

**FACULDADE DE DIREITO MILTON CAMPOS**  
**RAQUEL DUARTE GARCIA**

**PROTESTO DE TÍTULOS DE CRÉDITOS E DOCUMENTOS DE DÍVIDA**  
**COMO SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL PARA RECUPERAÇÃO E**  
**EXECUÇÃO DE CRÉDITOS**

Nova Lima  
2013

Raquel Duarte Garcia

**PROTESTO DE TÍTULOS DE CRÉDITOS E DOCUMENTOS DE DÍVIDA  
COMO SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL PARA RECUPERAÇÃO E  
EXECUÇÃO DE CRÉDITOS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito Milton Campos, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Empresarial

Orientador: Professor Doutor Jean Carlos  
Fernandes

Nova Lima  
2013

GARCIA, Raquel Duarte

G216 p Protesto de títulos de créditos e documentos de dívida como solução extrajudicial para recuperação e execução de créditos./ Raquel Duarte Garcia – Nova Lima: Faculdade de Direito Milton Campos / FDMC, 2013

125 f. enc.

Orientador: Prof. Dr. Jean Carlos Fernandes

Dissertação (Mestrado) – Dissertação para obtenção do título de Mestre, área de concentração Direito empresarial junto a Faculdade de Direito Milton Campos

Referências: f. 111-115

1. Protesto. 2. Títulos de crédito e documento de dívida. 3. Execução extrajudicial. 4. Hussier de Justice. 5. Desjudicialização. I. Fernandes, Jean Carlos. II. Faculdade de Direito Milton Campos III. Título

CDU 347.735 (043)



Faculdade de Direito Milton Campos – Mestrado em Direito Empresarial

Dissertação intitulada “Protesto de títulos de créditos e documentos de dívida como solução extrajudicial para recuperação e execução de créditos, *de autoria da Mestranda RAQUEL DUARTE GARCIA*”, para avaliação da banca constituída pelos seguintes professores:

---

Prof. Dr. Jean Carlos Fernandes - FDMC  
Orientador

---

Prof. Dr.

---

Prof. Dr.

---

Prof.

*À vida, pela aprendizagem constante da  
coragem. E da alegria.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos professores do mestrado da Milton Campos por terem acolhido essa pesquisa desde a primeira apresentação do tema. Cursar esse mestrado me deixou mais ciente da minha profissão e do papel dos tabeliães de protesto para a economia e o sistema jurídico brasileiro. Aos amigos que fiz durante o curso, agradeço os bons momentos que passamos juntos e que deram colorido a cada uma das idas e vindas entre Ouro Branco e Belo Horizonte. Aos meus pais, sempre terei que agradecer o apoio constante, aconchegante e sincero. À Cris e ao Gui, agradeço a escuta, a companhia e o abraço que me foram tão importantes esses meses.

O correr da vida embrulha tudo; a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem.

(Guimaraes Rosa).

## RESUMO

Essa dissertação visa a demonstrar que o protesto de títulos de crédito e documentos de dívida é importante instrumento extrajudicial de recuperação de crédito e que os Tabelionatos de Protesto podem vir a serem usados para fazer a execução extrajudicial, tal como já ocorre em outros países. Para isso, percorre o histórico do instituto de protesto de títulos e documentos de dívida e propõe um conceito clássico de protesto e outro ampliado pela função de recuperação do crédito e solução de conflitos creditícios. Com base no relatório do Banco Mundial “Fazendo com que a Justiça conte”, concluído em 2004, analisa a chamada “crise do judiciário brasileiro”. Os conceitos teóricos de desjuridificação e desjudicialização são apresentados para demonstrar como, nas últimas décadas, o Brasil vem adotando alternativas ao uso do Judiciário para a solução de conflitos. Entre esses mecanismos está a ampliação do uso dos Tabelionatos de Protesto, o qual pode ser estendido ao procedimento de execução. Para comprovar isso, apresentam-se as experiências da França (*hussier de justice*) e de Portugal (agentes de execução) na desjudicialização dos atos de execução. Além disso, são expostos os resultados do “Levantamento Mineiro do Protesto em Minas Gerais - Edição 2012”, para demonstrar a efetividade do protesto e sua legitimidade na sociedade e, então, propor razões para que se usem os Tabelionatos de Protesto na execução extrajudicial de dívidas no Brasil. Por fim, faz-se análise econômica do protesto de dívida ativa com base no estado de Minas Gerais e no município de São Bernardo do Campo.

**Palavras-chave:** Protesto – Títulos de crédito e documentos da dívida. Execução extrajudicial – Desjudicialização. Análise econômica – Agente de execução. Hussier de Justice – Relatório Banco Mundial.

## ABSTRACT

This dissertation aims to demonstrate that the protest of bills and debt documents is an important extrajudicial instrument of debt recovery and that the Notaries can be useful to the extrajudicial execution, already in place on other countries. It presents the history of protest and proposes, first, a classical concept of debt protest and, then, another concept, enlarged by the credit recovery and credit conflicts solution functions. Based on the World Bank report “Fazendo com que a Justiça conte”, written in 2004, it analyses the so called “brazilian judiciary crises”. The concepts of “desjuridificação” and “desjudicialização” are presented to demonstrate that Brazil, during the last decades, is utilizing other alternatives beyond the Judiciary to solve conflicts. The enlargement of the use of protest of bills is among these instruments and can be enlarged to the execution trial. To prove this, it is exemplified the case of France (*hussier de justice*) and Portugal (agentes de execução) to dejudicialize the execution procedure. Moreover, the results of the “Levantamento Mineiro do Protesto em Minas Gerais - Edição 2012” are exposed to demonstrate how effective is the protest of bills and how legitimated it is in Brazil. It’s done to suggest reasons to use the Notary to substitute the judge in the execution trial. Finally, it presents the economical and law analysis of the active debt protestation and its economical results to the province of Minas Gerais and to the city of São Bernardo do Campo.

**Keywords:** Protest – Debt documents – Economic analisys – Hussier de Justica – World Bank Report







## LISTA DE TABELAS

TABELA 01 – Quatro caminhos para melhorar o Judiciário.....	57
TABELA 02 – Processos de desjuridificação segundo PEDROSO, TRINCÃO e DIAS .....	62
TABELA 03 – Normas que delegam competências judiciais aos cartórios.....	66
TABELA 04 – Críticas do Banco Mundial X Alterações legislativas posteriores a 2004 .....	72
TABELA 05 – Arrecadação com protesto de CDA em São Bernardo do Campo .....	108

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
<b>1 - O INSTITUTO DO PROTESTO DE TÍTULOS E OUTROS DOCUMENTOS DE DÍVIDA</b>	<b>20</b>
<b>1.1 Um pouco da história do protesto</b>	<b>20</b>
1.1.1 O uso da moeda e o surgimento das atividades bancárias	20
1.1.2 O comércio italiano e a criação dos títulos de crédito	25
1.1.3 Evolução do protesto no Brasil – uma breve apresentação da história do protesto na legislação brasileira	27
<b>1.2 Conceito de protesto e sua abrangência para além dos títulos de crédito</b>	<b>34</b>
1.2.1 Conceito clássico de protesto e características do ato	34
1.2.2 Definição de “outros documentos de dívida”	36
1.3. Protesto: funções legais; funções econômicas e sociais na análise e recuperação de crédito; apresentação de um conceito alargado de protesto que o reconheça como mecanismo extrajudicial de solução de conflitos	41
1.3.1 Funções do protesto previstas no ordenamento brasileiro	41
1.3.2 Funções econômicas e sociais do protesto na análise e recuperação de crédito	43
1.3.3 Conceito mais abrangente de protesto	47
<b>2. Protesto de títulos e documentos de dívida como solução extrajudicial de conflitos creditícios</b>	<b>49</b>
<b>2.1. O enigma do Judiciário brasileiro: como pode estar em crise um Judiciário que recebe orçamento acima da média mundial, tem produtividade recorde e recursos tecnológicos avançados?</b>	<b>50</b>
<b>2.2. A “Crise do Judiciário” não é brasileira: é mundial</b>	<b>53</b>
<b>2.3. Soluções usadas para combater o colapso do Judiciário e caminhos de extrajudicialização (desjuridificação)</b>	<b>55</b>
2.3.1 Apresentando formas de desjuridificação (ou extrajudicialização)	57
2.3.1.1. Significados do termo “desjudicialização”	59
2.3.2 Reconhecimento da competência dos cartórios extrajudiciais como parceiros do Judiciário	63
<b>2.4. A cobrança de dívida pública e entre particulares e a crise da execução: passos importantes foram dados, mas o Brasil ainda está longe de encontrar uma solução</b>	<b>68</b>
2.4.1. Agente de Cobrança em Portugal e <i>Hussier de Justice</i> na França: duas experiências extrajudiciais de cobrança e execução de dívidas	74
<b>2.5. O protesto como mecanismo extrajudicial de recuperação de crédito e de execução creditícia: os Tabelionatos como parceiros do Judiciário</b>	<b>76</b>
2.5.1 Por que os tabeliães de protesto podem ajudar o Judiciário na execução de dívidas	80
<b>3. PROTESTO DE TÍTULOS DA DÍVIDA ATIVA: ANÁLISE JURÍDICA E ECONÔMICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>	<b>85</b>
<b>3.1 APRESENTAÇÃO DO INSTITUTO</b>	<b>85</b>
3.1.1 Histórico da norma	85
3.1.2 Funcionamento do protesto de CDA em Minas Gerais	86
<b>3.2. Polêmicas jurídicas provocadas pelo protesto de CDA</b>	<b>91</b>
3.2.1. Apresentação das principais críticas feitas	91

<b>3.3 Análise das críticas: auxílio abordagem da análise econômica do direito (<i>law and economics</i>) e do sistema legal brasileiro</b>	<b>92</b>
3.3.1. Abordagem da análise econômica do direito	92
<b>3.4 Critérios que foram considerados relevantes para início da regulamentação do protesto de CDA</b>	<b>95</b>
3.4.1. Breve análise de dados estatísticos e econômicos que demonstraram a urgência de se encontrar meios alternativos de cobrança da dívida ativa pública	95
<b>3.5. Assimetria de informação, seleção adversa, risco moral e protesto de CDA</b>	<b>100</b>
<b>3.6. Breve apresentação de resultados obtidos com o protesto de CDA</b>	<b>104</b>
3.6.1 Resultados do município de São Bernardo do Campo	105
<b>3.7. Análise das críticas ao protesto de CDA sob o viés do funcionamento do Judiciário brasileiro</b>	<b>109</b>
<b>3.8. Análise das críticas ao protesto de CDA sob o viés do ordenamento pátrio</b>	<b>112</b>
<b>3.9. Conclusão sobre o protesto de certidão da dívida ativa</b>	<b>114</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>116</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>119</b>

## INTRODUÇÃO

O protesto de títulos de crédito e outros documentos de dívida ganhou no Brasil importância bem mais abrangente que provar o inadimplemento. No Brasil, o protesto tornou-se verdadeiro veículo de recuperação de crédito.

No exercício desse papel, o protesto serve como meio de fomento das atividades econômicas, de geração de crédito, de circulação de riquezas e de fornecimento de informações que garantem maior segurança aos negócios realizados na indústria, no comércio e no mercado creditício.

Além disso, os Tabelionatos tornaram-se importantes parceiros de credores, de devedores e do Judiciário. Credores e devedores encontram no protesto uma instância extrajudicial eficaz para resolução de uma lide já presente: o conflito creditício. E o Judiciário tem, nos serviços de protesto, importante solução para evitar o ingresso de milhares de ações de cobrança, pois cerca de 70% dos títulos que ingressam recebem solução no tríduo ou em até dois anos.<sup>1</sup>

Essa eficácia decorre do serviço eficiente prestado pelos Tabelionatos espalhados por todo o país. Os Tabelionatos estão, progressiva e definitivamente, sendo delegados a bacharéis em direito, selecionados por meio de rigorosos concursos públicos e aptos a qualificar, com segurança jurídica, os títulos e documentos cujo apontamento lhes é requerido. Isso garante ao serviço judicialidade inferior a 0,5% e eficácia de resolução de 70% ou mais das cobranças feitas.<sup>2</sup>

Além disso, encontram-se amplamente informatizados e auxiliaram a criação, no Brasil inteiro, de eficazes Centrais de Recebimento de Arquivos Eletrônicos, que permitem amplo acesso a títulos enviados por escritórios de advocacia, empresas de cobrança, por credores e pelo sistema bancário. Recentemente, também às procuradorias públicas está sendo providenciado esse recurso, permitindo a cobrança extrajudicial de milhares de certidões da dívida ativa. O envio de títulos por meio dos correios ou de documentos assinados digitalmente também já é amplamente feito, somando-se à apresentação física nos balcões de atendimento das serventias. Frise-se que tudo isso já ocorre há mais de uma década nessas serventias e que a ampla

---

<sup>1</sup> LEVANTAMENTO MINEIRO DE PROTESTO, 2012.

<sup>2</sup> LEVANTAMENTO MINEIRO DE PROTESTO, 2012.

informatização dos serviços permite que as informações sobre os títulos protestados possam ser diariamente atualizadas nas bases de dados das entidades representativas da indústria, do comércio e de proteção ao crédito.

Os registradores e notários (ou tabeliães), em todos os seus ofícios de atuação (registro de imóveis, Tabelionato de notas, etc.) são notadamente conhecidos por prestarem serviço público que garante autenticidade, publicidade, segurança e eficácia aos atos em que intervêm. Seus atos fazem prova dotada de fé pública e, por isso mesmo, revestida de poderosa presunção de verdade, dificilmente desconfigurável.

Atuam como consultores imparciais, tendo predominantemente função preventiva, pois eliminam ou reduzem o risco de litígio. Além disso, possuem papel de consultor imparcial e, possuindo sólida formação jurídica averiguada por meio de concurso público, garantem às partes a prática de atos juridicamente válidos.<sup>3</sup> No caso dos registradores, além das funções acima, a publicidade de seus atos gera oponibilidade perante terceiros e uma série de privilégios e preferências jurídicas decorrentes dessa oponibilidade.

No presente trabalho, a ênfase será dada a essa serventia extrajudicial que possui papel preventivo, mas atua, também, no campo de conflitos já presentes – o Tabelionato de Protesto. O papel preventivo do protesto decorre de dois fatos: em primeiro lugar, de sua eficácia que, por si só, é incentivo ao adimplemento dos títulos protestados ou protestáveis; em segundo, do banco de informações que são fornecidas sobre os protestos lavrados e cancelados e que auxiliam a tomada de decisões quanto às futuras contratações.

O objetivo é analisar a evolução legislativa do instituto do protesto e verificar como, progressivamente, sua finalidade probatória vem, pouco a pouco, convivendo com sua finalidade de recuperação de crédito e, mais recentemente, com o reconhecimento de seu papel como instrumento extrajudicial alternativo às ações de execução judicial – sobretudo para os créditos de dívida ativa.

Isso tem tornado o protesto de títulos e documentos de dívida verdadeiro parceiro do Judiciário, no que tange à estruturação de sua demanda. Milhares de ações

---

<sup>3</sup> Essa é uma característica do notariado de tipo conselheiro, o qual não é mero receptor de vontade. Nossos tabeliães, além de recepcionarem a vontade das partes, são obrigados a lhes garantir a produção de atos juridicamente válidos e eficazes. (BRANDELLI, 2011, p. 96-97)

de cobrança entre particulares deixam de aportar, diariamente, aos tribunais, devido à atuação dos Tabelionatos. O potencial do protesto de certidões da dívida ativa também é considerável, pois, em 2009, metade da carga de trabalho do Judiciário brasileiro relacionava-se à cobrança de tributos.<sup>4</sup>

Dada a formação jurídica dos tabeliães e o fato de que o trato com credores e devedores integra sua praxe cotidiana, há potencial para que essas serventias atuem de forma ainda mais próxima ao Judiciário, servindo como instância extrajudicial de execução de dívidas. O objetivo do presente trabalho é apresentar e discutir esse ponto de vista. E mostrar que a legislação brasileira, tal como está, já reconhece a relevância desses serviços enquanto instrumento extrajudicial alternativo às execuções judiciais.

As execuções – seja de créditos públicos ou particulares – são ações em que praticamente não há exercício da atividade jurisdicional, mas que vêm ocupando o trabalho especializado dos magistrados e de suas equipes, desviando o Judiciário de suas funções principais. O Judiciário tem papéis relevantes e que lhe são exclusivos. Não pode ser transformado num balcão de arrolamento de dívidas e tributos.

O objetivo do presente trabalho é mostrar como os Tabelionatos de protesto já ajudam a estruturar a demanda que aporta aos tribunais (à medida que solucionam, extrajudicialmente, milhares de conflitos creditícios) e demonstrar como, bem usados, podem ganhar novas competências para auxiliar o Judiciário no campo das execuções de obrigações líquidas, certas, exigíveis e representadas pecuniariamente.

O primeiro capítulo apresenta a história do protesto – intimamente relacionada à dos títulos de crédito – e a evolução do instituto na legislação brasileira. Nesse mesmo capítulo, apresenta-se um conceito tradicional de protesto – estrito à sua função probatória relacionada aos títulos de crédito.

Logo após, explica-se o significado da expressão “outros documentos de dívida”, apresentam-se as funções do protesto previstas em lei, paralelamente às funções econômicas e sociais que o instituto adquiriu no Brasil. O capítulo termina propondo um novo conceito de protesto, mais ampliado e adequado a essas outras finalidades do instituto. Para isso baseou-se na teoria cartalista de moeda, na história dos bancos no

---

<sup>4</sup> SOUTO, Isabella, 2012, p. 01

mundo e, quanto à evolução legislativa do instituto, baseou-se no trabalho acadêmico desenvolvido por Reinaldo Velloso dos Santos<sup>5</sup> sobre o tema.

O segundo capítulo apresenta dados do Relatório do Banco Mundial sobre o Judiciário brasileiro, elaborado em 2004, e os resultados do Levantamento Mineiro de Protesto de Títulos, edição 2012. O objetivo é discutir a chamada “crise do Judiciário”, demonstrando que ela não é um fenômeno brasileiro, mas mundial.

Nosso Judiciário recebe recursos suficientes, está equipado com equipamentos modernos e possui juízes com índices de produtividade recorde para o mundo. Todavia, continua sendo considerado moroso, ineficaz e incapaz de responder à demanda que continua a crescer e que se soma ao congestionamento de ações pretéritas.

PEDROSO, TRINCÃO e DIAS acreditam que o desempenho dos tribunais esteja sendo abafado e banalizado por uma explosão de litigiosidade rotineira e pela incapacidade de responder ao aumento da procura, que é exponencial.<sup>6</sup> Com base na pesquisa desenvolvida por esses pesquisadores, apresentar-se-ão reflexões sobre políticas públicas de justiça que incluam os tribunais e também um “pluralismo jurídico e judicial”, ou seja, que reconheça a legitimidade de instâncias extrajudiciais na solução de conflitos. Os Tabelionatos de Protesto de Títulos já são socialmente reconhecidos como instâncias de recebimento de valores e de pacificação de conflitos creditícios. A lei, progressivamente, também vem reconhecendo esse papel, e o Brasil tem potencial para encontrar nos tabeliães de protesto e em suas serventias parceiros ainda mais fortes para desafogar os tribunais – tal como já ocorreu com os Tabelionatos de Notas e Ofícios de Registro de Imóveis.

No terceiro e último capítulo, apresenta-se a análise econômica do protesto de certidões de dívida ativa no estado de Minas Gerais. Juntamente ao histórico das normas e à explicação sobre como funciona esse protesto são apresentados alguns conceitos econômicos – como eficiência, risco moral e seleção adversa. A análise econômica do direito tem por vantagem trazer à abordagem elementos externos ao sistema jurídico, que influenciam diretamente os agentes no momento de decidir se vale a pena ou não cumprir a lei. O objetivo foi, apresentando esses conceitos, bem como os

---

<sup>5</sup> SANTOS, 2012.

<sup>6</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 26.

resultados do protesto de certidão de dívida ativa, analisar a pertinência das principais críticas feitas ao instituto. A experiência do município paulista de São Bernardo do Campo, onde o protesto da dívida ativa municipal já é prática há mais tempo, também foi apresentada. Os conceitos de análise econômica basearam-se, sobretudo, na obra do lusitano Fernando Araújo.

Por fim, retomando os conceitos apresentados no correr da dissertação, o trabalho analisará se o atual sistema legislativo brasileiro reconhece os novos papéis do instituto do protesto e se a parceria entre os Tabelionatos, a sociedade e o Judiciário pode ser aprofundada. Os Tabelionatos já são importante instrumento para desafogar o Judiciário e estruturar a demanda por seus serviços. Será que poderão, sob supervisão do Judiciário, tornarem-se verdadeiros parceiros da execução?

# **1 - O INSTITUTO DO PROTESTO DE TÍTULOS E OUTROS DOCUMENTOS DE DÍVIDA**

## **1.1 Um pouco da história do protesto**

### **1.1.1 O uso da moeda e o surgimento das atividades bancárias**

A história do protesto está intimamente relacionada à evolução dos conceitos de moeda, de crédito e ao desenvolvimento do comércio. A forma como a humanidade desenvolve a troca de riquezas tem se tornado cada vez mais sofisticada e abstraída das rudimentares noções de escambo ou do uso de materiais preciosos e custosos – como peso em ouro, sacas de sal ou cabeças de gado. Mesmo a necessidade de qualquer forma de corporificação da moeda – em metal, papel ou qualquer outro meio que simbolize concretamente o valor – tem cedido espaço à real noção do que seja a moeda: um símbolo. Uma abstração usada pelo ser humano para simbolizar valores e trocas de riqueza.

Na linha do tempo dessa sofisticação, estão os títulos de crédito. Surgidos na Idade Média, eram corporificados em meras folhas de papel. Esses documentos sequer eram papel-moeda, mas possibilitaram a troca de riquezas sem que um grama de ouro saísse do lugar. Ali já se evidenciava que, para a humanidade, a moeda banalizava-se como símbolo.

Dois teorias principais tentam explicar a origem das moedas: o metalismo e o cartalismo. A diferença das abordagens está no modo como a moeda passou a ser aceita na sociedade.<sup>7</sup> Para o metalismo, a moeda tem a função precípua de meio de troca: é mera facilitadora de trocas entre agentes econômicos. Fica, portanto, intrinsecamente atrelada a seu valor concreto: uma moeda de 50g de ouro vale 50g de ouro e deve pesar 50g de ouro.<sup>8</sup> Já para o cartalismo,<sup>9</sup> o uso de materiais custosos

---

<sup>7</sup> COSTA, 2010, p. 26.

<sup>8</sup> A corrente predominante, nas ciências econômicas, é a corrente metalista, à qual se filiam nomes como LUCAS, FRIEDMAN e STIGLITZ.

<sup>9</sup> Para a teoria cartalista, a moeda não surgiu para facilitar trocas, mas sim para possibilitar o pagamento de tributos.

(como ouro ou prata) não é requisito para que a moeda seja meio de pagamento.<sup>10</sup> A moeda tem como função precípua ser medida de valor (unidade de conta), ou seja, é aceita pelos agentes pela necessidade que estes têm de pagar obrigações do governo ou outros agentes. A moeda é estabelecida em lei e pode ter qualquer forma (ouro, prata ou papel), pois seu valor advém da dificuldade de obtê-la. O Estado impõe uma moeda como a forma de pagamento de tributos e,

se o Estado estiver disposto a aceitar a moeda proposta como meio de pagamento de tributos e outras obrigações, o truque está feito. Todos aqueles que têm obrigação com o Estado estarão dispostos a aceitar pedaços de papel com os quais podem saldar as obrigações e todas as outras pessoas estarão dispostas a aceitar esses pedaços de papel porque sabem que os pagadores de tributos, etc. irão aceitá-los, por sua vez.<sup>11</sup>

Para a visão cartalista, portanto, o valor do dinheiro é baseado no poder da autoridade emissora, e não pelo fato de estar incorporado a qualquer metal precioso que lhe sirva de suporte. Associa-se, com isso, a evolução da moeda à soberania política e à autoridade fiscal do Estado.<sup>12</sup>

No caso dos títulos de crédito, se seu surgimento já significou desprendimento em relação à necessidade de porte do dinheiro em espécie, sua evolução mostra que a doutrina formada em torno deles também foi se sofisticando até que chegasse ao que hoje juridicamente classificamos como títulos abstratos e autônomos.

A letra de câmbio, considerada o primeiro dos títulos de crédito,<sup>13</sup> tem sua origem na Idade Média, e boa parte da doutrina considera-a uma decorrência das feiras de comércio feudais, comuns nos incipientes e múltiplos microestados italianos.<sup>14</sup>

Mas é evidente que essa inovação não surgiu como mágica na Idade Média. Uma longa história, iniciada na era pré-cristã, explica a letra de câmbio e está intimamente ligada à história dos bancos no mundo. É simplista achar que as primeiras negociações em dinheiro, feitas por meio de documentos escritos, tenham surgido nessa época.

---

<sup>10</sup> Segundo COSTA (2010, p. 23-36 e 58), seguem essa corrente autores como KNAPP (1924), KEYNES (1943) LERNER (1947, 1951), WRAY (1998, 2000b), SEMENOVA (2007).

<sup>11</sup> Lerner, 1947 *apud* COSTA, 2010, p. 31.

<sup>12</sup> Wray, 2000b, *apud* COSTA, 2010, p. 33.

<sup>13</sup> COSTA, 2007, p. 3

<sup>14</sup> Nesse sentido, tem-se COSTA, 2007, p. 6; SANTOS, 2012, p. 22; EBERLE, 2007, p. 118.

Desde 2000 a.C., na Assíria e na Babilônia, templos e palácios já eram usados para as primeiras operações bancárias: a guarda segura de depósitos de bens de valor dos mais variados tipos – grãos, ferramentas agrícolas e também metais preciosos. Pouco a pouco, além dos reis e sacerdotes, também particulares passaram a prestar esses serviços. Segundo ORSINGER (1967), existem contratos privados de depósito escritos em 1000 a.C. e, na Babilônia, já nessa época, um documento de dívida poderia ser usado como forma de pagamento.<sup>15</sup>

A profissão de cambista, segundo esse mesmo autor, surgiu ainda na Grécia antiga, em decorrência da cunhagem de moedas. Como, nessa época, o valor do dinheiro em espécie ainda estava muito atrelado ao peso do metal empregado para fazer as moedas, alguns comerciantes especializaram-se na avaliação e câmbio de moedas feitas de metais preciosos.

Logo o cambista se tornou verdadeiro parceiro dos comerciantes, cuja necessidade de deslocamento sempre foi constante. Com isso, acabaram por abraçar novas funções: tornaram-se depositários de valores; passaram a investir os depósitos dos clientes em atividades comerciais de seu interesse, a atuar como agentes na liquidação de créditos e até a emprestar parte do dinheiro depositado, sendo o que ORSINGER chamou de misto de comerciante, cambista, depositário e mutuário de valores.<sup>16</sup>

Mas, foi somente no período helenístico, com o maior florescimento do comércio, que os bancos se desenvolveram, sendo o Banco de Delos o principal exemplo desse tipo de instituição na Grécia. Embora ainda não se assemelhasse à estrutura do sistema bancário como o conhecemos, nele, cada “cliente” possuía uma conta separada e documentada. Por meio de meras instruções escritas e do uso de recibos, já era possível enviar ordens de liquidação de créditos e substituir transações em espécie.<sup>17</sup> O modelo do Banco de Delos influenciou outros locais, e nomes de gregos

---

<sup>15</sup> ORSINGER, 1967, p. 2.

<sup>16</sup> ORSINGER, 1967, p. 3.

<sup>17</sup> ORSINGER, 1967, p. 5.

aparecem entre os primeiros indivíduos que exerceram atividades do tipo no Egito<sup>18</sup> e na Roma Antiga.

Os romanos, povo com grande desenvolvimento jurídico,<sup>19</sup> fizeram com que a atividade ganhasse novos contornos. Embora houvesse monopólio do banco de Roma, isso não impediu que particulares também exercessem a função.

Lá, os banqueiros chegaram a exercer atividades típicas dos notários da época – como a celebração de contratos válidos – e funções variadas, como a de leiloeiro (para vendas públicas e privadas), a importante atividade de cambista numa Roma povoada por moedas vindas de povos variados,<sup>20</sup> a função de instituição de crédito e de investimentos variados (lembramos que o mútuo é instituição romana), de depósito e desconto de valores. Além disso, as “agências” do Banco de Roma já aceitavam a função de intermediárias de valores entre Roma e outros centros comerciais (por meio da troca de passivos) e ordens de pagamento em nome de terceiros, ainda que não houvesse valores daquela pessoa depositados na “agência”. Tornou-se, assim, comum que o banqueiro fizesse empréstimos em nome de depositantes de outros locais, numa operação chamada “prescription”. Tudo isso, aliado a procedimentos legais que visavam a proteger tanto os banqueiros quanto os clientes e à existência de contas

---

<sup>18</sup> Interessante notar que, no Egito, o direito de cunhar dinheiro e cunhá-lo remanesceu como monopólio dos reis, e o Estado continuou a receber grãos como forma de pagamento de tributos. Isso não só levou ao menor desenvolvimento da atividade bancária, como criou uma influência interessante sobre o uso da moeda: fez com que ela permanecesse pouco usada. Segundo ORSINGER (1967, p. 4): “(the state arrogated to itself) the minting of Money and the right to change Money. A monopoly of this kind resulted in the trapezistas (‘bankers’) remaining, like the conaige of itself, artificial elements with little influence on the economic life of the country. Subjects continued, for example, to pay their taxes in grain, a commonly accepted medium of payment.” Isso corrobora a base da teoria cartalista.

<sup>19</sup> “The distinction between the status of public law and private law, the distinction between the status of person and the status of thing, the institution of strictly personal, perpetual and absolute rights in shared property, the freedom to enter into contracts, these are achievements of Roman law, which will reappear in modern society.” ORSINGER, 1967, p. 10

<sup>20</sup> Nessa época, o valor do câmbio estava diretamente atrelado ao valor do metal utilizado para cunhar a moeda, o que fazia com que os depósitos não se restringissem a dinheiro, mas sim a qualquer tipo de objeto metálico. Segundo ORSINGER (1967, p. 6-7): “Certainly the booty captured in the Wars of conquest also increased this Hood of exotic currencies and so exchange business became the most important activity of the ancient bankers, along with the valuation of coinage, the determination of rates of exchange, the supervision of weighing and of payments. It will be seen then that the earliest bankers speculated in monetary metal accepted at its real value, rather than in metallic currency accepted at its nominal value. It is therefore not surprising to discover them also trading in metallic objects of all kinds so that their profession approximates to that of the jeweller-money-changer.”

separadas para estes, controladas por sistemas de livros e anotações muito bem organizados.<sup>21</sup>

E foi assim que, quando da fundação de Constantinopla, no século III, o Banco de Roma já completava cinco séculos de existência. Mas, com o fim do Império Romano, no século VI, e a chegada das invasões bárbaras, deu-se início à Idade Média, e as atividades bancárias ficaram praticamente reduzidas ao câmbio. Isso até que as Cruzadas, cuja execução exigia largos montantes em dinheiro, funcionaram como ponto de partida para a retomada de operações de crédito e de financiamento na segunda metade da Idade Média. Têm-se, então, duas tendências importantes e marcantes para os títulos de crédito: o surgimento dos profissionais da agiotagem e o uso das letras de câmbio como meio de facilitar o comércio entre localidades diversas e além-fronteira.

Os judeus foram os primeiros agiotas e, nessa atividade, ora são vistos como vilões que faziam empréstimos de risco e a juros abusivos, ora são vistos como vítimas de cruzados que não lhes pagavam e iniciavam verdadeira perseguição antissemita.<sup>22</sup>

Mas, no campo dos financiamentos (ou da agiotagem), os judeus tinham como concorrentes os italianos. Foi numa Itália já restabelecida e com comércio agitado que surgem os “*bancherii*”,<sup>23</sup> profissionais que, eles sim, estabeleceram vários marcos do que sejam os bancos e os títulos de crédito atuais.

---

<sup>21</sup> ORSINGHER, 1967, p. 7-12. Importante notar que o autor esclarece que não havia, ainda, sequer proximidade com cheque ou letra de câmbio: “However, neither the cheque nor the bill of Exchange were known to Roman bankers: in both cases, in fact, the order clause allowing the document to circulate until maturity is missing.” (p. 9) Como se vê, não se pode falar em título de crédito nessa época, pois a liberdade de circulação – característica desses títulos – ainda não estava presente.

<sup>22</sup> ATTALI, 2011, p. 557. Esse livro trata com profundidade a relação entre os judeus e o dinheiro no correr da história. Apresenta a relação ambígua que indivíduos, governantes e as sociedades foram desenvolvendo com o povo judaico. Nômades e detentores de somas em dinheiro sempre praticaram empréstimos e, com isso, propiciaram aos povos meios de movimentar suas economias e, conseqüentemente, prosperar. Todavia, em decorrência dessa mesma atividade, sempre foram vistos como usurários gananciosos e que deveriam ser banidos. Veja-se trecho do livro: “Importadores de dinheiro e de metais preciosos, eles são, enfim, emissários de capitais destinados aos camponeses, aos cruzados, às cidades, às igrejas, às cortes, aos exércitos, de Babilônia à Espanha, da Polónia à Alemanha, de Londres à América (...) aplicando-se a encontrar os recursos de que os tesouros públicos necessitam: banqueiros das cruzadas, dos reis da Inglaterra, das cidades alemãs, da jovem América, todos odiados pelos serviços que prestam. Mais uma vez, bodes expiatórios.”

<sup>23</sup> “We posse a quite considerable body of information on the genesis and development of banking operations at Genoa. Already in the eleventh century, the money-changers, called *bancherii*, were genuine bankers in the modern sense of the word. They accepted deposits from Genoese merchants, they granted them loans and advances, principally to finance sea-bone ventures; they undertook to make payments on their clients’ behalf on

### 1.1.2 O comércio italiano e a criação dos títulos de crédito

Entre todos os países europeus, sem dúvida foi a Itália o primeiro a recuperar de forma bastante organizada o comércio, após os longos períodos de conflitos e insegurança vividos na Idade Média. A Itália foi o último dos países a organizar-se como Estado Nacional na forma moderna. Numa região dividida em várias “cidades-estados”, cada uma com moeda e organização político-financeira própria, logo os comerciantes italianos sentiram necessidade de encontrar meios de circulação de riqueza que lhes garantissem segurança, credibilidade e agilidade além das fronteiras de cada cidade-estado e mesmo além da própria península italiana. No século XII, os lombardos, juntamente aos judeus, foram os primeiros a fazerem operações de crédito na França, Inglaterra e Alemanha e foram os fundadores das famosas Companhias de Comércio da Itália desse período.<sup>24</sup>

Os comerciantes italianos, sobretudo os genoveses, tornaram-se, então, o primeiro grupo a criar organizações verdadeiramente profissionais, voltadas para garantir suas próprias necessidades financeiras e de crédito, tendo dado fim ao eclipse que a Idade Média significou às atividades bancárias.

Surgiram ali os “bancheiri” no sentido moderno. Esses profissionais adiantavam e emprestavam dinheiro, sobretudo para empreendimentos marítimos de larga monta. Além disso, comprometiam-se a fazer pagamentos em nome de seus clientes, inclusive em outras cidades, por meio de seus correspondentes, ou seja, inventaram a letra de câmbio. Satisfizeram, com isso, as prementes necessidades de um comércio que, cada vez mais, aumentava o volume de pagamentos internacionais, necessitava ver-se menos vulnerável às flutuações de câmbio e livre de dificuldades para trocar ou transportar dinheiro em espécie. Fundou-se ali a raiz do título de crédito como hoje o conhecemos.<sup>25</sup>

---

the spot by means of orders to transfer and by set off, and through their agents and correspondents abroad they made payments in other towns; that is to say, they drew up bills of Exchange. These functions enabled the Genoese bankers to fulfil the pressing needs of commerce.” ORSINGHER, 1967, p. 11.

<sup>24</sup> ORSINGHER, 1967, p. 11-12.

<sup>25</sup> ORSINGHER, 1967, p. 11-15.

Como se vê, está no surgimento de empreendimentos que exigiam investimentos de grande monta – como as cruzadas – e no florescimento de atividades comerciais complexas, sofisticadas e internacionalizadas a origem dos títulos de crédito. A necessidade de agilizar as operações de crédito dos grandes comerciantes exigiu formas de circulação de dinheiro desprendidas da presença física não só da moeda, como do próprio comerciante. Logo, não foi o medo de transportar dinheiro em espécie pelas estradas de uma Europa povoada por riscos e assaltantes o que levou à criação dos títulos de crédito. Essa explicação, comum na doutrina, é floreada por romantismo, mas incapaz de explicar toda a evolução da moeda e do sistema bancário, financeiro e de crédito que está por traz da letra de câmbio e demais títulos de crédito.<sup>26</sup> AMADEI apresenta como marcos históricos do protesto o norte da Itália (marco geográfico) e o fim da Idade Média (marco temporal) e esclarece que:

A Itália, no final da Idade Média, salientou Pietro Bonfante, era a “senhora do comércio no Mediterrâneo e do comércio de terra firme nos três antigos continentes...” Lá estava o germe da revolução comercial, que exigia a transformação das instituições econômicas – da rigidez imobiliária para a flexibilidade mobiliária –, mas também reclamava segurança jurídica e proteção ao adquirente de boa-fé, em favor da dinâmica comercial. Lá, o embrião da construção jurídica do instituto dos títulos de crédito, sem os quais, nas palavras de Túlio Ascarelli, “a vida econômica moderna seria incompreensível”.<sup>27</sup>

COSTA divide em quatro períodos a evolução da letra de câmbio e dos títulos de crédito. O primeiro, o período italiano, foca o potencial de troca da letra de câmbio, ou seja, seu uso como “contrato de câmbio”. O segundo, período francês, enfatiza o potencial da letra de câmbio como instrumento de pagamento. O terceiro, período alemão, coroa os títulos de crédito com as dimensões hoje dadas a eles – de direito próprio, abstrato e independente de uma relação causal. O quarto período é o período moderno, no qual foi feita a uniformização das regras referentes aos títulos de crédito por meio da Lei Uniforme de Genebra e a consolidação do uso da nota promissória.

---

<sup>26</sup> Relacionar o surgimento dos títulos de crédito à evolução do comércio e das operações bancárias, na visão da autora, é mais lógico que dar a explicação comumente encontrada na doutrina de que os títulos de crédito surgiram para evitar que os comerciantes transportassem valores ou pura e simplesmente para fazer o câmbio de diferentes moedas. Como visto neste histórico, o câmbio de moedas foi uma das primeiras e mais rudimentares operações monetárias da história, estando presente já na Grécia Antiga. Todavia, essa é a explicação dada por renomados autores, como COSTA, 2007, p. 6-9.

<sup>27</sup> AMADEI, 2004, p. 72.

Esse mesmo autor aponta o que hoje já está evidente: que na contemporaneidade, os títulos de crédito caminham para novos rumos, devido ao uso dos títulos eletrônicos e das assinaturas digitais.<sup>28</sup> O ocaso da cartularidade e os novos rumos que isso tem causado para o futuro dos títulos de crédito têm sido apontados por autores como FERNANDES, que propõem uma releitura dos princípios dos títulos de crédito.<sup>29</sup>

### **1.1.3 Evolução do protesto no Brasil – uma breve apresentação da história do protesto na legislação brasileira**

A palavra “crédito” deriva do latim “credere”, crença, confiança. Os títulos de crédito, sem dúvida, são um instrumento baseado na confiança no recebimento postergado do pagamento. E, onde há crédito, há crise do crédito. Se a confiança na circulação de crédito e nos pagamentos futuros propiciou agilidade e circulação de riquezas, propiciou também o inadimplemento – seja por má-fé, seja por mau planejamento dos negócios ou mesmo oscilações de mercado.

E onde há crise do crédito, há credores buscando maneiras de receber seus valores. Essa busca pelo recebimento de valores abrange as mais diversas formas. Se hoje temos a intervenção do Estado, o qual exerce medidas constritivas sobre o patrimônio do devedor – tais como a penhora, o arresto e o sequestro –, no passado, credores tinham até mesmo poder sobre o corpo do devedor – havia a prisão civil por dívidas e até a escravidão, a morte ou o esquartejamento dos corpos dos devedores poderiam ser exigidos pelos credores como forma de pagamento durante o direito arcaico e mesmo durante o direito romano.<sup>30</sup>

No momento do inadimplemento, credores e devedores se veem em situação de conflito. O mais provável é que ambos planejem os riscos da relação de crédito e do seu descumprimento – isso interfere nas garantias dadas, nas taxas de juros, nas

---

<sup>28</sup> COSTA, 2007, p. 3-16.

<sup>29</sup> FERNANDES, 2009.

<sup>30</sup> Nesse sentido, veja-se PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 114.

Veja-se, também, BELLATO; MADRID, 2008. Segundo os autores, “no período do Direito Arcaico, de acordo com Alexandre Sturion Paula (2008, p. 1), caso o devedor não cumprisse sua obrigação perante o credor, à execução fazia-se (*sic*) na pessoa do devedor, podendo, neste caso, configurar a escravidão ou morte do próprio devedor como forma de pagamento. Neste período, o devedor podia ser vendido pelo credor para fora da cidade ou ele poderia ser até esquartejado, pois a execução era pessoal, ou seja, recaía na pessoa do devedor e não sobre o seu patrimônio.” Isso se manteve mesmo durante parte do Direito Romano.

condições de pagamento. E o conjunto desses fatores, sem dúvida, funcionará para ambas as partes como elemento de incentivo ao cumprimento ou ao descumprimento das obrigações.

Os credores precisam provar que cumpriram sua parte nas obrigações e que estão sendo diligentes em buscar o adimplemento. Já os devedores precisam provar que não receberam o combinado ou obter mais prazo para cumprir suas obrigações, caso não tenham como saldá-las.

Nesse contexto, surge o protesto de títulos como uma solução salutar para o conflito. Uma solução que, desde o início, teve intervenção de autoridades públicas para dar fé e forma para o ato. Uma solução que não apelava para medidas drásticas – como prisão ou extirpação de pele e membros – e que, ao mesmo tempo, servia para trazer transparência ao mercado de crédito e suas reais condições, por meio da publicidade dada sobre o inadimplemento. Nas palavras de AMADEI, “cresceu o protesto, na agonia da cártula, na crise de seu pagamento, na anormalidade cambial, na ‘patologia’ da letra de câmbio”.<sup>31</sup> E veio como forma de sanar a patologia do inadimplemento.

“Protestar” vem do latim, “protestere”, que significa “declarar em público, testemunhar”. A partícula “pro-” significa “à frente”, e “testar” deriva de “tetis”, testemunha.<sup>32</sup> Logo, “protestar” é tornar algo público perante testemunhas.

SANTOS ressalta que o uso de uma autoridade, tal como o notário, para intervir tanto na constituição quanto no descumprimento de uma obrigação remonta ao direito romano e já servia para assegurar direitos e formar prova. Todavia, o termo “protesto” difundiu-se no século XIV, juntamente com o maior uso da letra de câmbio. Os primeiros protestos de que se tem notícia são em Pisa, no ano de 1335, e na França, no ano de 1345.<sup>33</sup>

Na Idade Média, o ato era regido pelos usos comerciais e não havia um procedimento específico a ser seguido. Percebe-se como elemento comum, porém, desde o início, o uso do trabalho dos notários e a busca de três elementos: 1. rigor para

---

<sup>31</sup> AMADEI, 2004, p. 73.

<sup>32</sup> Disponível em: <[origemdapalavra.com.br/palavras/protestar](http://origemdapalavra.com.br/palavras/protestar)>. Acesso em: 20 ago. 2013.

<sup>33</sup> SANTOS, 2012, p. 22-33. O levantamento histórico referente ao protesto e à legislação brasileira sobre protesto apresentada neste trabalho baseou-se no levantamento feito por este autor.

formar a prova de que o credor diligenciou para receber; 2. cuidado em encontrar o devedor, por meio de diligências que garantam sua localização; 3. publicidade do ato por meio da divulgação dos nomes dos devedores protestados e dos valores devidos, por meio de listas de amplo acesso ao público.

A prática mostrou-se útil, pois não só se alastrou por vários países, como chegou aos dias atuais com grande importância. O protesto de dívidas não é exclusividade brasileira. Existe em vários países, como Estados Unidos, Inglaterra, Espanha, França, Portugal, Itália, Argentina, e outros.

SANTOS fez um importante estudo sobre a história do protesto no Brasil e no mundo.<sup>34</sup> Segundo esse autor, no Brasil, a primeira lei sobre o assunto é o Alvará de 19 de outubro de 1789, o qual previa a denúncia do protesto, mas não sua retirada. Em 1793, o Alvará de 16 de janeiro previu o protesto de letras de câmbio e notas promissórias. Quase trinta anos depois, a Lei de 15 de novembro de 1827 previu, expressamente, o ato como competência dos tabeliães do império e regularizou o livro especial de ponto e de protesto de letras comerciais, estabelecendo a diferença entre o apontamento e a lavratura do protesto.

Esse mesmo autor<sup>35</sup> menciona o Projeto de Lei de 16 de junho de 1838, de Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho. Embora não tenha virado lei, esse projeto foi importante por ter sido o primeiro a prever a criação dos ofícios de tabelião de protesto para todos os municípios. Esses ofícios organizariam uma lista alfabética de nomes dos devedores, a qual seria colocada à disposição de todos os interessados, ou seja, a publicidade das informações já estava prevista. Na justificativa do projeto, os autores diziam ter por objetivo estabelecer a confiança, “mãe do comércio”, e previam que a ausência de averbação da quitação funcionaria como presunção do não pagamento. O projeto não chegou a ser convertido em lei, mas já trazia muito da essência do protesto de hoje.

O Código Comercial de 1850 (Lei 556, de 25 de junho de 1850) prevê o protesto e menciona os escrivães com competência para o protesto.<sup>36</sup> Onde não houvesse escrivães com essa competência adicional, o protesto caberia ao tabelião ou a qualquer

---

<sup>34</sup> SANTOS, 2012, p. 72-125.

<sup>35</sup> SANTOS, 2012, p. 77.

<sup>36</sup> V. art. 371 e seguintes. V. art. 405 a 414 da mencionada lei.

outro escrivão com fé pública. Tanto o apontamento quanto a escrituração possuíam livros próprios, e a intimação por edital e sua publicação em jornal também foram previstas (art. 409 e 411). Burocrático, o procedimento parecia não compreender ainda a abrangência da fé pública do tabelião e exigia que o registro lavrado fosse assinado não apenas pelo tabelião, como também pelo apresentante do título e por duas testemunhas presenciais (art. 406, itens 5 e 6).

Segundo SANTOS<sup>37</sup>, a vinda dos imigrantes para o Brasil proporcionou o aumento populacional e da quantidade de protestos. Foram, então, criados os primeiros ofícios privativos de protesto no Rio de Janeiro e em São Paulo, por meio do Decreto 135, de 10 de janeiro de 1890, e do Decreto 199, de 6 de junho de 1891, respectivamente.

Em 1890, o Decreto 917 regulamentou a falência no Brasil e, para SANTOS<sup>38</sup>, funcionou como “o marco inicial da fase de desenvolvimento do protesto no Brasil, (pois) previu a necessidade do ato para comprovação da impontualidade”.<sup>39</sup> Esse mesmo decreto criou o hoje já extinto livro especial de protesto para fim falimentar e previu, como forma de publicidade das informações, o envio delas para o juiz do comércio e para o curador das massas falidas.

Esse decreto foi revogado pela Lei 859, de 16 de agosto de 1902. Esta manteve a exigência do protesto como meio probatório e, buscando dar maior abrangência à publicidade do ato, criou um livro especial organizado pelo nome dos devedores e contendo os dados essenciais do protesto. Esse livro era examinável por qualquer pessoa.

Em 1908, a Lei 2.024 tornou também o livro especial para fins falimentares examinável por terceiros e passou a ensejar falência de acordo com o valor das prestações ou da quantidade de contratos descumpridos. Nesse mesmo ano, o Decreto 2.044, de 31 de dezembro de 1908 (Lei Saraiva), revogou o capítulo XVI do Código Comercial e trouxe importante simplificação para o procedimento do protesto, pois deixou de exigir a assinatura do apresentante e das duas testemunhas presenciais e tirou do instrumento a “cláusula de cominação de perdas, danos, interesses e despesas

---

<sup>37</sup> SANTOS, 2012, p. 60 a 82.

<sup>38</sup> SANTOS, 2012, p. 60 a 82.

<sup>39</sup> SANTOS, 2012, p. 81.

legais contra todos os obrigados”. Essa cláusula era desnecessária, uma vez que tais consequências são decorrentes de todo descumprimento de obrigações.

Outras importantes inovações da Lei Saraiva foram a previsão do protesto por indicação ou pela apresentação de outro exemplar, no caso de recusa na devolução do título (art. 31) e a autorização para que o mero detentor do título pudesse tomar as providências necessárias para o protesto (art. 41).

Na década de 1920, surgiram no Brasil as primeiras “agências de informação” sobre o crédito, as quais usavam as certidões dos Tabelionatos de Protesto para divulgação de informações sobre os comerciantes e análise de riscos do mercado, situação que perdura até hoje.

Em 1929, o Decreto 5.746, de 9 de dezembro, praticamente reproduziu a lei anterior no que tocava ao protesto. O Decreto 2.044/08 foi, em parte, revogado pela Lei Uniforme de Genebra, inserida definitivamente no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 57.663, de 24 de janeiro de 1966. Hoje esses são os dois principais institutos que regem os títulos de crédito no Brasil. São complementados pelas leis específicas dos outros títulos, por espécie.

O Código Civil de 1916, por sua vez, trouxe para o direito comum a possibilidade de se usar o protesto para provar o inadimplemento de obrigação líquida e positiva, quando estas não tivessem prazo estipulado para seu cumprimento. Positivas são as obrigações de dar e de fazer.<sup>40</sup>

O Código de Processo Civil de 1939 simplificou o procedimento do protesto no Brasil. Isso porque extinguiu a necessidade de apresentação do título original ao devedor e permitiu a intimação só por carta – entregue em mãos ou por aviso de recebimento (AR) – ou mesmo por meio da imprensa, se desconhecido o devedor ou quando este não fosse encontrado (art. 780). O Código de Processo Civil de 1973, nos art. 882 a 884, remeteu o protesto de títulos para a lei especial, mas manteve a possibilidade de intimação só por AR ou por edital e tratou da interposição do

---

<sup>40</sup> Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916 (Código Civil de 1916), art. 960. O inadimplemento da obrigação, positiva e líquida, no seu termo, constitui de pleno direito em mora o devedor. Não havendo prazo assinado, começa ela desde a interpelação, notificação, ou protesto.

procedimento de dúvida no caso de o tabelião não aceitar o protesto de determinado título.<sup>41</sup>

Em 1945, o Decreto-Lei 7.661, o qual disciplinou a falência, manteve, no art. 10, a previsão do protesto especial para fins falimentares,<sup>42</sup> com a finalidade de provar a insolvência jurídica do devedor, baseando-se na impontualidade do pagamento das suas dívidas. Esse tipo de protesto continuou a ser previsto na Lei 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, mas passou-se a estipular um valor mínimo para o pedido de falência fundado no não pagamento de títulos protestados: no mínimo 40 salários mínimos são exigidos para que se possa pleitear a falência (art. 94, I).<sup>43</sup> Essa lei traz diversos outros dispositivos sobre o protesto especial para fins falimentares, os quais mereceriam um tópico próprio, o que foge ao escopo do presente trabalho.

O Código Civil de 2002 também não pode deixar de ser mencionado, pois seu art. 202, III,<sup>44</sup> incluiu o protesto notarial como causa de interrupção da prescrição e, com isso, fez cair a súmula 153 do STF.<sup>45</sup> Frise-se que, embora o artigo use o termo “protesto cambial”, ele se refere a todos os tipos de protestos notariais. É essa a conclusão que se chega pela própria teleologia da norma, pois não faz sentido exigir-se procedimento judicial só para esse fim, se é possível desafogar o Judiciário usando-se o protesto notarial para alcançar o objetivo da interrupção da prescrição: provar a diligência e o interesse do credor na manutenção e tutela de seus direitos.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973, art. 882: “O protesto de títulos e contas judicialmente verificadas far-se-á nos casos e com observância da lei especial. Art. 883. O oficial intimará do protesto o devedor, por carta registrada ou entregando-lhe em mãos o aviso. Parágrafo único. Far-se-á, por edital, a intimação: I – se o devedor não for encontrado na comarca; II – quando se tratar de pessoa desconhecida ou incerta. Art. 884. Se o oficial opuser dúvidas ou dificuldades à tomada do protesto ou à entrega do respectivo instrumento, poderá a parte reclamar ao juiz. Ouvido o oficial, o juiz proferirá sentença, que será transcrita no instrumento.” (Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973). Segundo MACHADO (2006, p. 1482), em comentário ao art. 882 do CPC, “o protesto de títulos previsto por esse artigo e pelo subsequente não é processo cautelar nem procedimento de jurisdição voluntária (...). Trata-se, na verdade, de procedimento puramente administrativo, que se desenvolve perante o Cartório de Protestos (...).” (MACHADO, 2006, p. 1482)

<sup>42</sup> Esse protesto especial era previsto desde o Decreto 917, de 24 de outubro de 1890.

<sup>43</sup> Lei 11.101, de 9 de fevereiro de 1994, art. 94: “Será decretada a falência do devedor que: I – sem relevante razão de direito, não paga, no vencimento, obrigação líquida materializada em título ou títulos executivos protestados cuja soma ultrapasse o equivalente a 40 (quarenta) salários-mínimos na data do pedido de falência; (...).”

<sup>44</sup> Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, art. 202: “A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á: III – por protesto cambial.”

<sup>45</sup> Súmula 153, Supremo Tribunal Federal: Simples protesto cambiário não interrompe a prescrição.

<sup>46</sup> Nesse sentido, também EBERLE (2007, p. 123) e SANTOS (2012, p. 114), segundo o qual “a terminologia adotada pelo Código, qual seja, protesto cambial, tem relação com a denominação tradicionalmente utilizada para o ato

Além dessas normas, várias outras tratam do protesto no Brasil hoje. Cite-se como exemplo a legislação relativa às duplicatas (Lei 5.474, de 18 de julho de 1968), a lei de micro e pequenas empresas (Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006), a lei de mercado de capitais (Lei 4.728, de 14 de julho de 1965), a lei sobre os títulos de crédito imobiliário e cédula de crédito bancário (Lei 10.931, de 2 de agosto de 2004), a lei do cheque (Lei 7.357, de 2 de setembro de 1985), a lei que dispõe sobre os serviços notariais e registrais (Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994), entre outras.

Como se vê, longo é o percurso legislativo do instituto no Brasil. Em 1997, a Lei 9.492 foi feita especialmente para regulamentar os serviços de protesto. Além de prever detalhadamente os livros, prazos, requisitos de cada ato e as formas de arquivamento, essa lei trouxe importante inovação ao expressamente prever que o protesto não mais se restringia aos títulos de crédito: poderia abranger, também, outros documentos de dívida.

Isso, aliado ao fato de que o serviço encontra-se amplamente informatizado em todo o país, conectado ao sistema bancário, às agências de informação e, paulatinamente, sendo ocupado por bacharéis em direito aprovados em concurso público, fez com que o protesto passasse a ter outra importância além da mera prova do inadimplemento de uma obrigação estipulada em título de crédito. O protesto, no Brasil, tornou-se verdadeiro instrumento extrajudicial de resolução de lides creditícias. Tornou-se aliado da economia, ao garantir informações seguras sobre o inadimplemento e ao garantir aos credores mais de 70% de pagamento dos títulos cobrados. Como veremos nos próximos itens e nos capítulos seguintes, o protesto tornou-se importante instrumento jurídico e econômico no Brasil para garantir certeza do adimplemento, para substituir o uso do Judiciário na cobrança de débitos e para assegurar crédito seguro e mais barato.

---

notarial, para distinguir o ato das outras espécies de protesto, como o judicial". Em sentido contrário, GONTIJO, Vinícius José Marques, 2011, p. 265-278.

## 1.2 Conceito de protesto e sua abrangência para além dos títulos de crédito

### 1.2.1 Conceito clássico de protesto e características do ato

A Lei 9.492/97, em seu art. 1º, conceitua protesto como o “ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento da obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida”. Esse conceito já traz, em si, uma das mais difundidas funções do protesto: servir como prova. Prova da diligência do credor em buscar o cumprimento da obrigação. Prova revestida de fé pública, pois produzida por meio de agente público delegado, competente para o ato e com função de dotar os atos jurídicos por ele praticados de autenticidade, publicidade, segurança e eficácia (Lei 8.935/94, art. 1º).<sup>47</sup>

AMADEI define o protesto da seguinte maneira: “Protesto de títulos, pois, é afirmação solene em ato público formado por Notário, com finalidade eminente de provar, com segurança jurídica, uma ‘situação cambiária insatisfeita’”, seja ela a falta de aceite ou de pagamento.<sup>48</sup> Todavia, não só não podemos restringir o escopo probatório do protesto às obrigações cambiárias – é a própria lei que expressa e genericamente fala em “títulos e outros documentos de dívida” – como temos que admitir que essa prova não é tão abrangente como diz o artigo 1º da Lei 9.492/97. Isso porque, conforme muito bem relembra COSTA, o protesto é prova insubstituível e absoluta da apresentação do título ou do documento de dívida. Quanto ao inadimplemento e descumprimento das obrigações, o protesto constitui prova relativa, pois é necessário averiguar a existência, a validade da obrigação e mesmo se ocorreu

---

<sup>47</sup> Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994, art. 1º: “Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.”

<sup>48</sup> AMADEI, 2004, p. 75. Embora conciso, esse conceito de AMADEI está em desacordo com a própria lei, pois desconsidera que o protesto serve para provar a apresentação para pagamento de outros documentos de dívida, não apenas as cambiais, i.e., aquelas advindas de títulos de crédito. Esse conceito poderia estar de acordo com o ordenamento prévio à Lei 9.492/97, tal como demonstra o conceito de FRANCIULLI NETTO (1977), elaborado ainda na década de 1970 e que se referia exclusivamente ao “protesto cambiário”: “Protesto cambiário é o procedimento oficial e solene de transcrição literal, a requerimento do portador, que comprova publicamente a total ou parcial recusa do obrigado principal, uma vez intimado, em cumprir a promessa contida no título de crédito, constituindo-se em requisito necessário para o exercício ou salvaguarda de direitos contra os obrigados regressivos e, se a lei o exigir, em pressuposto processual.” (FRANCIULLI NETTO, 1977, p. 29-36 .

ou não o seu cumprimento – todos esses são fatos que permitem a produção de prova em contrário.<sup>49</sup>

O ato pode ser considerado ato jurídico em sentido estrito, público, formal, solene e misto (notarial e registral).<sup>50</sup> É ato jurídico em sentido estrito, pois seus efeitos são preordenados pela lei, não podendo as partes criar outros efeitos. É ato público, pois o serviço prestado pelo Tabelião tem natureza pública. Formal porque a lei determina qual forma ele terá, sendo tudo previsto nos artigos 20 a 23 da Lei 9.492/97. É solene porque decorre de uma série de atos preordenados previstos em lei e que culminarão no protesto – qualificação, protocolização, intimação, etc. É misto, pois carrega natureza notarial (o tabelião recebe a vontade das partes e garante-lhe autenticidade, publicidade, segurança e eficácia jurídica) e registral (é lavrado registro de protesto ao qual é dada ampla publicidade).<sup>51</sup>

No próximo item será visto por que o protesto se aplica a outros documentos de dívida além dos títulos de crédito. Além disso, no correr do presente trabalho, ficará evidente que o protesto adquiriu no direito brasileiro relevância que não se restringe apenas ao seu caráter probatório. A lei já dota o protesto de diversas outras funções – tal como a interrupção da prescrição –, e o instituto tornou-se verdadeiro instrumento de recuperação de crédito e de solução extrajudicial de conflitos relacionados ao crédito.

Mas, antes de propor um novo conceito de protesto que seja mais abrangente e adequado à importância do instituto nos dias de hoje, é necessário finalizar o presente item com um conceito clássico do protesto e de suas principais características. Sendo assim, pode-se dizer que o protesto é um ato jurídico público, formal e solene, por meio

---

<sup>49</sup> COSTA, 2007, p. 227. AMADEI (2004, p. 76) cita outros autores que seguem essa mesma posição de COSTA (2007, p. 227): Carvalho de Mendonça, Wilson de Souza Campos Batalha e Nelson Abrão.

<sup>50</sup> BUENO, 2011, p. 21.

<sup>51</sup> BUENO, 2011, p. 21. AMADEI (2004, p. 89) também defende que o protesto tenha natureza mista, notarial e registral: “(...) sob o ângulo do direito notarial e registrário apresenta-se intrincada questão, ou seja, saber se o ato oficial extrajudicial do protesto é notarial, de registro ou misto: a) segundo a tradição do instituto é ato notarial (daí até a denominação “Tabelião de Protesto” – não “Oficial Registrador”), porque o Tabelião é terceiro (testemunha qualificada) em condições de testificar (comprovar), com o sinal da fé pública, o protesto que o portador do título (o primeiro) faz em relação ao devedor (o segundo); assim, o Tabelião viabiliza, testifica e instrumenta publicamente o protesto e, neste sentido, pela tradição do instituto, é ato notarial.” (AMADEI, 2004, p. 89) FRANCIULLI NETTO (1977) também entende que “é a vontade do portador que determina a conservação ou extinção de direitos e obrigações cambiários. O protesto ou não protesto é o veículo probatório da revelação de dita vontade.” (FRANCIULLI NETTO, 1977, p. 29-36. Em sentido oposto tem-se SANTOS (2012, p. 7-11), para o qual o protesto tem natureza notarial. (SANTOS, 2012, p. 7-11)

do qual se prova de modo absoluto a apresentação de um documento de dívida para aceite ou para pagamento, faz-se prova, de modo relativo, do inadimplemento de obrigação decorrente desse documento de dívida (seja pagamento, aceite ou devolução) e por meio do qual se obtêm finalidades especiais previstas na lei, tal como a presunção de insolvência decorrente do protesto para fins falimentares, ou a formação de um título executivo, como no caso dos contratos de câmbio.<sup>52</sup>

### 1.2.2 Definição de “outros documentos de dívida”

O art. 1º da Lei 9.492/94 tem como mérito ter expressamente previsto o protesto de “títulos e outros documentos de dívida” e, com isso, aumentado a abrangência do protesto para além dos títulos de crédito. A novidade causou polêmica na doutrina e, basicamente, pode-se falar que três principais correntes surgiram.

A primeira corrente prende-se ao passado do protesto, sempre atrelado aos títulos de crédito. Sendo assim, entende que apenas os títulos de crédito podem ser levados a protesto e que a expressão “outros documentos de dívida” refere-se ao protesto especial para fins falimentares, o qual, por expressa previsão da legislação falimentar, poderia abranger outras obrigações inadimplidas, além das corporificadas em títulos de crédito. Sendo assim, só caberia o protesto de títulos cambiais ou cambiariformes e dos créditos aptos a fundamentar o protesto falimentar.<sup>53</sup>

Essa corrente já foi adotada pela Corregedoria de São Paulo, mas cedeu espaço, pouco a pouco, a um entendimento mais abrangente. Isso porque essa corrente cinge a Lei 9.492/97 às leis anteriores de falência, restringe a função do protesto à mera prova de impontualidade **cambial** e está em desacordo com o próprio ordenamento jurídico. Afinal, mesmo antes da Lei 9.492/97, era previsto o protesto de documentos outros que não apenas os títulos de crédito ou o protesto especial falimentar.

EBERLE, em importante trabalho sobre o tema, relembra o protesto do contrato de câmbio, previsto no art. 75 da Lei de Mercado de Capitais (Lei 4.728, de 14 de julho

---

<sup>52</sup> As várias funções do protesto serão vistas em detalhe no item a elas dedicado.

<sup>53</sup> EBERLE, 2007, p. 117-143 . A leitura desse artigo elucida muito bem quais são as três correntes sobre a abrangência do conceito de “outros documentos de dívida” e foi o principal trabalho usado como base deste item da presente dissertação.

de 1965) – o qual serve para transformar o contrato de câmbio em título executivo – e o protesto de duplicata por indicação, o qual, segundo a autora, não é feito, “a rigor, sobre um título de crédito, mas sim sobre documentos e declarações pertinentes à relação obrigacional subjacente ao título, isto é, ao vínculo causal que permitira o próprio saque da duplicata”.<sup>54</sup>

Essa primeira corrente caiu em completa obsolescência frente às novas funções que o protesto tem no próprio ordenamento brasileiro, tais como a de interromper a prescrição (art. 202, III, Código Civil/2002) e a de marcar o início da contagem de juros (art. 40 da Lei 9.492/97).

A segunda corrente, mais abrangente, entende que, além dos títulos de crédito, também as obrigações expressas em **títulos executivos** judiciais ou extrajudiciais, desde que referentes a obrigações líquidas, certas e exigíveis, são passíveis de protesto. Ou seja, para ser levado a protesto, o documento deve expressar uma dívida dotada de certeza, liquidez e exigibilidade e ser considerado, legalmente, como um título executivo. Frise-se o “legalmente”, pois, para essa corrente, é necessário que a dívida esteja materializada em um título que a lei considere executivo, tal como ocorre no art. 585 e art. 475-N, ambos do Código de Processo Civil (CPC).

Nesse sentido, tem-se a lição de Sérgio Luiz José Bueno:<sup>55</sup>

(...) tem predominado o pensamento *temperado*, atento aos objetivos do legislador que procurou dar ao procedimento do protesto nuances de instrumento eficaz de recuperação do crédito, sem, contudo, banalizá-lo. Embora sem esgotar as possibilidades de discussão, mas de forma apropriada em face da novidade apresentada, tem-se sustentado que é documento de dívida todo título executivo, seja judicial ou extrajudicial. (grifo acrescido)

EBERLE discorda desse posicionamento sob o argumento de que a lei não apresenta nenhuma restrição quanto ao fato de que os “outros documentos de dívida” tenham que ser títulos executivos previstos em lei. Para a autora, essa restrição não pode ser imposta pelo intérprete. Além disso, apresenta como argumento a Mensagem de Veto 461 oposta à Lei 10.931/2004, cujo art. 62 introduziria um parágrafo único ao

---

<sup>54</sup> EBERLE, 2007, p. 120-121.

<sup>55</sup> BUENO, 2011, p. 231.

art. 1º da Lei 9.492/97,<sup>56</sup> o qual traria um elenco exemplificativo de quais seriam os documentos de dívida abrangidos no *caput* do art. 1º da Lei de Protestos.<sup>57</sup> Nas razões do veto foi dito, expressamente, que esse tipo de previsão prestaria um desfavor, pois

A inclusão do dispositivo certamente se deu com a nobre intenção de facilitar o protesto de títulos, simplificando as transações comerciais. Contudo, a redação adotada apresenta deficiências que geram resultados opostos ao pretendido.

Com efeito o *caput* (do art. 1º da Lei 9.492/97) fala genericamente em “obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida”, o que permite levar a protesto praticamente todo tipo de “documento de dívida”. Contudo, a proposta inclui parágrafo único contendo rol de documentos sujeitos a protesto que poderá ser interpretado como exaustivo. A questão é que diversos tipos de documentos estão excluídos do novo parágrafo, o que trará insegurança jurídica.<sup>58</sup>

Como se vê, não é a intenção do legislador restringir. Não podem, portanto, os intérpretes fazer isso. E, com base nesse entendimento, surge a terceira corrente, defendida, entre outros, por EBERLE<sup>59</sup> e por SANTOS<sup>60</sup>: a de que a expressão “outros documentos de dívida” deve ser interpretada de forma ampla e aberta, em termos genéricos, não podendo ser indevidamente reduzida por critérios inexistentes em lei. Mas quais seriam, então, os títulos protestáveis?

Para essa corrente, o protesto estará franqueado para os documentos que representem dívidas pecuniárias dotadas de “certo limiar de certeza, liquidez e exigibilidade”,<sup>61</sup> sendo desnecessário que a lei a considere o documento de dívida um título executivo judicial ou extrajudicial: basta que a dívida seja líquida, certa e exigível.

---

<sup>56</sup> EBERLE, 2007, p. 123-124.

<sup>57</sup> Lei 10.931, de 2 de agosto de 2004, art. 62 (vetado) – Visava a incluir parágrafo único ao art. 1º da Lei 9.492/97, com os seguintes termos: “Para os efeitos desta Lei, serão admitidos, além dos títulos e documentos de dívida cujo protesto esteja previsto em lei, os títulos executivos extrajudiciais, os títulos ou documentos de dívida cujo protesto esteja previsto em lei, os títulos executivos extrajudiciais, os títulos ou documentos cuja dívida esteja sujeita a cobrança pelo procedimento sumário, inclusive quando emitidos sob forma de documento eletrônico ou decorrentes de processo de conversão eletrônica, efetuada pelo credor mediante autorização expressa do devedor.” Como se vê, o rol já era bem abrangente, e a mensagem de veto quis que nenhuma restrição fosse imposta sequer por meio de interpretação que não o entendesse meramente exemplificativo.

<sup>58</sup> BRASIL. Lei 10.931, de 2 de agosto de 2004.

<sup>59</sup> EBERLE, 2007, p. 124 *et seq.*

<sup>60</sup> SANTOS, 2012, p. 169-170.

<sup>61</sup> SANTOS, 2012, p. 137.

Segundo ROSA JR., “parece-nos inudividioso que qualquer documento que traduza assunção de obrigação líquida, a prazo certo, exigível, vencida e não cumprida, pode ser objeto de protesto, inclusive contratos”.<sup>62</sup>

SANTOS<sup>63</sup> entende que:

Pode-se conceituar como “documento de dívida”, para fins de protesto notarial, a prova literal de dívida revestida das formalidades legais, representativa de obrigação positiva e líquida, ou seja, aquela certa quanto à sua existência e determinada quanto ao seu objeto. Exige-se, além disso, o decurso de eventual termo previsto para cumprimento da obrigação.

Sobre os requisitos de certeza, liquidez e exigibilidade, vale citar ARAKEM DE ASSIS.<sup>64</sup>

(...) cabe precisar as noções de certeza, de liquidez e de exigibilidade. Extremando-as, Carnelutti asseverou, egregiamente, que o título é certo quando não há dúvida acerca da sua existência; líquido, quando inexiste suspeita concernente ao seu objeto; e exigível, quando não se levantam objeções sobre sua atualidade.

No mesmo sentido, tem-se a lição de BUENO, o qual esclarece que:

Certeza é o atributo segundo o qual a obrigação é certa quanto à sua existência. Líquida é a obrigação cujo valor é determinado ou determinável mediante cálculos aritméticos. A dívida é exigível quando se implementou o termo (vencimento por data ou prazo) ou a condição (evento futuro e incerto) nele previstos.<sup>65</sup>

Em suma, resume-se a discussão a não se confundir a exigibilidade de uma obrigação com sua executividade: a **exigibilidade** é característica da obrigação já vencida ou cuja condição já se implementou; a **executividade**, por sua vez, é um atributo que a lei dá a determinados tipos de dívida, facilitando seu trâmite no Judiciário por meio do acesso direto ao processo de execução, se a obrigação, além de exigível, estiver consubstanciada em um título executivo.

---

<sup>62</sup> ROSA JR., 2011.

<sup>63</sup> SANTOS, 2012, p. 169. Esse mesmo autor, conjugando os art. 202, III; 397, parágrafo único, ambos do Código Civil de 2002 aos art. 1º e 40, ambos da Lei 9.492/97, defende que “enquanto nas obrigações a termo o protesto prova a inadimplência (Lei nº 9.492/1997, art. 1º) e interrompe a prescrição (Código Civil, art. 202, inciso III), nas obrigações sem termo o ato serve, ainda, para constituir o devedor em mora (Código Civil, art. 397, parágrafo único) e definir o início da incidência de juros, taxas e atualizações monetárias sobre o valor da obrigação contida no título ou documento de dívida protestado (Lei nº 9492/1997, art. 40).”

<sup>64</sup> ASSIS, 2007.

<sup>65</sup> BUENO, 2011, p. 233

Essa diferenciação, como bem salienta EBERLE, consta expressamente no art. 580 do Código de Processo Civil, o qual prevê: “A execução pode ser instaurada caso o devedor não satisfaça a obrigação certa, líquida e exigível, consubstanciada em título executivo.”<sup>66</sup> Para aclarar a discussão, essa autora cita o exemplo de um contrato particular – o qual pode ou não ser um título executivo, caso tenha ou não a assinatura das duas testemunhas (art. 585, II, CPC).

Caso esse contrato verse sobre obrigação líquida e vencida, ele será exigível, indiferentemente da participação de testemunhas. Porém, só terá executividade se apresentar as duas assinaturas. A exigibilidade decorrerá do vencimento e da liquidez. Já a executividade decorrerá do preenchimento do requisito legal previsto em lei: a assinatura de duas testemunhas.

Resumindo a posição da terceira corrente, para o protesto, bastam a certeza, a liquidez e a exigibilidade. Não importa a executividade. Em ambas as hipóteses o título será protestável, desde que ele represente uma obrigação pecuniária, pois o escopo do protesto restringe-se ao recebimento de valores expressos em moeda.

A terceira corrente apresenta-se como a melhor solução para a proposta apresentada pelo presente trabalho: reconhecer o protesto como um mecanismo importante de extrajudicialização dos conflitos creditícios.

Ora, sendo o protesto meio de interromper a prescrição extrajudicialmente e de provar a diligência do credor ao buscar o recebimento de uma dívida pecuniariamente representável, não há porque o protesto ser negado ao credor por faltar a participação de testemunhas: basta a assinatura do devedor no contrato.

Além disso, a partir dos próximos itens, será trabalhado como o alargamento do conceito de protesto e o reconhecimento legislativo e doutrinário de uma maior abrangência do instituto pode favorecer o Brasil, fornecendo um mecanismo extrajudicial de estímulo ao regular cumprimento das obrigações, desafogando o Judiciário e favorecendo um ambiente comercial mais seguro e, portanto, com situações mais favoráveis ao crédito.

---

<sup>66</sup> EBERLE, 2007, p. 140.

### **1.3. Protesto: funções legais; funções econômicas e sociais na análise e recuperação de crédito; apresentação de um conceito alargado de protesto que o reconheça como mecanismo extrajudicial de solução de conflitos**

O reconhecimento de que o protesto deve abranger “outros documentos de dívida” já vem ocorrendo na própria lei. Em 2012, a Lei 12.767 introduziu um parágrafo único no art. 1º da Lei de Protesto (Lei 9.492/97), no qual autorizou o protesto de certidões da dívida ativa. Com isso, conforme será visto no Capítulo 3, deu vazão para que 25 milhões de execuções fiscais – o que correspondia em 2012 à metade do total de demandas judiciais do Brasil – encontrassem na via extrajudicial uma solução mais célere, mais efetiva e menos dispendiosa para contribuintes e para o fisco. O mais importante: começou a deslocar o Judiciário da função de cobrador de tributos, papel ao qual ele não pode ficar reduzido, mas que o está sitiando.

Encontrar solução para a cobrança do endividamento entre particulares é igualmente importante, e o reconhecimento do protesto como meio de cobrança de dívidas líquidas, certas e pecuniariamente avaliáveis é uma solução que está ao alcance do Brasil. Esse ponto será debatido no Capítulo 2.

Nesse momento, cumpre apresentar quais são as funções previstas em lei para o protesto e quais são as funções que o instituto foi ganhando em razão de seu uso reiterado e do seu reconhecimento social.

#### **1.3.1 Funções do protesto previstas no ordenamento brasileiro**

As seguintes funções podem ser encontradas em lei e são unanimemente reconhecidas pela doutrina e pela jurisprudência pátrias:

1. Provar de modo absoluto a apresentação do título ou documento de dívida pelo devedor, comprovando com fé pública que este foi diligente ao buscar o aceite, a devolução ou o pagamento (art. 1º, Lei 9.492/1997);
2. Provar de modo relativo o inadimplemento, pois a existência de dívida e seu descumprimento são passíveis de discussão e de prova em contrário (art. 1º, Lei 9.492/1997);

3. Assegurar o direito de regresso contra os co-obrigados pelo título e seus respectivos avalistas, quando o protesto for providenciado dentro do prazo legal (vide leis especiais sobre cada tipo de título de dívida);
4. Interromper a prescrição, permitindo ao credor recomeçar, uma única vez, a contagem do prazo para demandar seus direitos (art. 202, III, Lei 10.406/2002);
5. Marcar o início dos juros, taxas e atualizações monetárias sobre o valor da obrigação sem termo (art. 40, Lei 9.492/1997);
6. Constituir em mora o devedor nas obrigações sem termo (art. 397, Lei 10.406/2002);
7. Garantir acesso ao processo de execução no caso de contratos de câmbio (art. 75, *caput*, Lei 4.728/1965 – Lei do Mercado de Capitais);
8. Garantir ao credor de contratos de câmbio a diferença entre a taxa de câmbio da data do contrato e a data do pagamento efetivo, acrescida dos juros de mora (art. 75, parágrafo 1º, Lei 4.728/1965 – Lei do Mercado de Capitais);
9. Garantir acesso ao processo de execução ao credor de duplicatas sem aceite (art. 15, II, “a”, Lei 5.474/1968 – Lei de Duplicatas);
10. Formar a presunção de insolvência jurídica, fundamentando o pedido de decretação de falência do empresário e das sociedades empresárias (art. 94, I, Lei 11.101/2005);
11. Fixar o termo legal da falência, sendo este retrotraído até 90 dias do 1º protesto por falta de pagamento que não esteja cancelado (art. 99, II, Lei 11.101/2005);
12. Fornecer informações às entidades representativas da indústria e do comércio e às entidades vinculadas à proteção do crédito, sobre os protestos lavrados e cancelados (art. 29, *caput*, Lei 9.492/1997);
13. Fornecer informações, por meio de certidão, sobre a existência ou não de registros de protesto em nome de qualquer pessoa, desde que o nome seja vinculado ao número de um documento de identificação (art. 27, parágrafo 1º, Lei 9.492/1997). Essa informação é pública e usada como critério em muitos procedimentos licitatórios, em concursos públicos, na contratação de

financiamentos, de compra e venda de imóveis, na liberação de contas bancárias, etc. Algumas leis exigem essa certidão como requisito para a prática de certos atos jurídicos, tal como para o registro de parcelamento do solo urbano (art. 18, IV, a, Lei 6.766/1979).

Como se vê, a leitura da lei já permite depreender uma eficácia multifacetada do protesto: 1. probatória de apresentação e de descumprimento de obrigação pecuniária; 2. assecuratória de direitos (direito de regresso); 3. constitutiva de pressuposto processual para ações de execução e para pedido de falência; 4. constitutiva de banco de dados para análise de condições de crédito da indústria, do comércio e das entidades de proteção ao crédito; 5. certificar o preenchimento de requisito para a prática de determinados atos jurídicos.<sup>67</sup>

Mas, além dessas funções mencionadas na lei, o amplo uso do protesto no Brasil dotou-o de caráter saneador de litígios creditícios e de mecanismo de recuperação de crédito. Foi a percepção dessa função o que induziu ao uso do instituto para cobrança da dívida ativa das Fazendas Públicas. Foi isso que tornou o protesto verdadeiro aliado de credores e de devedores e do mercado de crédito, garantindo transações comerciais ágeis e mais seguras. Cumpre, portanto, falar das funções econômicas e sociais do protesto e seus reflexos na análise e recuperação do crédito.

### **1.3.2 Funções econômicas e sociais do protesto na análise e recuperação de crédito**

Quem acompanha o dia a dia dos Tabelionatos de Protesto percebe, com facilidade, que a importância desse instituto para a sociedade rompeu a esfera da mera formação de prova do inadimplemento de uma obrigação cambial: o protesto tornou-se verdadeiro mecanismo de proteção, de recebimento e de fomento do crédito.

Pode-se falar, portanto, em funções ampliadas do protesto que se projetam para além de sua função probatória e que se relacionam ao fato de que o protesto funciona

---

<sup>67</sup> Entendem-se como exemplos em que o protesto é requisito para a prática de determinados atos sua exigência para o registro de loteamento e para a participação em licitações ou em concursos públicos.

também “no campo de uma lide já presente, embora ainda não levada ao foro judicial”:<sup>68</sup> a não satisfação de uma obrigação creditícia.

Como visto, inicialmente o art. 1º da Lei 9.492/97 foi interpretado ainda sob forte influência da lógica dos títulos de crédito. Sendo assim, entendeu-se que a função de provar o inadimplemento por meio do protesto só faria sentido nas hipóteses em que essa prova fosse necessária para o exercício de um direito cambial – tal como o direito de regresso contra co-obrigados indiretos. Com o tempo, porém, sob influência dos resultados obtidos com o protesto de outros documentos de dívida, percebeu-se que o objetivo do credor, ao procurar o serviço de protesto, não era só testificar o inadimplemento, mas sim receber. E, dadas as consequências gravosas que a publicidade do protesto gera para o devedor inadimplente, o protesto converteu-se em importante e eficiente solução extrajudicial para a cobrança de dívidas.

Essa função ainda gera polêmica, e alguns chegam a dizer que seria um desvirtuamento de sua função primeira. Essa crítica decorre de uma compreensão limitada do serviço de protesto e arraigada nos títulos de crédito – incompatível com a evolução que o instituto sofreu no correr do tempo e que fez com que, às funções originais do protesto, outras fossem somadas, enriquecendo o instituto.

Todavia, cada vez mais a doutrina e a jurisprudência vêm reconhecendo o papel social que o serviço de protesto tem desempenhado na recuperação de crédito, na solução célere, barata e extrajudicial de conflitos creditícios e, também, sua função de diagnosticar a situação do mercado de crédito, de funcionar como termômetro não do inadimplemento, mas também do cumprimento das obrigações.

Nesse sentido, cite-se AMADEI (1998 e 2004), BUENO (2011), EBERLE (2007), SANTOS (2012) e SOUZA (2011).

Para EBERLE:

O alargamento do instituto do protesto favorece, ainda, o bom funcionamento do meio negocial. Com efeito, se desde há muito se cogita haver o protesto, se projetado para além de seus efeitos probatórios para, adicionalmente, se tornar elemento de constrição do crédito, hoje se tem por certo que este último papel, quando legitimamente manejado, cumpre importante função no âmbito

---

<sup>68</sup> AMADEI, 1998, p. 103-119

empresarial, fomentando maior responsabilidade na obtenção e manejo do crédito.<sup>69</sup>

O magistrado Vicente de Abreu Amadei, com precisão, esclarece que

(...) [o protesto] 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 morte dos títulos de crédito.<sup>70</sup>

BUENO reflete sobre as críticas que são feitas ao uso do protesto como mecanismo de recebimento de créditos. Esse autor relembra que o protesto “não é um castigo para o mau pagador, mas um caminho jurídico legítimo e eficaz para o credor, com o desafogo do Poder Judiciário. (...) Os procedimentos tendem à simplificação em prol da celeridade que dá efetividade ao direito subjetivo.”<sup>71</sup> Além disso, conforme será visto com mais detalhe no Capítulo 3, dedicado à análise econômica do protesto de certidão de dívida ativa, é evidente o reflexo da eficiente recuperação de crédito na economia do país.

O Brasil tem, nos serviços de protesto instalados em quase todos os municípios, um mecanismo institucional consolidado para assegurar o cumprimento de obrigações e para direcionar condutas, estimulando o adimplemento pontual de obrigações sem necessidade de intervenção judicial. Conseqüentemente, temos um mecanismo de proteção e de segurança para a circulação de riquezas e concessão de crédito, com evidentes reflexos nos custos do crédito, no spread bancário, na geração de empregos, no fechamento de novos negócios.

SANTOS<sup>72</sup> relembra que a maior parte dos títulos que chegam aos Tabelionatos de protesto no Brasil referem-se a relações interempresariais – e não a relações de consumo. A emissão de duplicatas, segundo esse autor, corresponde hoje a 12,5% de todo o crédito concedido a pessoas jurídicas no Brasil. A concessão desse crédito é

---

<sup>69</sup> EBERLE, 2007. p. 142.

<sup>70</sup> AMADEI, 2004, p. 74.

<sup>71</sup> BUENO, 2011, p.23.

<sup>72</sup> SANTOS, 2012, p. 184.

feita a juros baixos.<sup>73</sup> As instituições financeiras fazem custódia eletrônica desses títulos e contam com a conveniência do protesto por meio eletrônico, completamente informatizado, e com eficácia de 70% ou mais no recebimento dos créditos inadimplidos. Sem dúvida, a segurança do recebimento – célere, eficiente e a baixos custos – é incentivo para concessão dessas carteiras de crédito.

Não se esqueça, ainda, o importante auxílio que o protesto presta ao Judiciário, na medida em que o desafoga – assunto que será tratado com mais detalhes no Capítulo 2. As execuções fiscais, que em 2012 correspondiam a 50% do total de demandas em curso no Brasil, têm hoje no protesto verdadeira solução para não transformar o Judiciário em cobrador de tributos. Em São Paulo, a autorização expressa para o protesto de encargos condominiais diminuiu em 41,3% a quantidade de ações de cobrança dessa natureza entre julho de 2008 (data da entrada em vigor da lei) e julho de 2010 (data do levantamento).<sup>74</sup>

Não se deve esquecer, ainda, do caráter preventivo garantido pelas informações prestadas pelos serviços de protesto e que auxiliam na tomada de decisão quanto à concessão de crédito, criando verdadeiro histórico de bons e maus pagadores. Isso diminui o risco moral e a seleção adversa, fatores que interferem diretamente nas condições de negociação, conforme explicado no Capítulo 3. Está aí uma função profilática do protesto, antes mesmo da formação da lide creditícia.

Sendo assim, além das funções jurídicas do protesto previstas em lei, pode-se falar nas seguintes outras funções econômicas e sociais do instituto:

1. Funcionar como meio de constrição para o recebimento extrajudicial de créditos;

---

<sup>73</sup> Segundo SANTOS (2012, p. 184): “O Banco Central do Brasil divulga periodicamente as taxas de juros de operações de crédito. No levantamento abrangendo o período de 26 de outubro a 1º de novembro de 2011, por exemplo, foram arroladas sete instituições financeiras que estipularam, para a operação de desconto de duplicatas, taxas de juros mensais entre 1,11% e 1,94%.”

<sup>74</sup> *Apud* SANTOS (2012, p. 181): “Conforme reportagem do Jornal *Folha de S.Paulo*, publicada em 27 de julho de 2010, sobre a inadimplência nos condomínios edilícios. De acordo com o texto: ‘As ações de cobrança por falta de pagamento vêm caindo nos últimos anos em São Paulo. A redução foi de 25,6% na capital entre junho deste ano e igual mês de 2009, segundo levantamento da Secovi-SP (Sindicato da Habitação). Desde julho de 2008, quando entrou em vigor a lei estadual 13.160, que permite aos administradores protestar os devedores, a retração foi de 41,3%. A legislação é um dos principais fatores apontados por especialistas para essa mudança.’ Disponível em: <<http://qwww.folha.uol.com.br>>”.

2. Sanear conflitos de crédito já presentes, dada a alta adimplência dos débitos cobrados;
3. Servir como caminho jurídico legítimo e eficaz para o credor, desafogando o Judiciário e servindo de alternativa para os litígios judiciais;
4. Servir como parâmetro confiável para concessão de crédito, em decorrência das informações prestadas e da eficiência dos resultados;
5. Aumentar o volume de crédito fornecido, com redução de juros e de spread bancários;
6. Estimular a pontualidade no cumprimento das obrigações, servindo, portanto, de instrumento que estimula o direcionamento de condutas, em decorrência da certeza dos efeitos no caso de mora.

Esses efeitos serão vistos com mais detalhes nos próximos capítulos. No Capítulo 2, reflexões sobre a desjudicialização, a crise do Judiciário e os resultados do protesto em Minas Gerais deixarão evidente a importância do protesto como instituição extrajudicial de solução e prevenção de litígios. O Capítulo 3 apresentará análise econômica do protesto de certidões de dívida ativa e, com isso, aprofundará as ideias aqui apresentadas sobre a relevância econômica do instituto.

### **1.3.3 Conceito mais abrangente de protesto**

Visto isso, a fim de adequar o conceito de protesto a essas outras funções que, embora não previstas expressamente na lei, são exercidas pelo instituto, pode-se assim conceituar o protesto:

Protesto é um ato jurídico público, formal e solene, por meio do qual se prova de modo absoluto a apresentação de um documento de dívida para aceite ou para pagamento; faz-se prova, de modo relativo, do inadimplemento de obrigação decorrente desse documento de dívida (seja pagamento, aceite ou devolução); e por meio do qual se obtém finalidades especiais previstas na lei, tal como a presunção de insolvência decorrente do protesto para fins falimentares ou a formação de um título executivo, como no caso dos contratos de câmbio. O protesto é, ainda, forma extrajudicial institucionalizada de constrição e de recuperação de crédito, servindo como instrumento

de informação relativa ao crédito e de prevenção e solução de litígios que envolvam obrigações líquidas, certas, exigíveis e representáveis pecuniariamente.

Uma vez apresentado o protesto sob o ponto de vista histórico, conceitual e funcional, será feita, agora, a apresentação do instituto como solução extrajudicial de conflitos e dos resultados que hoje já são obtidos por meio do protesto.

## **2. Protesto de títulos e documentos de dívida como solução extrajudicial de conflitos creditícios**

*Os estudiosos do setor registraram seu ceticismo quanto aos mais amplos benefícios por vezes atribuídos a um sistema de justiça que funcione bem, mas não possuem qualquer dúvida sobre os custos impostos por um sistema que é patentemente disfuncional.<sup>75</sup>*

Neste capítulo serão apresentados dados sobre o Judiciário brasileiro e a evidente necessidade de se buscar alternativas extrajudiciais para a solução de conflitos. Com base na capacidade de recuperação do crédito por meio do instituto do protesto de dívidas, será comprovado como o Brasil já tem um importante mecanismo de desafogo do Judiciário e de socorro a credores e devedores. Defender-se-á, também, a proposição de que a legislação brasileira já reconhece o papel do instituto do protesto como instrumento de execução extrajudicial e que o Brasil tem, nos Tabelionatos de Protesto, sólida solução, em potencial, para adoção de um mecanismo que já se tornou praxe em vários países do mundo: a execução extrajudicial de dívidas – ou a extrajudicialização dos procedimentos executórios.

Os dados serão baseados, sobretudo, em dois documentos principais:

1. no relatório “Brasil: fazendo com que a justiça conte – medindo e aprimorando a Justiça no Brasil”, estudo concluído em 2004 pelo Banco Mundial com base nas estatísticas do Judiciário, do Ministério Público e das Procuradorias Federais e Estaduais brasileiras;
2. no “Levantamento Mineiro do Protesto Extrajudicial – Edição 2012”, o qual apresenta estudo estatístico da eficácia do instrumento de protesto no estado de Minas Gerais.

Quanto aos conceitos teóricos acerca da extrajudicialização de procedimentos, seguiu-se, sobretudo, a abrangente pesquisa feita por PEDROSO, TRINCÃO e DIAS, intitulado “Percurso da informalização e da desjudicialização – por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada)”.

---

<sup>75</sup> BANCO MUNDIAL, 2004, p. 22.

## 2.1. O enigma do Judiciário brasileiro: como pode estar em crise um Judiciário que recebe orçamento acima da média mundial, tem produtividade recorde e recursos tecnológicos avançados?

O relatório do Banco Mundial sobre o Judiciário brasileiro, concluído em 2004, classificou a situação brasileira como enigmática. Frente ao que o Brasil chama de “Crise do Judiciário”, buscou-se fazer um levantamento estatístico da carga de trabalho do Judiciário, do Ministério Público e das Advocacias Públicas. O objetivo era apresentar soluções baseadas no conteúdo da demanda, na capacidade de resposta, no tempo gasto para a solução dos conflitos e na efetividade da solução obtida – ou seja, apresentar sugestões baseadas em dados, e não no senso comum ou em impressões subjetivas sobre as causas da “Crise do Judiciário”.

O resultado, sob vários pontos de vista, é elogioso para o Judiciário brasileiro.<sup>76</sup> O orçamento público destinado para as instituições nucleares (Tribunais, Ministério Público e Procuradorias) foi considerado de razoável a generoso.<sup>77</sup> Confirmou-se que há substanciais investimentos em pessoal adicional, em equipamentos e em infraestrutura – o grau de automação e do uso de comunicações eletrônicas no Brasil foi considerado elevado para a América Latina e até mais avançado que o de alguns países industrializados.<sup>78</sup> Os salários foram considerados adequados, e a intervenção política sobre o Judiciário foi considerada reduzida, apontando independência funcional.<sup>79</sup>

Mas, acima de tudo, o Banco Mundial admirou-se com a altíssima produtividade dos juízes brasileiros, os quais sentenciam em número recorde, sobretudo em decorrência da “aplicação criativa de automação” e do uso de “técnicas inovadoras para resolver milhares de reclamações semelhantes”<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> BANCO MUNDIAL, 2004, p. 29.

<sup>77</sup> Os tribunais no Brasil recebem, segundo os pesquisadores do Banco Mundial, porcentagem generosa do orçamento total do setor público: até 4,3% no sistema federal e 7% no caso dos estados. Na América Latina todo o valor varia entre 2% e 3%. (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 37)

<sup>78</sup> BANCO MUNDIAL, 2004, p. 26. E, ainda: “Os ajuizamentos de ações *on-line* e as assinaturas digitais, inovações ainda em discussão em outros países, já são lugar-comum no Brasil, que está agora desenvolvendo experiências com audiências virtuais e procedimentos totalmente automatizados.” (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 37)

<sup>79</sup> BANCO MUNDIAL, 2004, p. 29.

<sup>80</sup> BANCO MUNDIAL, 2004, p. 29.

As medidas experimentais tomadas para expandir o acesso, diminuir a morosidade e os custos dos procedimentos também foram consideradas exemplos para outros países. Sobre os juizados especiais, percebeu-se que “sua criação veio permitir que os pobres e outros usuários potenciais, com reclamações menos significativas do ponto de vista financeiro, dispusessem de um meio de buscar reparação de uma forma mais direta e menos custosa”.<sup>81</sup>

O uso de mutirões, de movimentos em prol da conciliação, da negociação em reclamações de massa também foram apontados como fatores que garantem aos juízes brasileiros estar entre os que mais sentenciam por ano na América Latina e no mundo.<sup>82</sup> Esses dados tornam-se ainda mais relevantes quando se constata que o Brasil é o país que mais tem ações registradas por juiz e “que os juízes brasileiros conseguem dar conta dessa intensidade de produção, em um sistema que oferece as mais generosas oportunidades de recursos interlocutórios (antes da sentença final)”.<sup>83</sup>

A questão é até que ponto essa produtividade ainda pode ser aumentada e por que ela se mostra sempre insuficiente para responder à demanda:

As tendências de uma forma geral mostram ainda outro paradoxo do Judiciário brasileiro – demonstram uma resposta extraordinária do Judiciário às novas demandas, principalmente em nível estadual, mas uma contínua falta de capacidade de acompanhar a demanda.<sup>84</sup>

O paradoxo está no fato de ter um Judiciário cujas estatísticas denotam produtividade e comprometimento com a melhoria, mas que ainda assim foi classificado pelos analistas como “complexo, dispendioso e relativamente ineficaz – ineficaz no sentido de não oferecer solução de conflitos de forma rápida e definitiva, não desencorajando assim a apresentação repetida de disputas semelhantes”.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> BANCO MUNDIAL, 2004, p. 37.

<sup>82</sup> O relatório aponta que a produtividade dos magistrados brasileiros é alta: 800 processos por juiz com sentença dada por ano nos tribunais federais e trabalhistas é um número alto para a América Latina; entre os juízes estaduais, a média de 1.400 feitos sentenciados por juiz ao ano é recorde não só na região, como está entre os números mais altos no mundo. ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, 2004, p. 32-33.

<sup>83</sup> BANCO MUNDIAL, 2004, p. 110.

<sup>84</sup> BANCO MUNDIAL, 2004, p. 109

<sup>85</sup> BANCO MUNDIAL, 2004, p. 146.

Além disso, uma vez comprovado o esforço e a relativa eficiência do Judiciário para responder à carga de trabalho, a questão é por que todo o investimento não tem servido para garantir que os processos apresentem resultados efetivos, não sejam morosos e atendam à população. Será que o que está sendo priorizado responde às expectativas e necessidades daqueles que aportam ao Judiciário?<sup>86</sup>

Outra pergunta essencial é como conter a expansão exponencial da demanda, a qual minimiza os efeitos da automação e demais medidas inovadoras do Judiciário. Será que o Judiciário está sendo corretamente usado?

Nesse ponto, o relatório é claro ao dizer que, no Brasil, o crescimento da demanda e, provavelmente, a quantidade de ações não resolvidas e acumuladas concentram-se em poucas áreas e, pior, ocupando os juízes com ações que pouco exigem do trabalho técnico e especializado deles.<sup>87</sup> “Isso reduz necessariamente o tempo que conseguem se dedicar ao que somente eles podem tratar e, conseqüentemente, compromete a sua habilidade em levar casos mais complexos a uma solução razoavelmente célere.”<sup>88</sup>

O relatório propõe que se fale em cinco “crises do Judiciário” brasileiro – baseando-se nas cinco áreas mais problemáticas.<sup>89</sup> Duas dessas áreas importam ao

---

<sup>86</sup> Sobre a mensuração de desempenho, os analistas do Banco Mundial ressaltam: “É importante que as organizações meçam seu desempenho, mas importa também que meçam coisas que sejam de utilidade.” O objetivo do Banco Mundial com a análise das estatísticas não foi aprimorar o monitoramento do desempenho do Judiciário, mas sim “uma maneira de ter ideias melhores sobre o que é importante para as organizações e sobre como elas definem as próprias funções e contribuições em prol dos objetivos da sociedade. (...) O problema evidentemente ocorre quando o que a organização mede e o ela prioriza têm pouco a ver com o produto esperado pelos usuários.”

<sup>87</sup> BANCO MUNDIAL, 2004, p. 133.

<sup>88</sup> ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, 2004, p. 45.

<sup>89</sup> Em resenha feita pela Associação dos Magistrados Brasileiros para o mencionado relatório do Banco Mundial, as cinco crises do Judiciário são assim resumidas: **CRISE 1** O excessivo ajuizamento de processos judiciais que envolvem questões de natureza administrativa, decorrentes do mau serviço prestado por órgãos do governo – quando estes são “réus” – e da suspeita de que tais órgãos retardem pagamentos devidos a atores privados – por exemplo, os precatórios. **CRISE 2** As execuções fiscais – nas quais o autor é o governo – nos juízos federais e estaduais, onde o problema corresponde tanto ao crescimento da demanda quanto ao trabalho acumulado e atrasado, indicando que esses processos não estão sendo resolvidos. A alocação de recursos do Judiciário para esta área pode não ser necessária. Mesmo assim, a responsabilidade direta reside, aparentemente, junto aos procuradores do governo, normalmente sobrecarregados, mal supervisionados ou insuficientemente incentivados, e à dificuldade de encontrar bens dos devedores a serem gravados. **CRISE 3** Um problema relacionado à cobrança de dívidas de particulares que parece também ligado ao processo de execução. A solução deste problema certamente ajudaria o governo e os credores privados. **CRISE 4** A aparente custo-ineficiência dos juízos trabalhistas, em outros aspectos altamente produtivos. O governo brasileiro e os réus particulares investem grandes somas neste sistema, em comparação com os retornos relativamente modestos para os reclamantes particulares. Além de

presente trabalho, pois são relacionadas à “Crise do Processo de Execução” – área para a qual o instituto do protesto já oferece alternativa e para a qual pode ajudar ainda mais. São elas a **crise das execuções fiscais** – em que o governo é autor – e a **crise relacionada à cobrança de dívidas dos particulares**, também ligadas aos processos de execução.<sup>90</sup> Para ambas, o relatório sugere que **soluções extrajudiciais** podem e devem ser encontradas.

## 2.2. A “Crise do Judiciário” não é brasileira: é mundial

Soluções extrajudiciais para a execução já se tornaram comuns na Europa e podem ser adotadas no Brasil, usando-se os Tabelionatos de Protesto – afinal, essas serventias já estão habituadas à rotina da cobrança de dívidas, ao trato com credores e devedores e sabem da importância da resolução rápida e eficaz do conflito creditício.

Os problemas do Judiciário brasileiro são, na verdade, muito semelhantes aos desafios enfrentados pelo sistema Judiciário mundo afora. Veja-se o comentário abaixo, feito pelo português Boaventura de Souza Santos (1996), o qual se parece com críticas feitas também no Brasil:

(...) tribunais têm vindo a ser duramente criticados, particularmente em Itália, França, Portugal e Espanha, pela sua ineficiência, inacessibilidade, morosidade, custos, falta de responsabilidade e de transparência, privilégios corporativos, grande número de presos preventivos, incompetência nas investigações, entre outras razões.<sup>91</sup>

No mundo contemporâneo, alastra-se “uma expectativa elevada relativamente à Justiça e à consciencialização do direito à proteção contra muitos tipos de ofensa ou à

---

qualquer impacto negativo sobre o emprego e sobre o custo Brasil, a questão que se coloca é se os objetivos que estão sendo perseguidos, em si mesmos não claros, poderiam ser alcançados de uma forma mais eficiente e possivelmente não judicial. **CRISE 5** O crescente congestionamento dos juizados especiais e as pressões que exercem sobre os orçamentos dos Judiciários estaduais. Esses tribunais não parecem aliviar a jurisdição comum da sua carga de processos, mas terminam, sim, atraindo processos que não teriam sido levados ao sistema Judiciário caso não existissem. É isso que explica a sua popularidade entre os reclamantes. Grande parte da sua carga de trabalho envolve queixas de consumidores. Esses tribunais representam um passo importante na direção da simplificação da Justiça, mas, para evitar o seu colapso, parece ser necessário um melhor entendimento de sua carga de processos, de sua clientela e de suas alternativas. (ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, 2004, p. 34-37.)

<sup>90</sup> Vide nota anterior.

<sup>91</sup> SANTOS; PEDROSO; MARQUES; FERREIRA, 1996, p. 26.

respectiva indenização.”<sup>92</sup> O direito e o Judiciário passaram a regular vários domínios da vida das pessoas – das relações de emprego ao estado civil; das relações de mercado às familiares. Está aí, talvez, a causa da explosão de demandas no Judiciário brasileiro e mundial: as mais variadas instâncias da vida foram “juridificadas”<sup>93</sup> e, agora, o sistema não tem como responder.

Veja-se o caso dos Juizados Especiais no Brasil. Embora sejam elogiáveis por terem democratizado o acesso ao Judiciário, não o aliviaram como se esperava. Ao contrário, devido à redução de custos (pois dispensam representação por advogados) e à possibilidade de pleitear baixos valores, “parecem estar atraindo processos que não seriam levados à justiça se os juizados não existissem”.<sup>94</sup>

Como visto no caso do Brasil, em que o Judiciário não tem medido esforços para responder à carga de trabalho que lhe tem sido depositada, torna-se essencial perceber o quão simplória é a crença de que o congestionamento tenha origem somente no funcionamento equivocado do Judiciário. Vários são os elementos que contribuem para o crescimento vertiginoso de demandas e para o congestionamento do Judiciário.<sup>95</sup> No presente trabalho, iremos nos ater aos conflitos creditícios e à crise da execução, para os quais se vislumbra contribuição da atuação dos Tabelionatos de Protesto.

Como visto, entre as causas para o congestionamento do Judiciário estão as execuções fiscais e a execução de dívidas por particulares – ações que são repetitivas, nas quais praticamente não há mais atuação jurisdicional (exercida na fase de conhecimento) e que pouco necessitando trabalho especializado dos juízes.<sup>96</sup>

Essa situação desvenda o paradoxo do Judiciário no mundo: se por um lado os números apontam um crescimento do acesso e da procura efetiva, por outro, seu uso vertiginoso em funções que não lhe cabem torna-o mais distante e inacessível devido

---

<sup>92</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 19.

<sup>93</sup> “Assistimos à denominada ‘explosão do direito’, ao aparecimento de um número excessivo de processos, passando por uma profunda ansiedade quanto à ‘burocratização do mundo’, à ‘juridificação das esferas sociais’ e à ‘colonização do mundo-da-vida’.” (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 14)

<sup>94</sup> BANCO MUNDIAL, 2004, p. 132.

<sup>95</sup> Entre as outras causas que podem ser apontadas para o problema, segundo o relatório, tem-se a legislação profícua em recursos e pobre em mecanismos que permitam aos juízes forçar o cumprimento das decisões; os litigantes frequentes que ocupam o Judiciário com milhares de demandas (governo, bancos, administração pública, algumas empresas privadas, no caso do Brasil); a judicialização de situações que não demandam trabalho especializado do Judiciário, mas que ocupam seu pessoal de forma complexa e dispendiosa, a exemplo das milhares de execuções fiscais do governo, etc.

<sup>96</sup> AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO CNJ, 2012.

ao seu custo elevado (para as partes e para a sociedade) e à sua ineficácia na solução célere e efetiva não só das demandas repetitivas, mas, sobretudo, das mais complexas e que realmente dependem de suas decisões.

PEDROSO, TRINCÃO e DIAS constataam esse problema e alertam que o desempenho dos Tribunais (ainda quando recorde, como no caso brasileiro) é “abafado e banalizado por uma explosão de litigiosidade ‘rotineira’ e por uma insuficiência de recursos para responder a este aumento da procura”. Responsabilizam isso pelo que chamam de “colonização do Judiciário” pela cobrança de dívidas. Esse problema é comum também na generalidade dos países desenvolvidos, nos quais houve um “crescimento explosivo da procura dos tribunais pelas empresas, que como litigantes frequentes demandam, em regra, cidadãos consumidores que não pagam atempadamente os bens e serviços que adquirem”.<sup>97</sup>

No Brasil, esse crescimento explosivo relaciona-se não só às empresas e às dívidas privadas, mas também ao uso do Judiciário para as execuções fiscais do governo: em 2009, 50,9% das novas ações de execução que ingressaram no Judiciário eram execuções fiscais, e 70,2% das execuções pendentes no país eram fiscais.<sup>98</sup>

O Judiciário está sendo ocupado com a cobrança de dívidas públicas e privadas: essa é uma função que tem que ser exercida por ele? Os resultados do exercício dessa função justificam o comprometimento das outras funções que cabem ao do Judiciário, tal como vem ocorrendo?

### **2.3. Soluções usadas para combater o colapso do Judiciário e caminhos de extrajudicialização (desjuridificação)**

Buscando solucionar o impasse criado entre o aumento constante da demanda e a incapacidade do Judiciário de atendê-la satisfatoriamente, países do mundo inteiro têm procurado alternativas. PEDROSO, TRINCÃO e DIAS apontam que quatro caminhos têm sido preferencialmente adotados:<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 26. “Nas últimas décadas, ocorreu em diversas sociedades (...) uma crise da justiça decorrente (...) do crescimento da demanda judicial e da sua ‘colonização’ pela cobrança de dívidas.”

<sup>98</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010, p. 12.

<sup>99</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 27 *et seq.*

**Tabela 01**  
**Quatro caminhos para melhorar o judiciário**

<b>I. Aumento quantitativo de recursos para a justiça</b>	Investe-se em mais contratação de juízes e de pessoal e na estrutura física dos tribunais para melhorar o acesso e a produtividade.
<b>II. Reforma da inovação e tecnologia</b>	O sistema judicial, por meio de inovações técnicas (como o uso de vídeos e de processamento de dados), reorganiza o trabalho e redistribui funções.
<b>III. Reforma tecnocrática e de gestão</b>	Fazem-se alterações na divisão do trabalho judicial; faz-se a delegação de trabalhos de rotina e cria-se processo judicial mais desembaraçado, ativo e diligente.
<b>IV. Elaboração de alternativas ao modelo formal e profissionalizado de administrar a justiça</b>	Desvia-se a procura dos tribunais para outras instâncias públicas ou privadas aptas a resolver as demandas. Situa-se aqui o conhecido movimento ADR ( <i>amicable dispute resolution</i> ), o qual defende o uso da arbitragem, da mediação e da conciliação. Situam-se aqui, também, as propostas de reformulação das profissões jurídicas, de modo que a gestão e resolução de litígios sejam assumidas por outros profissionais além dos juízes. O objetivo é fazer verdadeira parceria para aliviar os tribunais e solucionar os litígios de forma mais simples, flexível e mais próxima às partes. Outro objetivo é permitir acesso a demandas reprimidas que não têm espaço privilegiado no sistema judicial.

O Brasil tem dado importantes passos em todos esses caminhos. O orçamento público dedicado ao Judiciário é considerável. Além da contratação e da rigorosa seleção dos profissionais, o Brasil foi considerado, já em 2004, um país de ponta quanto às inovações tecnológicas e seu uso para aprimorar a produtividade do Judiciário.<sup>100</sup>

Além disso, a criação dos juizados especiais, das varas especializadas e o incentivo dado pelo Conselho Nacional de Justiça para que experiências eficazes das diversas instâncias sejam divulgadas e implementadas em várias regiões do Brasil<sup>101</sup> mostra que já estamos aprendendo que “os códigos não são a única resposta. A outra parte da equação tem a ver com a educação dos juízes, para que eles vejam o seu

<sup>100</sup> Vide item 3.1 deste trabalho.

<sup>101</sup> Citem-se como exemplos os Seminários Justiça em Números, nos quais juízes do Brasil inteiro relatam experiências pioneiras que tenham servido para aprimorar a prestação jurisdicional.

papel como o de dar solução a conflitos, e não apenas o de aplicar regras.”<sup>102</sup> Destaquem-se também as importantes inovações legislativas que foram feitas para diminuir o uso de recursos e para tentar tornar mais efetivo o processo executivo, conforme será abordado no item 3.3.3.

Esses três caminhos estão sendo bem executados e têm garantido que o Brasil não entre em colapso judicial. Sobretudo em decorrência das implementações de automação, as ações administrativas de massa têm sido resolvidas aos milhares, por exemplo, nos Juizados Especiais Federais. Isso é importantíssimo, mas é difícil imaginar tal situação para processos mais complexos, normalmente apreciados pelo Judiciário.

Todavia, esses três caminhos carregam em si o cerne do paradoxo dos sistemas judiciais contemporâneos: concentram no Judiciário o crescimento exponencial da demanda por seus serviços, pois perpetuam a juridificação de todas as instâncias sociais. Além disso, perpetuam o uso do Judiciário em funções que o desviam de suas atribuições principais: resolver os conflitos complexos, que dependam do trabalho especializado de seus profissionais.

É para esse problema que o quarto caminho apresenta-se como solução. Também nesse sentido o Brasil deu passos importantes: passamos a adotar instâncias extrajudiciais para atender a demandas até então só solucionáveis no Judiciário. Essa sim é uma forma de desafogar o Judiciário: estruturar a demanda que lhe é canalizada.<sup>103</sup>

### **2.3.1 Apresentando formas de desjuridificação (ou extrajudicialização)**

A palavra “desjudicialização” cada vez mais ganha espaço na doutrina. Entender seu significado se faz necessário, portanto, para delimitar qual o campo de propostas

---

<sup>102</sup> BANCO MUNDIAL, 2004, p. 169.

<sup>103</sup> O relatório do Banco Mundial, ao sugerir soluções para as cinco crises do Judiciário, sugere três alternativas: 1. Aumentar eficiência interna; 2. Reduzir a ineficiência de organizações extrajudiciais que condicionam a resposta do Judiciário (tal como rever a política de recursos dos procuradores do Governo em ações repetitivas); 3. **Estruturar a demanda, para que vá para o Judiciário aquilo que só ele possa resolver.** (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 144)

que está sendo apresentado. Afinal, o que significa **“Elaboração de alternativas ao modelo formal e profissionalizado de administrar a justiça”**?

PEDROSO, TRINCÃO e DIAS defendem a criação de um sistema integrado de resolução de litígios no qual o Estado assumira e reconheça uma nova política pública de Justiça. Essa nova política de justiça não se concentra apenas nos tribunais: tem por alicerces os tribunais judiciais unidos a um “pluralismo jurídico e judicial”, ou seja, reconhece-se legitimidade para dirimir conflitos também aos meios não judiciais criados pelo Estado e pela sociedade.<sup>104</sup>

Não podemos negar que, afora as leis e a atuação do Judiciário, a própria sociedade cria e legitima outras formas de solucionar conflitos – a Igreja ainda é importante nesse papel; grupos e lideranças comunitárias também o são. Existem ainda os controles simbólicos indiretos, pela irradiação de mensagens,<sup>105</sup> tal como os meios de comunicação e, também, pelo uso de órgãos como o Procon e as Agências Reguladoras.

De certa forma, o uso que foi sendo progressivamente dado ao instituto do protesto no Brasil relaciona-se a esses controles simbólicos indiretos e de grande eficácia. O protesto não prende, não penhora, não realiza hastas públicas – mas simboliza e sinaliza a insolvência, o descumprimento contratual, a baixa confiabilidade para celebrar contratos. E, não obstante a lei inicialmente tenha lhe dado função probatória, seu poder simbólico foi, progressivamente, sendo incorporado e legitimado pelos usos e costumes no comércio de tal forma que hoje sua eficácia para recuperar créditos, sem dúvida, é maior que a das execuções judiciais.

No momento em que o art. 1º da Lei 9.492/1997 aumentou a abrangência dos documentos de dívida protestáveis, ali já estava o reconhecimento da eficácia dessa forma extrajudicial de recuperação de crédito e o desejo do Brasil de assegurar acesso a ela para os mais diversos tipos de credores. Não se pode esquecer que a Lei de Protestos foi promulgada pouco após a Lei de Arbitragem (Lei 9.307/1996), em pleno contexto de reconhecimento da necessidade de desjuridificar a solução de litígios.

---

<sup>104</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 51.

<sup>105</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 17.

### 2.3.1.1. Significados do termo “desjudicialização”

E o que significa, então, “desjuridificar” e “desjudicializar”?

Segundo PEDROSO, TRINCÃO e DIAS,<sup>106</sup> coexistem duas tendências aparentemente contraditórias nos dias atuais. Por um lado, percebe-se uma juridificação (ou judicialização) da vida em sociedade: o direito está se expandindo por várias áreas, o que traz aos tribunais novos litígios oriundos do mercado e da sociedade. Isso faz com que a litigação cresça exponencialmente, incapacitando os tribunais de satisfazer a procura pela justiça – a qual, paradoxalmente, foi criada pela expansão do direito nos vários planos da vida.

Ante a incapacidade dos tribunais para solucionar o problema, inicia-se, então, uma tendência para a desjuridificação, para a informalização e desjudicialização da resolução de litígios.<sup>107</sup> Em meio à judicialização da vida (e provavelmente como reação aos inconvenientes causados por ela), surge um processo de desregulação social, ou seja, de supressão ou diminuição da regulação social das condutas humanas. Essa “desregulação” significa “diminuição ou supressão de uma forma específica de regulação social, como seja o direito em geral (desjuridificação), a lei (deslegalização) ou regulamentação administrativa (desregulamentação) em particular”.

Assim, a “desjuridificação” consiste no recuo da intervenção do direito nas condutas sociais, diminuindo a pressão jurídica sobre determinados fatos.<sup>108</sup> Trata-se de conceito muito amplo e pode-se subdividir a “desjuridificação” em três fenômenos principais: deslegalização, informalização da justiça e desjudicialização.

Resumidamente, a “deslegalização” busca diminuir a intervenção da lei na regulação dos comportamentos e relações sociais. A “informalização da justiça” engloba o movimento ADR (*Amicable dispute resolution*) – no qual se situam a arbitragem, a mediação e a conciliação como representantes de uma “justiça alternativa ou informal”. Fala-se também da “justiça na comunidade”, por meio da busca do consenso, reparação e negociação. Para mais informações sobre esses dois conceitos, sugere-se

---

<sup>106</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 29-53.

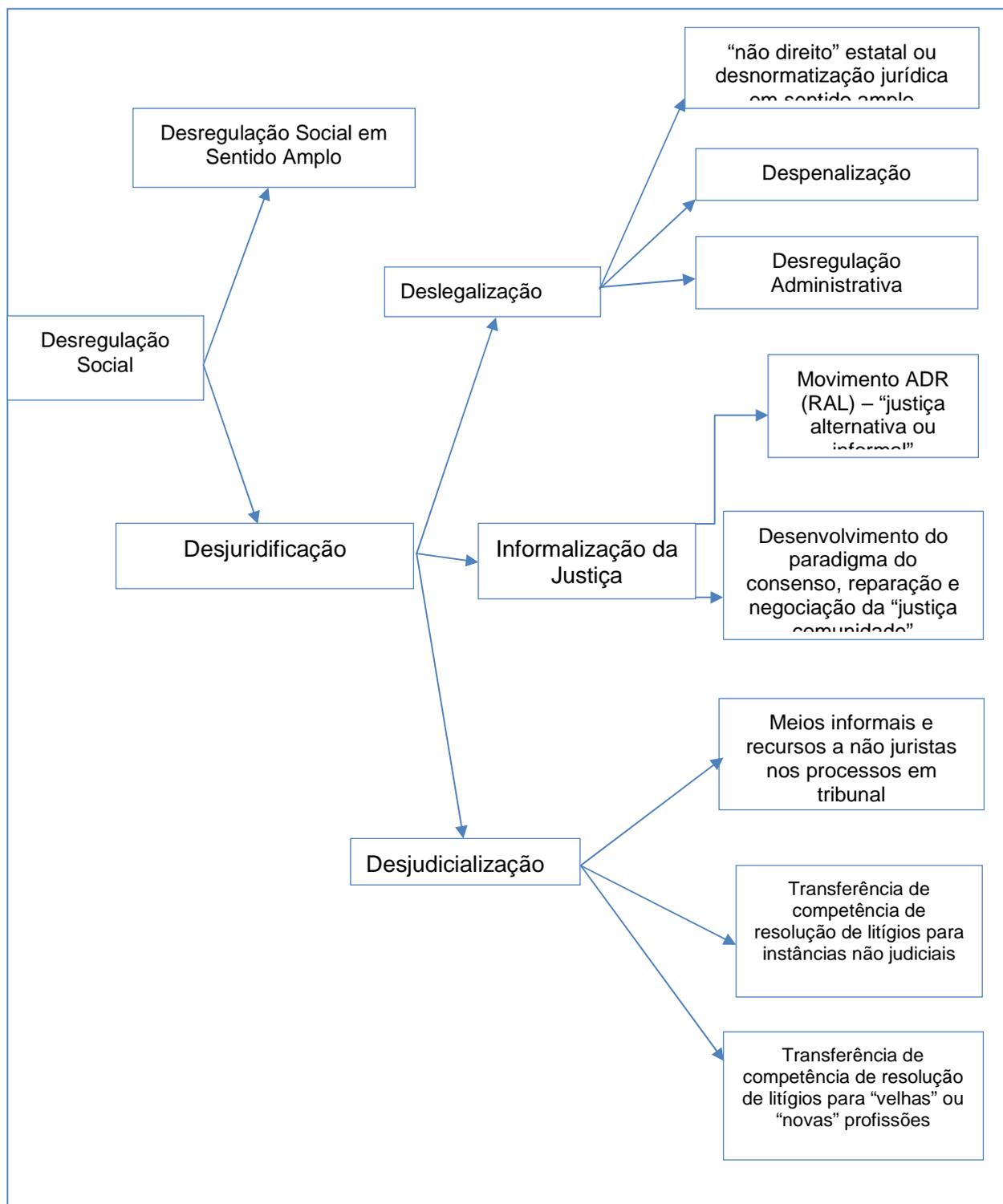
<sup>107</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 51.

<sup>108</sup> Jean Carbonnier *apud* PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001,, p. 30.

a leitura de PEDROSO, TRINCÃO e DIAS, pois, no presente trabalho, aprofundaremos somente a noção de “desjudicialização”.

O quadro abaixo, elaborado por esses autores, serve para elucidar melhor as ideias acima, sobre processos de desregulamentação social:

**TABELA 02**  
**Processo de desjuridificação segundo PEDROSO, TRINCÃO e DIAS<sup>109</sup>**



<sup>109</sup> Fonte: PEDROSO, TRINCÃO e DIAS, 2001, p. 31

Tomando por base exclusivamente a “desjudicialização”, ela enquadra-se no campo do direito ditado pelo Estado, mais especificamente no que tange ao uso do sistema judicial, sendo a desjudicialização uma saída “à incapacidade de resposta dos tribunais à procura (aumento de pendências), ao excesso de formalismo, ao custo, à ‘irrazoável’ duração dos processos e ao difícil acesso à justiça”.<sup>110</sup>

A desjudicialização funciona, então, como base ideológica para que se pense em modificação do funcionamento do Judiciário e de suas competências. Isso ocorrerá por meio do uso de dois caminhos principais: modificações dentro dos próprios processos judiciais e divisão do trabalho entre os tribunais e outras instâncias para resolver conflitos. Isso ocorre por cinco caminhos principais:<sup>111</sup>

1. A simplificação dos processos judiciais pela inclusão de fases para negociação e pela possibilidade de uso de meios informais para resolver os litígios (mediação, peritagem, arbitragem), surgindo Tribunais Multiportas, que acolhem a ADR e usam formas híbridas de pacificação de conflitos. Os Juizados Especiais brasileiros são exemplos dessa tentativa de simplificação processual;
2. A estruturação de demanda, por meio da deslegalização – que faz com que o conflito deixe de ter relevância para o direito – e por meio de processos como a descriminalização e a despenalização – em que os conflitos deixam de ser judicializáveis;
3. Transferência de competências dos tribunais para instâncias parajudiciais ou privadas ou mesmo novas instâncias, que passam a ser competentes para resolver o litígio definitivamente ou em primeira instância. A arbitragem e a possibilidade de acordos da defensoria terem força executiva<sup>112</sup> são exemplos dessas transferências de competência;
4. Transformação das profissões jurídicas, por meio do surgimento de novas profissões (mediadores, por exemplo) ou da transformação de profissões já existentes (notários e registradores, os quais ganham competência para gestão e resolução de litígios). A transferência dos inventários, divórcios,

---

<sup>110</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 32.

<sup>111</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 41-42.

<sup>112</sup> Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994, Art. 4º.

separações e partilhas consensuais para os Tabelionatos de Notas são exemplos desse caminho. A transferência da execução de obrigações pecuniárias líquidas e certas para os Tabelionatos de Protesto – proposta defendida no presente trabalho – é outra possibilidade;

5. Por fim, outro elemento importante da desjudicialização é a busca da prevenção de litígios, por meio da divulgação de informação jurídica. Os serviços prestados pelo Procon para orientação dos consumidores são exemplos dessa forma de atuação à medida em que educam a população e as empresas para que atuem corretamente e evitem novos conflitos. As informações divulgadas pelos Tabelionatos de Protesto também se encaixam na prevenção de litígios, pois possibilitam decisões mais seguras no momento da contratação.

Apresentados esse cinco caminhos para a desjudicialização, fica claro que o Brasil tem adotado todos eles e que a reformulação das profissões jurídicas dos notários e registradores já está ocorrendo. Isso não é exclusividade do Brasil: é um fenômeno que ocorre em vários países e que fixa parceria com esses profissionais que já estão habituados a atuar junto ao Judiciário.

O próximo item apresenta leis que reconhecem a transferência de competências dos tribunais para as serventias extrajudiciais, legitimando-as a solucionar, de modo definitivo, várias demandas que antes eram exclusividade do Judiciário.

### **2.3.2 Reconhecimento da competência dos cartórios extrajudiciais como parceiros do Judiciário**

A Lei de Arbitragem (Lei 9.307/1996) sempre é lembrada como marco da extrajudicialização no Brasil. Hoje, o Brasil vem reconhecendo outros meios de extrajudicialização.

No plano legislativo, cite-se a Lei das Defensorias Públicas (Lei Complementar 80/1994) que, desde 2009, tornou função institucional das defensorias a solução

extrajudicial de litígios. Elas são aptas a fazer transação, conciliação e arbitragem, e os títulos referendados pelo Defensor Público valem como título executivo extrajudicial.<sup>113</sup>

No plano jurisprudencial, cite-se a decisão da 2ª Turma Julgadora do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que, em dezembro de 2013, recepcionou definitivamente a possibilidade de protesto de certidões da dívida ativa e que, entre os fundamentos, mencionou que a medida encontra-se alinhada com o II Pacto republicano do Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo.<sup>114</sup> Frise-se que essa decisão veio para referendar a Lei 12.767/2012, a qual inseriu um parágrafo único ao art. 1º da Lei 9.492/1997, incluindo as certidões de dívida ativa entre os títulos protestáveis. Essa lei foi verdadeiro reconhecimento da vocação dos Tabelionatos de Protesto como instância extrajudicial de cobrança de dívidas à disposição do governo brasileiro para servir de auxílio na desjudicialização das execuções fiscais.

A verdade é que, desde a década de 1990, várias leis estão, progressivamente, reconhecendo o papel dos cartórios extrajudiciais (ofícios de registro e Tabelionatos) para dirimir ou auxiliar o Judiciário em várias questões. O quadro abaixo exemplifica alguns desses dispositivos:

---

<sup>113</sup> Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994, Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando a composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos. (...) §4- O instrumento de transação, mediação ou conciliação referendado pelo defensor público valerá como título executivo extrajudicial, inclusive quando celebrado com a pessoa jurídica de direito público.

<sup>114</sup> Recurso Especial 1126515/PR, em 06.12.2013.

**Tabela 03**

**Normas que delegam competências judiciais aos cartórios**

<b>Ofício de registro de pessoas naturais (RCPN)</b>	
<b>Lei 8.560/1992</b>	Procedimento do “suposto pai”: determina que o oficial do RCPN dê início à investigação de paternidade sempre que, nos registros, houver somente a maternidade estabelecida e houver alegação de paternidade pela mãe.
<b>Lei 12.100/2009</b>	Permitiu a retificação extrajudicial, de ofício pelo Oficial, de erros dos atos dos RCPNs, mediante mera petição do interessado e manifestação conclusiva do Ministério Público (art. 110, Lei 6.015/73).
<b>Ofício de registro de imóveis (RI)</b>	
<b>Lei 9.514/1997</b>	Procedimento extrajudicial de consolidação da propriedade imóvel em nome do credor fiduciário, no caso de inadimplemento da dívida garantida por alienação fiduciária. Trata-se de verdadeiro procedimento extrajudicial de execução de garantia real.
<b>Lei 10.931/2004</b>	Permitiu retificação extrajudicial de omissões, imprecisões ou erros nas matrículas dos imóveis, mesmo quando haja alteração de área.
<b>Lei 11.977/09</b>	Dispõe sobre a Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, prevendo completo e complexo procedimento extrajudicial que, na prática, substitui a ação de usucapião. Todas as intimações, recebimento de contestação e, inclusive, tentativa de acordo são feitas pelo oficial do RI. Se o acordo abranger parte da área, caberá a regularização parcial. Se não houver acordo, regularização extrajudicial será encerrada. O procedimento ficou conhecido como “usucapião administrativa”.
<b>Lei 12.424/2011</b>	Registro da Regularização Fundiária prevista na Lei 11.977/2009
<b>Lei 11.382/2006</b>	Averbação premonitória – prevê, no registro de imóveis, veículos ou de outros bens sujeitos a arresto ou sequestro, a averbação da distribuição das ações de execução. Feita a averbação, firma-se a

	presunção de fraude à execução em caso de alienação ou oneração dos bens, dispensando o longo e complexo processo judicial de fraude.
<b>Tabelionato de notas</b>	
<b>Lei 11.441/2007</b>	Autorizou inventário e partilha por escritura pública, para sucessões sem testamento e em que todas as partes fossem capazes e concordes; Autorizou separação, divórcio e partilha consensuais por escritura pública, nos casos em que o casal não tiver filhos menores ou incapazes.
<b>Tabelionato de protestos de títulos e outros documentos</b>	
<b>Lei 9.492/1997</b>	Autorizou o protesto de “outros documentos de dívida”, aumentando a abrangência do protesto de dívidas no Brasil e possibilitando que os efeitos probatórios e restritivos do protesto abrangessem todos os documentos de dívida líquida, certa e exigível.
<b>Lei 12.767/2012</b>	Esclareceu que certidões de dívida ativa incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto, estabelecendo verdadeira via extrajudicial para recuperação do crédito da dívida ativa.

A base ideológica por trás da desjudicialização é a crença de que o Judiciário e seus serviços devam ser reservados para assuntos jurídica e socialmente complexos e relevantes. Além disso, “pretende-se alargar os caminhos do acesso ao direito e à Justiça, colocando à disponibilidade dos cidadãos meios mais acessíveis para resolução de seus litígios”.<sup>115</sup>

As serventias extrajudiciais (os “cartórios”), de fato, devem estar entre as instituições parajudiciais mais acessíveis aos brasileiros. Não só em decorrência da tradição delas em nossa sociedade, como pelo fato de que estão instalados nos mais remotos rincões do país onde, sobretudo no interior, funcionam como ambiente de constante consulta e aconselhamento jurídicos para a população. Frise-se, inclusive,

<sup>115</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001,, p. 41.

que, segundo pesquisa da Datafolha realizada em 2009, os cartórios foram considerados a instituição brasileira em que a sociedade mais confia.<sup>116</sup>

A atuação do Registros de Imóveis para efetivar a Lei 11.977/2009 está beneficiando milhares de pessoas com a regularização fundiária das favelas e aglomerados de centros urbanos de todo o país.

A atuação dos Tabelionatos de Notas, em parceria com os advogados, para efetivar a Lei 11.441/2007, desviou do Judiciário muitas ações de inventário, divórcio, separação e partilha consensuais. Além disso, garantiu agilidade a esses procedimentos que, hoje, são resolvidos em poucos dias e que antes aguardavam meses por audiências e decisões judiciais.

A atuação dos Tabelionatos de Protesto na cobrança de certidões de dívida ativa já tem se mostrado muito mais eficiente, célere, simplificada e menos onerosa que a via judicial (vide próximo capítulo). Além disso, esses cartórios garantem que um sem-número de ações de cobrança aporte nos tribunais. Se lhes for repassada a atividade de execução, a contribuição pode ser ainda maior, conforme será discutido mais adiante.

Como se vê, a parceria entre os cartórios e o Judiciário é apta a ser solução para o paradoxo em que está mergulhado o Judiciário brasileiro. Em primeiro lugar, porque ajuda a estruturar a demanda – incontáveis processos estão deixando de ingressar no Judiciário. Em segundo, porque, ao fazer isso, garante que juízes e servidores possam dedicar-se às ações mais complexas e que necessitam de sua atuação – a médio e longo prazo, sem dúvida, serão sentidos os reflexos na celeridade das decisões judiciais. Em terceiro, porque aproveita estrutura e pessoal já consolidados no sistema jurídico brasileiro, evitando aumento de gastos para o orçamento público: ao reconhecer o papel das serventias extrajudiciais como parceiras do Judiciário e da população, o Brasil está economizando recursos públicos e utilizando o potencial da formação jurídica desses profissionais.

---

<sup>116</sup> Houve empate técnico, na verdade, entre os cartórios e os correios: “Os correios e os cartórios receberam as melhores avaliações, com médias 8,2 e 8,1, respectivamente, no quesito ‘confiança e credibilidade’ em comparação com outras instituições como a imprensa, empresas, igrejas, Ministério Público, polícia, Poder Judiciário, prefeituras, empresas públicas, Governo e Congresso Nacional. Este último teve a pior avaliação, registrando uma média de apenas 3,8.” ASSESSORIA DE IMPRENSA RECIVIL, 2009. O resumo da pesquisa e de sua metodologia e resultados está em DATAFOLHA, 2009.

Vale citar aqui, o pertinente comentário de PEDROSO, TRINCÃO e DIAS:

(a desjudicialização) tanto tem como função “descarregar” os tribunais da “litigação de massa”, e melhorar seu desempenho (cobrança não judicial de dívidas), como desenvolve uma perspectiva de integração social, reduzindo tensões sociais e criando solidariedade através da participação dos cidadãos.<sup>117</sup>

#### **2.4. A cobrança de dívida pública e entre particulares e a crise da execução: passos importantes foram dados, mas o Brasil ainda está longe de encontrar uma solução**

A questão do uso do Judiciário para fazer cobrança de dívidas é outro ponto comum entre a crise do Judiciário brasileiro e a de outros países do mundo. Nesse ponto, dois questionamentos devem ser feitos, ambos com reflexos diretos na confiança depositada no Judiciário e na forma como este tem que se organizar:

O primeiro questionamento diz respeito à estruturação da demanda que chega ao Judiciário, devendo-se questionar o quanto do trabalho e da estrutura do Judiciário devem ser destinados a este fim; o segundo diz respeito à efetividade do uso do Judiciário como forma de executar as dívidas, devendo-se questionar se os resultados obtidos garantem a satisfação dos interesses tutelados e a relevância da intervenção do Judiciário na execução.

Trata-se de duas reflexões importantes, pois em vários países os dados mostram que o trabalho do Judiciário tem se centrado nessa atividade. Além disso, os resultados obtidos com a cobrança judicial de débitos e no cumprimento das decisões judiciais têm reflexo direto na confiabilidade e na eficácia do Judiciário.

Em Portugal, considerando-se os dados de 2011 e separando-se as ações cíveis por objeto, percebia-se claro predomínio das ações para cobrança de dívidas (civis ou comerciais e de prêmios de seguros). PEDROSO, TRINCÃO e DIAS chamam a atenção para o assunto dizendo que essa situação se repete em diversos outros países e que “estamos perante o crescimento da ‘litigação de massa’ das empresas que são

---

<sup>117</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p 43.

litigantes frequentes e que, para cobrar suas dívidas, colonizam a justiça cível e penal”.<sup>118</sup>

No Brasil, a situação agrava-se ainda mais: não bastasse o crescimento significativo das ações judiciais para recebimento de dívidas entre particulares, o número de execuções judiciais para recebimento da dívida ativa representava cerca da metade das ações em curso no país no ano de 2009.<sup>119</sup>

A situação é muito relevante, pois, conforme salientado pelos analistas do Banco Mundial, no relatório feito sobre o Brasil, os reflexos do não recebimento de dívidas espalham-se por toda a economia:<sup>120</sup>

Na cobrança sumária de dívidas, os impactos sobre bens privados e públicos reforçam-se uns aos outros, no sentido de que um processo ineficiente tem consequências pessoais imediatas (as dívidas que não são recuperadas) e impactos sistêmicos de longo prazo (enquanto mina a confiabilidade dos contratos, elevando o custo do crédito e desestimulando futuros empréstimos).

Como já foi dito, entre as cinco principais causas das crises do Judiciário brasileiro, duas se relacionam à execução, segundo o Banco Mundial. Problemas com a constrição eficiente de bens são comuns às execuções particulares e fiscais. Quanto às execuções fiscais chamou a atenção dos analistas a alta proporção de processos não resolvidos e o congestionamento causado pela profusão dessas ações, estando expresso no relatório que a destinação de recursos do Judiciário para essa área deveria ser menor.<sup>121</sup>

Considerando-se que o relatório é de 2004 e que quase uma década já se passou desde o levantamento, o Brasil pode se orgulhar de ter tomado várias medidas para aumentar a eficácia do procedimento de execução – não obstante tenha mantido a clara tendência de ainda centralizar no Judiciário os atos executórios.

No quadro abaixo, buscou-se apresentar algumas das críticas apontadas no relatório e as alterações legislativas que já foram providenciadas:

---

<sup>118</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 21 e 51. Fala-se no uso da justiça penal na cobrança de dívidas porque, em Portugal, a emissão de cheques sem fundos era criminalizada.

<sup>119</sup> AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO CNJ, 2012.

<sup>120</sup> BANCO MUNDIAL, 2004, p. 24

<sup>121</sup> BANCO MUNDIAL, 2004, p. 142.



**TABELA 04**  
**Críticas do Banco Mundial X Alterações legislativas posteriores a 2004**

<b>Críticas presentes em BANCO MUNDIAL, 2004<sup>122</sup></b>	<b>Alterações legislativas posteriores ao relatório</b>
<p>“A execução de uma sentença pode dar origem a ainda outro conflito jurídico, também com o seu próprio processo complicado de recursos.”</p>	<p>Lei. 11.232/2005 estabeleceu a fase de cumprimento de sentença no processo de conhecimento, criando um processo sincrético e extinguindo a execução autônoma baseada em título judicial. Além disso, intimações do executado puderam passar a ser feitas em nome do advogado constituído na causa, o que agilizou o processo.</p>
<p>“Embora todos os recursos sejam considerados como meios para abuso por quem deseja criar mais demora, o agravo é a tática de atraso por excelência.”</p>	<p>Lei 11.187/2005 tornou o agravo retido a regra, tentando minimizar o uso deste recurso como meio dilatório do processo.</p>
<p>“Uma expressão brasileira comum resume a situação – ‘ganhei, mas não levei’.” Solucionar o problema da penhora ajudaria o governo e o credor particular.</p>	<p>Várias medidas foram tomadas para aumentar as chances de sucesso na constrição de bens, por meio da Lei 11.382/2006:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para fazer a penhora de bens, hoje os juízes contam com diversos recursos eletrônicos (art. 659, p. 6º, CPC c/c art. 655-A), tais como a penhora on-line, o Infojud (que dá acesso à declaração de imposto de renda), o Bacenjud (que dá acesso às aplicações financeiras e contas bancárias) e o Renajud (que informa automóveis registrados em nome do executado);</li> <li>• Averbação premonitória prevista no art. 615-A do CPC permite que distribuição da ação seja averbada no registro de quaisquer bens do executado. Esta faz presunção de fraude a execução em caso de alienação ou oneração do bem.</li> </ul>
<p>“Os juízes podem ser acusados de serem permissivos demais com litigantes que se utilizam de práticas abusivas, mas o</p>	<p>Concederam-se ao juiz meios de tentar obrigar o executado a colaborar com a execução:</p>

<sup>122</sup> Cada uma dessas críticas encontra-se, em BANCO MUNDIAL, 2004, p. 35, p. 81, p. 142.

<p>arcabouço legal e os sistemas de incentivo das organizações de fato impõem restrições sobre uma forma mais proativa de julgar.”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juiz pode intimar executado a indicar bens à penhora, sob pena de prática de ato atentatório à dignidade da justiça, sob pena de até 20% do valor da causa (art. 600, IV c/c art. 14, V, CPC).</li> </ul>
<p>“Os processos de natureza fiscal ainda contribuem para o congestionamento das varas e tribunais e representam uma proporção ainda mais alta do acúmulo de processos não resolvidos (...).”</p>	<p>A Lei 12.767/2012 previu, expressamente, as certidões de dívida ativa como títulos sujeitos a protesto, reconhecendo este instituto como alternativa extrajudicial de cobrança de dívida (vide REsp 1126515/PR).</p>
<p>“Alguns países conseguiram remover do Judiciário muitos litígios cobertos (como, por exemplo, a cobrança de dívidas) e, portanto, o que chega aos tribunais são apenas os processos mais difíceis, que evidentemente consomem mais tempo.”</p>	<p>Não houve nenhuma modificação nesse sentido. Foi mantido o monopólio do Judiciário para o procedimento executivo e para todos os procedimentos de penhora.</p>

Não obstante todas as evoluções, o Brasil ainda não deu o passo que diversos outros países já deram: remover do Judiciário a competência de executar os atos de cobrança de dívidas – fato que diminuiria dramaticamente a demanda.

Nos procedimentos puramente executivos praticamente não há decisões jurisdicionais a serem tomadas, consistindo a atuação dos juízes na repetição de uma sequência de atos que visam à constrição de bens e valores para garantir o recebimento. Ante esse fato, diversos países do mundo estão transferindo as competências típicas dos processos de execução para outros profissionais do direito, tal como os tabeliães.

Não obstante tenha havido o reconhecimento de que os Tabelionatos de Protesto constituem uma instância extrajudicial para a cobrança de dívida ativa,<sup>123</sup> essa medida ainda é muito tímida frente à gravidade do problema que o Brasil enfrenta no campo das execuções. Segundo o Conselho Nacional de Justiça, considerando-se os dados do Judiciário em 2009, “destaca-se a taxa de congestionamento observada na fase de execução judicial. O indicador nessa fase chega a atingir 82% na Justiça

<sup>123</sup> Sobre o assunto, vide o REsp 1126515/PR.

Federal e 87,7% na Justiça Estadual”.<sup>124</sup>E, conforme relembram os analistas do Banco Mundial:

As consequências dessa situação (crise do Judiciário, morosidade, corrupção, etc.) variam desde incrementos no orçamento público e no Custo Brasil (o custo de desenvolver negócios no país), à redução de confiança dos cidadãos nas instituições de governança, e até impactos negativos sobre a equidade social e econômica.<sup>125</sup>

As ações de execução são consideradas repetitivas, sendo que alguns autores dizem que a execução se traduz “essencialmente em atos sem a complexidade jurídica que porventura justificasse a intervenção do juiz”.<sup>126</sup> Tem-se, portanto, o Judiciário desenvolvendo funções instrumentais que limitam sua atividade diária e que provocam morosidade nos processos mais complexos – esse tipo de morosidade é, aliás, a única que o Banco Mundial considera como sendo de responsabilidade dos próprios juízes brasileiros.<sup>127</sup>

É verdade que o procedimento da penhora on-line é automatizado, mas é verdade também que está nas execuções um gargalo para aumento contínuo das demandas no Judiciário brasileiro. A adoção extensiva da automação apresenta resultados sensíveis, mas que seriam melhores ainda se pudesse ser contida a expansão exponencial da demanda.<sup>128</sup> Além disso, com base na experiência de outros países, é chegada a hora de o Brasil reconhecer a possibilidade de uma nova política pública de administração da justiça, que não se centra na exclusividade dos Tribunais.

O Brasil tem, à sua disposição e usando o próprio sistema judicial já criado, alternativa para extrajudicializar a cobrança e a execução de dívidas. Temos, nos Tabelionatos de Protesto, importante instrumento para viabilizar esse pluralismo jurídico em que “Tribunais não são o único recurso de uma política pública de justiça, mas integram uma nova relação (alternativa, complementar e/ou substitutiva) entre o judicial e o não judicial”<sup>129</sup> para criar um modelo de justiça mais democrático, mas acessível e mais eficiente.

---

<sup>124</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010, p. 10.

<sup>125</sup> BANCO MUNDIAL, 2004, p. 22.

<sup>126</sup> GARSON, [s.n.t.], p. 35

<sup>127</sup> “Em todas essas crises [as cinco crises do Judiciário no Brasil], os próprios juízes parecem ser os menos diretamente responsáveis, com a exceção da crise relacionada ao possivelmente negligenciado acúmulo de processos mais complexos e ‘comuns’.” BANCO MUNDIAL, 2004, p. 142.

<sup>128</sup> BANCO MUNDIAL, 2004, p. 23.

<sup>129</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 13, p. 411.

#### 2.4.1. Agente de Cobrança em Portugal e *Hussier de Justice* na França: duas experiências extrajudiciais de cobrança e execução de dívidas

A recomendação de que se passem os procedimentos das ações executivas para instâncias extrajudiciais e para os tabeliães é comum na doutrina. PEDROSO, TRINCÃO e DIAS, ao falarem das transformações por que as profissões jurídicas estão passando e da transferência de competências que o Judiciário pode praticar, sugerem que os tabeliães assumam a ação executiva, excetuados os atos de natureza jurisdicional.<sup>130</sup>

Esses autores mencionam a figura do *hussier de justice*, profissional que, na França, é o protagonista do processo executivo.<sup>131</sup> Além de fazer a execução de sentenças, o *hussier de justice* também busca a **recuperação do crédito** por meio de acordos de pagamento de dívidas ou da penhora no caso de descumprimento dos acordos; elaboração do **constat**, um auto de prova de dano que, feito perante o *hussier*, adquire caráter irrefutável (ou seja, dotado de fé pública); prática de atos que são meramente de **administração da justiça**, pois faz notificações das partes e executa as decisões judiciais (exceto penas de prisão). Como se vê, várias de suas atividades já se parecem com algumas das atividades exercidas pelos tabeliães de protesto no Brasil (notificações, recuperação de crédito, formação de prova), embora aqui o poder de ação do tabelião seja muito mais tímido.

A execução de sentenças judiciais é a principal atividade dos *hussiers de justice*. Recebido o título judicial, cabem a eles todas as notificações das partes, a promoção da penhora, a aplicação de medidas conservatórias dos bens garantidores, o recebimento de valores para pagamento e emissão de quitação apta a liberar o devedor. Cabe-lhes também providenciar as operações de venda amigáveis e, feita a venda, o pagamento aos credores e eventuais encargos. Seu papel na venda engloba todas as etapas do procedimento.

---

<sup>130</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 347.

<sup>131</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 359-365.

Além disso, o *hussier* tem poder para formar prova (*constat*), informar ao juiz da ação eventuais dificuldades no cumprimento da execução e, até, solicitar força pública para auxiliá-lo na dificuldade de cumprimento da decisão. Atos de apreensão também são por ele praticados, inclusive de automóveis: apreendido o automóvel há notificação do devedor para pagamento e, se este não ocorre, o *hussier de justice* pode diligenciar pela venda do veículo. A penhora de direitos do sócio e de valores imobiliários também é feita por ele.

Como se vê, esse profissional além de concentrar em si todos os atos do processo executivo e do seu pagamento, possui algumas funções mais alargadas, que o tornam verdadeiro auxiliar do sistema judicial. São bacharéis em direito e, para acesso na profissão, passam por prova e treinamento. A profissão, o ingresso e a prática são fiscalizados pelo Estado que controla, inclusive, o número de profissionais, para evitar que o excesso de oferta provoque desvirtuamento das suas práticas – no que se assemelha bastante aos notários e registradores brasileiros.

Vale destacar que esse tipo de profissional existe não só na França, como também no Canadá, Romênia, Polônia, Lituânia, Hungria, Itália e Alemanha (nestes dois são funcionários públicos) e Bélgica e Holanda (onde são profissionais liberais fiscalizados pelo Estado, como na França).<sup>132</sup>

PEDROSO, TRINCÃO e DIAS, em 2001, sugeriam que Portugal adotasse sistema semelhante e sugeriam, em consonância com o Ministério da Justiça de Portugal, que as competências típicas da execução fossem transferidas para os tabeliães.<sup>133</sup> Desde 2003, em Portugal, existe a figura do “Agente de Execução” (ou agente de cobrança).<sup>134</sup> Esse profissional recebe a preços tabelados e lhe são atribuídos os poderes públicos exercidos no âmbito das ações de execução.

Seguindo o modelo de outros países, optou-se pela desjudicialização das diligências do processo de execução (penhora, venda e pagamento) e dos outros atos

---

<sup>132</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 347

<sup>133</sup> Em Portugal, os cartórios eram estatizados. Logo, houve resistência por parte dos tabeliães em assumir novas competências sob as condições de trabalho que eram impostas pelo governo. No Brasil, ao contrário, a delegação de competências tem sido bem recepcionada pelos oficiais, como se viu no caso do divórcio, inventário e partilha convencionais.

<sup>134</sup> Lei 23, de 21 de agosto de 2002, em Portugal (Estatuto da Câmara dos Solicitadores). A profissão de agente de execução decorreu de alterações na competência dos agentes solicitadores portugueses.

relativos a elas (citação, notificação, publicações), pois têm função meramente instrumental. As tomadas de decisão que não envolvam função jurisdicional típica e que se restrinjam à mera cognição superficial típica do procedimento executivo também cabem ao agente de execução.

Ficaram a cargo do juiz funções de tutela das atividades do agente, de solucionar as dúvidas deste e as tomadas de decisões de cunho jurisdicional, como as referentes a litígio na pendência da execução, decisões liminares, garantia de direitos fundamentais ou matéria sigilosa. Não cabe mais ao juiz – ao contrário do que antes ocorria – ordenar a penhora, a venda, o pagamento e a extinção do processo executivo. Todas as diligências da execução, se a lei não determinar de forma diversa, caberão aos agentes de execução.<sup>135</sup>

No caso do Brasil, GARSON defende que sistema semelhante deva ser adotado e relembra que “note-se que ao referirmos à figura do agente, também poderíamos alargar a ideia para a figura do tabelião (como sucede na execução de hipoteca espanhola)”.<sup>136</sup> Conforme será visto no próximo item, num país como o Brasil, em que os Tabelionatos de Protesto já estão consolidados como instância eficaz e legitimada pela população para a recuperação de crédito, sem dúvidas essa pode ser uma solução para assegurar que as execuções gerem utilidade e pacificação social.

## **2.5. O protesto como mecanismo extrajudicial de recuperação de crédito e de execução creditícia: os Tabelionatos como parceiros do Judiciário**

Para ampliar a discussão sobre a viabilidade do uso dos Tabelionatos de Protesto como agentes de execução em parceria com o Judiciário, torna-se necessário averiguar se há relevância nos serviços que prestam e se as competências que a lei já lhes delega são exercidas com eficiência.

Para isso, serão apresentados os dados do “Levantamento Mineiro do Protesto Extrajudicial – Edição 2012”, apresentados por ABREU e EBERLE.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Freitas *apud* GARSON, [s.n.t.], p. 12-13.

<sup>136</sup> GARSON, [s.n.t.], p. 15.

<sup>137</sup> ABREU; EBERLE, 2013, p. 22-33.

O levantamento abrangeu um período de cinco anos, entre os anos de 2007 e 2011. Foi avaliado o movimento de 39 dos 297 Tabelionatos de protesto mineiros, num total de 13,13% dos Tabelionatos e mais de 200 mil títulos por ano. Apesar do número reduzido de cartórios participantes, a amostra conseguiu abranger todas as regiões do estado e todas as entrâncias judiciárias mineiras (1ª, 2ª e Especial), sendo suficiente quanto à representatividade do instituto do protesto no estado. Para captar a diversidade econômica, os Tabelionatos foram separados por entrância, usando-se a premissa de que as comarcas de primeira entrância correspondem a economias menos desenvolvidas e, em escala ascendente, até as comarcas de 2ª entrância e de entrância especial. A abrangência territorial e econômica da amostra permite que, embora pequena em termos relativos, ela baste para inferir o perfil do serviço de protesto em Minas Gerais.

O objetivo era medir a eficiência dos Tabelionatos de protesto na solução dos débitos apresentados. Consideraram-se como “solucionados” os títulos pagos ou retirados dentro do tríduo (i.e., antes do protesto) e os títulos que estavam cancelados até o momento da pesquisa. Os cancelamentos ocorrem quando o credor entrega a anuência atestando a quitação. As retiradas são consideradas como solução, pois embora um número ínfimo ocorra por detecção de erros no envio do título, a prática ensina que a retirada decorre de acordo comercial entre as partes.

Os resultados são animadores e comprovam a eficiência do uso do protesto como mecanismo de desjudicialização do conflito creditício:

1. Dos mais de 200.000 títulos pesquisados ano a ano, mais de 160.000 estavam solucionados até o momento da pesquisa – índice de solução próximo a 80%;
2. Considerando-se a solução dentro do tríduo, tem-se o resultado de 60%;

Indagou-se se a eficácia da totalidade da amostragem se verificaria em diferentes Tabelionatos e em diferentes regiões do estado. As diferenças não são grandes, mas existem:

1. O índice de solução varia entre 65% e 90%;

2. Independentemente do desenvolvimento econômico ou da posição territorial, o índice não é menor que 65% em nenhum Tabelionato;
3. Considerando-se somente solução no tríduo, embora variáveis, esses percentuais nunca são menores que 50%.

Indagou-se também sobre a efetividade do ato após a lavratura do protesto, para saber se o crédito protestado pode ser considerado um crédito perdido. Verificou-se que:

1. O percentual de cancelamentos varia entre 10% e 20%, sendo que os dois anos posteriores ao protesto são o período em que mais ocorrem cancelamentos (60%);
2. Após esse período, ainda ocorrem cancelamentos, mas em quantidade menor. Interessante notar que, embora poucos, há cancelamentos mesmo após cinco anos do protesto;
3. Somados os débitos solucionados no tríduo e aqueles cancelados, o índice de solução passa a oscilar entre 70% a 90%, sendo que os menores percentuais referem-se aos títulos protestados mais recentemente (2010 e 2011).

A conclusão é que “a efetividade do protesto na recuperação do crédito não se esgota, portanto, no exíguo prazo de três dias apenas, mas continua a produzir seus efeitos anos depois”.<sup>138</sup>

Importante indagação é a referente à judicialidade do protesto, ou seja, aferir se o protesto extrajudicial, apesar de desafogar o Judiciário por meio da eficiente recuperação do crédito, não consistiria, por si próprio, numa fonte de litígios, agravando o aumento da demanda pelos serviços judiciais.<sup>139</sup>

Para a análise da litigiosidade foi computado o número total de protestos cuja lavratura foi obstada pela sustação de protesto aos registros que tiveram seus efeitos suspensos por ordem judicial. Mais uma vez os resultados são surpreendentemente positivos, pois a litigiosidade do protesto manteve-se, em todos os anos da pesquisa, abaixo de 0,5%. Frise-se, ainda, que a aferição da litigiosidade considerou apenas o

---

<sup>138</sup> ABREU; EBERLE, 2013, p. 28.

<sup>139</sup> ABREU; EBERLE, 2013, p. 33-36.

número de títulos, mas não a quantidade de ações. Vez que é comum uma única ação servir para sustar mais de um título ou para sustar várias prestações de uma única dívida, é provável que seja ainda menor a litigiosidade do protesto.

ABREU e EBERLE apresentam interessantes conclusões sobre os dados levantados:<sup>140</sup>

1. Os números indicam que o protesto, em termos numéricos, mais promove a recuperação do crédito que o abala, sendo chegado o tempo de “reavaliar a pecha de instrumento de coerção que sempre se emprestou ao protesto”;
2. O protesto provoca, ainda, efeito salutar sobre o Poder Judiciário, pois resolve o conflito sem que novas demandas forenses ocorram, sendo apoio à desjudicialização de conflitos;
3. A recuperação do crédito e as informações fornecidas pelos Tabelionatos de protesto colaboram para o ajuste do regime de concessão do crédito e para o robustecimento da economia, pois o crédito recuperado pode ser reutilizado, e as negociações são feitas com mais segurança;
4. “Nas situações em que há efetivas condições de o devedor de boa-fé saldar suas dívidas após vencidas, o protesto é meio muito mais célere e menos oneroso de obtenção da solução do débito. (...) Para o credor, o protesto é uma via rápida e eficaz de recuperação de seu crédito; para o devedor, o protesto é uma via que onera menos o seu débito do que a via judicial; para o poder público, o protesto desafoga a administração da justiça.”<sup>141</sup>

Frente a esses dados, faz-se mister reconhecer que o instituto do protesto já se consolidou como uma alternativa extrajudicial de recuperação de crédito, função que foi sendo, progressivamente, legitimada pelo uso que a sociedade fez do instituto.

Com o tempo, esse potencial do protesto foi sendo reconhecido pela lei: foi este o objetivo do legislador brasileiro ao aumentar a abrangência do protesto para outros documentos de dívida. Em pleno contexto da entrada em vigor da Lei de Arbitragem e das reflexões sobre a desjudicialização, o legislador quis franquear a todas as dívidas

---

<sup>140</sup> ABREU; EBERLE, 2013, p. 52-53.

<sup>141</sup> ABREU; EBERLE, 2013, p. 42. “Em 2013, o IPEA efetuou pesquisa em que concluiu que uma execução fiscal leva, em média, 8 anos. Além disso, o mesmo estudo do IPEA demonstra que o custo do processo é elevado.”

líquidas, certas e exigíveis a alternativa extrajudicial de recebimento já consolidada pelo uso que havia sido legitimado ao instituto do protesto.

Essa interpretação causou forte polêmica e dificultou a compreensão e a utilização desse potencial do instituto, pois predominou por muito tempo o entendimento de que a aplicação do art. 1º da Lei 9.492/1997 era bem mais restrita.

Agora, porém, o Brasil deu importante passo no reconhecimento do potencial de recuperação de crédito do protesto: a Lei 12.767/2012 elencou as certidões de dívida pública entre os títulos protestáveis, consolidando uma política judiciária que visa à extrajudicialização da execução fiscal.

A extrajudicialização do procedimento executivo é uma tendência no mundo inteiro como estratégia para estruturar a demanda que aporta ao Judiciário. No próximo item, serão apresentadas algumas razões para que se discuta a viabilidade do aproveitamento dos tabeliães de protesto como profissionais aptos a exercerem profissões similares às dos agentes de execução portugueses.

### **2.5.1 Por que os tabeliães de protesto podem ajudar o Judiciário na execução de dívidas**

O Brasil tem, nos Tabelionatos de Protesto, uma boa opção caso resolva extrajudicializar o procedimento de execução. O serviço encontra-se plenamente capilarizado por todo o território brasileiro: onde há comarca, há um tabelião de protesto, podendo o Brasil se beneficiar da estrutura formada por centenas de bacharéis em direito, a serviço do Judiciário e por ele fiscalizados e orientados.

Progressivamente, todos os serviços estão sendo ocupados por bacharéis selecionados em rigoroso concurso público de provas e títulos, que exige sólida formação jurídica. Além disso, os tabeliães já têm nos juízes seus órgãos de correição, orientação e fiscalização.

A comunicação com o Judiciário já lhes é habitual, em decorrência da recepção de ordens de sustação e suspensão de protesto. O mesmo pode ser dito da qualificação de títulos executivos judiciais e extrajudiciais, prática cotidiana nos balcões de atendimento dessas serventias e para a qual o tabelião tem formação profissional.

O Brasil já tem, instaladas e à disposição do Judiciário, equipes inteiras especializadas na busca do recebimento de débitos, pois os Tabelionatos de Protesto são instâncias de recebimento de valores e de pacificação de conflitos creditícios. Os tabeliães exercem papel atuante junto a credores e devedores para assegurar o pagamento e o uso correto do instituto: confirmam quitação com credores e lhes prestam assessoria jurídica sobre como documentar corretamente a dívida; prestam orientação constante aos devedores quanto à origem da dívida, condições de pagamento, valores devidos, juros e encargos que incidam; recebem contraprotesto e, no caso das certidões de dívida ativa, têm se tornado divulgadores das formas de parcelamento e prestado orientação aos devedores sobre como proceder e como compreender os valores que estão sendo cobrados.

Os tabeliães e seus funcionários estão habituados a lidar com credores e devedores – em cada comarca, dificilmente há empresa ou comerciante que não conheça a serventia. A obrigatoriedade e a relevância do sigilo das informações a que têm acesso fazem parte da própria profissão.

Há de se destacar também que, de todas as serventias extrajudiciais, talvez sejam os Tabelionatos de Protesto as que mais à frente estejam do processo de informatização, automação, uso de documentos eletrônicos e de certificação digital. No Brasil inteiro encontram-se organizadas centrais de distribuição de arquivos eletrônicos aptas a receber documentos de escritórios de cobrança, bancos e órgãos públicos de todo o país. Organizar essa estrutura para que o processamento das execuções siga a implementação do processo eletrônico não será novidade para a maioria dos Tabelionatos. Frise-se, ainda, o fato de que já estão habituados a criar, gerenciar e divulgar com segurança e automatização os dados de suas serventias, auxiliando o mercado, a indústria, o comércio e o governo na análise da situação econômica do país.

Sendo assim, para os Tabelionatos, praticar atos dos procedimentos de execução, supervisionados pelo Judiciário, não mais será que aquisição de nova competência similar a muitas das atividades que já praticam. Isso porque, embora não sejam instância jurisdicional, são elemento constitutivo do sistema judicial brasileiro já

existente, estabelecido e legitimado: o país estará usufruindo de uma rede extrajudicial que já tem.

Por fim, dois fatores que não podem deixar de ser debatidos: a questão do reconhecimento pela sociedade (legitimidade) e da garantia de que esteja sendo criado um modelo de justiça mais democrático, acessível e eficiente.

PEDROSO, TRINCÃO e DIAS são muito claros ao defender que “a legitimidade de soluções extrajudiciais para os problemas sobre endividamento funda-se no alívio que implicará para o sistema judicial, mas sobretudo no respeito pelos direitos de credores e devedores”.<sup>142</sup>

Nesse sentido, pode-se afirmar que os Tabelionatos de Protesto encontram-se em boa situação. Se sua função probatória foi, pouco a pouco, sendo abrangida pela função de recuperação de crédito, isso se deveu ao uso reiterado que a sociedade deu para seus serviços. Não foi a lei quem transformou os Tabelionatos na instância mais eficiente de recebimento de débitos do país: a lei apenas reconheceu e abonou o uso reiterado que a sociedade deu ao protesto como mecanismo de recebimento. De certa forma, a sociedade já legitimava um caráter “executivo extrajudicial” ao protesto. E isso muito antes de todas essas discussões que, agora, a legislação tem que acompanhar. Além disso, a eficácia altíssima na recuperação do crédito denota reconhecimento social pela autoridade do protesto e pelas possibilidades que ele oferece a credores e devedores.

Quanto à garantia de que se está criando um modelo de justiça mais democrático, acessível e eficiente, vale lembrar que, de toda a estrutura judicial do país, talvez os cartórios sejam o elemento mais presente no cotidiano e no imaginário da população. O Brasil tem tradição no uso de cartórios para os mais variados fins e, sobretudo no interior, é aos cartórios que as pessoas recorrem para se aconselhar e se orientar juridicamente. Os tabeliães e registradores são considerados a “autoridade jurídica” que está ao alcance da população para, sem muitos formalismos, esclarecer como comprar, vender, casar, fazer cobranças, etc.

---

<sup>142</sup> PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 120.

Segundo pesquisa do instituto DATAFOLHA feita em 2009, os cartórios estão entre as duas instâncias públicas mais confiáveis na opinião dos brasileiros.<sup>143</sup> Os tabeliães e registradores ficaram entre os quatro profissionais mais confiáveis (abaixo apenas dos bombeiros, professores e médicos).

Isso é resultado da tradição, mas é também resultado da efetividade dos serviços prestados, da proximidade com o público, da rapidez e eficiência com que as serventias buscam atender aos usuários – quem procura um cartório tem seu interesse atendido em poucos minutos (se ato meramente autenticante) ou, no máximo, em poucos dias (veja-se o resultado obtido com a execução judicial de dívidas em comparação ao protesto; veja-se a agilidade que foi dada para os inventários, divórcios, separações e partilhas consensuais).

Por fim, embora não se tenha aprofundado no presente trabalho discussão sobre o princípio da inafastabilidade e do monopólio da jurisdição – reflexão que merece dedicação exclusiva – não se pode esquecer que o procedimento de execução consiste, essencialmente, em atos sem complexidade jurídica que justifiquem a intervenção do juiz.

Não obstante, os tribunais encontram-se assoberbados com um sem-número de ações para cobrança de dívidas públicas e privadas que absorvem o trabalho e os recursos do Judiciário e que, por mais esforços que sejam dedicados em metas de produtividade, não lhe permitem ser eficiente nem ao declarar o direito – sua função primordial – nem ao executar o direito declarado – momento de consubstanciar, em utilidade material, a decisão.

O Relatório do Banco Mundial dizia que era urgente encontrar uma saída para que ações de cobrança de dívida encontrem soluções mais efetivas no Brasil:

(...) qualquer que seja a origem da paralisia na cobrança de impostos, merece solução, devido ao seu impacto sobre as finanças do governo, sobre o custo da justiça para as partes e sobre vários tipos de congestionamento do Judiciário. Como a cobrança de dívidas entre partes privadas enfrenta atrasos e falta de conclusão semelhantes, pode

---

<sup>143</sup> DATAFOLHA, 2009, p. 6. A pesquisa mediu a confiança/credibilidade da população nas seguintes instituições, as quais ficaram nessa respectiva ordem de classificação (% de notas 8, 9, 10): 1º Correios (8,2) 2º Cartórios (8,1) 3º Imprensa (6,8) 4º Empresas Privadas/Particulares (6,7) 5º Igreja ou instituições religiosas em geral (6,2) 6º Ministério Público (5,6) 7º Polícia (5,5) 8º Poder Judiciário (5,4) 9º Prefeitura (5,3) 10º Empresas públicas (5,3) Governo (5,2) 11º Congresso Nacional (3,8).

existir aqui um problema mais amplo, que poderia ser remediado para benefício também dos credores privados.<sup>144</sup>

O Brasil, como visto, deu importantes passos para agilizar a execução, o cumprimento de sentença e a penhora de bens. Todavia, GARSON entende que a Lei 11.382/2006 utilizou técnica ultrapassada ao manter a exclusividade da autoridade judiciária na prática de atos de execução. Para esse autor, a penhora on-line é uma conquista da sociedade e “não se pode impor ao agente judicial a árdua tarefa de despachar, instruir, julgar e, nos minutos eventualmente disponíveis, realizar a constrição do devedor”.<sup>145</sup> Para esse autor, a experiência de outros países ensina que

o juiz não pode ser tratado como sendo a única pessoa íntegra e comprometida com a ordem jurídica, a ponto de exclusivamente poder realizar uma penhora on-line (sob pena de estrangulamento da atividade jurisdicional) (...)

se faz necessário compatibilizar a atividade executiva, decorrente da penhora por meio eletrônico, com o auxiliar de justiça (...) desde que conte com formação jurídica e com necessária qualificação profissional e treinamento para o melhor desempenho das suas funções que, decerto, estarão subordinadas ao controle e poder sancionatório do agente judicial.<sup>146</sup>

Diante de tudo que foi exposto, fica a proposta do uso dos Tabelionatos de protesto como parceiros do Judiciário na execução. É claro que as ideias aqui propostas são apenas uma provocação, pois vários fatores têm que ser discutidos – como a responsabilidade civil pelos atos de execução; o treinamento dos tabeliães; a interligação entre as serventias e o Judiciário, etc. Todavia, pensar no papel dos tabeliães de protesto como alternativa para extrajudicializar a execução é buscar compreender nosso sistema jurídico de forma plural, possuidor de recursos variados e de agentes competentes, especializados, com boa formação jurídica e já legitimados pela população para a tarefa de recuperar crédito. A opção está ao alcance do Judiciário e do legislador.

---

<sup>144</sup> BANCO MUNDIAL, 2004, p. 134.

<sup>145</sup> GARSON, [s.n.t.], p. 16. (Documento 2)

<sup>146</sup> GARSON, [s.n.t.], p. 16 e 19. (Documento 2)

### **3. PROTESTO DE TÍTULOS DA DÍVIDA ATIVA: ANÁLISE JURÍDICA E ECONÔMICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

*Valor de créditos que o estado tenta receber por meio de ações judiciais ou acordo supera o orçamento de Minas Gerais. Conclusão de processo de cobrança leva em média 11 anos.<sup>147</sup>*

#### **3.1 APRESENTAÇÃO DO INSTITUTO**

##### **3.1.1 Histórico da norma**

Como visto no Capítulo 1, a Lei 9.492/94, ao estipular as regras para o protesto de dívidas, trouxe importante inovação: antes adstrito aos títulos de crédito, o protesto passou a ser possível, também, para provar o inadimplemento do pagamento de “outros documentos de dívida”. Firmou-se, então, na doutrina e na jurisprudência, o entendimento de que são protestáveis as obrigações representáveis pecuniariamente e que sejam líquidas, certas e exigíveis.

O art. 585, VII do Código de Processo Civil prevê como título executivo extrajudicial “a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, correspondentes aos créditos inscritos na forma da lei”. Sendo assim, baseando-se no entendimento de que entre os documentos protestáveis estão quaisquer títulos executivos judiciais ou extrajudiciais, a União e demais entes federados passaram a editar normas pertinentes ao protesto dos créditos da dívida pública – situação que causou grande polêmica na doutrina e na jurisprudência.

Em 13 de abril de 2009, firmou-se o II Pacto republicano do Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, no qual se previu, entre as metas de agilidade e efetividade da prestação jurisdicional, a “revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo”.

Em 2012, a Lei 12.767/12 alterou o art. 1º da Lei 9.492/97, expressamente incluindo entre os títulos protestáveis as certidões de dívida ativa dos entes federados e

---

<sup>147</sup> SOUTO, 2012.

das respectivas autarquias e fundações públicas.<sup>148</sup> Com a lei federal, buscou-se deixar clara a desnecessidade da criação de leis locais – estaduais ou municipais – prevendo o protesto de Certidão de Dívida Ativa (CDA). O intuito é criar meios alternativos de cobrança da dívida ativa que sejam mais eficazes, céleres e menos dispendiosos tanto para os entes públicos credores, quanto para os próprios devedores.

Hoje o protesto de certidão da dívida ativa (CDA) já é praticado, entre outros, pela União e pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e Pará. Frise-se que Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no ano de 2010, recomendou aos tribunais estaduais que editassem atos normativos regulamentadores do protesto de CDA, o qual foi considerado, à época, uma das medidas para que se alcançasse a meta 3 do Judiciário naquele ano: redução, em 20%, das execuções fiscais.<sup>149</sup> Naquele ano, considerando-se o acervo de 31 de dezembro de 2009, tramitavam no Brasil **25 milhões** de processos de execução fiscal, o correspondente à metade do total de demandas judiciais do país.<sup>150</sup>

Em dezembro de 2013, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 1126515/PR, decidiu pela admissibilidade do protesto de Certidão de Dívida Ativa como um mecanismo extrajudicial válido para a cobrança de débitos.

### **3.1.2 Funcionamento do protesto de CDA em Minas Gerais**

Seguindo essa tendência, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais aprovou a Lei 19.971/2011,<sup>151</sup> que autoriza o protesto em cartório de documentos da dívida pública considerados de menor valor, i.e., as inferiores a 17.500 Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais (UFEMG).<sup>152</sup> Além das CDAs, também as certidões de dívida ativa previdenciária pela Justiça do Trabalho, os acórdãos dos Tribunais de

---

<sup>148</sup> Lei 9.492/97, art. 1º, Parágrafo Único: “Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.”

<sup>149</sup> Metas prioritárias de 2010. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-prioritarias-de-2010>>. Acesso em: 26 jul. 2011.

<sup>150</sup> AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO CNJ, 2012.

<sup>151</sup> A Lei 19.971 alterou os artigos 13 e 19 da Lei 15.424/2004, a qual trata dos emolumentos, da taxa de fiscalização e da compensação pela prática de atos gratuitos decorrentes de atos notariais e de registros.

<sup>152</sup> Repare-se que a lei mineira antecedeu a legislação federal, seguindo um caminho que já era tendência em vários estados e municípios.

Contas e as sentenças cíveis condenatórias foram considerados “documentos de dívida pública” protestáveis pelos Procuradores do Estado.<sup>153</sup>

A Lei 19.971/2011 foi regulamentada pelo Decreto Estadual 45.489/2012 e autorizou os procuradores do Estado a protestarem os créditos inscritos em dívida ativa iguais ou inferiores aos seguintes valores: ICMS, R\$ 15.000,00; IPVA e ITCD, R\$ 10.000,00; taxas, multa de quaisquer espécie e quaisquer outros créditos, R\$ 5.000,00.<sup>154</sup>

O procedimento pode ser usado tanto para créditos do Estado, quanto de suas autarquias e fundações. Frise-se que o uso do protesto extrajudicial desses créditos foi colocado como uma **faculdade** para os procuradores, visto ser indisponível o direito de ação nos termos do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.<sup>155</sup>

No exercício dessa faculdade, o Estado, suas autarquias e fundações<sup>156</sup> ficaram isentos do adiantamento de custas e emolumentos do protesto. Essas despesas serão pagas sempre pelo devedor e em duas hipóteses. A primeira ocorre quando houver o pagamento nos três dias que são dados para quitação (art. 12, Lei 9.492/1997). Dito pagamento só pode ocorrer antes da lavratura do protesto e só pode ser feito no cartório competente para o protesto. Já a segunda hipótese ocorre quando há pagamento após a lavratura do protesto e diretamente ao ente público, pois o pagamento em cartório só pode ocorrer durante tríduo. Munido da permissão para o cancelamento do protesto em seu nome, o devedor comparece ao cartório e paga as custas do protesto e do cancelamento deste. Serão devidos os valores em vigor à época do pagamento e não os da época da cobrança do crédito (art. 13, Lei 15.524/2004).

---

<sup>153</sup> Lei 19.971/11, art. 1º: “(...) 2º Constituem documentos de dívida pública para os fins desta lei as certidões de dívida ativa inscritas na forma da lei, as certidões de dívida previdenciária expedidas pela Justiça do Trabalho, os acórdãos dos Tribunais de Contas e as sentenças cíveis condenatórias.”

<sup>154</sup> Decreto 45.989/2012, art. 2º: “Na cobrança de créditos do Estado, de suas autarquias e fundações, ficam os Procuradores do Estado autorizados a não ajuizar ações quando o valor atualizado do crédito inscrito em dívida ativa for igual ou inferior aos seguintes limites: I - Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS: R\$15.000,00 (quinze mil reais); II – Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA: R\$10.000,00 (dez mil reais); III – Imposto Sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCD: R\$10.000,00 (dez mil reais); IV – taxas de quaisquer espécies: R\$5.000,00 (cinco mil reais); V – multas de quaisquer espécies: R\$5.000,00 (cinco mil reais); VI – quaisquer outros créditos: R\$5.000,00 (cinco mil reais).”

<sup>155</sup> Art. 5º, XXXV: “(...) a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

<sup>156</sup> Observe-se que a isenção não abrangeu as empresas públicas, nem as sociedades de economia mista.

Caso não haja quitação nem em cartório, nem diretamente à Administração, as despesas do protesto serão suportadas pelos Tabelionatos, pois esses não as receberão. O mesmo ocorrerá em caso de desistência do protesto, de sustação e de suspensão dos efeitos do protesto.

O procedimento está de acordo com a lei, pois se presumem a cargo do devedor as despesas com o pagamento e a quitação (art. 325, Código Civil). Por outro lado, a Lei 19.971/2011 previu a isenção de emolumentos e de taxa de fiscalização para o estado de Minas Gerais, suas autarquias e fundações.

O Decreto 45.989/2012 previu também a possibilidade de parcelamento do crédito já enviado para protesto.<sup>157</sup> Nesse caso, o devedor será protestado e deverá procurar a Secretaria Estadual da Fazenda ou a Advocacia Geral do Estado para pleitear o parcelamento. Feito o pagamento de uma entrada prévia relativa ao valor do parcelamento, o devedor já pode obter, de imediato, o cancelamento do protesto em seu nome. Para isso, terá que pagar as despesas do protesto. Todavia, caso o devedor descumpra o parcelamento, o saldo devedor remanescente poderá ser novamente enviado a protesto e o devedor terá, então, que arcar com os custos também desse segundo protesto. Afinal, será a segunda vez que ele frustrará o pagamento de dívida com a Administração, dando ensejo a um ato de protesto novo e autônomo.

Vale ressaltar ainda que o decreto regulamentador, com extremo acerto, já fez previsão de que o envio das certidões de dívida ativa para os Tabelionatos de Protesto será feito, preferencialmente, por meio de arquivos eletrônicos e de forma centralizada na Central de Remessas de Arquivos Eletrônicos (CRA) do Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil – Seção Minas Gerais (IEPTB/MG).<sup>158</sup> O IEPTB vem

---

<sup>157</sup> Decreto 45.989/2012, art. 7º: “O parcelamento do crédito poderá ser concedido após o registro do protesto, nos termos da legislação pertinente, pelas repartições da SEF ou da AGE. § 1º Efetuado o pagamento da entrada prévia relativa ao parcelamento, será enviada, por meio eletrônico, autorização para o cancelamento do protesto, que somente deverá ser efetivado após o pagamento dos emolumentos, taxas e demais despesas previstas em lei. § 2º Na hipótese de desistência do parcelamento, será apurado o saldo devedor remanescente e, conforme § 3º do art. 4º, a CDA poderá ser novamente enviada a protesto, implicando novo pagamento de emolumentos, taxas e demais despesas previstas em lei.

<sup>158</sup> Decreto 45.989/2012, art. 4º: “A remessa da CDA, as comunicações e todas as transmissões inerentes ao procedimento de protesto extrajudicial se darão, preferencialmente, de forma centralizada, por meio de arquivo eletrônico, com segurança e resguardo do sigilo das informações, pela Central de Remessa de Arquivos Eletrônicos - CRA, do Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil - Seção Minas Gerais - IEPTB/MG, em conformidade com o § 2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 2001, mediante convênio entre as partes. § 1º A CDA

desenvolvendo em todo o país importante trabalho de centralização da distribuição de títulos para protesto. Isso provocou verdadeira melhoria na prestação de serviços dessas serventias, a qual hoje já se dá eletronicamente em quase todo o país. A formalização de convênio entre o IEPTB e a Administração Pública de Minas Gerais e da União, além de tornar o procedimento célere e eficiente, irá provocar imensa economia de papel, dinheiro e deslocamento – ação coerente com a vontade de agilizar a cobrança dos créditos pelo meio menos dispendioso possível, fato que beneficia tanto o Estado, quanto o devedor e demais contribuintes.

A distribuição eletrônica ocorrerá da seguinte maneira:

1. Até o 5º dia útil de cada mês, a Administração Pública enviará para a central de remessas do IEPTB/MG o lote do mês, i.e., os documentos de dívida pública que deverão ser distribuídos para protesto até o 5º dia útil do mês seguinte aos Tabelionatos;
2. Os tabeliães deverão qualificar as CDAs que lhes forem apresentadas, de modo a saber se elas apresentam todos os requisitos formais legais, inclusive quanto ao limite de valor de 17.500 Ufemgs, pois as CDAs com erros formais deverão ser devolvidas eletronicamente, juntamente à razão escrita da devolução;
3. Juntamente ao arquivo eletrônico da CDA, o tabelião receberá um Documento de Arrecadação Estadual (DAE). Caso o devedor pague em cartório, esse DAE será usado pelo tabelião para repassar o valor recebido à Administração no primeiro dia útil subsequente ao recebimento do valor;
4. No caso de pagamento por meio de cheque (administrativo ou visado nominativo ao apresentante), a lei criou um interessante mecanismo: embora o cheque seja nominativo à Administração Pública (apresentante), poderá o tabelião endossar o cheque para depositá-lo em sua conta pessoal ou na

---

deverá ser encaminhada até o 5º dia útil de cada mês, juntamente com o Documento de Arrecadação Estadual - DAE, para a CRA, que os encaminhará ao cartório competente. § 2º A CDA, de acordo com a natureza do crédito e os limites estabelecidos no art. 2º, deverá integrar o Lote do Mês, que será transmitido até o 5º dia útil do mês seguinte, na forma prevista no caput. § 3º Formarão o Lote do Mês as CDAs emitidas entre os dias 1º e último de cada mês, excluídas aquelas cujo valor ultrapassar o limite previsto no art. 2º, caso em que será ajuizada a respectiva execução fiscal.”

conta do cartório, viabilizando o recolhimento do DAE após compensação do cheque.

Quanto à qualificação formal do título, o art. 202 do Código Tributário Nacional (CTN)<sup>159</sup> prevê quais são os requisitos do termo de inscrição da dívida ativa. As certidões da dívida ativa deverão conter todos os requisitos do termo de inscrição, pois “a palavra certidão tem o sentido de cópia fiel”.<sup>160</sup> Além disso, têm que ter, também, a indicação do livro e da folha de inscrição (art. 202, parágrafo único, CTN). A falta de quaisquer desses requisitos acarreta a nulidade da certidão da dívida ativa, nos termos do art. 203 do CTN<sup>161</sup> e, logicamente, será óbice ao protesto. Caberá ao tabelião, portanto, observar se o documento apresentado para protesto cumpre todos os requisitos legais e, verificando qualquer imperfeição formal, devolver o título sem protesto.

Resumindo, é esse o procedimento de protesto de CDA e suas peculiaridades:

- Trata-se de meio alternativo e **facultativo** de cobrança da dívida ativa;
- Tem como limite o valor de 17.500 Ufemgs, sendo esse valor variável de acordo com o tipo de tributo;
- Cabe parcelamento da dívida junto à Administração Pública após a lavratura do protesto;
- Caso haja pagamento no tríduo, valor da dívida será recolhido pelo tabelião à Administração por meio de DAE;
- Administração Pública, suas autarquias e fundações ficam isentas do pagamento de despesas com o protesto, as quais serão pagas pelo devedor no momento da quitação ou do cancelamento do protesto ou suportadas pelos Tabelionatos, caso essas duas hipóteses não ocorram;

---

<sup>159</sup> Código Tributário Nacional, art. 202: “O termo de inscrição da dívida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente: I - o nome do devedor e, sendo caso, o dos corresponsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um e de outros; II - a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos; III - a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado; IV - a data em que foi inscrita; V - sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito. Parágrafo único. A certidão conterà, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha de inscrição.”

<sup>160</sup> ALEXANDRE, 2009, p. 514.

<sup>161</sup> Código Tributário Nacional, art. 203: “A omissão de quaisquer dos requisitos previstos no artigo anterior, ou o erro a eles relativo, são causas de nulidade da inscrição e do processo de cobrança dela decorrente, mas a nulidade poderá ser sanada até a decisão de primeira instância, mediante substituição da certidão nula, devolvido ao sujeito passivo, acusado ou interessado o prazo para defesa, que somente poderá versar sobre a parte modificada.”

- Preferencialmente, os títulos serão eletronicamente distribuídos aos Tabelionatos de modo centralizado pela CRA do IEPTB/MG.

Feita a apresentação jurídica do procedimento de protesto de CDA, passemos a analisá-lo jurídica e economicamente.

## **3.2. Polêmicas jurídicas provocadas pelo protesto de CDA**

### **3.2.1. Apresentação das principais críticas feitas**

A prática do protesto de CDA levantou fortes críticas dos tributaristas e dos segmentos produtivos. As críticas são variadas e podem ser assim resumidas:

1. Trata-se de desvio de finalidade do protesto de dívida, pois este não estaria sendo usado para dar publicidade ao inadimplemento – fato obtido com a própria inscrição em dívida ativa –, mas sim como meio de coerção para pagamento por meio das restrições de crédito advindas do protesto, tal como uma sanção política – fato já rechaçado pelo STF em situações semelhantes (v. súmulas 70, 323 e 547);<sup>162</sup>
2. Devido às restrições de crédito, criam-se dificuldades para a própria atividade econômica do contribuinte, fato extremamente gravoso para o devedor e que constitui, portanto, cobrança abusiva;<sup>163</sup>
3. É arbitrário a Fazenda escolher quem deverá ser protestado e optar pelos pequenos devedores;
4. Certidões da Dívida Ativa são geradas por ato unilateral da Administração Pública e a dívida pública tem rito próprio para ser cobrada – a execução fiscal, a qual traz previsão de tratamento privilegiado para a Administração como forma de pressionar o contribuinte a pagar. Logo, não pode ser usado outro meio de cobrança.<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> FARO; FRAGA, 2012.

<sup>163</sup> FARO; FRAGA, 2012.

<sup>164</sup> AGUIAR, 2012. SALIBE, 2009.

### 3.3 Análise das críticas: auxílio abordagem da análise econômica do direito (*law and economics*) e do sistema legal brasileiro

#### 3.3.1. Abordagem da análise econômica do direito

Antes de passar para a elucidação de elementos de nosso ordenamento jurídico que autorizam o protesto de CDA, é interessante trazer à tona a discussão sob o viés da análise econômica do direito. Essa abordagem pode trazer importante contribuição para a elucidação da discussão.

Isso porque, ao contrário do que ocorre com a abordagem jurídica, a abordagem econômica não tem que se prender aos dogmas do ordenamento, podendo, inclusive, divergir da visão jurídica. Fica livre, portanto, para admitir ponderações que, embora não verificáveis juridicamente, “nem por isso deixam de ter um peso efetivo na motivação e no desempenho das partes e no sucesso da relação”.<sup>165</sup>

Ponderando, ainda, sobre a vantagem do desprendimento dogmático da análise econômica do direito, ARAÚJO assim pondera sobre a análise econômica dos contratos:

A mesma despreocupação dogmática, casada com um intuito simplificador, habilitará amiúde a visão econômica do contrato a acompanhar com mais agilidade a decisão das partes quando elas optem, unilateral ou bilateralmente, por converter o quadro jurídico e sancionatório num **elemento** apenas na **ponderação das vantagens do cumprimento das obrigações contratuais, a ser confrontado com outros** – ponderação que, na vida real, na prática dos negócios, se traduzirá num inestimável elemento *flexibilizador* (...).<sup>166</sup>

Esse mesmo autor pondera ainda que:

Pode mesmo admitir-se que um dos contributos mais peculiares da “Law and Economics” tenha consistido na importação, para estes domínios temáticos, dos avanços teóricos da “Economia da Informação” (...), trazendo pois para o primeiro plano o aludido conflito entre **juridicidade e eficiência** que justificará a **ponderação extrajurídica de custos e benefícios da vinculação, suscitando problemas de cumprimento ineficiente e de incumprimento eficiente**, problemas de eficácia da supervisão e adjudicação judiciárias (...).<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> ARAÚJO, 2007, p. 15.

<sup>166</sup> ARAÚJO, 2007, p. 15.. Grifos acrescentados.

<sup>167</sup> ARAÚJO, 2007, p. 17. Grifos acrescentados.

Como se vê, a análise econômica do direito traz para a discussão não apenas elementos do ordenamento jurídico, como também fatos do comportamento humano e da realidade socioeconômica que circunda o ordenamento e que influenciam todas as relações jurídicas.

Pensando no conceito clássico de contrato, fisco e contribuintes não têm uma relação contratual. A começar porque sequer têm um vínculo voluntário. Todavia, claro é que mantêm entre si uma relação contínua e mútua: o fisco (aqui representando o próprio governo) depende da arrecadação para sobreviver e manter-se funcionando; o contribuinte, por sua vez, vê-se sob o poder de império da Administração e irá arrecadar por dois motivos – por ser obrigado e por receber do Estado contraprestações em decorrência de sua contribuição.

Deixando de lado a qualidade da contraprestação dada pelo Estado brasileiro frente à sua pesada carga tributária, claro é que, sem a atuação da Administração Pública, não há como o país funcionar. Todos precisam das estradas, do policiamento, do ensino público, da saúde pública, etc.

Claro é, também, que, não fossem compulsórios os tributos, não haveria arrecadação nos patamares necessários para o funcionamento estatal. Sendo assim, a possibilidade de impelir os contribuintes ao pagamento é, claramente, uma necessidade do fisco e da Administração.

Vimos que, somente no ano de 2010, tramitavam no Brasil 25 milhões de execuções fiscais e que estas representavam metade das demandas ajuizadas no país.

No próximo item, serão apresentados dados estatísticos sobre a situação do Judiciário brasileiro, sobre o resultado de arrecadação obtido com essas execuções fiscais judiciais, sobretudo considerando o estado de Minas Gerais. Pensando sob o viés da análise econômica do direito, os dados devem ser lidos fazendo-se as seguintes indagações extrajurídicas:

- as execuções judiciais fiscais mostram-se como um instrumento eficaz, considerados seus custos, seu tempo de duração e o valor arrecadado ao final delas?

- a via judicial é alternativa viável de cobrança, considerando-se a relação entre os custos dela para o Estado e o numerário efetivamente arrecadado?

- a via judicial produz efeitos sobre o contribuinte que o impelem a pagar os tributos sonegados ou tornou-se um fator de ponderação para a sonegação?

- por meio da via judicial o fisco consegue dar efetividade ao seu poder de império de modo a não tornar a sonegação, sob o ponto de vista do contribuinte, um elemento vantajoso?

- interessa ao fisco cobrar essas dívidas ou seria melhor para o país e para a nossa economia considerar parte da dívida ativa como uma perda inerente ao próprio procedimento arrecadatório para não interferir na produção e no sistema econômico?

- interessa ao país ocupar o Judiciário com as execuções fiscais, vistos os resultados obtidos e as consequências da ocupação da máquina judiciária?

- o uso do protesto como forma de cobrança de tributos coloca o contribuinte numa situação de gravame injustificada e que lhe traz prejuízos injustificados devido à restrição de crédito ou é vantajosa também para o contribuinte, havendo equilíbrio econômico nessa relação?

Pode-se dizer que essas indagações fogem à discussão legal e que, portanto, não interessam. Todavia, as leis não são um fim em si mesmo. Só fazem sentido se forem instrumento de melhoria do bem-estar social. E é esse o interesse das abordagens econômicas do direito, pois estas “preferem incidir, seja na **utilidade** criada pelas trocas consumadas (...) seja no **caráter incentivador** que *ex antes* revestirá a adstrição jurídica ‘forte’ às obrigações contratuais”.<sup>168</sup>

Como esclarece ARAÚJO, a abordagem da *Law and Economics* é munida de um quadro analítico alternativo.<sup>169</sup> Este sugere a apreciação de todas as soluções jurídicas numa base custo-benefício. Isso de modo a fazer com que todas as partes envolvidas encontrem soluções que, mais diretamente e com menor dispêndio, façam com que custos e benefícios converjam para um equilíbrio compatível com a maximização do bem-estar das partes e da sociedade como um todo.

É com esse intuito que a discussão sobre o protesto de CDA como alternativa aos 25 milhões de execuções judiciais fiscais não pode ficar adstrito à apresentação de artigos de lei. E é nesse sentido que a abordagem econômica, procurando um equilíbrio

---

<sup>168</sup> ARAÚJO, 2007, p. 14. Grifos acrescentados.

<sup>169</sup> ARAÚJO, 2007.

entre a utilidade obtida por todas as partes – fisco, contribuintes e sociedade –, pode trazer importantes fatores a serem considerados na busca de solução para a cobrança de dívida ativa.

### **3.4 Critérios que foram considerados relevantes para início da regulamentação do protesto de CDA**

#### **3.4.1. Breve análise de dados estatísticos e econômicos que demonstraram a urgência de se encontrar meios alternativos de cobrança da dívida ativa pública**

Como já repetido, somente no ano de 2009, tramitavam no país 25 milhões de execuções fiscais. Esses processos representavam 50% do trabalho prestado pelo Judiciário, segundo o CNJ.<sup>170</sup> Além da superlotação que mencionadas execuções causam nos tribunais, ao menos em relação à dívida ativa da União, a ineficiência do processo de execução fiscal torna-se evidente, quando se constata que, anualmente, somente 1% de um montante de 800 bilhões de reais é recuperado.<sup>171</sup> Se consideradas somente as autarquias e fundações federais, segundo levantamento feito por elas, o resultado das execuções fiscais é de que “para cada R\$ 1.000,00 cobrados por esta sistemática, apenas R\$ 10,00 são efetivamente arrecadados”.<sup>172</sup>

Em Minas, a Lei 19.971/2011 surgiu a partir do Projeto de Lei nº 2.442/2011, de autoria do governador Antônio Anastasia. Nas justificativas para o projeto de lei, são apresentados dados estarrecedores. Em novembro de 2011, só o estado de Minas Gerais tinha, em curso, 102.595 execuções fiscais, das quais 53.530 (52,18%) tinham valor abaixo de R\$ 15.000,00. Isso tudo desconsiderando as execuções das autarquias e fundações estaduais. Essas execuções de menor valor, embora significassem mais da metade do trabalho dos procuradores, correspondiam a R\$ 303.994.330,60 e representavam apenas 1,12% da dívida ativa. Veja-se a conta apresentada na

---

<sup>170</sup> AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO CNJ, 2012.

<sup>171</sup> UNIÃO DOS ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS DO BRASIL, - 21 de Setembro de 2010. Disponível em: <<http://unafe.jusbrasil.com.br/noticias/2384698/oficina-discute-meios-indiretos-de-cobranca>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

<sup>172</sup> VIRGÍLIO, 2010.

fundamentação do Projeto de Lei e, facilmente, se concluirá que a Administração estava gastando mais do que poderia arrecadar com esses créditos:<sup>173</sup>

(...) De acordo com estimativa da Advocacia-Geral do Estado - AGE -, uma execução fiscal custa aos cofres estaduais aproximadamente R\$15.000,00. Para a execução de créditos abaixo desse valor, conforme a mensagem, é necessária a atuação de mais da metade dos Procuradores do Estado, servidores administrativos da Secretaria de Estado de Fazenda - SEF - e da AGE e magistrados, custando ao Estado R\$ 802.950.000,00. Além disso, em virtude das dificuldades de um processo judicial, apenas cerca de 5% dos créditos são resgatados. Assim, o Estado gasta mais de R\$ 800.000.000,00 para resgatar aproximadamente R\$ 15.000.000,00.

Veja-se que, considerado o dinheiro que o estado gastou para manejar as ações e o montante que foi efetivamente recebido, concluir-se-á que a receita líquida arrecadada é de apenas 1,875% do valor que foi investido no recebimento.

Usando dos conceitos da Ciência Econômica, vale trazer a lume a discussão sobre eficiência e eficácia. Segundo SANDRONI, “eficiência” diz respeito ao *modo* como se realiza uma determinada tarefa: se a tarefa for desenvolvida seguindo-se as normas e padrões preestabelecidos, tem-se que ela foi feita de modo eficiente. Já a “eficácia” refere-se ao *resultado* obtido com o trabalho feito para desenvolver a tarefa, ou seja, se o trabalho empregado ou o produto daquele trabalho está adequado ao fim proposto.<sup>174</sup>

No caso da cobrança da dívida ativa em Minas Gerais, veem-se milhares de pessoas trabalhando com muita eficiência: os procuradores ajuizando as execuções fiscais, os contribuintes e seus advogados comparecendo ao processo e seguindo todas as suas fases, os juízes e todos os seus auxiliares (assessores, escrivães judiciais, funcionários da secretaria, oficiais de Justiça, contadores judiciais, etc.) participando de cada fase do processo e trabalhando para que este chegue ao fim. Todavia, será que todo esse tempo, dinheiro e empenho geram um resultado eficaz, ou seja, garantem o objetivo de recuperar para os cofres públicos a receita sonegada?

Ora, como visto acima, no caso de Minas Gerais, para os valores inferiores a R\$ 15.000,00, claro está que, por mais eficiente que seja o trabalho da Fazenda Pública e

---

<sup>173</sup> MINAS GERAIS, 2011, p. 26.

<sup>174</sup> SANDRONI, 1999, p. 198.

de seus procuradores, esse tipo de cobrança é ineficaz: ocupa em 52,18% o trabalho eficiente dos procuradores da AGE para cobrança de, tão somente, 1,12% da dívida ativa e, findo tudo, garante apenas a recuperação de 1,875% do valor devido ao Estado.

A pouca eficácia dos processos judiciais pode ser dimensionada por esse depoimento de Dario de Castro Brant Morais, procurador-chefe da AGE de Minas Gerais:

“Só recebemos os casos depois que a Secretaria da Fazenda já usou de todas as formas para receber e não conseguiu. Por isso, quando (a cobrança) vem para cá, geralmente a empresa já fechou ou faliu. Se não tivermos como responsabilizar o sócio ou não encontrarmos bens, não tem como receber o dinheiro”, explicou o procurador-chefe da AGE, Dario de Castro Brant Morais. A morosidade na tramitação das ações judiciais é outro fator que contribui para a dificuldade em cobrar o valor devido: o tempo médio entre a ajuizamento do processo na Justiça e o pagamento tem sido de 11 anos. Isso porque muitas ações, especialmente aquelas envolvendo grandes empresas, costumam chegar até a última instância do Judiciário, o Supremo Tribunal Federal (STF).<sup>175</sup>

Evidente, é, perante os dados acima, as vantagens para o fisco em encontrar soluções mais eficazes para a cobrança da dívida ativa. Mas e se colocarmos outros agentes participando nessa relação, haveria como justificar a ação do fisco?

Pensemos a cobrança da dívida ativa incluindo também o contribuinte e a sociedade: como fica a situação? É possível pensar na eficiência de Pareto para o caso em tela ou a melhoria na cobrança seria benéfica unilateralmente para a Fazenda Estadual, implicando gravame evidente para o contribuinte e/ou para a sociedade?

Sobre a eficiência de Pareto, VARIAN apresenta uma definição muito clara:

Um critério útil para comparar os resultados de diferentes instituições econômicas é um conceito conhecido como eficiência de Pareto, ou eficiência econômica (...): se pudermos encontrar uma forma de melhorar a situação de uma pessoa sem piorar a de nenhuma outra, teremos uma **melhoria de Pareto**.<sup>176</sup>

---

<sup>175</sup> SOUTO, 2012.

<sup>176</sup> VARIAN, 2003, p. 15.

Esse mesmo autor relembra que, embora sempre desejável, a eficiência de Pareto não é um fim em si:

A eficiência de Pareto é algo desejável – se houver algum modo de melhorar um grupo de pessoas (sem piorar a situação de outra), por que não fazê-lo? A eficiência, contudo, não é o único objetivo da política econômica. Por exemplo, a eficiência não tem quase nada a dizer sobre distribuição de renda ou justiça econômica.<sup>177</sup>

Relembremos duas das críticas feitas ao protesto de certidões da dívida ativa: a primeira, diz que as restrições de crédito criam dificuldades injustificáveis para o contribuinte e configuram cobrança abusiva; a segunda diz que é arbitrário a Fazenda Pública tratar desigualmente os contribuintes, na medida em que escolhe optar por protestar apenas as dívidas de baixo valor.

Sob o ponto de vista do contribuinte, unilateralmente considerado, claro é que o protesto causa-lhe gravames mais imediatos e efetivos que a execução judicial: não sendo feito o pagamento no tríduo legal, de imediato a informação sobre o inadimplemento é enviada para todos os órgãos de proteção ao crédito e, conseqüentemente, às instituições financeiras e fornecedores. Logo, sob o ponto de vista do contribuinte, a maior eficácia na cobrança da dívida ativa, num primeiro olhar, provoca piora de sua situação.

Essa crítica, porém, não considera outro fator: os custos da ação judicial para o contribuinte e para os cofres públicos. Por meio da Mensagem 109/2011, encaminhada ao Legislativo, o então governador Antônio Anastasia defendeu a paralisação do ajuizamento de execuções fiscais de valor inferior a R\$ 15.000,00 e a criação de formas alternativas para cobrança desses créditos – tal como o protesto extrajudicial e a inscrição do nome do devedor no Cadastro Informativo de Inadimplência em relação à Administração Pública do Estado Minas Gerais – Cadin-MG. Novamente, vale citar a fundamentação do projeto de lei:

O protesto extrajudicial, segundo conclui a mensagem, traz benefício para o Estado, que tem à sua disposição uma forma mais ágil e menos onerosa de cobrança, para o devedor, que suportará meio menos oneroso e gravoso de cobranças, e para o Poder Judiciário, que terá impacto imediato na redução da demanda, ampliando a capacidade de

---

<sup>177</sup> VARIAN, 2003, p. 329.

juízo, na mesma medida em que preserva a apreciação de futuras lesões decorrentes do novo modelo.<sup>178</sup>

Como se vê, considerando os custos dos procedimentos, conclui-se que o protesto de CDA é menos gravoso para o contribuinte, o qual não terá que arcar com honorários advocatícios, nem com custas processuais – os quais superam os valores dos emolumentos do protesto.

Neste caso, a realização de estudos econométricos seria relevante para avaliar se o resultado da negativação do nome do contribuinte inadimplente causa-lhe gravames suficientes a considerar o protesto de CDA uma forma abusiva de cobrança e, portanto, ilegal. Esses estudos, porém, teriam que incluir como fator de ponderação, também, a sociedade como agente na relação. Quais os prejuízos causados à coletividade pelo fato de o Judiciário tornar-se balcão de cobrança de dívidas do fisco? Esse prejuízo justifica o gravame imposto pelo protesto de CDA ao contribuinte inadimplente? Essas indagações são pertinentes e merecem ser pesquisadas. Fogem, entretanto, ao escopo do presente trabalho.

Ponderem-se, então, os dados já apresentados: considerando-se o estado de Minas Gerais, demora-se em média onze anos para a conclusão dos processos e obtém-se arrecadação de 1,875% do valor investido para receber a tutela jurisdicional; isso num país em que há 25 milhões de execuções fiscais em curso, representando 52% do trabalho do Judiciário brasileiro. Considerando-se os resultados de recebimento da União pela via judicial, esses são igualmente decepcionantes: 1% ao ano, sendo o rombo cerca de 800 bilhões de reais. Sem dúvida, faz-se necessário pensar em meios alternativos de cobrança da dívida fiscal. Torna-se vantajoso encontrar meios mais eficientes para efetivar essa cobrança sob todos os pontos de vista, tanto para o fisco, como para o contribuinte, quanto para o Judiciário e para a sociedade como um todo – à qual não interessa um Judiciário sobrecarregado de ações judiciais repetitivas e que, praticamente, o transformam em um instrumento de discussão de dívidas.

---

<sup>178</sup> MINAS GERAIS, 2011, p. 27.

### **3.5. Assimetria de informação, seleção adversa, risco moral e protesto de CDA**

Vimos que uma das críticas ao protesto de certidões da dívida ativa diz respeito a um dos efeitos práticos do protesto: a criação de restrições de crédito decorrentes das informações prestadas pelos Tabelionatos aos órgãos de proteção ao crédito, em nome do devedor.

Para esses críticos, essas restrições são consideradas gravosas para o devedor e consistem em cobrança abusiva de tributos, a qual já foi rechaçada repetidamente pelo STF nas súmulas 70, 323 e 547.<sup>179</sup> Além disso, a satisfação forçada do crédito fiscal é prevista nos artigos 1º, 2º, § 2º, e 5º da Lei de Execução Fiscal e, entre outros, nos art. 187 e 201 do Código Tributário Nacional.

Citando, geralmente, o conceito de protesto previsto na Lei 9.492/97, esses críticos dizem que a mora dos contribuintes inadimplentes não depende de protesto e que, portanto, o protesto de CDA seria uma cobrança indireta de tributo por meio da imposição de constrangimento decorrente da negativação dos cadastros de crédito.

Não obstante as críticas, vimos que, progressivamente, a União e os estados passaram a praticar, por meio de leis próprias, o protesto de certidões da dívida ativa. Por fim, a Lei 12.676, de 27 de dezembro de 2012, modificou a Lei 9.492/97, permitindo que todos os entes federados, inclusive os municípios, bem como as autarquias e fundações públicas, pudessem protestar suas certidões de dívida ativa, sem ter que aprovar leis locais, bastando o uso do permissivo legal do art. 1º, parágrafo único da Lei de Protesto.

O embate entre a legalidade e a utilidade da medida, se reduzido apenas à discussão jurídica, pode tornar míope a discussão. Até porque, como já ficou evidente, não foram puramente questões jurídicas e acadêmicas que levaram à adoção da medida: foram os fatos do mundo que tornaram o protesto de CDA uma alternativa a ser posta em debate com urgência – a crise de um Judiciário que não consegue pôr fim às ações em curso e que tem mais de 50% de suas ações girando em torno da cobrança de tributos. Logo, trazer a lume outros conceitos da análise econômica do

---

<sup>179</sup> STF, Súmula 70: “É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.” Súmula 323: “É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.” Súmula 547: “Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.”

direito torna-se necessário, por dar abrangência maior que o embate meramente jurídico. Falemos, portanto, de assimetria de informação, seleção adversa (*ex ante*) e risco moral (*ex post*).

Segundo FIANI, **assimetria de informação** pode ser assim vista:

Diz-se que um jogo envolve **assimetria de informação** quando um dos jogadores possui informação relevante acerca de um dos aspectos do jogo, informação esta de que algum outro jogador não dispõe e que não pode ser obtida a baixo custo.<sup>180</sup>

Um dos efeitos da dificuldade de se obter informação é a ocorrência de um tipo de seleção de parceiros na qual, por medo quanto à real solvência do parceiro contratual e, de modo a diminuir os riscos das contratações que são feitas sem informações completas a respeito das partes, acaba-se por oferecer condições contratuais sempre piores que as possíveis, caso houvesse um acesso mais amplo às informações acerca das partes envolvidas. Esse fenômeno é chamado de **seleção adversa**.

A **seleção adversa** refere-se ao fato de que, muitas vezes, contratamos sem que saibamos as características dos parceiros contratuais, bem como, e mais grave, as intenções deles. A seleção de parceiros pode, então, vir a se tornar generalizadamente **mediana**, o que provoca o afastamento dos melhores parceiros em potencial. Isso porque os melhores parceiros, cientes de suas boas características, concluem que as condições **medianas** de contratação lhe são desvantajosas como propostas e, portanto, deixam de contratar naquelas condições. Passa-se, então, a repelir bons parceiros e, por outro lado, a atrair parceiros que não são tão bons, “e isso aconselhará uma degradação das condições contratuais oferecidas, e assim sucessivamente, até por fim as condições serem aceitáveis apenas pelo pior dos potenciais parceiros contratuais, o último com quem inicialmente haveria a intenção de contratar”,<sup>181</sup> gerando um verdadeiro colapso da contratação.

FIANI coloca a seleção adversa como um fato que ocorre **antes** da contratação (seleção adversa *ex ante*) e intrinsecamente ligado à assimetria de informação.

---

<sup>180</sup> FIANI, 2006, p. 371.

<sup>181</sup> ARAÚJO, 2007, p. 285.

Segundo ele, “a condição necessária para a existência de seleção adversa é a existência da assimetria de informação antes dos contratos serem firmados. (...) Diz-se que há assimetria de informação sempre que há informação relevante que não pode ser obtida a baixo custo.”<sup>182</sup>

Quando a assimetria de informação atinge a relação contratual depois que esta já está estabelecida, é melhor que se fale em **risco moral** ou **risco moral ex post**. O risco moral ocorre em **relação de agência**<sup>183</sup> e está intrinsecamente ligado às questões fáticas de **inobservabilidade** e de **inverificabilidade** da atuação do agente pelo principal: nem sempre o principal tem como saber quando é verdadeira a informação que o agente fornece sobre sua atuação, o que acaba por desincentivar o agente a ser fiel aos interesses do principal, passando, após a contratação, a agir em desacordo com o contratado, só por se aproveitar das dificuldades de verificação de sua atuação. ARAÚJO deixa clara a relação entre risco moral e assimetria de informação, ao esclarecer que o risco moral ocorre em relação de agência, sendo a

oportunidade de extração de rendas através da exploração de uma assimetria informativa que permite ao “agente” iludir o “principal”, transmitindo informações que parcialmente o exoneram – informações que o “principal” não pode comprovar, ou, podendo, não pode submeter à apreciação de um terceiro adjudicador, juiz ou árbitro.<sup>184</sup>

Nas simples palavras de CARVALHO, “o risco moral (*moral hazard*) é um problema pós-contratual. Esse problema ocorre quando o fechamento de um negócio modifica o comportamento dos indivíduos, que passam a agir de modo diferente e

---

<sup>182</sup> FIANI, 2006, p. 360.

<sup>183</sup> **Relação de agência:** relaciona-se aos problemas de riscos e incentivos típicos da divisão de trabalho, na qual alguém não pode desempenhar todas as funções e, por isso, confia a outrem essas funções, esperando que esta pessoa aja de acordo com os interesses de quem lhe delegou a função. Chama-se **principal** a parte que delega as funções, e **agente** a parte que deve agir de acordo com os interesses do principal. ARAÚJO (2007, p. 586) define a relação de agência como a relação em que “alguém fica incumbido de agir por conta de outrem (no interesse de outrem), contra uma remuneração incentivadora. (...) a pessoa que fica incumbida de agir, o ‘agente’ (juridicamente, o ‘comissário’), pode explorar uma margem de ‘risco moral’ em seu próprio proveito e em detrimento daquele no interesse de quem deveria estar a agir, o ‘principal’ (juridicamente, o ‘comitente’) – e *pode na medida em que a sua conduta seja inobservável (pelo ‘principal’), ou, sendo observável, seja inverificável.*”

<sup>184</sup> ARAÚJO, 2007, p. 289.

prejudicial para a outra parte, diferentemente daquilo que foi acordado antes do contrato.”<sup>185</sup>

Como se vê, a **assimetria de informação** leva a falhas de mercado que podem prejudicar bons contratantes. Veja-se como exemplo as empresas de seguro de saúde que tendem a ter que elevar os custos da contratação devido aos contratantes que mentem sobre as doenças pretéritas (seleção adversa) ou as de seguro de carros que também elevam os preços para minimizar os prejuízos causados pelos usuários que, uma vez protegidos pela apólice, passam a assumir ações de risco – como estacionar na rua em locais sabidamente perigosos só porque há a cobertura do seguro.

Sendo assim, todo e qualquer protesto deve ser visto como um fator que colabora para a diminuição da assimetria informacional. Isso porque as informações dos protestos lavrados são enviadas para os cadastros de informações de crédito e, com isso, possibilitam mais segurança no momento da contratação – o que, em longo prazo, pode criar um mercado mais seguro, com menos falhas e, portanto, com preços e condições<sup>186</sup> mais justos.

Muitos dirão que as Certidões de Dívida Ativa já tornam pública a inadimplência tributária. Isso não é mentira, mas também não é contornável o fato de que a publicidade dada pelo protesto de títulos é bem mais abrangente e acessível a qualquer interessado. Nesse momento, é interessante que se apresentem alguns dos resultados obtidos com o uso do protesto de CDA como alternativa à execução judicial delas, para que se possa – com acesso aos dados fáticos obtidos – conseguir verificar a importância desse instrumento e para que se possa melhor refletir sobre a relevância de seu uso mesmo em face das críticas feitas.

---

<sup>185</sup> CARVALHO, 2012, p. 425. ARAÚJO (2007, p. 286) afirma: “É costume contrapor-se seleção adversa e risco moral como se se tratasse de respectivamente o domínio *ex ante* e *ex post* de manifestação dos efeitos da assimetria informativa.” É esta a posição de FIANI (2006) e de CARVALHO (2012), por exemplo. ARAÚJO (2007), porém, prefere abstrair a dimensão temporal *ex ante* e *ex post* da assimetria informacional e tratar dos conceitos assim: **1. Seleção adversa**: assimetria de informação que não é manipulável pela parte que dela se beneficia, sendo uma variável **exógena**; **2. Risco moral**: assimetria de informação manipulável pela parte que se beneficia da assimetria, tornando esta uma variável **endógena**.

<sup>186</sup> Os juros, por exemplo, podem ser mais baixos quanto mais seguro for para os emprestadores saber os reais riscos dos empréstimos.

### 3.6. Breve apresentação de resultados obtidos com o protesto de CDA

Vários projetos pilotos foram feitos para se testar a viabilidade do envio das CDAs para os Tabelionatos e para se averiguar a efetividade da medida. Vimos que, via execução judicial, no âmbito federal, a arrecadação girava em torno de 1% e que, para cada R\$ 1.000,00 cobrados, apenas R\$ 10,00 eram efetivamente recuperados, segundo levantamento feito pelas autarquias e fundações federais.<sup>187</sup>

Em 20 de dezembro de 2010, editou-se a Portaria Interministerial nº 574-A/2010, a qual autorizou o protesto de CDA, independentemente de limite de valor, para a União, suas autarquias e fundações públicas. Até maio de 2011, 1.252 créditos haviam sido enviados para protesto e, em cinco meses, 32,34% dos créditos cobrados naquele período haviam sido pagos, sem qualquer custo para a Administração Pública Federal.<sup>188</sup> Após um ano do projeto piloto, 3.176 créditos haviam sido encaminhados para os Tabelionatos. Desses, 1.979 foram protestados e 891 foram pagos, um percentual de 30,26% dos títulos enviados. Mas, se considerados os valores cobrados, a recuperação foi de 33,70% do total (R\$ 2.675.914,04). Nos meses de fevereiro, agosto e setembro, a recuperação superou 50%.<sup>189</sup>

Considerando o levantamento de 2012, a Procuradoria Regional Federal da 3ª Região (PRF3) informou que, em fevereiro daquele ano, 85,38% do montante enviado aos Tabelionatos naquele mês foram pagos em cartório – esta foi a maior arrecadação desde a criação do projeto, em 2010. Considerando-se um espectro mais amplo, com cobranças feitas pelas Procuradorias Regionais Federais da 1ª, 2ª, 3ª e 5ª Regiões, os dois primeiros meses de 2012 garantiram a recuperação de 40% dos valores protestados no período.<sup>190</sup>

---

<sup>187</sup> Essa informação consta em artigo publicado pela procuradora federal Renata Espíndola Virgílio, no qual se menciona levantamento feito pelas próprias autarquias e fundações públicas federais. VIRGÍLIO, 2010.

<sup>188</sup> Os dados são da própria Advocacia Geral da União: Consultores do Prêmio Innovare conhecem projeto da AGU sobre Protesto de Certidões de Dívida Ativa de autarquias e fundações. In: KAMAYURÁ, 2011.

<sup>189</sup> Esses dados são fornecidos pela Advocacia Geral da União: AGU. *Projeto da Advocacia-Geral sobre protesto de certidões de dívida ativa das autarquias recupera R\$ 3 milhões em um ano - (AGU)*. Disponível em: <<http://arpen-sp.jusbrasil.com.br/noticias/2947947/projeto-da-advocacia-geral-sobre-protesto-de-certidoes-de-divida-ativa-das-autarquias-recupera-r-3-milhoes-em-um-ano-agu>>. Acesso em: 29 jul. 2012.

<sup>190</sup> NOGUEIRA, 2012.

Outro fator a ser considerado é que esses números consideram, provavelmente, o pagamento em cartório, o qual só pode ocorrer nos três dias após o protocolo da CDA. Todavia, os efeitos da negativação causada pelo protesto prolongam-se por cinco anos após a lavratura do protesto. As estatísticas dos Tabelionatos de protestos mostram que muitos títulos são cancelados nesse período, o que significa que o devedor, embora não tenha pago no tríduo, procurou posteriormente o credor para quitar a dívida e retirar o protesto. Sendo assim, nos próximos cinco anos, será interessante fazer o levantamento considerando, na porcentagem de títulos que tenha sido protestada, quantos ainda receberam pagamento. Com certeza, os resultados serão ainda mais satisfatórios que os já vistos.

Quanto a Minas Gerais, embora tenhamos os dados dos custos das execuções judiciais, os resultados do protesto de CDA ainda não foram levantados, pois o decreto regulamentador é de 13 de junho de 2012 e ainda não se tem notícia de levantamento estatístico feito nesse período. Todavia, ao que tudo indica, os resultados devem ser similares, pois é esta a experiência que vem se repetindo nos diversos estados que adotaram essa forma alternativa de cobrança da dívida ativa. Cite-se como exemplo o município de São Bernardo do Campo, em São Paulo, no item a seguir.

### **3.6.1 Resultados do município de São Bernardo do Campo<sup>191</sup>**

O município de São Bernardo do Campo, por meio da Lei 5.970/2009, regulamentou o protesto extrajudicial de CDAs para os tributos municipais. O secretário de finanças do município, Jorge Alano Silveira Garagorry, durante o II Encontro Estadual do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil, Seção Minas Gerais, realizado em junho de 2013, apresentou os resultados da experiência daquele município com o protesto de CDAs visando à cobrança de IPTU, implementada a partir de 2009.

Segundo Garagorry, o município de São Bernardo do Campo conta com 770.253 habitantes e uma dívida ativa de 1,7 bilhões de reais. Desse montante, 52,8% dos débitos possuem valores menores que os aceitos pelos tribunais paulistas e as ações

---

<sup>191</sup> GARAGORRY, 2013.

terminam extintas.<sup>192</sup> Entre as que o município conseguia ajuizar, surgia um cenário caótico: uma média de dois anos entre o ajuizamento e a citação do devedor e 50% de suspensão dos processos porque ou o devedor não era realmente encontrado ou, embora encontrado o devedor, não se encontravam bens para a penhora. Além disso, a demora, muitas vezes, levava à prescrição. Considerando-se o ano de 2008, a inadimplência de IPTU era de 27,5%. Isso levava a prefeitura a editar, anualmente, um programa de recuperação fiscal (REFIS) e estava criando, sob o ponto de vista do secretário de finanças, uma “cultura da inadimplência”.

No ano de 2009, então, o município aprovou a Lei 5.970/09, a qual introduziu alterações, buscando facilitar a cobrança desses débitos, entre elas: um programa de parcelamento incentivado (PPI); remissão de dívidas inferiores a R\$ 500,00; intensificação da cobrança amigável dos débitos e, finalmente, o protesto de CDA de tributos municipais de qualquer natureza e valor, desde que vencidos, já inscritos em dívida ativa e em qualquer fase de cobrança, seja administrativa ou judicial.

O processo de envio está todo automatizado e o cancelamento do protesto é requerido pela própria Prefeitura – também de modo automatizado –, uma vez quitada a dívida ou selado acordo de parcelamento do débito.

Os resultados obtidos, segundo informações de Garagorry, são realmente surpreendentes:<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> Segundo o secretário, há um valor de alçada para as ações em São Paulo. Hoje esse valor é de R\$ 1.500,00, sendo extintas as ações que cobram valores menores que esses.

<sup>193</sup> GARAGORRY, 2013.

## TABELA 05

### Resultados de arrecadação através do protesto de CDA em São Bernardo do Campo

<b>29,9%</b> do valor cobrado foram recuperados										
<b>44,3%</b> da quantidade de títulos levados a protesto foram saldados										
<b>Recuperação direta: R\$ 48,3 milhões</b> foram recuperados no tríduo após a intimação, antes mesmo da lavratura do protesto										
<b>Recuperação indireta:</b> <ol style="list-style-type: none"><li>1. R\$ 19 milhões foram pagos após a lavratura do protesto e em decorrência dos efeitos deste;</li><li>2. Cobrança de IPTU levou a um aumento significativo da arrecadação de ITBI e da regularização do registro de imóveis, pois, ao serem cobrados por dívidas de imóveis que já tinham sido vendidos, os antigos proprietários providenciaram o registro das vendas e, conseqüentemente, houve a arrecadação do ITBI:</li></ol>										
<table border="1"><tr><td><b>2009</b></td><td>R\$ 25,8 milhões</td></tr><tr><td><b>2010</b></td><td>R\$ 35,7 milhões (+ 38,3%)</td></tr><tr><td><b>2011</b></td><td>R\$ 48,3 milhões (+ 35,5%)</td></tr><tr><td><b>2012</b></td><td>R\$ 56,3 milhões (+ 16,6%)</td></tr></table>	<b>2009</b>	R\$ 25,8 milhões	<b>2010</b>	R\$ 35,7 milhões (+ 38,3%)	<b>2011</b>	R\$ 48,3 milhões (+ 35,5%)	<b>2012</b>	R\$ 56,3 milhões (+ 16,6%)		
<b>2009</b>	R\$ 25,8 milhões									
<b>2010</b>	R\$ 35,7 milhões (+ 38,3%)									
<b>2011</b>	R\$ 48,3 milhões (+ 35,5%)									
<b>2012</b>	R\$ 56,3 milhões (+ 16,6%)									
<b>Arrecadação dívida ativa (inclui juros e multa):</b>										
<table border="1"><tr><td><b>2009</b></td><td>R\$ 86,9 milhões</td></tr><tr><td><b>2010</b></td><td>R\$ 118,7 milhões (+ 36,6%)</td></tr><tr><td><b>2011</b></td><td>R\$ 132,0 milhões (+ 11,2%)</td></tr><tr><td><b>2012</b></td><td>R\$ 135,5 milhões (+ 2,6%)</td></tr><tr><td><b>Total</b></td><td><b>R\$ 473,1 milhões</b></td></tr></table>	<b>2009</b>	R\$ 86,9 milhões	<b>2010</b>	R\$ 118,7 milhões (+ 36,6%)	<b>2011</b>	R\$ 132,0 milhões (+ 11,2%)	<b>2012</b>	R\$ 135,5 milhões (+ 2,6%)	<b>Total</b>	<b>R\$ 473,1 milhões</b>
<b>2009</b>	R\$ 86,9 milhões									
<b>2010</b>	R\$ 118,7 milhões (+ 36,6%)									
<b>2011</b>	R\$ 132,0 milhões (+ 11,2%)									
<b>2012</b>	R\$ 135,5 milhões (+ 2,6%)									
<b>Total</b>	<b>R\$ 473,1 milhões</b>									
Nas palavras do secretário, “quase <b>30%</b> das CDAs enviadas a protesto tinham valores abaixo do de alçada. Assim, cerca de R\$ 48,5 milhões não teriam sido ‘cobrados’ do contribuinte, pois seriam arquivados pelo Fórum. Logo, a Prefeitura teria deixado de arrecadar R\$ 14,5 milhões.”										

Além disso, uma importantíssima observação foi feita por Garagorry: foram enviadas para protesto 138.477 CDAs, das quais 61.347 foram pagas. Portanto, 61.347 processos deixaram de ingressar na esfera judicial, desafogando o Judiciário. Continuando, o secretário lembra que o protesto de CDA é gratuito para o poder público, menos oneroso para o contribuinte que uma lide judicial, apresenta forte segurança jurídica (100% das tentativas de sustação de protesto contra a prefeitura de São Bernardo foram indeferidas em primeira instância) e não se pode desconsiderar o que Garagorry chamou de “economia para a sociedade”: “Considerando um custo médio de R\$ 3.269,00 [‘Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal’ (IPEA, 2011)], multiplicado por 61.347 processos, resulta numa economia de R\$ 200,5 milhões.”<sup>194</sup>

Por fim, comparando-se o inadimplemento do pagamento de IPTU no município de São Bernardo do Campo, tem-se que aqueles 27,5% de inadimplemento no pagamento do protesto já diminuíram, em 2012, para 15,5% no vencimento e 10,6%, se considerado o final do exercício financeiro. Isso demonstra, na opinião de Garagorry, que o protesto extrajudicial vem ajudando a formar uma cultura de adimplência dos tributos por parte dos contribuintes.

O secretário lembrou, ainda, que o aumento na arrecadação proporcionou à prefeitura a possibilidade de fazer melhorias que beneficiaram toda a população. Ele também vê como benéfico o fato de os inadimplentes terem sofrido consequências gravosas, pois isso reforça a ideia de compulsoriedade dos tributos e de presença eficaz do estado em situações de sonegação.

Aumento da arrecadação, economia nos gastos com ações judiciais, celeridade e menor onerosidade para o contribuinte inadimplente: será que se pode dizer que o protesto de CDA cria mais ônus que bônus?

---

<sup>194</sup> GARAGORRY, 2013.

### 3.7. Análise das críticas ao protesto de CDA sob o viés do funcionamento do Judiciário brasileiro

Os dados apresentados permitem que se faça a análise econômica da cobrança judicial da dívida ativa e demonstram que o conflito entre jurisdição e eficiência tornou-se um desafio para a Administração Pública. Além disso, foi importante fazer essa ponderação extrajurídica para verificar que os custos e benefícios do vínculo entre contribuinte e fisco estavam levando ao seguinte resultado: diante do cumprimento ineficiente da cobrança de tributos feita pelas execuções judiciais, houve como consequência um incumprimento eficiente – a sonegação. Prova disso são os valores astronômicos da dívida pública e o enorme volume de ações que tiveram que ser ajuizadas para cobrá-la.

Antes de concluir o presente trabalho demonstrando que o protesto de CDA está de acordo com a lei brasileira, vale a pena apresentar mais alguns dados sobre o Judiciário. Em 2004, o Banco Mundial elaborou o relatório *Brasil: fazendo com que a Justiça conte – medindo e aprimorando a Justiça no Brasil*, o qual faz vasta análise do Judiciário brasileiro. O relatório demonstra, claramente, que, a partir da década de 1990, houve um aumento no número de demandas judiciais no país.

Esse aumento se distribui por quatro áreas principais: demandas trabalhistas, de direito de família, envolvendo as várias esferas do governo e as demais ações civis comuns e criminais. Surpreendentemente, os processos civis comuns e os criminais representam, se comparados às outras três áreas, uma participação muito menor no crescimento geral.<sup>195</sup>

Os dados levantados apontam os processos fiscais como “parte desproporcional” do acúmulo de demandas judiciais no Brasil:<sup>196</sup>

Os processos que envolvem matéria fiscal, ainda que teoricamente simples, representam uma parte desproporcional do acúmulo, tanto em tribunais federais quanto estaduais. Este fato sugere um problema em si mesmo – a falta de capacidade do governo para cobrar os impostos devidos –, que não pode ser atribuído ao desempenho do Judiciário, mas sim aos procuradores do governo, aos obstáculos processuais e à falta de cooperação dos réus.

---

<sup>195</sup> ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, 2012, p. 35. (Sugere-se também: BANCO MUNDIAL, 2012.)

<sup>196</sup> ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, 2012, p. 34.

Com base nos resultados, o relatório propõe que se fale em cinco “crises do Judiciário” – baseando-se nas cinco áreas mais problemáticas. Frise-se que duas delas são, exatamente, a **crise das execuções fiscais** em que o governo é autor e a **crise relacionada à cobrança de dívidas dos particulares**, também ligadas aos processos de execução.<sup>197</sup> Para ambas, o relatório sugere que **soluções extrajudiciais** podem e devem ser encontradas.

A mesma falta de efetividade que a Administração Pública encontra em suas execuções fiscais também é enfrentada pelos particulares. Sobretudo porque, uma vez não encontrados bens passíveis de constrição judicial, nenhuma consequência surgirá para o devedor inadimplente. Segundo o Banco Mundial, 70% dos processos no Brasil se extinguem sem solução efetiva. A maioria por desistência do credor que não encontra bens do devedor. Só na fase do pedido inicial, tem-se a extinção de 48% dos processos, seja porque o credor não dá continuidade ao processo, seja porque o devedor sequer é encontrado para citação. Dos 52% dos processos a que se dá

---

<sup>197</sup> Repetindo para facilitar a leitura, as cinco crises do Judiciário são assim resumidas pela resenha feita pela Associação dos Magistrados Brasileiros (p. 34 a 37): “**CRISE 1** O excessivo ajuizamento de processos judiciais que envolvem questões de natureza administrativa, decorrentes do mau serviço prestado por órgãos do governo – quando estes são “réus” – e da suspeita de que tais órgãos retardem pagamentos devidos a atores privados – por exemplo, os precatórios. **CRISE 2** As execuções fiscais – nas quais o autor é o governo – nos juízos federais e estaduais, onde o problema corresponde tanto ao crescimento da demanda quanto ao trabalho acumulado e atrasado, indicando que esses processos não estão sendo resolvidos. A alocação de recursos do Judiciário para esta área pode não ser necessária. Mesmo assim, a responsabilidade direta reside, aparentemente, junto aos procuradores do governo, normalmente sobrecarregados, mal supervisionados ou insuficientemente incentivados, e à dificuldade de encontrar bens dos devedores a serem gravados. **CRISE 3** Um problema relacionado à cobrança de dívidas de particulares que parece também ligado ao processo de execução. A solução deste problema certamente ajudaria o governo e os credores privados. **CRISE 4** A aparente custo-ineficiência dos juízos trabalhistas, em outros aspectos altamente produtivos. O governo brasileiro e os réus particulares investem grandes somas neste sistema, em comparação com os retornos relativamente modestos para os reclamantes particulares. Além de qualquer impacto negativo sobre o emprego e sobre o custo Brasil, a questão que se coloca é se os objetivos que estão sendo perseguidos, em si mesmos não claros, poderiam ser alcançados de uma forma mais eficiente e possivelmente não judicial. **CRISE 5** O crescente congestionamento dos juizados especiais e as pressões que exercem sobre os orçamentos dos Judiciários estaduais. Esses tribunais não parecem aliviar a jurisdição comum da sua carga de processos, mas terminam, sim, atraindo processos que não teriam sido levados ao sistema Judiciário caso não existissem. É isso que explica a sua popularidade entre os reclamantes. Grande parte da sua carga de trabalho envolve queixas de consumidores. Esses tribunais representam um passo importante na direção da simplificação da Justiça, mas, para evitar o seu colapso, parece ser necessário um melhor entendimento de sua carga de processos, de sua clientela e de suas alternativas.”

continuidade, em 41% não se consegue penhorar bens, pois estes não são encontrados.<sup>198</sup>

Nesse sentido, o protesto de títulos tornou-se uma solução rápida, pouco dispendiosa e bem mais eficaz, pois, embora tenha surgido para provar o inadimplemento de obrigações, o fato é que os efeitos restritivos do crédito gerados pelo protesto potencializaram seu poder como mecanismo de cobrança. Vale trazer a lume as palavras do Min. Humberto Gomes de Barros, fundamentando decisão favorável ao protesto de sentenças judiciais:

A publicidade é inerente aos atos judiciais e a prova do inadimplemento vem de simples certidão do juízo, informando a propositura da ação de execução. (...) Contudo, além desses escopos, **o protesto causa efeito negativo na vida do devedor recalcitrante**. A publicidade específica, que causa restrição ao crédito, leva o devedor a adimplir sua obrigação, tão logo quanto possível, para livrar-se da restrição creditícia.<sup>199</sup>

Por trazer consequências concretas para a vida do devedor, o protesto de títulos acabou se tornando um dos poucos e mais eficientes meios para que o credor consiga receber, por isso seus resultados são tão expressivos. E, frente à crise de satisfatividade das decisões judiciais, querer privar os credores de mais esse meio de recebimento é querer que o Judiciário fique fadado a dar decisões sem eficácia. Ainda nas palavras do Min. Barros:

Quanto mais meios existirem para satisfação das obrigações estampadas em títulos judiciais, maior será a obediência às ordens do Poder Judiciário. Hoje, o devedor condenado por sentença judicial transitada em julgado protela o quanto quer o moribundo processo de

---

<sup>198</sup> COUTINHO FILHO, 2012.

<sup>199</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL. PROTESTO DE SENTENÇA CONDENATÓRIA, TRANSITADA EM JULGADO. POSSIBILIDADE. EXIGÊNCIA DE QUE REPRESENTA OBRIGAÇÃO PECUNIÁRIA LÍQUIDA, CERTA E EXIGÍVEL. 1. O protesto comprova o inadimplemento. Funciona, por isso, como poderoso instrumento a serviço do credor, pois alerta o devedor para cumprir sua obrigação. 2. O protesto é devido sempre que a obrigação estampada no título é líquida, certa e exigível. 3. Sentença condenatória transitada em julgado é título representativo de dívida – tanto quanto qualquer título de crédito. 4. É possível o protesto da sentença condenatória, transitada em julgado, que represente obrigação pecuniária líquida, certa e exigível. 5. Quem não cumpre espontaneamente a decisão judicial não pode reclamar porque a respectiva sentença foi levada a protesto. Recurso Especial 750.805-RS (2005/0080845). Ministro relator Humberto Gomes de Barros. Brasília. Acórdão de 16.06.2009. Disponível em:

<[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200500808450&dt\\_publicacao=16/06/2009](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200500808450&dt_publicacao=16/06/2009)>. Acesso em: 29 jul. 2012.

execução. Não sofre nada por isso e ainda aufere vantagem, fazendo do Judiciário mero balcão de rolagem de dívidas.<sup>200</sup>

A discussão em tela abrange várias reflexões, mas perante os dados acima apresentados e respondendo às perguntas feitas no item 3.3.1, conclui-se que a execução judicial da dívida ativa não tem se mostrado um instrumento eficaz, seja por seus custos, seja por sua efetividade, seja porque não interessa ao Brasil tornar o Judiciário cobrador de tributos – embora isso esteja acontecendo.

### **3.8. Análise das críticas ao protesto de CDA sob o viés do ordenamento pátrio**

Respondendo agora às críticas apresentadas no item 3.2.1, as quais se fundamentam no próprio sistema jurídico para provar a inadequação do protesto de CDA, ver-se-á que este está acobertado também pelo próprio ordenamento ora vigente.

Quanto à alegação de que esse protesto se baseia em ato unilateral da Administração Pública, vale trazer a lume as palavras da procuradora federal Renata Espíndola VIRGÍLIO:

Com efeito, o fato da CDA não ter sido emitida e não honrada pelo devedor, mas ao contrário ser constituída unilateralmente pela Administração Pública (gozando de liquidez e certeza), já caracterizando por si só a impontualidade do devedor (mora), não afasta o interesse da Fazenda Pública em manejar o protesto prévio como medida extrajudicial de arrecadação fiscal, com o intuito de estimular o pagamento e evitar o desgaste para o devedor de se ver envolvido em um litígio judicial, com o ajuizamento de uma execução fiscal.

A CDA é, sim, um título executivo que formaliza um crédito e, como tal, passível de ser protestada quando esta forma se mostrar mais eficiente que o ajuizamento de um processo executivo moroso e antieconômico.<sup>201</sup>

Relembra VIRGÍLIO que um dos princípios da execução é que ela seja útil ao credor, sendo rechaçados pelos artigos 659, § 2º e 692 do CPC os processos de execução que apenas causem prejuízo ao devedor, sem vantagens para o credor. O protesto é muito menos dispendioso que um processo judicial – e isso não apenas para a Administração, mas para o próprio devedor. O menor sacrifício possível do executado é um dos princípios da própria execução – art. 620, CPC.<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> *Idem.*

<sup>201</sup> VIRGÍLIO, 2010.

<sup>202</sup> VIRGÍLIO, 2010.

A mesma autora relembra, ainda, que “o pagamento feito pelo devedor após o protesto de CDA, ocasião em que se cobra 10% de encargo legal, é muito menos oneroso ao devedor do que o valor que seria cobrado após o ajuizamento da execução fiscal, que viria acrescido de 20% de encargo legal”, segundo previsto no Decreto-lei 1.025, de 1969.<sup>203</sup>

Além disso, a CDA é um título executivo extrajudicial que traduz uma obrigação líquida certa e exigível (art. 585, VII, CPC c/c art. 294, CTN). A Lei 9.492/97 previu o protesto de títulos e “outros documentos de dívida”, já sendo pacificado o entendimento de que, entre os outros documentos de dívida, estão todos os títulos executivos judiciais e extrajudiciais que exprimam uma dívida líquida, certa e exigível.

Sendo assim, o procedimento está de acordo com a lei de protestos e com os próprios princípios da execução. Desjudicializar é interessante não só para a Administração, como também para o contribuinte, pois implica menos custos para ambos. Além disso, o contribuinte tem a seu favor a atuação do tabelião que, fazendo a qualificação das CDAs, é obrigado a averiguar se esta cumpre os requisitos exigidos em lei, devolvendo sem protesto todos os títulos que a Administração tente protestar inadequadamente.

Além disso, tal como vista, a desjudicialização é, mais que uma tendência, uma necessidade para o Brasil. Retirar efetividade dos meios extrajudiciais de cobrança significa atrair para o Judiciário cada vez mais e mais demandas.

Por fim, quanto ao fato de que esse tipo de cobrança pode criar dificuldades para a atividade econômica do contribuinte, sobretudo do pequeno devedor, valem algumas observações. A primeira é que a somatória da dívida dos “pequenos devedores” é 52% da dívida ativa de Minas Gerais. A segunda é que o fato de ser um “pequeno devedor” não pode se tornar uma premiação, de modo a justificar a sonegação inexecutável. A terceira é que interessantes estudos podem ser feitos nesse sentido, inclusive no campo da econometria, conforme sugerido no item 3.3.1.<sup>204</sup>

---

<sup>203</sup> VIRGÍLIO, 2010.

<sup>204</sup> Neste caso a realização de estudos econométricos seria relevante para avaliar se o resultado da negativação do nome do contribuinte inadimplente causa-lhe gravames suficientes a considerar o protesto de CDA uma forma abusiva de cobrança e, portanto, ilegal. Esses estudos, porém, teriam que incluir como fator de ponderação, também, a sociedade como agente na relação. Quais os prejuízos causados à coletividade pelo fato de o Judiciário tornar-se balcão de cobrança de dívidas do fisco? Esse prejuízo justifica o gravame imposto pelo protesto de CDA

O protesto de CDA já está completando alguns anos de prática. Seria interessante que o governo pesquisasse se o sucesso arrecadatário da medida, por acaso, abalou a atividade econômica dos contribuintes a ponto de obstá-la – fato que poderia tornar a cobrança, de fato, não só abusiva, mas desinteressante para o próprio governo. Como se vê, fica aberto o campo para mais uma forma de análise econômica do instituto.

### **3.9. Conclusão sobre o protesto de certidão da dívida ativa**

Viu-se que o art. 1º da Lei 9.492/94 passou a incluir entre os títulos protestáveis “outros documentos de dívida”, inovação que provocou alargamento do conceito e das funções da apresentação de títulos e documentos de dívida a protesto. Títulos executivos, judiciais e extrajudiciais passaram a ser protestáveis, o que, com o tempo, tornou o protesto instrumento extrajudicial relevante para a solução de conflitos.

Essa função de saneamento extrajudicial de conflitos em torno dos créditos líquidos, certos e exigíveis está de acordo com as recomendações que vêm sendo feitas, no mundo inteiro, para que sejam encontradas soluções desjudicializadas para a cobrança de dívidas.

No Brasil, o fisco regulamentou o uso de protesto de certidões da dívida pública como forma alternativa de cobrança da dívida ativa. Esta deverá ser usada quando todas as formas administrativas de cobrança tenham se mostrado infrutíferas, sendo como uma última tentativa de cobrança antes do ajuizamento da execução fiscal.

Além de ter-se obtido um aumento significativo da arrecadação (de 1% por execução judicial para mais de 30% por meio do protesto), o uso do serviço de protesto apresentou várias vantagens para o fisco e para os contribuintes, conforme analisa VIRGÍLIO:<sup>205</sup>

- trata-se de forma mais barata de cobrança da dívida ativa, tanto para o devedor, quanto para a administração – fato que está de acordo com os artigos 620,

---

ao contribuinte inadimplente? Essas indagações são pertinentes e merecem ser pesquisadas. Fogem, entretanto, ao escopo do presente trabalho.

<sup>205</sup> VIRGÍLIO, 2010.

659, § 2º e 692 do CPC (princípio do menor sacrifício para o executado e da utilidade da execução para o credor);

- pagamento após o protesto de CDA e anterior à execução fiscal é menos oneroso ao devedor, pois nele são cobrados 10% de encargo legal. Fosse ajuizada a execução judicial, 20% do encargo legal seriam cobrados do contribuinte inadimplente (Decreto-lei 1.025, de 1969).<sup>206</sup>

Outras vantagens podem ser citadas: 1. segundo a procuradoria do estado de Minas Gerais, a média de tempo das execuções judiciais de dívida ativa era de 11 anos;<sup>207</sup> já o procedimento do protesto se conclui em poucos dias; 2. a Administração Pública é isenta do adiantamento de emolumentos, i.e., o protesto aumentou em mais de 30 vezes a arrecadação sem gerar nenhum ônus para o Estado; 3. é possível o parcelamento do débito protestado com imediato cancelamento do protesto, em caso de acordo com o fisco; 4. o procedimento do protesto é bem mais simples e menos dispendioso para o usuário que a defesa em uma ação judicial, pois sequer depende da assistência por advogado, ainda que o interessado queira apresentar contraprotesto, i.e., defesa alegando as razões para o não pagamento; 5. a jurisprudência é unânime quanto aos danos morais causados pelo protesto indevido, estando este entendimento a serviço do contribuinte lesado, caso o fisco aja de forma abusiva.

Finalmente, releva salientar o aumento de arrecadação das Fazendas Públicas, a diminuição da inadimplência fiscal e da sobrecarga do Judiciário. Esses fatos interessam a todo o país, sendo um caminho para assegurar os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil e para assegurar o direito fundamental à razoável duração do processo (art. 1º, 3º, 5º, LXXVIII, CF/88).

---

<sup>206</sup> VIRGÍLIO, 2010..

<sup>207</sup> SOUTO, 2012.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho visou a demonstrar que o Brasil possui, nos Tabelionatos de Protesto, importante mecanismo de extrajudicialização do recebimento e recuperação de créditos e que os Tabelionatos podem ser usados para executar dívidas no lugar do Judiciário. O histórico do instituto demonstra que, desde o início, o instituto do protesto funcionou como solução para conflitos creditícios, para auxiliar a segurança das transações por meio das informações prestadas acerca do inadimplemento e para fomentar a economia, por meio da recuperação de valores.

No Brasil, a evolução legislativa em torno do serviço de protesto aumentou a abrangência dele para além dos títulos de crédito e para além da função meramente probatória. Os Tabelionatos de Protesto tornaram-se instâncias de recebimento de valores e de pacificação de conflitos creditícios, devido ao uso reiterado que a sociedade lhe deu para esse fim. Progressivamente, a lei, a doutrina e a jurisprudência tiveram que reconhecer esses novos papéis e alargaram o conceito e as funções do protesto. Mostrar esse percurso do instituto e apresentar um novo conceito de protesto que abranja suas novas funções foi o objetivo do primeiro capítulo.

No segundo capítulo, mostrou-se que o protesto se tornou elemento chave para solucionar parte da crise por que passa o Judiciário, diante do aumento exponencial da demanda por seus serviços e a incapacidade de atendê-la. Primeiro porque evita que milhares de ações de cobrança de dívidas particulares sejam ajuizadas, devido ao alto índice de eficácia do instituto. Segundo porque o reconhecimento de que certidões de dívida ativa sejam títulos protestáveis possibilitou uma via extrajudicial para a cobrança de tributos, criando uma alternativa eficiente e menos onerosa para devedores e para o Poder Público na cobrança dos créditos públicos.

A cobrança de dívidas públicas e privadas tornou-se uma das principais fontes de demanda no mundo inteiro, causando estrangulamento do Judiciário que se vê absorvido por ações repetitivas e de baixa complexidade. No Brasil não é diferente.

Tornou-se importante, portanto, o debate acerca da extrajudicialização dos procedimentos de cobrança de dívidas e dos procedimentos de execução.

Quanto à cobrança de dívidas, a Lei 12.767/2012 consagrou o instituto de protesto como instrumento alternativo para as Fazendas Públicas. A análise econômica

dessa estratégia e a eficácia que vem sendo alcançada superam muito a dos procedimentos judiciais e confirmam a utilidade da estratégia não só para desafogar o Judiciário, como para garantir aos devedores acesso a procedimento menos oneroso, mais célere e descomplicado.

Todavia, no que diz respeito à extrajudicialização do procedimento de execução, esta ainda não ocorreu no Brasil. Aqui atos de constrição de bens – como a penhora on-line – ainda são exclusividade do Judiciário. Repensar esse cenário é importante, pois a execução é, hoje, a fase onde há mais acúmulo de processos parados ou sem solução e, também, o tipo de procedimento que mais demandas atrai aos juízes brasileiros. O resultado é que, por um lado, o Judiciário se vê absorvido em ações repetitivas, pouco complexas e que sequer deveriam contar com sua participação; e, por outro, os processos mais complexos estão se acumulando indefinidamente, guiando o Judiciário para o descrédito e o exaurimento, embora os juízes brasileiros sejam esforçados e recordistas em índices de produtividade.

Os Tabeliães de Protesto não só são profissionais que recebem reconhecimento da população, como estão habituados a lidar com credores e devedores na busca pelo recebimento de valores. Para exemplificar o potencial da parceria que pode ser firmada entre esses profissionais e o Judiciário, o terceiro capítulo apresentou a análise econômica do protesto de certidões de dívida ativa. Nesse capítulo, ficou evidenciado um potencial do instituto que está muito além da função de desafogar o Judiciário. O protesto de certidão da dívida ativa serve como reforço do comportamento orientado por regras, pois implica redução significativa da impontualidade no pagamento de tributos. Além disso, gera na sociedade diminuição da sensação de impunidade dos que sonegam tributos e possibilita, pelo aumento da arrecadação, o atendimento a necessidades da população. Tudo isso estruturando a demanda que aporta aos Tribunais, pois, como visto, a execução fiscal é uma das principais fontes de ações do Judiciário brasileiro.

Frise-se que, com o reconhecimento legislativo e jurisprudencial acerca do cabimento do protesto de certidão de dívida ativa (art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997 e REsp 1126515/PR), o procedimento ganhou segurança jurídica e poderá

florescer em todo seu potencial. Os resultados já estão sendo percebidos pelo país inteiro, como mostram os dados da prefeitura municipal de São Bernardo dos Campos.

Como se vê a parceria entre judiciário, procuradorias e Tabelionatos de Protesto tem sido muito benéfica. Com a formação jurídica hoje exigida para a formação desses tabeliães, repassar-lhes competências da execução é aproveitar um potencial e uma estrutura que já fazem parte do sistema jurídico brasileiro e que estão à disposição para tornar as estatísticas do Judiciário não um apanhado de números assustadores, mas uma demonstração de resultados eficazes e úteis à sociedade.

Afinal, e aqui a autora se inclui entre os profissionais do sistema jurídico pátrio, não importa mostrar números que demonstrem como estamos trabalhando demais. Importa a utilidade do nosso trabalho para os usuários que nos procuram: nosso trabalho gera resultado e satisfação para a sociedade? Cumpre seus objetivos?

É isso o que tem que ser analisado, sob pena de transformarmos o acesso à Justiça (e a execução de dívidas) num hercúleo trabalho de Sísifo: anos arrastando a pesada pedra do processo montanha acima para, no cume, não ter dado passo algum. Processo sem solução efetiva não é Justiça. É castigo.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Helton de; EBERLE, Simone. Delineando o perfil do protesto notarial em Minas Gerais: resultados do levantamento mineiro de protesto extrajudicial – edição 2012. *Autêntica Revista dos Notários e Registradores*, v. 9, n. 1, p. 17-55, maio 2013.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO CNJ. CNJ reúne especialistas para solução conjunta de 25 milhões de processos de execução fiscal. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/component/content/article/96-noticias/8887-cnj-reune-especialistas-para-solucao-conjunta-de-25-milhoes-de-processos-de-execucao-fiscal>>. Acesso em: 26 jul. 2012.

AGUIAR, Adriana. Fazenda do Rio voltará a protestar contribuintes: Tribunal considera constitucional lei que instituiu a prática. *Jornal Valor Econômico*: Boletim Valor on-line – legislação e tributos. Disponível em: <<http://clubdoadvogado.wordpress.com/2011/02/01/o-protesto-de-contribuintes-inscritos-na-divida-ativa-como-mecanismo-de-cobranca-estatal/>>. Acesso em: 26 jul. 2012.

ALEXANDRE, Ricardo. *Direito tributário esquematizado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

AMADEI, Vicente de Abreu. Princípios de Protesto de Títulos. In: DIPP, Ricardo (Coord.). *Introdução ao Direito Notarial e Registral*. Porto Alegre: Safe, 2004. p. 69-113.

AMADEI, Vicente de Abreu. Serviço de protesto de títulos deve ser extinto? In: DIPP, Ricardo (Coord.). *Registros públicos e segurança jurídica*. Porto Alegre: Safe, 1998. p. 103-119.

ATTALI, Jacques. *Os judeus, o dinheiro e o mundo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ARAÚJO, Fernando. *Teoria Económica do Contrato*. Almedina: Coimbra, 2007.

ASSESSORIA DE IMPRENSA RECIVIL. Cartórios estão em 2º lugar nas instituições mais confiáveis do país. Disponível em: <[http://www.cecaf.com.br/index.php?idSecoes=12&idSubsecoes=19&id\\_Noticias=145](http://www.cecaf.com.br/index.php?idSecoes=12&idSubsecoes=19&id_Noticias=145)>. Acesso em: 06 dez. 2012.

ASSIS, Arakem de. *Manual da Execução*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. Resenha da associação dos magistrados brasileiros sobre o relatório do Banco Mundial. Brasil: fazendo com que a Justiça conte. Disponível em: <[bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/.../73070100004.pdf?...1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/.../73070100004.pdf?...1)>. Acesso em: 29 jul. 2012.

BANCO MUNDIAL. Brasil: fazendo com que a Justiça conte – medindo e aprimorando a Justiça no Brasil. Disponível em: < [ww.amb.com.br/docs/bancomundial.pdf](http://ww.amb.com.br/docs/bancomundial.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2012.

BELLATO, Júnior Fernando; MADRID, Daniela Martins. Evolução histórica da execução. *ETIC – Encontro de iniciação científica*, v. 4, n. 4, 2008. Disponível em: <[intertemas.unitoledo.br/revista/php/ETIC/article/download/1752/16569](http://intertemas.unitoledo.br/revista/php/ETIC/article/download/1752/16569)>. Acesso em: 11 jun. 2013.

BRANDELLI, Leonardo. *Teoria Geral do Direito Notarial*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. *Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994*. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 nov. 1994. Disponível em: <<https://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&q=lei+8935+1994&meta=>>> Acesso em: 6 jun. 2013.

BRASIL. *Lei 9.492, de 10 de setembro de 1997*. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros serviços de dívida e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 set. 1997. Disponível em: <<https://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&q=lei+9492+1997&meta=>>>. Acesso em: 6 jun. 2013.

BRASIL. *Lei 10.931, de 02 de agosto de 2004*. Mensagem nº 461, de 2 de agosto de 2004. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10931-2-agosto-2004-533165-veto-16398-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10931-2-agosto-2004-533165-veto-16398-pl.html)>. Acesso em: 12 fev. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF, Súmula 70: É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo. Sessão plenária de 13 dez. 1963. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=70.NUME.NAOS.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 323: É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos. Sessão plenária de 13 dez. 1963. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=70.NUME.NAOS.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 547: Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais. Sessão plenária de 03 dez. 1969. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=70.NUME.NAOS.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL. PROTESTO DE SENTENÇA CONDENATÓRIA, TRANSITADA EM JULGADO. POSSIBILIDADE. EXIGÊNCIA DE QUE REPRESENTA OBRIGAÇÃO PECUNIÁRIA LÍQUIDA, CERTA E EXIGÍVEL. Recurso Especial 750.805-RS (2005/0080845). Ministro relator Humberto Gomes de Barros. Brasília. Acórdão de 16.06.2009. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200500808450&dt\\_publicacao=16/06/2009](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200500808450&dt_publicacao=16/06/2009)>. Acesso em: 29 jul. 2012.

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

CARVALHO, Heber. *Microeconomia facilitada: teoria e questões comentadas*. Coord. Vicente Paulo, Marcelo Alexandrino. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Metas prioritárias de 2010. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-prioritarias-de-2010>>. Acesso em: 26 jul. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Sistema de estatísticas do Poder Judiciário – panorama do Judiciário brasileiro. set. 2010. Disponível em: <[http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=10&ved=0CJABEBYwCQ&url=http%3A%2F%2Fwww.stf.jus.br%2Farquivo%2Fcms%2FnoticiaNoticiaStf%2Fanexo%2FapresentacaoWerner.pdf&ei=Q8GdUqisPMyskAekmoGwAw&usg=AFQjCNGfHeDfmsg5WBmsw4JWvRm1uYG13Q&sig2=ELWrNHqY\\_enl0\\_ZWG6d3UQ](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=10&ved=0CJABEBYwCQ&url=http%3A%2F%2Fwww.stf.jus.br%2Farquivo%2Fcms%2FnoticiaNoticiaStf%2Fanexo%2FapresentacaoWerner.pdf&ei=Q8GdUqisPMyskAekmoGwAw&usg=AFQjCNGfHeDfmsg5WBmsw4JWvRm1uYG13Q&sig2=ELWrNHqY_enl0_ZWG6d3UQ)>. Acesso em: 2 nov. 2013.

COSTA, Guilherme da Rocha Bezerra. *O Estado como empregador de última instância: uma abordagem a partir das finanças funcionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

COSTA, Wille Duarte. *Títulos de crédito*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

COUTINHO FILHO, Gabriel Lopes. Protesto de sentenças: aspectos polêmicos. Apresentação para o Simpósio de Direito do Trabalho para o Instituto de Advogados do Brasil. Disponível em: <[http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esr=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CFMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.lopescoutinho.com%2Fpasta%2520geral%2F0071\\_IASP\\_set2010%2FPROTESTO%2520DE%2520SENTEN%25C3%2587A%2520apresenta%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520IASP.ppt&ei=drIVUOvvOJCu8QTZ94D4CA&usg=AFQjCNHBtwm1Siy pbRfAq6VEFrp5FSrRw](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esr=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CFMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.lopescoutinho.com%2Fpasta%2520geral%2F0071_IASP_set2010%2FPROTESTO%2520DE%2520SENTEN%25C3%2587A%2520apresenta%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520IASP.ppt&ei=drIVUOvvOJCu8QTZ94D4CA&usg=AFQjCNHBtwm1Siy pbRfAq6VEFrp5FSrRw)>. Acesso em: 28 jul. 2012.

DATAFOLHA, Instituto de Pesquisa. Imagem de cartórios – sumário conclusivo 2º semestre de 2009. Disponível em: <[http://www.cecaf.com.br/index.php?idSecoes=12&idSubsecoes=19&id\\_Noticias=145](http://www.cecaf.com.br/index.php?idSecoes=12&idSubsecoes=19&id_Noticias=145)>. Acesso em: 06 dez. 2012.

EBERLE, Simone. Do universo cambiário para o universo obrigacional: viabilidade e requisitos do protesto de documentos de dívida. *Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, v. 147, p. 117-143, jul.-set. 2007.

EBERLE, Simone. O direcionamento do protesto e a possibilidade de inclusão do avalista. *Autêntica Revista dos Notários e Registradores*, v. 1, n. 3, p. 36-43, jun. 2004.

FARO, Maurício Pereira; FRAGA, Gilberto. Protesto de dívida fiscal fere a honra do devedor. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-jun-11/protesto-divida-fiscal-fere-honra-devedor-forcar-pagamento#autores>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

FERNANDES, Jean Carlos. O pedido de falência com base na impontualidade e o vício em protesto ou em seu instrumento. *Jornal Carta Forense*, v. 239, 2011. Disponível em: <<http://www.iamg.org.br/lerpublicacao.php?publicacao=239>>. Acesso em: 20 maio 2013.

FERNANDES, Jean Carlos. (Re)leitura dos princípios dos títulos de crédito: por uma superação da visão clássica. *Revista Âmbito Jurídico*, ano XII, n. 65, 1 jun. 2009. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6144](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6144)>. Acesso em: 01 jun. 2013.

FIANI, Ronaldo. *Teoria dos jogos: para cursos de administração e economia – com aplicações em economia, administração e ciências sociais*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FRANCIULLI Netto, Domingos. Protesto cambiário: conceito, histórico e natureza jurídica. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 66, n. 503, p. 29-36, set. 1977. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/16653>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

GARAGORRY, Jorge Alano Silveira. Protesto de certidões da dívida ativa: o caso da prefeitura de São Bernardo do Campo. In: ENCONTRO ESTADUAL DO IEPTB-MG, 2, 2013, Belo Horizonte. *Informativo IEPTB-MG*. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <[http://ieptbmg.com.br/apresentacoes\\_e\\_arquivos\\_evento\\_2\\_encontro\\_IEPTBMG.htm](http://ieptbmg.com.br/apresentacoes_e_arquivos_evento_2_encontro_IEPTBMG.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2013.

GARSON, Samy. A adequação da ideia de monopólio de jurisdição com os meios alternativos de resolução de litígios – desjudicialização da execução. Disponível em: <[www.sgaa.adv.br/downloads/a\\_ceu.pdf](http://www.sgaa.adv.br/downloads/a_ceu.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2013. (Documento 1)

GARSON, Samy. A viabilidade da desjudicialização do processo de execução. Disponível em: <[www.sgaa.adv.br/downloads/a\\_ceu.pdf](http://www.sgaa.adv.br/downloads/a_ceu.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2013. (Documento 2)

GONTIJO, Vinícius José Marques. Interrupção da prescrição pelo protesto cambial. In: FERNANDES, Jean Carlos (Coord.). *Títulos de crédito: homenagem ao professor Wille Duarte Costa*. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. P. 265-278

AMADEI, Vicente de Abreu. Princípios de Protesto de Títulos. In: DIPP, Ricardo (Coord.). *Introdução ao Direito Notarial e Registral*. Porto Alegre: Safe, 2004. p. 69-113.

IEPTBMG. CDAs – títulos de dívida pública: experiência bem-sucedida – palestra do dr. Jorge Alano. *Informativo do Instituto de Protesto de Títulos do Brasil Seção Minas Gerais*, Minas Gerais, Ano 2, Ed. 3, p. 4, maio/jun. 2013.

KAMAYURÁ, Uyara. Advocacia-Geral da União, 27 jul. 2011. Disponível em: <<http://agu.jusbrasil.com.br/noticias/2786177/consultores-do-premio-innovare-conhecem-projeto-da-agu-sobre-protesto-de-certidoes-de-divida-ativa-de-autarquias-e-fundacoes>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

LERNER, Abba. Money as a creature of the state. *The University Review*, v. 37, n. 2, p. 312-7, May 1947. *Apud* COSTA, Guilherme da Rocha Bezerra. *O Estado como empregador de última instância: uma abordagem a partir das finanças funcionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *Código de processo civil interpretado*: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. 5. ed. rev. e atual. Barueri: Manole, 2006.

MINAS GERAIS. *Lei 19.971, de 19 de dezembro de 2011*. Altera as Leis nº 15.424, de 30 de dezembro de 2004, e nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975; autoriza o não ajuizamento de execução fiscal, institui formas alternativas de cobrança e dá outras providências. *Diário Oficial de Minas Gerais*, 28 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=19971&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 26 jul. 2012.

MINAS GERAIS. Parecer para o 1º Turno do Projeto de Lei 2442/2011. *Diário Oficial de Minas Gerais*, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 26 out. 2011.

NOGUEIRA, Bárbara. Procuradoria recupera 85% dos créditos devidos a autarquias e fundações públicas federais através de protesto em SP. Extraído de: AGU. Publicado em: 5 abr. 2012. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=177023&id\\_site=3](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=177023&id_site=3)>. Acesso em: 22 jul. 2012.

ORSINGHER, Roger. *Banks of the world*. Trad. D. S. Ault. Nova Iorque: Walker and Company, 1967. Disponível em: <[https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:Rno4htiTfYIJ:www.unc.edu/~salemi/Econ06/Orsingher.pdf+&hl=en&gl=uk&pid=bl&srcid=ADGEEShMa\\_MmpKTwUX5ZX61fzKYS8Bp6vzsVZfaYiNvyVJf2VifxcbOQKMZOFRZOn4aFy6mUULvk0ojvDjOZKDNQLCC5MAuL--Ag7J\\_dOxtDrHXy3IXO\\_aDvsOF-V6nrry1xvQ3buwwa&sig=AHIEtbRYONza475fGri19-f0S6mK6HqCJQ](https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:Rno4htiTfYIJ:www.unc.edu/~salemi/Econ06/Orsingher.pdf+&hl=en&gl=uk&pid=bl&srcid=ADGEEShMa_MmpKTwUX5ZX61fzKYS8Bp6vzsVZfaYiNvyVJf2VifxcbOQKMZOFRZOn4aFy6mUULvk0ojvDjOZKDNQLCC5MAuL--Ag7J_dOxtDrHXy3IXO_aDvsOF-V6nrry1xvQ3buwwa&sig=AHIEtbRYONza475fGri19-f0S6mK6HqCJQ)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

PEDROSO, João; TRINCÃO, Catarina; DIAS, João Paulo. *Percursos da informalização e da desjudicialização* – por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada). Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, nov. 2011. Disponível em: <<http://opj.ces.uc.pt/pdf/6.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

PINDYCK, Robert S.; RUNBIENFELD, Daniel L. *Microeconomia*. 5. ed. trad. e rev. Prof. Euleutério Prado. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

ROSA JR., Luiz Emygdio F. da. *Reflexões sobre protesto*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <[www.institutodeprotestorj.com.br/novo/arquivos/Reflexoes%20Sobre%20%20Protesto.pdf](http://www.institutodeprotestorj.com.br/novo/arquivos/Reflexoes%20Sobre%20%20Protesto.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2013.

SALIBE, Arthur. O protesto de dívida ativa como alternativa às execuções fiscais. *Jornal Valor Econômico*, 27 fev. 2009. Disponível em: <[http://www.pinheironeto.com.br/upload/tb\\_pinheironeto\\_release/pdf/090309152635ART\\_Valor\\_27\\_02\\_09.pdf](http://www.pinheironeto.com.br/upload/tb_pinheironeto_release/pdf/090309152635ART_Valor_27_02_09.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2012.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza; PEDROSO, João; MARQUES, Maria Manuel Leitão; FERREIRA, Pedro. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Porto: Afrontamento/CES/CEJ, 1996.

SANTOS, Reinaldo Velloso dos. *Apontamentos sobre o protesto notarial*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 25 maio 2012.

SOUTO, Isabella. R\$ 39 milhões no prego: valor de créditos que o estado tenta receber por meio de ações judiciais ou acordo supera o orçamento de Minas Gerais. Conclusão de processo de cobrança leva em média 11 anos. *Jornal Estado de Minas*, 22 jul. 2012.

SOUZA, Lígia Arté Ribeiro de. A importância das serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 3029, 17 out. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/20242>(<http://jus.com.br/revista/texto/20242>)>. Acesso em: 22 jul. 2012.

VARIAN, Hal R. *Microeconomia: uma abordagem moderna*. Trad. Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

VIRGÍLIO, Renata Espíndola. Possibilidade de protesto de certidão da dívida ativa (CDA) pela Fazenda Pública por falta de pagamento do crédito exequendo. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2525, 31 maio 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14946>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

WRAY, Randall L. The neo-chatalist approach to Money. Working Paper. 10 jul. 2000. p. 3 *apud* COSTA, Guilherme da Rocha Bezerra. *O Estado como empregador de última instância: uma abordagem a partir das finanças funcionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.