protesto como um meio de cobrança idôneo, por não assumir características nefastas como abusos, constrangimentos ilegais, humilhação ou qualquer tipo de excesso.

Como salientado por Reinaldo Velloso dos Santos⁴², alhures, outra característica importante do protesto extrajudicial está no tempo em que se dá a recuperação da dívida, uma vez que o devedor, tão logo notificado, tem um prazo de um dia (24 horas) para quitar o débito correspondente, evitando dessa forma que o protesto seja efetivado.

Isto porque o protesto, a partir do apontamento do título e/ou documento de dívida, será registrado dentro de três dias úteis, contados da protocolização do título ou documento de dívida⁴³.

Ora, considerando-se a duração de uma ação de execução, seja fiscal ou não, ou qualquer outra ação de cobrança, falar-se na solução de um conflito pecuniário em até três dias úteis parece, no mínimo, falacioso. Mas, no caso do protesto notarial, trata-se de uma realidade.

Há ainda no protesto extrajudicial, a função de pacificação social, uma vez que oferta-se uma nova oportunidade ao devedor inadimplente de liquidar sua obrigação e esta é, na grande maioria dos casos, bem sucedida. Além disso, responde de forma mais imediata à sociedade, “diminuindo a sensação de impunidade registrada pela inadimplência dos créditos públicos”⁴⁴.

Exposto que o protesto notarial é um excelente meio de cobrança, cumpre analisar se há licitude em fazer uso deste instituto para recuperação dos créditos fiscais, estampados em CDAs.

3. A Licitude do Protesto de Certidões de Dívida Ativa

⁴¹ RIBEIRO NETO, Anna Christina. **O Alcance Social da Função Notarial no Brasil**. Florianópolis, SC: Conceito Editorial, 2008. p. 77.

⁴² SANTOS, op. cit., p.2-3.

⁴³ Art. 12, da Lei 9492/97: “O protesto será registrado dentro de três dias úteis contados da protocolização do título ou documento de dívida”.

⁴⁴ MUNHOZ, Fábio. **Protesto de Certidões de Dívida Ativa das Autarquias e Fundações Públicas Federais**. Instituto Innovare – VIII Edição, 2011. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/praticas/protesto-de-certidoes-de-divida-ativa-das-autarquias-e-fundacoes-publicas-federais/>>; acesso em 10 Março 2013.

Como registrado no início deste trabalho, a inadimplência verificada nos dias presentes, cujos índices são impactantes, compreende débitos de pessoas físicas e jurídicas, incluída neste contexto, a realidade fiscal.

Grande é o inadimplemento das obrigações tributárias nacional, levando o Estado a fazer uso do Judiciário como órgão de cobrança, face aos milhões de Certidões de Dívida Ativa, as quais são “arremessadas ao Judiciário pelo Governo, suas autarquias e fundações (União, Estados, Distrito Federal e Municípios)”⁴⁵.

Desta forma, o Estado não apenas agrava a crise da Justiça, mas também conduz à ineficiência das cobranças de seus créditos, maculando o Princípio da Eficiência Administrativa, uma vez que as execuções fiscais geram índices de recuperação de crédito em torno de módicos 3% de êxito, com altíssimo custo ao ente estatal.⁴⁶

Para efetuar a cobrança de determinado crédito de tributo não arrecadado, o mesmo deverá ser inscrito como Dívida Ativa.

Para permitir a inscrição dos tributos, taxas e multas de infrações diversas, foi promulgada a Lei nº 6.830/1980, também conhecida como Lei de Execução Fiscal, que rege a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública.

Segundo o estabelecido pela Lei nº. 4.320/64⁴⁷, foram definidas regras para a elaboração dos demonstrativos financeiros, orçamentários e dos balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, estabelecendo, no parágrafo terceiro, do seu artigo 39, que a inscrição da dívida ativa se constitui no ato de controle administrativo da legalidade e será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e a certeza do crédito.

Depois de constituir determinado crédito tributário, é possível que seja inscrito como Dívida Ativa, conforme determina o Artigo 142 do Código Tributário Nacional⁴⁸.

O conceito de dívida ativa foi elaborado pelo próprio legislador⁴⁹, que preconizou:

⁴⁵ NALINI, op. cit., p.129-130.

⁴⁶ MENEZES, op. cit.

⁴⁷ Artigo 39, § 2.

⁴⁸ **LEI 5.172**, de 25 de outubro de 1966.

⁴⁹ Artigo 39, § 2, da Lei n.º **4.320**, de 17 de março de 1964.

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, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis 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.

A Certidão de Dívida Ativa (CDA) constitui título executivo. Adilson José Campoy⁵⁰ et. al. aduzem que o crédito tributário é, tipicamente, um documento de crédito líquido, certo e exigível, uma vez que permite ao seu credor, que tal documento (título) seja executado, caso não tenha satisfeito seu direito de recebimento.

Verifica-se que a inscrição do crédito não pago é um controle administrativo sobre a situação existente, ou seja, significa que “a dívida ativa regularmente inscrita é líquida e certa até prova em contrário. Líquida, quanto ao montante; certa, quanto à sua legalidade”.⁵¹

É com base no Artigo 1º. da Lei Federal nº. 9.492/97 e ainda, no Artigo 202 do Código Tributário Nacional que se fundamenta o protesto de CDAs: “a Fazenda Pública utilize meios judiciais e extrajudiciais para obter a satisfação do seu crédito, podendo, para tanto, notificar o devedor, efetivar a cobrança amigável, promover acordos extrajudiciais e até o protesto do título”.⁵²

Para otimizar a arrecadação dos valores referentes às milhões de CDAs existentes, bem como diminuir o volume de processos do Judiciário, está o protesto extrajudicial.

Embora não obrigatório, o protesto da CDA deveria ser melhor explorado, face às vantagens que constituem sua efetivação: celeridade do processo de cobrança,

⁵⁰ CAMPOY, Adilson José; SILVA, Adriana Teresa da; MASSAVELLI, Ana Paula Vita Afonso; PIMENTEL, Ayrton; SARRO, Luis Antonio Giampaulo; MALFATTI, Márcio Alexandre; SBRAGIA, Mário José de Oliveira; MEIRELLES, Marta Larrabure. **O Título Executivo Extrajudicial e o Contrato de Seguro de Pessoas**. Disponível em: <<http://www.ibds.com.br/artigos/o-titulo-executivo-extrajudicial-e-o-contrato-de-seguro-de-pessoas.pdf>>; acesso em 04 Mar 2013.

⁵¹ MACHADO, Hugo Brito. **Curso de Direito Tributário**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p.250.

⁵² LAMANAUSKAS, Milton Fernando; GUÉRCIO NETO, Arthur Del. O Protesto de Certidões de Dívida Ativa e a Eficiência Administrativa. In: PEDROSO, Regina (Coord.). **Estudos Avançados de Registro Notarial e Registral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

celeridade da recuperação do crédito e contribuição para o Princípio da Economia Processual.⁵³

De acordo com o Agravo Regimental 126.917-0/06-01 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, destacam-se duas funções importantes do protesto de CDA: em primeiro lugar, ele reduz a inadimplência, e colabora para a reeducação dos contribuintes⁵⁴, pois tornam-se conscientes de que devem cumprir com seus compromissos financeiros, sob pena de serem protestados; em segundo lugar, dá-se a redução nos processos de cobranças fiscais e suas execuções, colaborando efetivamente para desafogar o Judiciário.⁵⁵

No decurso de abril de 2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) recomendou⁵⁶ aos tribunais estaduais do Rio de Janeiro a regulamentação do protesto das CDAs existentes, face àquela que foi considerada “polêmica forma de cobrança, questionada pelos contribuintes em recurso repetitivo no Superior Tribunal de Justiça (STJ)”. Ademais, estabeleceu o CNJ que as custas cartorárias fossem pagas pelo devedor, no momento da quitação da dívida.

No mesmo ano, o CNJ assinou um convênio com a Procuradoria-Geral Federal⁵⁷ (PGF), por intermédio do qual foi possível enviar a protesto as CDAs das autarquias e fundações públicas federais sem o pagamento das custas, ficando estabelecido que as mesmas seriam cobradas das entidades devedoras.

Dessa forma, em outubro de 2010, as unidades das PGF localizadas nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, que detinham créditos volumosos das entidades INMETRO⁵⁸ e ANP⁵⁹ promoveram o protesto das CDAs existentes.⁶⁰

⁵³ Para o Desembargador Eutálio Porto, “o gasto com a execução acaba sendo maior do que o próprio débito”, e desta forma, fere ao Princípio da Economia Processual. [In]: LAMANAUSKAS e GUÉRCIO NETO. op. cit., p.144.

⁵⁴ Acostumados com a morosidade do Judiciário, postergam a quitação de suas dívidas.

⁵⁵ LAMANAUSKAS e GUÉRCIO NETO, op. cit., p.147.

⁵⁶ MUNHOZ, op. cit.

⁵⁷ Órgão da Advocacia-geral da União que representa judicial e extrajudicialmente 154 (cento e cinquenta e quatro) Autarquias e Fundações Públicas Federais e o Instituto de Estudos e Protestos do Brasil (IEPTB), entidade que representa a grande maioria dos Tabelionatos de Protesto do país. [In] MUNHOZ, op.cit.

⁵⁸ Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro - é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que atua como Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO), colegiado interministerial, que é o órgão normativo do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e

Com isto, foi possível aos cofres públicos, recuperar nada menos do que R\$ 1.485.943,74 (um milhão, quatrocentos e oitenta e cinco mil, novecentos e quarenta e três reais e setenta e quatro centavos), que correspondiam a 32,44% (trinta e dois vírgula quarenta e quatro por cento) de tudo o que foi processado pelos talebionatos. Cabe denotar que 90% do total arrecadado foi recebido e repassado em apenas 3 (três) dias.⁶¹

Outra medida⁶² de apoio e incentivo ao protesto de CDAs refere-se ao acórdão resultante de consulta feita pelo Município de Itápolis ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sob n°. TC – 41.852/026/10, que por sua vez destacou duas ideias importantes.

A primeira apresenta o protesto de CDAs como meio alternativo barato, uma vez que permite a cobrança daqueles créditos que são baixos, cujas demandas não merecem sequer serem analisadas no mérito; a segunda, que desconsidera qualquer necessidade de lei municipal para efetivação do protesto, tendo em vista estar previsto na Lei Federal n°. 9.492/97, na qual as Certidões de Dívida Ativa estão previstas.⁶³

A Resolução 125/2010 tem a finalidade de promover “a implantação de um novo regime de serviços públicos judiciários para o tratamento de conflitos judiciais e pré-judiciais”.⁶⁴

Assim, há que se fazer uso dos meios extrajudiciais alternativos⁶⁵ para promover a pacificação dos vários conflitos sociais, sendo que no caso específico das lides

Qualidade Industrial (SINMETRO). Disponível em:< <http://www.inmetro.gov.br/inmetro/oque.asp>>; acesso em 31 Jan 2013.

⁵⁹ Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP – é o órgão regulador das atividades que integram as indústrias de petróleo e gás natural e de biocombustíveis no Brasil. Vinculada ao Ministério de Minas e Energia, é a autarquia federal responsável pela execução da política nacional para o setor, com foco na garantia do abastecimento de combustíveis e na defesa dos interesses dos consumidores. Disponível em:<<http://www.anp.gov.br/?id=582>>; acesso em 31 Jan 2013.

⁶⁰ MUNHOZ, op. cit.

⁶¹ MUNHOZ, op. cit.

⁶² LAMANAUSKAS e GUÉRCIO NETO, op. cit., p.149.

⁶³ Id, IBID.

⁶⁴ HERINGER, Mauro Brandt. **Política Judiciária Nacional – Resolução n. 125/2010 do CNJ e a sua Efetividade como Política Pública para Redução da Judicialização dos Conflitos**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGVRJ), Rio de Janeiro, 2012, p.29. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9791/Mauro%20Brant%20Heringer.pdf?sequence=1>>; acesso em 31 Jan 2013.

pecuniárias, está o protesto notarial, uma vez que ocasiona impactos altamente positivos sobre o Judiciário: reduz o tempo entre o conflito e sua solução, evitando a entrada de novas lides, ao mesmo tempo em que desafoga a pauta e ainda, evita os inúmeros recursos permitidos por lei.

Por sua vez, com base nas mesmas leis, Haddad e Muniz⁶⁶ referem que o CNJ promove a conciliação e a mediação para conferir celeridade e pacificação social, destacando tratar-se de práticas concernentes ao “Princípio da Licidade”, posto que é lícito tudo o que é permitido por lei, assim como aquilo que não estiver expressamente vedado por ela, conforme estabelece o Artigo 5º., II, da CF/1988.

Um dos baluartes que fundamentam a celeuma acerca da possibilidade do protesto da Certidão de Dívida Ativa é saber a extensão do termo “outros documentos de dívida”, constante do alhures citado conceito legal de protesto.⁶⁷

Tanto a Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, assim como o Egrégio Tribunal de Justiça deste mesmo Estado, calcavam suas ações sobre a chamada “interpretação restritiva”, segundo a qual, somente poderiam ser protestados os títulos que contassem com uma específica e expressa previsão legal de protesto:

não basta que a nova lei que regulou a atividade de protesto permita o protesto de outros documentos de dívida. Estes não de contar com expressa e específica previsão normativa de direito positivo para que possam ser protestados por falta de pagamento. Sem que se encontre essa previsão referida, não basta a genérica previsão encontrada na Lei dos Protestos para que se permita o protesto de qualquer documento de dívida. (PROCESSO CG 2.374/1997).⁶⁸

Contudo, no parecer 076/05-E, oriundo do Processo CG 864/2004, a Egrégia Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo revisitou seu posicionamento, adotando o entendimento de que a expressão “outros documentos de dívida” albergaria todos os títulos executivos – judiciais e extrajudiciais, dotados dos atributos de liquidez, certeza e exigibilidade, dentre os quais se encontra a CDA.

⁶⁵ Id, IBID. p.29.

⁶⁶ HADDAD e MUNIZ. Repensando a Administração da Justiça. Cap 6, p.122: [In]: MAILLART, COUTO, MEYER-PFLUG, SANCHES, (Orgs.). **Justiça e [O paradigma da eficiência]**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

⁶⁷ Art. 1º, da **Lei nº. 9.492/97:**.” Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e **outros documentos de dívida**” (grifo nosso).

⁶⁸ LAMANAUSKAS, GUÉRCIO NETO, op. cit. p.140.

Fábio Munhoz⁶⁹ refere o artigo 202 do Código Tributário Nacional, defendendo que, uma vez inscrito o débito na dívida ativa, pode a Fazenda Pública utilizar-se dos meios judiciais e dos extrajudiciais para obter a satisfação dos créditos em aberto.

Ainda, Fábio Munhoz⁷⁰ referiu a Apelação com Revisão 4474975500 do Tribunal de Justiça de São Paulo, Comarca de Araraquara, registrado em 23/06/2009, apelação de Ação Anulatória, em que consta:

[...] enquanto o administrador público somente pode fazer o que a lei permite, o privado pode fazer tudo que a lei não proíbe. No caso em tela, exista tanto lei autorizando os cartórios a protestar certidão de dívida ativa, quanto lei autorizando a Fazenda Pública a enviar a protesto certidões de seus créditos tributários.

O protesto de CDAs, ademais, estampa componente relevante, qual seja, o interesse público que sobreleva a necessidade de adimplemento das obrigações para com a coletividade, sejam elas de natureza tributária, administrativa, ambiental, cível ou qualquer outra.

Desse modo, conclui-se pela licitude do protesto de Certidão de Dívida Ativa.

4. O Protesto de CDAs e a Eficiência na Administração Pública

O protesto é muito menos oneroso que a Ação de Execução, do ponto de vista financeiro. Ainda, o protesto também é muito menos gravoso que a ação de execução, pois não há penhora de bens, ou seja, não há constrangimento patrimonial.

Outrossim, a adoção do protesto para a cobrança das CDAs coroa a eficiência, posto que meios céleres, eficazes, eficientes e sem custo são os que devem ser utilizados pela Administração Pública na recuperação dos seus créditos.

No Artigo 37 da CF/88, foram estabelecidos alguns princípios que devem ser seguidos tanto pela administração pública direta e indireta, aos quais, todos os seus servidores passaram a submeter-se, entre eles: princípio da legalidade, impessoalidade,

⁶⁹ MUNHOZ, op. cit..

⁷⁰ Id ibid.

moralidade, publicidade, eficiência, da licitação e os de organização do pessoal administrativo.

Cabe referir o princípio da eficiência, destacado por Alexandre de Moraes:

É aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.⁷¹

Como resultado da ineficiência do atual sistema de cobrança das dívidas fiscais, ocorre a violação do Princípio da Eficiência, instituído pela CF/88, com a finalidade de transformar a administração burocrática existente, em outra, gerencial, mais assemelhada às empresas privadas.⁷²

O princípio constitucional da eficiência, além de se relacionar ao planejamento orçamentário⁷³, também o faz para com a gestão das finanças públicas, da qual a efetiva arrecadação, a seu turno, é elemento capital.⁷⁴

Assim, deve-se garantir a efetiva arrecadação, uma vez que, se não realizada, afeta o equilíbrio e o planejamento, baluartes da Lei de Execução Fiscal⁷⁵, a qual, em seu Artigo 11, positiva que: “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”.

Nota-se, pois, que além da previsão orçamentária que decorre principalmente das fontes de arrecadação de tributos, a efetiva entrada de numerários nos cofres públicos também é item componente da responsabilidade fiscal.

⁷¹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23.ed. São Paulo: Atlas, 2008, p.326.

⁷² MARTINS, Cristiane Fortes Nunes. **O Princípio da Eficiência na Administração Pública**. Disponível em: <<http://www.faete.edu.br/revista/artigocristiane.pdf>>; acesso em 10 Março 2013.

⁷³ Art. 174 da Constituição Federal de 1988.

⁷⁴ LAMANAUSKAS, GUÉRCIO NETO, op. cit.

⁷⁵ Lei Complementar n. 101/2000.

Neste mister, Milton Fernando Lamanauskas⁷⁶ e Arthur Del Guercio Neto ponderam que a efetividade da arrecadação justifica a implantação do tributo, vez que base para formação do erário e, também, é medida de igualdade e justiça, posto que, uma vez instituído para todos os contribuintes, não podem alguns furtarem-se do seu pagamento, ao passo que outros “cumprem a lei e carregam o ônus deixado pelos inadimplentes”.⁷⁷

Em outro apanhado, à luz do Princípio da Eficiência, a Administração Pública deve valer-se de meios que garantam a efetiva arrecadação, tanto pela saúde financeira necessária ao ente federativo, como pela justiça e equidade entre os contribuintes. Nas palavras de Alexandre de Moraes⁷⁸:

O administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o resultado desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade.

Neste prisma, Milton Fernando Lamanauskas e Arthur Del Guercio Neto⁷⁹, ao defender o protesto de CDAs, avocam uma nova visão da eficiência, em prol da celeridade, agilidade, eficiência, afastando-se das nefastas formulas obsoletas, quebrando a resistência a novas ideias, mas sempre no âmbito da completa legalidade, “valendo-se de poderosos instrumentos para desenterrar o desenvolvimento econômico e social”.

O poderoso instrumento que os autores trazem à lume é o protesto de CDAs que, conclui-se do arrazoado acima esposado, goza de licitude e coroa o princípio da eficiência administrativa.

E para fundamentar o que vem sendo defendido neste trabalho, de que o protesto é um excelente meio de cobrança, eficiente, efetivo, econômico, célere, útil, propiciador da desjudicialização e da boa administração pública, destacar-se-á, a seguir, dados empíricos coletados a partir da experiência de protesto de CDAs em diversas Comarcas.

⁷⁶ LAMANAUSKAS, GUERCIO NETO, op. cit.

⁷⁷ Op. cit. p. 151.

⁷⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2008, p.326.

⁷⁹ LAMANAUSKAS, GUERCIO NETO, op. cit, p.152.

5. A Experiência do Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa no Brasil.

Para demonstrar os evidentes aspectos vantajosos do uso do protesto notarial para a cobrança da dívida ativa, defendido no presente estudo, serão apresentados dados de ações praticadas no decurso de 2011, quando aderiram ao projeto duas unidades da Polícia Rodoviária Federal (1ª. e 5ª. regiões); a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); em 2012, foram incluídas várias outras unidades estaduais da Procuradoria Geral Federal (PGF), entre elas, a Polícia Federal do Acre (PF/AC), Amazonas (PF/AM), Espírito Santo (PF/ES), Macapá (PF/MA), Minas Gerais (PF/MG), Paraíba (PF/PB), Roraima (PF/RR), Santa Catarina (PF/SC) e Tocantins (PF/TO), além do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)⁸⁰.

O Projeto-piloto⁸¹ do protesto de Certidões de Dívida Ativa, que foi lançado em outubro de 2010, permitiu a obtenção dos seguintes resultados, que por si, são exitosos:

Em 2011, 2.442 CDAs foram protestadas, que perfaziam o montante de R\$ 5.929.790,88; deste total, 1.071 CDAs foram pagas, (43% do total protestado), recuperando um total de R\$ 3.195.734,30 (superou a marca dos 53% do total protestado).

Em 2012, 3.479 CDAs foram protestadas, cujo montante era de R\$ 7.827.372,26; deste total, 1.635 CDAs foram pagas, (46,59% do total protestado), recuperando um total de R\$ 3.424.767,65, dos quais 92% (equivalente a R\$ 2.885.192,74) em 3 dias;

Em 2012, 5.939 CDAs protestadas, cujo montante era de R\$ 20.078.663,56; deste total, 2.257 CDAs foram pagas, recuperando R\$ 7.086.201,32 (ou 37,89% do que foi enviado a protesto), sendo que 2.013 CDAs (R\$ 6.484.065,99) das 2.257 foram quitadas em 3 dias.

Fabio Munhoz⁸² esclarece ainda que, segundo dados divulgados⁸³ em 2011 pelo Instituto de Pesquisas e Economia Aplicada⁸⁴ (IPEA), as Execuções Fiscais no

⁸⁰ LAMANAUSKAS, GUERCIO NETO, op. cit, p.152.

⁸¹ Id. IBID.

⁸² MUNHOZ, op. cit.

Judiciário nacional costumam ter uma duração média de 8 anos e 2 meses, ao custo individual aproximado de R\$ 4.400,00 (quatro mil e quatrocentos reais).

Segundo Roberta de Arruda e Menezes⁸⁵, a iniciativa da Comarca de São Bernardo do Campo foi a pioneira nas ações de recuperação dos créditos daquele município, as quais foram implementadas pelo Departamento do Tesouro da Prefeitura de São Bernardo do Campo. O montante arrecadado a partir do uso do protesto como meio alternativo à recuperação da Dívida Ativa em 2010 representou um aumento de 62,33% relativamente ao ano anterior, ou seja, “3,5 vezes superior ao crescimento da própria dívida ativa”.

Tal projeto⁸⁶, pioneiro no uso do protesto de Certidão de Dívida Ativa, foi implementado pelo decimo maior polo industrial do país, em parceria com o Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil (IEPTB), Seção São Paulo.

O valor de alçada para ajuizamento de ações fiscais naquele município é de R\$ 950,00, (novecentos e cinquenta reais); ocorre que em 80% das dívidas existentes eram inferiores a esse valor, o que inviabilizava a propositura da cobrança fiscal. Ademais, o prazo demasiado longo para o efetivo recebimento do inadimplemento entre a notificação do devedor e o ajuizamento efetivo era de 2 anos (em 2008).

Para conferir exemplos numéricos, pode-se informar que aproximadamente R\$ 123.633.326,00 (cento e vinte e três milhões, seiscentos e trinta e três mil, trezentos e vinte e seis reais) deixariam de ser cobrados, devido ao fato do custo do processo judicial ser maior do que o valor individual por contribuinte.⁸⁷

⁸³ CUNHA, Alexandre dos Santos (Coord.). **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal**. Relatório de Pesquisa do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília-DF, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/887/1/livro_custounitario.pdf>; acesso em 10 Março 2013.

⁸⁴ O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (**Ipea**) é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Os trabalhos do **Ipea** são disponibilizados para a sociedade por meio de inúmeras e regulares publicações e seminários e, mais recentemente, via programa semanal de TV em canal fechado. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=177>; acesso em 10 Março 2013.

⁸⁵ MENEZES, op. cit.

⁸⁶ Id IBID.

⁸⁷ Id. IBID.

A consequência natural desta forma de cobrança era que mais do a metade dos valores a receber pela municipalidade (50%) ficavam suspensos (face estarem abaixo do valor de alçada), ou então, acabavam sendo suspensos devido à impossibilidade da localização do devedor ou ainda de bens que pudessem ser penhorados. Como resultado das medidas executórias, estavam os baixos índices de recuperação, que giravam em torno de 3% apenas.

No final de 2009, o valor da Dívida Ativa daquele município somava 1 bilhão e 701 milhões (quando foi iniciado o projeto); em julho de 2012, era de 2 bilhões e 331 milhões, representando 30% de inadimplência daquela comarca, com recuperação média estimada em 40%, o que equivale ao montante de R\$ 932 milhões.

Com o advento da Lei Municipal nº. 4979, de 5 de julho de 2001⁸⁸, o encaminhamento das CDAs a protesto passou a ser ato prévio obrigatório ao ajuizamento fiscal, tendo o Departamento do Tesouro até 60 dias após a lavratura da CDA para enviá-la a protesto.

Com a automação dos serviços, foi possível o envio de 600 títulos por dia para aquela comarca, 100% eletrônicos. Os resultados verificados falam por si: as dívidas abaixo de R\$ 1mil, foram recuperados 41,71%, no prazo médio de 86,21 dias; já as dívidas acima de R\$ 1mil, foram recuperados 58,29%, no prazo médio de 89,28 dias.

O total de CDAs inadimplentes era de 188.133, enviadas a protesto em sua totalidade. Assim, se fossem ajuizadas ações de cobrança fiscal dessas certidões, ao custo individual de R\$ 950,00 (valor de alçada), custariam aos cofres públicos o montante de R\$ 179 milhões, que foram economizados devido ao instituto do protesto.

⁸⁸ Referida, lei, em seu art.4º, determinou que fica acrescido o artigo 64-A à lei municipal nº 1802, de 26 de dezembro de 1969, com a seguinte redação:

“Art.64-A. Fica o Poder Executivo autorizado a contratar instituição bancária para emissão de boletos bancários e encaminhamento a protesto extrajudicial dos débitos tributários e não-tributários inscritos em Dívida Ativa, que se encontrem em qualquer fase de cobrança administrativa ou judicial.Lei nº 4979 (fls. 2)

§ 1º. A não ocorrência de pagamento, ou de parcelamento, ou de interposição de recurso administrativo ou judicial com efeito suspensivo, dos débitos objeto de cobrança na forma do artigo anterior, **implicará no encaminhamento, para protesto extrajudicial**, do boleto bancário emitido pela instituição financeira, após autorização da Secretaria competente (grifo nosso).

§ 2º. Compete ao Secretário de Finanças **autorizar o protesto dos débitos** inscritos na Dívida Ativa, ainda em fase de cobrança administrativa, e ao Secretário de Assuntos Jurídicos, por intermédio do Procurador-Geral do Município, quanto aos débitos em fase de cobrança judicial (grifo nosso).

Além da recuperação do crédito, são ocasionados outros benefícios para a sociedade através do protesto, uma vez que promove a cultura da adimplência: o devedor, ao ter um título protestado ou em vias de sê-lo, preocupa-se com o vencimento das próximas parcelas, para com isso, evitar problemas futuros; a adesão aos parcelamentos fiscais e municipais cresceu 285,71%; nos 12 meses iniciais do projeto, deu-se a redução de 30% para 18% da inadimplência; verificou-se ainda o efeito combativo do protesto quanto à dívida já instalada, assim como o efeito preventivo e efeitos do mesmo, evitando a continuidade do comportamento inadimplente.

Verificou-se que o devedor protestado ou intimado a protesto, além de adimplir a dívida objeto do apontado, também procurava a secretaria de finanças solicitando pagar outras dívidas que ele, devedor, sabia existir, a fim de evitar eventual futuro pedido de protesto. Chamou-se este fenômeno de “efeito cascata”, demonstrando importante elemento do protesto notarial, qual seja, o efeito educativo e a cultura da adimplência.

Os índices de pagamento em três dias úteis atingiram a marca dos 21,27%; os índices de Resultados Positivos (incluindo os cancelamentos de protestos) foram de 40,74%; a recuperação foi de R\$ 39.332 milhões, que retornaram aos cofres públicos em apenas 24 horas após a quitação dos contribuintes; e a moralização do contribuinte, face à Cultura da Adimplência e no referido efeito cascata, recuperando outros R\$ 55.983 milhões, uma vez que o contribuinte intimado por determinado débito, aproveitou para quitar outros débitos em atraso, aderindo ao PPI – Programa de Parcelamento Incentivado, estabelecido pela Lei Ordinária Municipal nº. 6.073/2010.

À luz dos dados enunciados acima, confirma-se a hipótese desse estudo, qual seja, a de que o protesto constitui-se em excelente meio de cobrança, efetivo, econômico, célere, útil, propiciador da desjudicialização e da boa administração pública.

CONCLUSÕES

Impreciso é falar-se em crise do (Poder) Judiciário, pretendendo-se, pois, nesta expressão, que o flagelo da Justiça seja analisado restritamente voltado ao problema do “equipamento estatal complexo, que inclui: polícia, judiciário, ministério público,

defensoria pública, procuradorias, advocacia⁸⁹ , sendo que a crise jurídica (e não apenas do Judiciário) transcendeu, há muito, os limites deste poder, abrangendo também o Poder Executivo e o Legislativo e toda sociedade.

Dentre as várias concausas, a (má) Administração Pública merece especial atenção, visto ser o maior cliente do Judiciário no Brasil, especialmente pelo volume invencível de processos de execuções fiscais.

Verifica-se, dessarte, a importância da adoção dos meios alternativos, que sejam mais eficientes e menos onerosos, qual seja, o protesto notarial, para fins de cobrança das incontáveis Certidões de Dívida Ativa.

Entendeu-se pelo equívoco que a maior parte da doutrina comete, ao interpretar o conceito de protesto, ofertado no Artigo 1.º, da Lei⁹⁰ n.º. 9.492, de 10 de setembro de 1997, restringindo-a meramente à prova processual. Porém restringir o protesto a um pressuposto processual é esvaziá-lo de importância e torná-lo inócuo.

Vislumbra-se no protesto ferramenta célere, prática e eficaz para o recebimento pecuniário, que oferta um constrangimento legal, amparado, pois, pelo Estado Democrático de Direito, conduzindo o devedor a reorganizar sua vida financeira, uma vez que fica impedido de obter novas linhas de crédito; dessa forma, deverá saldar as pendências existentes para poder retomar o crédito, através da liquidação dos títulos protestados em seu nome.

Ademais, o uso do protesto na recuperação das dívidas fiscais, perfaz-se totalmente sem custos ao ente estatal, conferindo enorme economia comparativamente às despesas de uma execução fiscal, conforme o regimento de custas de cada Estado.

O protesto de CDAs é lícito e encontra fundamento no Artigo 1º. da Lei Federal n.º. 9.492/97 e ainda, no Artigo 202 do Código Tributário Nacional.

O protesto é muito menos oneroso que a ação de execução, seja do ponto de vista financeiro, seja por não haver penhora de bens, isto é, não há constrangimento patrimonial.

⁸⁹ NALINI, op. cit.

⁹⁰ Lei n.º. 9.492/97.

Outrossim, a adoção do protesto para a cobrança das CDAs coroa a eficiência, posto que meios céleres, eficazes, eficientes e sem custo são os que devem ser utilizados pela Administração Pública na recuperação dos seus créditos.

O princípio constitucional da eficiência, além de se relacionar ao planejamento orçamentário⁹¹, também o faz para com a gestão das finanças públicas, e da qual a efetiva arrecadação, a seu turno, é elemento capital⁹².

Assim, deve-se garantir a efetiva arrecadação, que, se não realizada, afeta o equilíbrio e o planejamento, baluartes da Lei de Execução Fiscal⁹³.

A efetividade da arrecadação justifica a implantação do tributo, vez que base para formação do erário e, também, é medida de igualdade e justiça; a Administração Pública deve valer-se de meios que garantam a efetiva arrecadação, tanto pela saúde financeira necessária ao ente federativo, como pela justiça e equidade entre os contribuintes.

Consoante análise de dados empíricos, enquanto a execução fiscal comporta altos custos e baixo índices de êxito, o protesto notarial é um excelente meio de cobrança, efetivo, econômico, célere, útil, propiciador da desjudicialização e da eficiência na arrecadação dos créditos da administração pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Carlos Henrique. **Protesto – Caracterização da Mora – Inadimplemento Obrigacional**. São Paulo: Atlas, 2011.

AMADEI, Vicente de Abreu. **Introdução ao Direito Notarial e Registral**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

CAMPOY, Adilson José; SILVA, Adriana Teresa da; MASSAVELLI, Ana Paula Vita Afonso; PIMENTEL, Ayrton; SARRO, Luis Antonio Giampaulo; MALFATTI, Márcio Alexandre; SBAGIA, Mário José de Oliveira; MEIRELLES, Marta Larrabure. **O Título Executivo Extrajudicial e o Contrato de Seguro de Pessoas**. Disponível em:

⁹¹ Art. 174 da Constituição Federal de 1988.

⁹² LAMANAUSKAS, GUÉRCIO NETO, op. cit.

⁹³ Lei Complementar n. 101/2000.

<<http://www.ibds.com.br/artigos/o-titulo-executivo-extrajudicial-e-o-contrato-de-seguro-de-pessoas.pdf>>; acesso em 04 Mar 2013.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores comentada (Lei nº. 8.935/94)**. 4. ed., rev., ampl. e atualiz. até 10 de julho de 2002. São Paulo: Saraiva, 2002.

COMASSETTO, Miriam Saccol. **A Função Notarial como Forma de Prevenção de Litígios**. Porto Alegre, RS: Norton, 2002.

CUNHA, Alexandre dos Santos (Coord.). **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal**. Relatório de Pesquisa do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília-DF, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/887/1/livro_custounitario.pdf>; acesso em 10 Março 2013.

DAROLD, Erminio Amarildo. **Protesto Cambial**. 3. ed.; 3ª. tir.; Curitiba, PR: Juruá, 2006.

FUX, Luiz diz que “novo tempo demanda novo Direito”. 26 Fev 2010. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2010/02/26/luiz-fux-diz-que-novo-tempo-demanda-novo-direito>>; acesso em 03 Out 2012.

GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz. **A Crise de Gestão do Poder Judiciário: o Problema, as Consequências e os Possíveis Caminhos para a Solução**. Disponível em: http://www.enfam.jus.br/portal_stj/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=2099>; acesso em 03 Out 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coords.). **Mediação e gerenciamento do Processo: Revolução na Prestação Jurisdicional – Guia Prático para a Instalação do Setor de Conciliação e Mediação**. São Paulo: Atlas, 2007.

HADDAD e MUNIZ. Repensando a Administração da Justiça. Cap 6, p.122: [In]: MAILLART, COUTO, MEYER-PFLUG, SANCHES, (Orgs.). **Justiça e [O paradigma da eficiência]**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

HERINGER, Mauro Brandt. **Política Judiciária Nacional – Resolução n. 125/2010 do CNJ e a sua Efetividade como Política Pública para Redução da Judicialização dos Conflitos**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGVRJ), Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9791/Mauro%20Brant%20Heringer.pdf?sequence=1>>; acesso em 31 Jan 2013.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=177>; acesso em 10 Março 2013.

LAMANAUSKAS, Milton Fernando; GUÉRCIO NETO, Arthur Del. O Protesto de Certidões de Dívida Ativa e a Eficiência Administrativa. In: PEDROSO, Regina (Coord.). **Estudos Avançados de Registro Notarial e Registral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MACHADO, Hugo Brito. **Curso de Direito Tributário**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: Condicionantes Legítimas e Ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARTINS, Cristiane Fortes Nunes. **O Princípio da Eficiência na Administração Pública**. Disponível em: <<http://www.faete.edu.br/revista/artigocristiane.pdf>>; acesso em 10 Março 2013.

MENDONÇA, J. X. Carvalho de. **Tratado de Direito Comercial**. RJ: Livr. Freitas Bastos, 1953.

MENEZES, Roberta de Arruda e. *Resultado do Protesto de Certidões de Dívida Ativa da Prefeitura*. In: **CONVERGÊNCIA 2012**. Palestra realizada em 16 Agosto 2012, Jaragua - SP. Disponível em: <<http://www.segundoprotostosbc.com.br/sbc/notas.asp?id=16>>; acesso em 13 Feb 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MUNHOZ, Fábio. **Protesto de Certidões de Dívida Ativa das Autarquias e Fundações Públicas Federais**. Instituto Innovare – VIII Edição, 2011. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/praticas/protesto-de-certidoes-de-divida-ativa-das-autarquias-e-fundacoes-publicas-federais/>>; acesso em 10 Março 2013.

_____, **O Protesto de Certidões de Dívida Ativa**. Artigo publicado em 20 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-protesto-de-certidoes-de-divida-ativa,40701.html>>; acesso em 10 Março 2013.

MÜLLER, Célia. **Protesto Notarial. A descartularização da Duplicata Mercantil no Protesto por Indicações e outros aspectos atuais e relevantes**. São Paulo: BH Editora; 2006.

NALINI, José Renato. Há esperança de justiça eficiente? [In]: MAILLART, Adriana Silva; COUTO, Mônica Bonetti; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SANCHES, Samyra Haydée Dal Farra (Orgs.). **Justiça e [O paradigma da] eficiência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

RIBEIRO NETO, Anna Christina. **O Alcance Social da Função Notarial no Brasil**. Florianópolis, SC: Conceito Editorial, 2008.

ROSA, Arthur. **União eleva arrecadação com protesto de dívidas. Fabio Munhoz: em execuções fiscais, índice de recuperação não chega a 2%. Notícia publicada no Valor Econômico / Legislação & Tributos**, em 25 de Novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.tjdft.myclipp.inf.br/default.asp?smenu=ultimas&dtlh=3900&iABA=Not%EDcias&exp=>>>; acesso em 23 Março 2013.

SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2012.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**. 3ª ed., Atlas, São Paulo, 2003.