



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA - UEPB
CAMPUS CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
CURSO DE DIREITO**

TIAGO XAVIER DA SILVA

**O PROTESTO DE CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA: a Lei 12.767/2012 e a
possibilidade de otimização na recuperação de créditos das Autarquias e
Fundações Públicas Federais na 10ª Vara Federal da Seção Judiciária da
Paraíba**

**CAMPINA GRANDE - PB
2014**

TIAGO XAVIER DA SILVA

O PROTESTO DE CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA: a Lei 12.767/2012 e a possibilidade de otimização na recuperação de créditos das Autarquias e Fundações Públicas Federais na 10ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador (a): Prof. Esp. Plínio Nunes Souza

CAMPINA GRANDE - PB
2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S586p Silva, Tiago Xavier da.

O protesto de certidões de dívida ativa [manuscrito] : a Lei 12.767/2012 e a possibilidade de otimização na recuperação de créditos das Autarquias e Fundações Públicas Federais na 10ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba / Tiago Xavier da Silva. - 2014.

37 p. : il. color.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2014.

"Orientação: Prof. Esp. Plínio Nunes Souza, Departamento de Direito Público".

1. Protesto de CDA. 2. Execução fiscal. 3. Lei 12.767/12. I. Título.

21. ed. CDD 343.04


TIAGO XAVIER DA SILVA

O PROTESTO DE CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA: a Lei 12.767/2012 e a possibilidade de otimização na recuperação de créditos das Autarquias e Fundações Públicas Federais na 10ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba

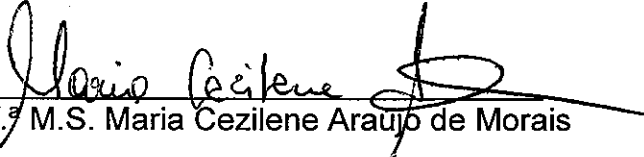
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em: 14/11/2014


BANCA EXAMINADORA



Prof.º Esp. Plínio Nunes Souza
Orientador



Prof.ª M.S. Maria Cezilene Araújo de Moraes
Examinador



Prof.º Esp. Laplace Guedes Alcoforado de Carvalho
Examinador

DEDICATÓRIA

A Maria Helena e José Dinaldo, meus pais, pelas lições sobre caráter, moral e justiça que me tornaram a pessoa que sou hoje e que assim, ainda que sem saber, ensinaram-me as primeiras linhas do Direito, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, o maior dos mestres e fonte dos mais acertados e verdadeiros ensinamentos.

Aos MEUS PAIS, HELENA e DINALDO, gratidão pelo constante esforço e sacrifício em tornar a mim e meus irmãos as melhores pessoas que poderíamos ser.

Aos MEUS IRMÃOS, fonte de força e de apoio de todos os momentos.

A PALOMA, minha NINA, por seus carinhos e acalentos sempre acompanhados das lições e dos conselhos que levo e levarei sempre comigo, estes que me ajudam a sempre buscar o melhor de mim.

Aos MEUS PRIMOS, em especial ERICK, RAMON e XAVIER pelas sempre divertidas e produtivas conversas, histórias e piadas.

Aos AMIGOS DA FACULDADE, pessoas que transpuseram a barreira do coleguismo acadêmico e as quais levo para além dos muros da UEPB.

Aos PROFESSORES, pelas lições e ensinamentos sempre na busca do melhor aprendizado.

A PLÍNIO NUNES SOUZA, meu orientador, por acreditar nesta ideia e pela disponibilidade, presteza e atenção dispensada na construção deste trabalho.

Aos Procuradores RODRIGO GURJÃO DE CARVALHO e ANDREI LAPA DE BARROS CORREIA, pelas valorosas lições e ensinamentos proporcionados ao longo desse um ano e meio de estágio na PSF/CGE.

Enfim, a TODOS os demais que não me permitiram ser apenas mais um simples estudante de DIREITO!!!

A existência de um Estado democrático e republicano comprometido com a efetivação dos direitos e garantias sociais abrigados em nossa carta fundamental depende, em grande medida, da eficiência de sua arrecadação e execução orçamentária (Tarso Genro – Ministro de Estado da Justiça - 2007)

RESUMO

O trabalho apresenta um estudo sobre a viabilidade da utilização do instituto do protesto de Certidões de Dívida Ativa em cartório na recuperação de créditos da Fazenda Pública oriundos das Autarquias e Fundações Públicas no âmbito da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba. Aborda-se a ineficácia e a defasagem da legislação executiva vigente, atualmente pouco adequada aos propósitos para os quais foi regulamentada. Com este exame, objetiva-se demonstrar como a utilização de meios desjudicializados, no caso em comento o protesto em cartório, para a cobrança dos créditos devidos à Fazenda é alternativa mais viável e menos dispendiosa, tanto financeira, quanto operacionalmente, em relação ao procedimento utilizado com exclusividade atualmente. Estudam-se também aspectos de ordem histórica e conceitual, e ainda os resultados práticos do protesto de CDAs em cartórios nas localidades em que a dinâmica já fora adotada. As análises foram realizadas a partir de estudos comparados de legislação, doutrinas e jurisprudências. Em conclusão, da análise dos pontos destacados na pesquisa, invoca-se a primazia do princípio da eficiência, insculpido no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, com vistas a otimizar o procedimento de arrecadação dos valores devidos pelos administrados ao Estado.

PALAVRAS-CHAVE: Protesto de CDA. Execução fiscal. Lei 12.767/12.

ABSTRACT

This paper presents a study on the viability of using the institute of Protesting Certificates of Debt notarized in recovery of loans from the Treasury coming of Municipalities and Public Foundations in the scope of the 10th Federal Court of the Judiciary Section of Paraíba. It approaches the inefficiency and the lag of the current executive legislation. Nowadays this legislation is poorly suited to the purposes for which it was created. With this analyzation, the objective is to demonstrate how the use of unjudicialized means, in the case under discussion and the notarized protest, for the recovery of debts owed to the Treasury is more viable and less costly, both financially, and operationally, in relation to the alternative procedure used exclusively today. Also, is studies the aspects of historical and conceptual order, and yet the practical results of CDA's protest in registries in the localities in which the practice had already been adopted. Analyses were performed from comparative studies of legislation, doctrine and jurisprudence. In conclusion, the analysis of the highlighted points in the research, the primacy of the principle of efficiency is invoked, built in the Article 37, caput, of the Federal Constitution of 1988, in order to optimize the procedure of collection of amounts due to the State administered.

KEYWORDS: CDA Protest. Tax execution. Law 12,767 / 12.

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	10
1 ASPECTOS PRELIMINARES.....	13
1.1 Do instituto do Protesto: Conceito.....	13
1.2 Noções históricas a respeito do protesto	14
2 O CENÁRIO ATUAL DA RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS FAZENDÁRIOS.....	16
2.1 Defasagem da legislação	17
2.2 A Execução Fiscal em números.....	18
2.3 Relação custo benefício	20
2.4 As críticas ao atual modelo e as possíveis soluções	21
3 O PROTESTO EM CARTÓRIO DE CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA.....	23
3.1 A visão pré-2012.....	23
3.2 Os benefícios e resultados já obtidos	26
3.3 A viabilidade da utilização no âmbito da 10ª Vara Federal	28
CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
REFERÊNCIAS.....	33
ANEXO	36

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O procedimento da cobrança judicial de Dívida Ativa da Fazenda Pública, regulado pela Lei nº 6.830 de 22 de Setembro de 1980, é o meio pelo qual atualmente a Fazenda Pública (inseridos nesse conceito os entes tanto da Administração Pública direta, quanto indireta, das esferas federal, estadual/distrital e municipal), cobra os créditos devidos pelos seus administrados em razão do seu poder de polícia.

Este diploma legal pouco sofreu alterações nos mais de 30 anos em que permanece em vigor. Em razão disto, em certos pontos, por não ter acompanhado as evoluções técnicas e processuais alcançadas pelo Direito brasileiro, tornou-se inadequado aos propósitos para os quais foi regulamentado.

Ademais, a sua utilização exclusiva vem mostrando-se notadamente ineficaz, tornando o processo de recuperação de créditos públicos muito pouco efetivo e bastante dispendioso. Em apertada síntese, a relação custo/benefício existente entre cobrança/retorno, através da execução fiscal, não se mostra proveitosa ao Estado e, por conseguinte, à coletividade em geral.

Nesse contexto, o judiciário se vê assoberbado por uma grande quantidade de litígios envolvendo a Fazenda Pública e os particulares, tendo por objeto a cobrança de créditos de natureza fiscal. Tais processos, em muitos casos, além de morosos e dispendiosos, demandam um emprego considerável de recursos de ordem operacional, apresentando resultados pouco significativos.

O presente estudo analisará como a “desjudicialização” do procedimento de recuperação de créditos estatais, representada pelo protesto em Cartórios das Certidões de Dívida Ativa, título executivo extrajudicial que instrui os processos de execução fiscal, pode tornar mais rentável à cobrança das dívidas com a Fazenda, bem como possibilitar uma redução substancial nos recursos públicos atualmente empregados nos processos judiciais e a própria diminuição de litígios do gênero hoje existentes no judiciário.

Nas primeiras linhas, o estudo busca delimitar o tema, a partir da conceituação do instituto do protesto, abordando os seus principais aspectos, objetivos e finalidade. Associada a essa conceituação, é feita ainda uma digressão histórica, mostrando as origens do protesto, ferramenta advinda ainda da Idade

Média, bem como as evoluções e transformações vivenciadas no direito brasileiro até o advento da Lei 9.492/97.

Posteriormente, abordar-se-ão os aspectos do processo de execução fiscal judicial, atual modelo pelo qual são cobrados os créditos fazendários, com enfoque principal nos temas relacionados à abordagem da legislação, decorrente da ausência de modernas ferramentas para otimização da cobrança, bem como os dados referentes a quantidade de demandas ajuizadas e o seu impacto no volume global de processo em tramitação, com enfoque na realidade da 10ª Vara Federal e ainda o quantitativo de processos que atingem positivamente os objetivos almejados.

Dentro ainda do contexto da execução fiscal, far-se-á uma análise referente ao custo benefício do procedimento a partir das variáveis do custo médio do processo e tempo médio de tramitação. Ainda, o estudo tratará das principais críticas feitas ao modelo exclusivo, associando a elas possíveis soluções com vistas principalmente a imprimir ferramentas de efetivação na cobrança, com destaque, nesse aspecto, para os meios alternativos de cobrança, em especial o protesto de CDAs em Tabelionatos de Títulos.

Em seguida, será abordado o tema do protesto com mais profundidade, partindo-se da análise prévia ao advento da Lei 12.767/2012, fase em que, ante a ausência de previsão legal, as críticas à utilização da ferramenta eram assíduas. *A posteriori*, serão vistos os benefícios e os resultados já obtidos nas entidades em que fora adotado o procedimento, sendo demonstrada sua viabilidade na tarefa de se reduzir os custos do Estado, diminuir o número de demandas ajuizadas e aprimorar o procedimento de cobrança com um aumento substancial da arrecadação. Por fim, o estudo analisará a possibilidade da adoção do protesto no âmbito da 10ª Vara Federal em Campina Grande, tomando por base os dados fornecidos pela própria Justiça Federal e pela Procuradoria Seccional Federal em Campina Grande no que compete ao número de demandas passíveis a atender os requisitos legais para o uso dessa modalidade de cobrança.

A escolha do tema se justifica pela imprescindibilidade da temática tanto para a comunidade acadêmica quanto não acadêmica, face à escassez de material de fácil acesso acerca do assunto, seja no âmbito doutrinário, acadêmico, legislativo ou jurisprudencial, em razão do caráter recente da abordagem da temática, sendo

significativa, portanto, uma análise mais aprofundada a respeito das formas de tornar mais eficiente e menos judicial a recuperação de créditos públicos.

Trata-se de uma pesquisa teórica e quantitativa, de cunho bibliográfico, tendo por base livros e artigos científicos relacionados à matéria para confronto da visão teórica com a realidade, com vistas à busca por uma solução, além da apresentação dos dados selecionados na 10ª Vara Federal em Campina Grande - PB.

Ao final da pesquisa, defende-se que o protesto em Cartórios das CDAs desempenha importante papel de maneira a tornar o procedimento de recuperação dos créditos fazendários mais eficaz e com um aumento substancial da arrecadação, visto que se trata de procedimento que alia um baixo dispêndio de recursos a uma melhor efetivação de resultados.

1 ASPECTOS PRELIMINARES

1.1 Do instituto do Protesto: Conceito

A definição do instituto do protesto, diferentemente do que acontece com a execução fiscal, forma pela qual é procedida a cobrança da dívida ativa dos créditos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias¹, não exige uma digressão muito apurada. De outro turno, tanto a doutrina quanto o próprio legislador pátrio assumiram o papel de formular um conceito.

Sobre o assunto, Maria Helena Diniz² preceitua que o conceito jurídico do que viria a ser o protesto não apresenta diferenças significativas da ideia comum. Em verdade, o protesto transmite uma noção de inconformismo declarado, isto é, tornar do conhecimento da coletividade a existência de algum tipo de discordância.

A doutrinadora leciona em sua obra o que seria o protesto cambial, que se amolda, em grande parte, à ideia transmitida pelo presente estudo, estabelecida como:

Declaração pública feita pelo proprietário ou portador de título, dentro de prazo regulamentar, perante o notário, alegando o fato de que o devedor de um título cambial (letra de câmbio, duplicada, nota promissória, cheque) se recusa a aceitá-lo ou a paga-lo no vencimento, para que se autentique a veracidade do inadimplemento obrigacional pela pessoa que devia cumprir a obrigação.

Também, como já explicitado, não se quedou inerte à tarefa de conceituar o instituto o legislador infraconstitucional. Tanto que, já no primeiro artigo da Lei 9.492, de 10 de Setembro de 1997, com a nova redação atribuída pela Lei 12.767/12, a qual define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências, existe uma delimitação acerca do tema. *In verbis*:

¹ Art. 1º da Lei 6.830/80 - Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências.

² DINIZ, 1998, vol. 3, pág. 832/833.

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012)

Da análise do conceito é possível extrair alguns dos objetivos precípuos do instituto do protesto, tais como a função de provar a inadimplência e o descumprimento da obrigação e também o objetivo de trazer publicidade a este descumprimento, conclusões que, inclusive, propiciam o surgimento de uma série de críticas em âmbito doutrinário.

Estes objetivos, não podem ser entendidos de maneira estrita. Tanto que, como asseverado pelo professor Hugo de Brito Machado³, o protesto não se presta necessariamente a provar o inadimplemento. Antes disso, sua função seria a de transmitir a manifestação formal e solene da insatisfação do credor ante o não cumprimento da obrigação contraída pelo devedor nos moldes previamente estabelecidos. Nesse sentido:

O protesto na verdade é a declaração formal feita pelo credor da obrigação, seja da devolução, do aceite ou do pagamento do título, de que o inadimplemento da obrigação contraria sua vontade. Em outras palavras, o protesto é a declaração formal e solene do credor de que não concorda com a demora no aceite, na devolução ou no pagamento do título respectivo.

Infere-se desse modo que o protesto é o ato formal e solene por meio do qual o credor, insatisfeito com o modo pelo qual o devedor cumpriu, deixou de cumprir ou demorou a cumprir uma obrigação contraída, torna pública, em prazo cabível, a existência desta inadimplência por parte do devedor.

1.2 Noções históricas a respeito do protesto

Tal qual o processo de execução fiscal, com origem no Direito Romano⁴, o protesto é também um instituto antigo, existindo relatos de que sua origem

³ MACHADO, Hugo de Brito. Protesto de certidão de dívida ativa. Disponível em: <<http://www.idtl.com.br/artigos/148.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2014.

⁴ SZLAROWSKY, 2003 *apud* Pausen, 2012, pág. 174.

remonta à Idade Média, por volta do século XIV, na península itálica, guardando íntima relação com o desenvolvimento das atividades comerciais vivenciadas na época⁵. Nesse contexto, os notários já possuíam dentre as suas atribuições a "*praesentation*" e a "*protestation literarum*", inexistindo nesse momento uma distinção entre os tabeliões de notas e os de protesto de títulos, confundidos inclusive com os próprios juízos⁶.

No Brasil, por outro lado, o protesto tem uma gênese bem mais recente. Com o advento do Código Comercial de 1850, surgiu para o direito brasileiro a figura do protesto perante o tabelionato. Em seu artigo 405, atualmente revogado, dispunha que "os protestos das letras de câmbio devem ser feitos perante o escrivão privativo dos protestos, onde o houver; e não o havendo perante qualquer tabelião do lugar, ou escrivão com fé pública na falta ou impedimento de tabelião". Também, o artigo 381 do regulamento 737, de 25 de novembro de 1850, se preocupou com a regulamentação do instituto ao determinar que "a letra que tiver de ser protestada por falta de aceite ou pagamento, deve ser levada ao Tabelião no mesmo dia em que tiver de ser paga ou aceita antes do sol posto"⁷. Nesse momento, percebe-se que o instituto tinha natureza eminentemente privada, tendo por objetivo disciplinar as relações de inadimplência entre particulares⁸.

Da entrada em vigor do Código até o ano de 1889, os protestos no Brasil eram lavrados pelos chamados escrivães de comércio, função que passou a ser desempenhada pelo Oficial Privativo de Letras da Capital Federal, cargo criado pelo então Presidente Deodoro da Fonseca através do Decreto nº 135⁹.

A evolução da legislação do protesto possui ligação umbilical com as inovações promovidas no âmbito do Direito Cambiário, a exemplo do surgimento da Lei Cambial, das leis próprias dos títulos cambiários (cheque, duplicata, promissória, etc) até a criação, no ano de 1997 da Lei 9.492, de 10 de dezembro, responsável por definir a competência e regulamentar os serviços referentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida.

Hoje, a visão que se imprime ao protesto, principalmente com a adição do parágrafo único ao artigo primeiro do diploma, caminha para uma ampliação do

⁵ ALMADA, 1999, *apud* Teixeira, 2004, pág. 12.

⁶ ALMADA, 1999, *apud* Teixeira, 2004, pág. 12.

⁷ WOLFFENBUTTEL, 2000 *apud* Teixeira, 2004, pág. 12/13.

⁸ WOLFFENBUTTEL, 2000 *apud* Teixeira, 2004, pág. 12/13.

⁹ ALMADA, 1999, *apud* Teixeira, 2004, pág. 12.

instituto, principalmente no sentido de torná-lo ferramenta que se preste a dirimir questões que vão além das fronteiras do Direito Cambiário, adequando-o a uma nova realidade buscada pelo Direito brasileiro.

2 O CENÁRIO ATUAL DA RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS FAZENDÁRIOS

Atualmente, os créditos devidos à Fazenda Pública são recuperados exclusivamente através do chamado processo de execução fiscal. Nesse sentido, a realidade na qual estão inseridas as Varas de Fazenda Pública, juízos precipuamente competentes para processar e julgar esse tipo de demanda judicial, não diverge do cenário geral do judiciário brasileiro.

A quantidade de feitos tramitando nestes juízos é consideravelmente superior às suas capacidades operacionais. Em outros termos, os recursos, tanto estruturais quanto humanos são insuficientes para uma prestação jurisdicional que atenda às necessidades do jurisdicionado. Fatores como o precário capital humano, a estrutura física prejudicada e o volume de demandas, muitas das quais solucionáveis por meios alternativos, justificam a existência desse déficit.

Milita ainda contra a efetividade do processo de execução fiscal a própria burocracia perpetrada pela legislação vigente, a qual estabelece uma série de procedimentos que acabam por tornar morosas as demandas executivas¹⁰.

Na atualidade, a principal problemática enfrentada pelos órgãos de representação judicial dos entes da administração pública direta e indireta se refere à impossibilidade de localização de bens do executado, antes e no decorrer do processo judicial.

Observa-se atualmente, com destaque para as Procuradorias Federais, o protocolamento de demandas nas quais não se pode precisar, ainda na fase administrativa, a viabilidade da cobrança¹¹. Esse fato tem como consequência o ajuizamento de ações contra devedores desprovidos de recursos para adimplir as obrigações a eles impostas.

¹⁰ Vide ANEXO – Figura 1: Fluxograma do processo de execução fiscal pela Lei nº 6.830/80

¹¹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO. Estudo sobre execuções fiscais no Brasil. Disponível em: <http://www.cebepej.org.br/pdf/execucoes_fiscais.pdf>. Acesso em: 07 set. 2014.

Favorece ainda a ineficiência da cobrança a ausência de novas sistemáticas legalmente previstas capazes de propiciar um transcurso mais efetivo dos processos, visto que as ferramentas hoje disponíveis aos magistrados e credores, em sua maioria, ainda são aquelas determinadas pelo texto legal originário.

Em verdade, as grandes inovações observadas no âmbito da recuperação dos créditos públicos guardam origem iminentemente doutrinária e jurisprudencial, como é o caso dos Sistemas *Bacenjud* e *Renajud*, ferramentas de pesquisa e bloqueio de valores e veículos, respectivamente, de propriedade do executado.

Ainda que os seus usos sejam mais difundidos, os questionamentos sobre a legalidade de tais ferramentas são constantes, de sobremaneira, pela ausência da efetivação dentro da legislação, o que acirra a discussão sobre a necessidade de reformulação do diploma 6.830/80.

Embora subsistam ferramentas de otimização da cobrança e mesmo sendo a via judicial aquela dotada dos meios de coerção teoricamente mais eficazes, o que existe atualmente no âmbito dos processos de execução fiscal é a necessidade de reformulação da dinâmica da recuperação dos créditos fazendários, ganhando força o uso das formas alternativas de resolução das demandas em detrimento da utilização dos métodos tradicionais judicializados¹². Aliados a isso, a defasagem do diploma legal é outro motivo ensejador do baixo aproveitamento obtido através das demandas de execução fiscal.

2.1 Defasagem da legislação

A Lei 6.830/80 adveio da necessidade de se estabelecer uma série de garantias à Fazenda Pública, objetivando tornar o processo de recuperação de créditos públicos mais eficiente, célere e eficaz¹³. No que compete ao primeiro objetivo, pode-se afirmar que a lei logrou êxito, fato que inclusive enseja uma série de questionamentos nos âmbitos doutrinário e jurisprudencial.

Contudo, mais de três décadas após a edição do diploma, as inovações perpetradas com vistas a efetivar a cobrança dos créditos públicos se tornaram

¹² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO. Estudo sobre execuções fiscais no Brasil. Disponível em: <http://www.cebepej.org.br/pdf/execucoes_fiscais.pdf>. Acesso em: 07 set. 2014.

¹³ THEODORO JUNIOR, 2009, pág. 631.

obsoletas. Constantemente objeto de críticas, em razão do procedimento burocrático e infrutífero, a execução fiscal é vista hoje como um processo caro, demorado e com baixo retorno positivo¹⁴.

Esta visão em grande parte é motivada pela ínfima evolução apresentada pela própria lei de execuções fiscais. As ferramentas, a dinâmica e os objetivos ali previstos não parecem estar em consonância com as necessidades existentes hoje no judiciário brasileiro e a própria sociedade em geral.

A grande problemática observada guarda relação justamente com a possibilidade latente de o executado fraudar a execução, desfazendo-se dos bens que por ventura possua e que poderiam ser utilizados como forma de garantir a satisfação do crédito exequendo.

A reforma da legislação, aliada à adoção dos métodos alternativos, com vistas a tornar mais célere e menos burocrático o processo contribuiria consideravelmente para imprimir maior eficiência a esse tipo de demanda.

2.2 A Execução Fiscal em números

O processo de execução fiscal pode também ser retratado em números. Um estudo feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça, envolvendo a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea) e o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ/CNJ) ratifica a visão de defasagem do processo para a recuperação de créditos fazendários, justificada principalmente pelo alto custo dos processos, aliada ao longo período de duração somada ao baixo retorno obtido com as demandas¹⁵.

O modelo de pesquisa adotado pelo IPEA formulou o que foi chamado de *Processo de Execução Fiscal Médio*, que, apesar de não existir no mundo fático,

¹⁴ MUNHOZ, Fábio. O Protesto de Certidões de Dívida Ativa. Conteúdo Jurídico, Brasília - DF, 20 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-protesto-de-certidoes-de-divida-ativa,40701.html>>. Acesso em: 07 set. 2014.

¹⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Relatório de Pesquisa do IPEA: Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_custounitario_justicafederal.pdf>. Acesso em: 07 set. 2014.

representa, com base nos dados colhidos durante a pesquisa, um processo médio que tramita na Justiça Federal.

Quanto à baixa dos processos, os dados do IPEA mostram que em 33,9% dos casos ocorre a baixa em razão do pagamento integral do crédito enquanto que em 27,7% dos processos a baixa decorre da decadência ou da prescrição do crédito. Quanto ao cancelamento do débito, este corresponde a 17% dos casos para 11,5% sem julgamento de mérito. Desse montante, ainda, 8% das causas são extintas pela remissão do crédito, sendo o julgamento de embargos e exceção de pré-executividade em favor do devedor responsável por apenas 1,6% do total de baixas¹⁶.

Outro ponto do estudo que merece destaque diz respeito à pouca distinção entre o percentual de execuções extintas por pagamento e àquelas extintas por prescrição ou decadência. Logo, o executivo fiscal atualmente está inserido em uma realidade de extremos: ou logra êxito completamente ou está fadado ao completo insucesso.

Outros dados, também de vital importância, obtidos junto ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, dizem respeito aos processos distribuídos, julgados, arquivados e em tramitação na 10ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba¹⁷.

Destes dados, tem destaque aqueles referentes ao grande volume de execuções em tramitação. Isso porque, segundo dados do TRF-5¹⁸, tramitavam no ano de 2013 nas quatro varas instaladas na subseção de Campina Grande – PB um total de 14.857 feitos, dos quais 9.222 eram execuções fiscais, ou seja, um montante que corresponde a cerca de 62% do volume global de processos, dado que inclusive supera a média nacional geral, que, segundo o Conselho Nacional de Justiça, é de cerca de 32%¹⁹.

¹⁶ Vide ANEXO – Figura 2: Distribuição dos processos de execução fiscal segundo a motivação da baixa.

¹⁷ Vide ANEXO – Figura 3: Processos distribuídos, julgados, arquivados e tramitados na 10ª Vara da Seção Judiciária da Paraíba – 2008 a 2013.

¹⁸ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. Estatísticas. Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=100&Itemid=101>. Acesso em 27 out. 2014.

¹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2014: ano-base 2013. Disponível em: <ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf>. Acesso em 27 out. 2014.

2.3 Relação custo benefício

A relação custo benefício do processo de execução fiscal é determinável a partir da análise das variáveis de duração de cada demanda e custo médio empregado.

Os dados do IPEA indicam que atualmente cada demanda executiva em tramitação na Justiça Federal dura em média 2.989 dias, o que equivale a 8 anos, dois meses e nove dias, número que leva em conta o cumprimento de diversas fases do processo de execução fiscal, tais como autuação do demandado, penhora de bens, hastas públicas, etc²⁰.

Comprova-se desse modo a hipótese muitas vezes levantada de que o processo executivo guarda em seu cerne a morosidade. Contudo, não se pode atribuir a essa característica exclusivamente o efetivo cumprimento dos preceitos legais a serem observados no judiciário brasileiro.

Nesse sentido ALVES DA SILVA²¹, pontua:

A morosidade não resulta significativamente do cumprimento de prazos legais, do sistema recursal ou das garantias de defesa do executado. Tampouco do grau de complexidade das atividades administrativas requeridas. Fundamentalmente, é a cultura organizacional burocrática e formalista, associada a um modelo de gerenciamento processual ultrapassado, que torna o executivo fiscal um procedimento moroso e propenso à prescrição.

Esse posicionamento é ratificado se observado que a prescrição do feito é o segundo maior motivo de baixa dos processos de execução fiscal, o que por si só torna ainda mais inefetiva esse tipo de demanda judicial.

No que compete ao custo médio do processo de execução fiscal no âmbito da Justiça Federal, o IPEA obteve o valor aproximado de R\$ 4.300,00, dos quais R\$ 1.800,00 referentes apenas a mão-de-obra empregada²².

²⁰ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Relatório de Pesquisa do IPEA: Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_custounitario_justicafederal.pdf>. Acesso em: 07 set. 2014.

²¹ ALVES DA SILVA, P. E. Gerenciamento de processos judiciais. São Paulo: Saraiva, 2010.

²² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Relatório de Pesquisa do IPEA: Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_custounitario_justicafederal.pdf>. Acesso em: 07 set. 2014.

Outro dado considerável se refere ao valor médio arrecadado com cada execução fiscal. O IPEA concluiu ainda que cada execução fiscal resulta na arrecadação média de R\$ 9.960,48 em principal e de cerca de R\$ 38,00 em custas.

Desse modo, levando-se em conta o tempo médio de tramitação, associado ao custo médio por processo, atrelado à arrecadação média gerada por cada demanda, bem como ao número de demandas que resultam em quitação total, é possível verificar o quão pouco proveitosa se torna a utilização da execução fiscal a fim de que se recupere os créditos fazendários.

2.4 As críticas ao atual modelo e as possíveis soluções

O consenso observado em grande parte dos estudos sobre o processo de Execução Fiscal revela a falência do atual modelo e a necessidade de implementação de medidas urgentes com o objetivo de reduzir o número de demandas judiciais, associada a uma arrecadação mais significativa dos créditos perseguidos.

O Estudo Sobre Execuções Fiscais no Brasil, realizado pela Secretaria de Reforma do Judiciário, setor vinculado ao Ministério da Justiça²³, sinaliza no sentido de se utilizar ferramentas que apresentem uma conotação menos judicializada.

Para tanto, o estudo propõe a concessão de ferramentas para que os órgãos de representação dos entes públicos exequentes procedam à cobrança sem a necessidade da intervenção do Estado juiz, medida apenas para os casos em que houvesse a discordância a respeito do crédito devido. Nesse sentido, se incentiva a negociação e celebração de acordos e transações com os devedores, medida com vistas a flexibilizar o procedimento.

Ainda dentro dessa autonomia, a priorização das cobranças de cujos devedores apresentem, além de um montante considerável, evidências reais de capacidade de pagamento.

Também ganha força a utilização dos chamados mecanismos alternativos de resolução das demandas (*ADR – Alternative Dispute Resolution*)²⁴, com um viés

²³ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO. Estudo sobre execuções fiscais no Brasil. Disponível em: <http://www.cebepej.org.br/pdf/execucoes_fiscais.pdf>. Acesso em: 07 set.2014.

menos judicializado, tornado o procedimento eminentemente administrativo. A aplicação de instrumentos, tais como a mediação e a arbitragem, e ainda a criação de juizados especiais para a cobrança da dívida ativa, mostra contrapontos viáveis ao atual modelo exclusivo da cobrança por execução fiscal judicial.

Há ainda o emprego de meios que induzam o devedor a cumprir a obrigação fiscal, persuadindo o contribuinte a adimplir os compromissos firmados junto à Fazenda Pública, indo além da aplicação de multas, como ocorre atualmente.

Ratificando esse entendimento, interessante o posicionamento do juiz Dartanhan Vercingetórix²⁵ que, ao discorrer sobre o tema, pontuou:

Outros meios de coerção além do processo judicial devem ser buscados pelos credores, a exemplo de inscrição em listas de restrição, que origina contundente estreitamento no direito a crédito e perfaz medida dotada de coercitividade que excede a de um processo judicial (especialmente quando se fala de pessoas físicas), podendo-se também efetuar protesto da Certidão de Dívida Ativa em cartórios extrajudiciais, nos termos da Lei n. 9.429/97, iniciativa encampada pelo §7º do art. 5º do Projeto de Lei n. 5.080/2009.

Meios coercitivos com vistas a compelir o devedor a promover o adimplemento do crédito devido, ou mesmo proceder ao parcelamento dos débitos, têm se mostrado formas mais contundentes e rentáveis de proceder à cobrança de créditos fazendários.²⁶ No mesmo sentido, o protesto da certidão de dívida ativa em cartório, já implementada com considerável sucesso no âmbito de alguns estados, ganha destaque como alternativa mais célere e menos onerosa para a cobrança dos débitos.

²⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO. Estudo sobre execuções fiscais no Brasil. Disponível em: <http://www.cebepej.org.br/pdf/execucoes_fiscais.pdf>. Acesso em: 07 set.2014.

²⁵ ROCHA, Dartanhan Vercingetórix de Araújo e. Análise econômica de execuções fiscais de reduzido valor e os efeitos da Lei Nº 12.514/11. Publicado na Revista CEJ, Brasília, Ano XVI, n. 56, p. 102-110, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1542/1550>>. Acesso em: 07 set. 2014.

²⁶ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO. Estudo sobre execuções fiscais no Brasil. Disponível em: <http://www.cebepej.org.br/pdf/execucoes_fiscais.pdf>. Acesso em: 07 set.2014.

3 O PROTESTO EM CARTÓRIO DE CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA

3.1 A visão pré-2012

A aplicabilidade do instituto do protesto quanto às Certidões de Dívida Ativa, documentos que instruem os processos de execução fiscal judicial, antes do advento da Lei 12.767/12, se baseava puramente em uma interpretação extensiva do artigo 1º da Lei 9.492/97, diploma regulamentador do protesto.

Isso porque, antes da inclusão do parágrafo único ao artigo 1º da Lei, esta estabelecia, apenas, ser o protesto ato pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de determinada obrigação que tenha por origem títulos e outros documentos de dívida. Por esse motivo, as discussões doutrinárias e jurisprudenciais acerca do cabimento do protesto eram comuns.

Em razão da amplitude de interpretações possibilitada pelo conceito, os órgãos de representação dos entes públicos, nesse cenário em destaque a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a Procuradoria-Geral Federal, editaram normativos com vistas a estender à aplicação do instituto a recuperação dos créditos fazendários da União, antes mesmo que houvesse a previsão legal expressa.

Pode-se afirmar que a Portaria nº 321 da PGFN²⁷, publicada no Diário Oficial da União de 06 de abril de 2006 e posteriormente a Portaria Interministerial nº 574-A²⁸, de 20 de dezembro de 2010, foram os normativos precursores destinados a regulamentar o protesto de títulos para as CDAs advindas seja da União, seja dos entes da Administração Pública Federal Indireta.

Entretanto, por padecerem de previsão legal expressa, estes dispositivos acabaram por ter a sua legalidade e a aplicabilidade contestada, entendimento este consolidado por muito tempo inclusive no Superior Tribunal de Justiça²⁹.

²⁷ PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. Portaria nº 321, de 06 de abril de 2006. Dispõe sobre o protesto de Certidão de Dívida Ativa da União. Diário Oficial da União. 07 abr. 2006; Seção 1:14

²⁸ MINISTÉRIO DA FAZENDA; ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria Interministerial nº 574-A, DE 20 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União. 04 jan. 2011; Seção 1:105.

²⁹ STJ – AgRg no Ag: 1316190 PR, Relator: Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Data de Julgamento: 17/05/2011, PRIMEIRA TURMA. Data de Publicação: DJe 25/05/2011.

A Corte Cidadã entendia ser o protesto em cartório de CDAs um procedimento desnecessário, em razão da presunção de certeza e liquidez dos títulos executivos extrajudiciais citados, bem como pelo fato de já existir na legislação brasileira um diploma próprio destinado a este fim.

Este posicionamento, contudo, necessitou ser revisto diante das inovações legislativas promovidas pela entrada em vigor da Lei 12.767 de 27 de dezembro de 2012 que, alterando o artigo 1º da Lei 9.492/97, acrescentou a esse dispositivo um parágrafo único no qual incluiria expressamente entre os títulos a serem protestados em cartório “*as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas*”³⁰.

Com o advento desta lei as medidas anteriormente implementadas com vistas à desjudicializar o procedimento de recuperação das dívidas com a Fazenda Pública, tornando-o mais efetivo e menos dispendioso, passam a contar com um respaldo legal anteriormente inexistente.

Ainda assim, diversas demandas com vistas a questionar a legalidade da utilização do instituto foram ajuizadas em diversos Tribunais por todo o país, ora com resultados favoráveis, ora com negação a legalidade.

Por essa razão, no final do ano de 2013 o STJ foi novamente instado a se manifestar. Diversamente dos julgados anteriores, a Egrégia Corte Superior além de se posicionar pela legalidade do instituto, passou a vislumbrá-lo como um meio de tornar mais acessível e ágil o sistema de justiça.

O REsp 1126515/PR, da relatoria do Ministro. Herman Benjamin é considerado o “*leading case*” da matéria, em razão da mudança de paradigma do Tribunal, se tratando de notória superação da jurisprudência anteriormente consolidada.

Nesse sentido, o STJ passa a ratificar entendimentos amplamente difundidos em âmbito doutrinário. Entendendo o protesto como um instituto que se presta tanto à recuperação dos créditos privados quanto dos créditos públicos, a

³⁰BRASIL. Lei 9.492/97 - Art. 1º - Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida. Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

Corte vislumbra uma desvinculação do protesto para com os títulos de origem cambiariformes, próprios do Direito Privado³¹.

Também, resta notório do julgado a visão de não ser papel do judiciário estabelecer os meios pelos quais deve o Poder Público buscar efetivar a sua sistemática de arrecadação com o fito de cumprir o seu papel precípua de satisfação das necessidades coletivas, devendo o seu enfoque sobre o tema estar adstrito apenas aos aspectos de constitucionalidade e de legalidade das medidas³².

Ainda, da leitura do julgado, conclui-se, e não poderia ser diferente, que limitar a cobrança dos créditos exclusivamente ao âmbito judicial acarretaria um engessamento das ferramentas das quais dispõe a Fazenda Pública com vistas a implantar as suas políticas fiscais. Nesse sentido, o STJ entendeu que a Lei 6.830/80 não se prestou a impor tais limites³³, o que, desse modo, possibilita a adoção de medidas de caráter eminentemente administrativo, com enfoque nas formas alternativas de resolução dos conflitos já abordadas e defendidas pelo presente estudo.

Trata-se de difundir no processo de execução uma visão de vanguarda e em maior concordância com os objetivos buscados atualmente pelo judiciário brasileiro. Não se obstará o acesso do cidadão a justiça, visto que se trata de garantia constitucionalmente prevista³⁴. Contudo, não pode o judiciário exercer o papel de solucionador de todo e qualquer conflito.

³¹ A todo instante vem crescendo a publicização do Direito Privado (iniciada, exemplificativamente, com a limitação do direito de propriedade, outrora valor absoluto, ao cumprimento de sua função social) e, por outro lado, a privatização do Direito Público. (STJ – Resp: 1126515 PR, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 03//12/2013, SEGUNDA TURMA. Data de Publicação: DJe 16/12/2013)

³² Dada a natureza bifronte do protesto, não é dado ao Poder Judiciário substituir-se à Administração para eleger, sob o enfoque da necessidade (utilidade ou conveniência), as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública. 7. Cabe ao Judiciário, isto sim, examinar o tema controvertido sob espectro jurídico, ou seja, quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nada mais. (STJ – Resp: 1126515 PR, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 03//12/2013, SEGUNDA TURMA. Data de Publicação: DJe 16/12/2013)

³³ A Lei das Execuções Fiscais disciplina exclusivamente a cobrança judicial da dívida ativa, e não autoriza, por si, a insustentável conclusão de que veda, em caráter permanente, a instituição, ou utilização, de mecanismos de cobrança extrajudicial. (STJ – Resp: 1126515 PR, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 03//12/2013, SEGUNDA TURMA. Data de Publicação: DJe 16/12/2013)

³⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

No contexto contemporâneo, o judiciário, tomando para si prerrogativas antes restritas ao Direito Penal, cada vez mais deve assumir a função de *ultima ratio* dos conflitos da sociedade, independentemente do ramo do Direito que se preste a discutir.

Ademais, a tendência hoje é pelo estímulo a privatização dos preceitos característicos do direito público, associada a uma publicização das normas do direito privado³⁵. Em apertada síntese, deve se vislumbrar uma ciência jurídica una em seus institutos, sem as tradicionais e inoperantes divisões conceituais.

3.2 Os benefícios e resultados já obtidos

Mesmo após o ingresso no ordenamento de um dispositivo que regulamente a possibilidade o protesto de CDAs em Tabelionato, as discussões quanto à constitucionalidade do instituto não cessaram.

Nesse sentido, a Confederação Nacional da Indústria ingressou junto ao Supremo Tribunal Federal com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5135), com pedido de medida cautelar com vistas a suspender a aplicabilidade do dispositivo, questionando a existência de vícios de ordem formal e material da lei. O julgamento ainda está pendente de manifestação do STF, motivo que não impede a continuidade de sua aplicação, em razão da presunção relativa de constitucionalidade.

Ainda que pendentes discussões acerca da constitucionalidade do instituto, o protesto de CDAs já é uma realidade no âmbito de muitas Procuradorias Federais espalhadas pelo país, apresentando resultados que atestam o sucesso do procedimento, principalmente quando comparado aos números arrecadados por meio da cobrança tradicional.

A implementação do protesto de CDAs teve início a partir do ano de 2010, antes mesmo da regulamentação promovida pela Lei 12.767/2012, apenas no

³⁵ A todo instante vem crescendo a publicização do Direito Privado (iniciada, exemplificativamente, com a limitação do direito de propriedade, outrora valor absoluto, ao cumprimento de sua função social) e, por outro lado, a privatização do Direito Público. (STJ – Resp: 1126515 PR, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 03/12/2013, SEGUNDA TURMA. Data de Publicação: DJe 16/12/2013)

âmbito das Procuradorias Regionais Federais da 2ª e 3ª região, com os créditos do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO. Posteriormente, em 2011, ocorreu uma expansão, abarcando autarquias como a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, além de estender para as PRFs da 1ª e 5ª regiões³⁶.

Já no ano de 2012, passou-se a protestar os títulos oriundos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, com a inserção de diversas unidades estaduais da PGF. Em 2013, foram incluídos ainda os créditos provenientes da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, que passou a ser realizada também pelas Procuradorias Federais do Paraná e do Piauí, já havendo a previsão de expansão para o corrente ano³⁷.

Pelas informações obtidas junto ao Setor de Recuperação dos Créditos da PGF referentes aos anos de 2011 e 2012³⁸, não há margem de dúvidas da eficiência do procedimento do protesto de CDAs com vistas à recuperação dos créditos devidos as autarquias e fundações públicas federais.

Em 2011 foram enviadas para protesto 3.616 certidões, sendo destas 2.442 protestadas e 1.071 foram pagas, o que representa um total de 29% de valores recuperados referentes ao total de títulos enviados e de 43% de recuperação referente ao total de títulos protestados. Quanto aos valores, de um total de R\$ 9.513.986,39 enviados para protesto, R\$ 5.929.790,88 foram efetivamente protestados, e destes R\$ 3.195.734,30 foram efetivamente pagos, algo que representa 33% de aproveitamento sobre o montante global enviado a protesto e um percentual superior a 53% sobre o total protestado³⁹.

Em 2012, se observou um aumento substancial tanto dos créditos enviados para protestos, como daqueles protestados e ainda os efetivamente pagos. De um montante de 9.845 CDAs enviadas, o que corresponde a R\$ 25.202.570,50, 6.772 foram protestadas, isto é, R\$ 12.151.340,72 e destas 2.904 foram pagas, o

³⁶ PROCURADORIA-GERAL FEDERAL. Protesto de Certidões de Dívida Ativa. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/167799>. Acesso em: 29 out. 2014.

³⁷ PROCURADORIA-GERAL FEDERAL. Protesto de Certidões de Dívida Ativa. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/167799>. Acesso em: 29 out. 2014.

³⁸ PROCURADORIA-GERAL FEDERAL. Protesto de Certidões de Dívida Ativa. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/167799>. Acesso em: 29 out. 2014.

³⁹ Vide ANEXO – Figura 4: Resultados do protesto de CDA – 2011

que representou uma arrecadação de R\$ 12.752.501,95, ou seja, percentual superior a 50% sobre o total enviado para protesto, o que demonstra um acentuado avanço com relação aos números do ano anterior⁴⁰.

Para o ano de 2013, com dados ainda não consolidados, observou-se uma recuperação de créditos das Autarquias e Fundações Públicas Federais na casa de 21%, o que significa um montante de 14.445 débitos e 2.808 pagamentos⁴¹.

Desse modo, o protesto se mostra ferramenta bastante proveitosa. Por ser um procedimento pouco oneroso, que não apresenta custos extras para os entes públicos em decorrência da dispensa do adiantamento de emolumentos, tão pouco para o próprio devedor, em razão da dispensa de representação judicial por meio de procurador constituído, com um nível de burocracia bastante reduzido e que comprovadamente apresenta resultados de arrecadação bem superiores aos obtidos através da via judicial, a experiência da utilização desse meio alternativo de cobrança desponta como ferramenta de maior celeridade e eficácia, possibilitando uma redução no ajuizamento de demandas que sobrecarregaria o judiciário.

3.3 A viabilidade da utilização no âmbito da 10ª Vara Federal

A verificação da viabilidade da aplicação do protesto de títulos na jurisdição da 10ª Vara Federal exige uma reflexão com base no binômio custo x retorno.

Os dados fornecidos pela Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos – CGCOB, setor pertencente a AGU, através da Procuradoria Seccional Federal em Campina Grande, atestam que o número de ações ajuizadas no intervalo dos últimos doze meses perante a 10ª Vara Federal foi de pouco mais de 170. Destas, é interessante destacar que 164 se enquadram nos

⁴⁰ Vide ANEXO – Figura 5: Resultados do protesto de CDA – 2012

⁴¹CRISTO, Alessandro. União recupera R\$ 1 a cada R\$ 3 devidos ao protestar. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-nov-09/uniao-recupera-cada-devidos-protestar-multas-cartorio>>. Acesso em: 29 out. 2014.

requisitos necessários para serem protestadas em Tabelionato⁴². Ou seja, quase 96% dos créditos cuja cobrança se deu por meio judicial poderiam ser processados através da via administrativa.

Se forem levados em conta os dados fornecidos pelo IPEA, isto é, de que cada processo de execução fiscal custa em média R\$ 4.300,00, teríamos que o ajuizamento das demandas dos últimos doze meses acarretou uma despesa de cerca de R\$ 705.200,00⁴³. A adoção de uma sistemática puramente administrativa, representada pelo protesto, possibilitaria uma substancial redução destes valores, além da possibilidade de se aumentar os valores arrecadados pelas autarquias e fundações públicas federais.

Em um contexto no qual a grande maioria dos processos de execução transcorre sem a comprovada necessidade do seu ajuizamento, medidas de caráter desjudicializado configuram uma alternativa viável a uma prestação mais efetiva, caracterizada por uma menor onerosidade associada à possibilidade de uma melhor arrecadação, realidade que não é diferente na jurisdição da 10ª Vara Federal em Campina Grande – PB.

⁴² Dados obtidos junto ao Setor de Dívida Ativa da Procuradoria Seccional Federal em Campina Grande – PB, setor responsável pelo controle das Execuções Fiscais ajuizadas na área de competência do Órgão de Representação.

⁴³ Cálculo aritmético que leva em contas os dados fornecidos pelo CGCOB e pela pesquisa realizada pelo IPEA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de Execução Fiscal é o método pelo qual atualmente se procede à recuperação dos créditos devidos à Fazenda Pública. Sua dinâmica encontra respaldo legal na Lei 6.830/80. Por ser um diploma que está em vigor a pouco mais de 30 anos, mudanças pontuais que permitam uma otimização do processo são tidas como necessárias. Entretanto, a situação é totalmente diversa, fato que justifica grande parte das críticas doutrinárias e jurisprudenciais com relação ao atual modelo de cobrança.

Os dados obtidos junto ao Conselho da Justiça Federal e aos próprios Tribunais indicam um cenário caótico, fator que também ratifica os questionamentos sobre a existência de um modelo exclusivo de cobrança. Com um custo médio de pouco mais de R\$ 4.300,00 por processo, associado a uma tramitação média de cerca de 8 anos, a situação retratada hoje confirma ser a sistemática muito pouco rentável.

Tido como ineficaz, moroso e dispendioso, o processo de execução fiscal não se presta mais a alcançar os objetivos para os quais adveio. Nesse diapasão, cresce a defesa do uso dos chamados meios alternativos para resolução dos conflitos/demandas (*ADR – Alternative Dispute Resolution*), instrumentos eminentemente desjudicializados que tem apresentado resultados mais satisfatórios.

Em um contexto onde constantemente se buscam maneiras de tornar ainda menos necessário o acionamento do Estado juiz, compelindo este a dirimir os conflitos postos, imprimir uma conotação mais administrativa à cobrança dos créditos públicos tem se mostrado uma realidade.

Ferramentas, tais como a execução fiscal administrativa, a transação e parcelamento administrativo dos créditos, a implementação de reformas na legislação e, com destaque acentuado, o protesto das Certidões de Dívida Ativa em cartório passam a figurar como uma solução contundente aos esforços ainda pouco exitosos com vistas a diminuir o grande volume das demandas em tramitação hoje no judiciário que não necessariamente precisaria ser ajuizadas, algo que acarreta um congestionamento do judiciário e, por consequência, afeta a qualidade dos serviços prestados ao jurisdicionado.

A intenção de transformar a cobrança dos créditos públicos um procedimento cada vez mais administrativo resta notória a partir da adoção de

medidas nesse sentido, tal como ocorreu com o advento da Lei 12.767/2012, que passou a prever expressamente a possibilidade do protesto em cartórios das CDAs oriundas dos entes públicos, advindo assim uma previsão legal que obstava a adoção de medidas nesse sentido.

Esta modalidade de protesto, ainda que seja diuturnamente alvo de críticas, aparece como medida com melhor retorno para a cobrança de grande parte dos créditos que por primazia se tornavam processos judiciais. Em razão do seu caráter menos oneroso, dotado de diminuta burocracia e que apresenta um grau de rentabilidade mais efetivo em comparação à tradicional execução judicial, é ferramenta eficiente para a recuperação dos débitos de baixo valor econômico.

Apresenta-se como interessante saída para solucionar o binômio necessidade da cobrança x efetividade na recuperação dos créditos de inexpressivo valor financeiro, permitindo à Fazenda Pública ao mesmo tempo não se abster da obrigação de proceder à arrecadação fiscal e coibir a inadimplência dos créditos de menor vulto, desconstruindo o sentimento de impunidade que por diversas vezes impera nesses casos.

No âmbito da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba, juízo responsável pela tramitação de pouco mais de 62% dos processos ajuizados na Subseção Judiciária de Campina Grande, a implementação da dinâmica do protesto em cartório não se apresenta apenas como medida viável, mas antes disso, necessária ao aprimoramento da atividade desenvolvida neste juízo.

Este argumento se sustenta em razão da quantidade de créditos que se enquadram nos requisitos necessários para o uso do protesto que continuam a ser cobrados na esfera judicial. Nesse sentido, dados fornecidos pela própria Procuradoria Seccional Federal em Campina Grande – PB atestam que um percentual superior a 80% das demandas ajuizadas de valor inferior ao limite legalmente previsto para o protesto, hoje determinado em R\$ 50.000,00.

Retirar da esfera judicial a cobrança dessas demandas, transferindo-as para o âmbito administrativo através do protesto em cartório, permitiria uma substancial redução dos recursos de ordem operacionais e humana, atualmente empregados, tanto pela Justiça, quanto pelo próprio órgão de representação judicial das Autarquias e Fundações Públicas Federais, fato que possibilitaria o redirecionamento desses esforços para outros gêneros de demandas que se veem em situação de prejuízo.

Ademais, é necessário que se quebre o paradigma da tradicional divisão conceitual do Direito, que subdivide a ciência jurídica em institutos públicos e privados. No atual cenário, o Direito deve ser pensado de forma una, com institutos ditos privados cada vez mais publicitados, e aqueles originariamente públicos inseridos em um contexto cada vez mais privado.

Nesse sentido, o protesto de CDAs em tabelionatos não pode estar limitado à utilização no âmbito das relações entre particulares. De outro prumo, de ser usado e estimulado como ferramenta da atuação dos entes públicos, permitindo que se obtenham ganhos tanto para o próprio Estado, como também para a sociedade em geral.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Portaria nº 17, de 11 de janeiro de 2013.** Disciplina a utilização do protesto extrajudicial por falta de pagamento de Certidões de Dívida Ativa das autarquias e fundações públicas federais. Diário Oficial da União. 18 jan. 2013; Seção 1:1.

ALVES DA SILVA, P. E. **Gerenciamento de processos judiciais.** São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de Setembro de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm>. Acesso em 07 set. 2014.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, DF. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm>. Acesso em 07 set. 2014.

BRASIL. **Lei nº 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; altera as Leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm>. Acesso em 07 set. 2014.

BUENO, Sérgio Luiz. **O protesto de títulos e outros documentos de dívida.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2011.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **A Lei nº 12.767/2012 prevê expressamente a possibilidade de protesto das certidões de dívida ativa (CDA).** Disponível em: <<http://www.dizerodireito.com.br>>. Acesso em: 07 set. 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2014: ano-base 2013**. Disponível em: <ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf/>. Acesso em 27 out. 2014.

CRISTO, Alessandro. **União recupera R\$ 1 a cada R\$ 3 devidos ao protestar**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-nov-09/uniao-recupera-cada-devidos-protestar-multas-cartorio>>. Acesso em: 29 out. 2014.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. Vol. 3. São Paulo: Saraiva, 1998.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de Pesquisa do IPEA: Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_custounitario_justicafederal.pdf>. Acesso em: 07 set. 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. **Protesto de certidão de dívida ativa**. Disponível em: <<http://www.idtl.com.br/artigos/148.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2014.

MINISTÉRIO DA FAZENDA; ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Portaria Interministerial nº 574-A, DE 20 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre o protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União. 04 jan. 2011; Seção 1:105.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO. **Estudo sobre execuções fiscais no Brasil**. Disponível em: <http://www.cebepej.org.br/pdf/execucoes_fiscais.pdf>. Acesso em: 07 set.2014.

MUNHOZ, Fábio. **O Protesto de Certidões de Dívida Ativa**. Conteúdo Jurídico, Brasília - DF, 20 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-protesto-de-certidoes-de-divida-ativa,40701.html>>. Acesso em: 07 set. 2014.

PAUSEN, Leandro; ÁVILA, René Bergmann; SLIWKA, Ingrid Schroder. **Direito Processual Tributário: processo administrativo fiscal e execução fiscal à luz da doutrina e da jurisprudência**. 7 ed. rev. Atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Portaria nº 321, de 06 de abril de 2006**. Dispõe sobre o protesto de Certidão de Dívida Ativa da União. Diário Oficial da União. 07 abr. 2006; Seção 1:14.

PROCURADORIA-GERAL FEDERAL. **Protesto de Certidões de Dívida Ativa.** Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/167799>. Acesso em: 29 out. 2014.

ROCHA, Dartanhan Vercingetórix de Araújo e. **Análise econômica de execuções fiscais de reduzido valor e os efeitos da Lei Nº 12.514/11.** Publicado na Revista CEJ, Brasília, Ano XVI, n. 56, p. 102-110, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1542/1550>>. Acesso em: 07 set. 2014.

SILVA, Patrícia Schoeps. **Protesto de dívida ativa é abusivo e injustificado.** Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI171818,41046-Protesto+de+divida+ativa+e+abusivo+e+injustificado>>. Acesso em: 19 out. 2014.

SOUZA, Giselle. **Em pauta, a desjudicialização da execução fiscal.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/27472-em-pauta-a-desjudicializacao-da-execucao-fiscal>>. Acesso em: 27 out. 2014.

STJ – **AgRg no Ag: 1316190 PR**, Relator: Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Data de Julgamento: 17/05/2011, PRIMEIRA TURMA. Data de Publicação: DJe 25/05/2011.

STJ – **Resp: 1126515 PR**, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 03//12/2013, SEGUNDA TURMA. Data de Publicação: DJe 16/12/2013.

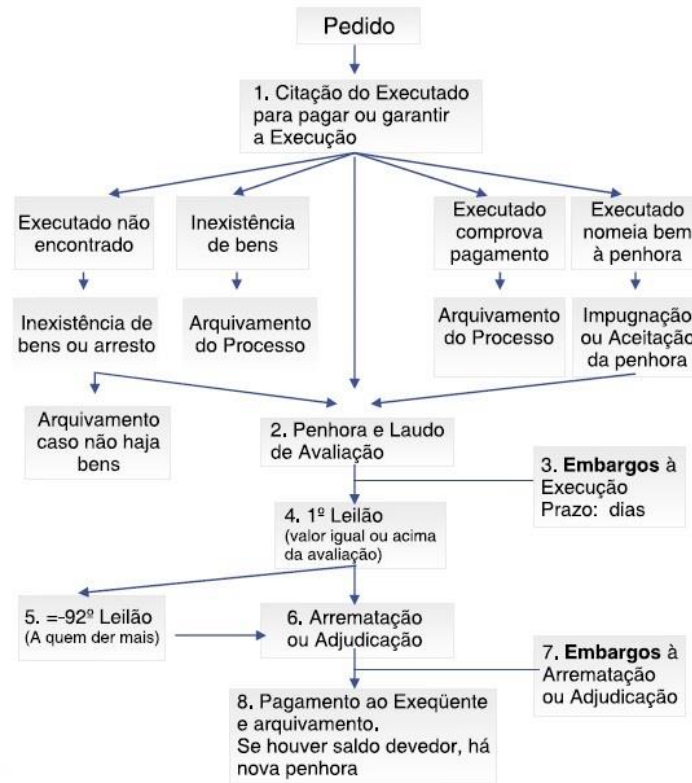
TEIXEIRA, B. V. C. **Os efeitos da antecipação de tutela no protesto extrajudicial.** 2004. 96 p. Monografia de conclusão de Curso (Pós Graduação *lato sensu* em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - Instituto de Educação Continuada, Minas Gerais.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Lei de Execução Fiscal: comentários e jurisprudência.** 11ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Estatísticas.** Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=100&Itemid=101>. Acesso em 27 out. 2014.

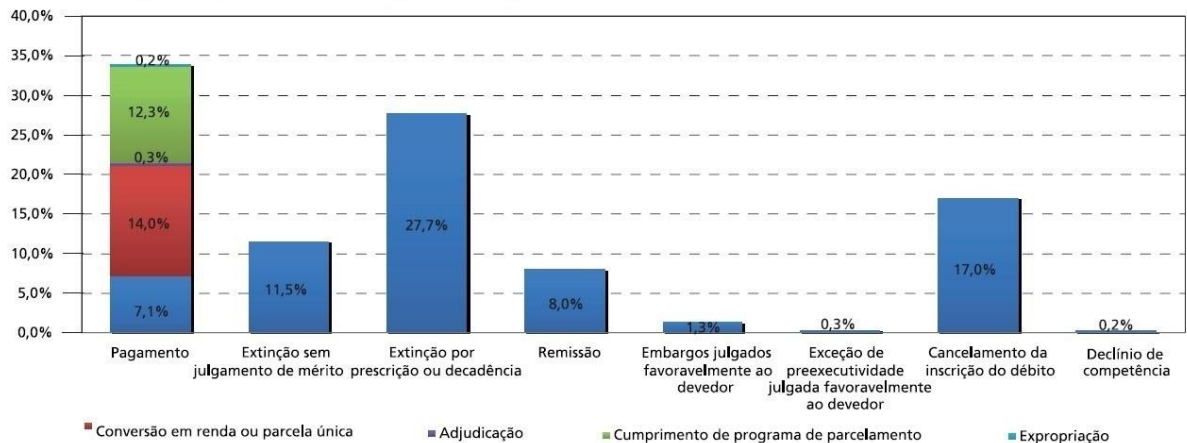
ANEXO

Figura 1 Fluxograma do processo de execução fiscal pela Lei nº 6.830/80



Fonte: CEBEPEJ

Figura 2: Distribuição dos processos de execução fiscal segundo a motivação da baixa.



Fonte: IPEA

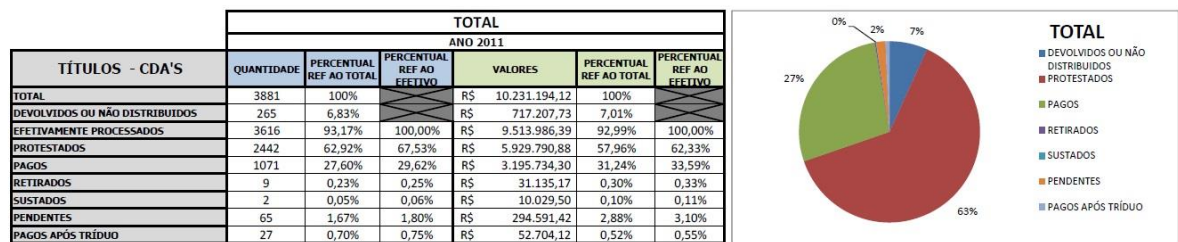
Figura 3: Processos distribuídos, julgados, arquivados e tramitados na 10ª Vara da Seção Judiciária da Paraíba – 2008 a 2013.

PARAIBA EM 2008					PARAIBA EM 2009					PARAIBA EM 2010				
VARAS	QUANTIDADE				VARAS	QUANTIDADE				VARAS	QUANTIDADE			
Comum	DIST	JULG	ARQ	TRAM	Comum	DIST	JULG	ARQ	TRAM	Comum	DIST	JULG	ARQ	TRAM
10ª	1.174	788	880	10.265	10ª	1.530	1.338	1.321	10.508	10ª	1.299	1.361	3.291	8.595

PARAIBA EM 2011					PARAIBA EM 2012					PARAIBA EM 2013				
VARAS	QUANTIDADE				VARAS	QUANTIDADE				VARAS	QUANTIDADE			
Comum	DIST	JULG	ARQ	TRAM	Comum	DIST	JULG	ARQ	TRAM	Comum	DIST	JULG	ARQ	TRAM
10ª	1.618	1.099	1.023	9.287	10ª	1.452	1.020	1.592	9.278	10ª	1.236	1.358	1.363	9.222

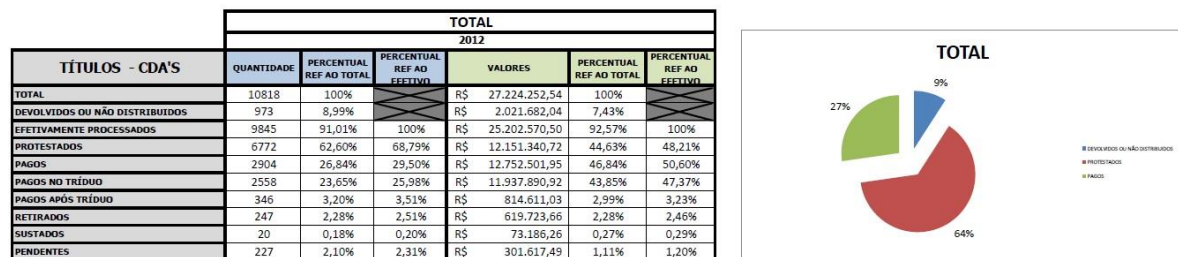
Fonte: TRF - 5

Figura 4: Resultados do protesto de CDA – 2011.



Fonte: CGCOB

Figura 5: Resultados do protesto de CDA – 2012



Fonte: CGCOB