

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL MESTRADO**

MATHEUS SCHNEIDER DE SOUZA

**(IN)EFICIÊNCIA DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL COMO MEIO
DE RECUPERAÇÃO DE DÍVIDA ATIVA:
exame empírico sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito**

**Porto Alegre
2021**

MATHEUS SCHNEIDER DE SOUZA

**(IN)EFICIÊNCIA DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL COMO MEIO DE
RECUPERAÇÃO DE DÍVIDA ATIVA:
exame empírico sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

Área de Concentração: Direito da Empresa e dos Negócios

Orientador: Prof Dr. Éderson Garin Porto

Porto Alegre

2021

S729i Souza, Matheus Schneider de.
(In)Eficiência do protesto extrajudicial como meio de recuperação de dívida ativa: exame empírico sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito / Matheus Schneider de Souza. – 2021.

109 f. : il. color. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, 2021.

“Orientador: Prof. Dr. Éderson Garin Porto.”

1. Dívida ativa. 2. Execução fiscal. 3. Eficiência (Direito). 4. Análise Econômica do Direito. I. Título.

CDU 347.9

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Bibliotecária: Bruna Sant’Anna – CRB 10/2360)

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA EMPRESA E DOS NEGÓCIOS

NÍVEL MESTRADO PROFISSIONAL

O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: **“(IN)EFICIÊNCIA DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL COMO MEIO DE RECUPERAÇÃO DE DÍVIDA ATIVA: exame empírico sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito”**, elaborado pelo mestrando **Matheus Schneider de Souza**, foi julgado adequado e aprovado por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO DA EMPRESA E DOS NEGÓCIOS - Profissional.

Porto Alegre, 03 de maio de 2021.



Prof. Dr. **Wilson Engelmann**

Coordenador do Programa de Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dr. Éderson Garin Porto	(Participação por webconferência)
Membro: Dr. Wilson Engelmann	(Participação por webconferência)
Membro: Dr. Cristiano Colombo	(Participação por webconferência)
Membro Externo: Dr. Manoel Valente	(Participação por webconferência)

AGRADECIMENTOS

A Unisinos, em especial ao orientador Éderson Garin Porto, que muito contribuiu na elaboração desta dissertação; e ao Professor Wilson Engelmann, pela sua solicitude.

À equipe do Tabelionato de Protesto de Portão/RS, que, compreendendo a pesquisa, auxiliaram na coleta dos dados.

A minha família, acima de tudo, pelo apoio incondicional.

RESUMO

Nos últimos anos, a execução fiscal tem se mostrado como um procedimento de eficiência insatisfatória para o fim ao qual se propõe, o que tem levado os operadores do direito a buscar instrumentos alternativos para a cobrança da dívida ativa. Nesse cenário, o protesto extrajudicial das CDAs passou a ser prática adotada por algumas procuradorias, principalmente após o ano de 2015, em que o Supremo Tribunal Federal, assente em argumentos jurídicos e econômicos, declarou constitucional a lei que expressamente autorizou o protesto da dívida ativa. O objetivo da dissertação é inferir a eficiência do protesto extrajudicial enquanto instrumento para a recuperação da dívida ativa. Para tanto, proceder-se-á a um estudo empírico, quanti-qualitativo, por meio da coleta, tabulação e análise de todos os procedimentos de protesto de certidões de dívida ativa encaminhadas a um Tabelionato de Protesto do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2019. A iniciativa da pesquisa justifica-se na medida em que o levantamento e análise de dados não serão um fim em si mesmo, mas permitirão a inferência acerca da eficiência de tal prática jurídica, com vistas a subsidiar debates em torno da conveniência da adoção do protesto extrajudicial como mecanismo de cobrança da dívida ativa. O estudo dividi-se em três capítulos. Inicialmente, propõe-se proceder a uma revisão bibliográfica do instituto do protesto extrajudicial, por meio da análise de sua intersecção com a Análise Econômica do Direito da compreensão do protesto como mecanismo de recuperação da dívida ativa. Após, no segundo capítulo, pretende-se descrever a metodologia a ser utilizada na pesquisa. Por fim, o último capítulo consiste na tabulação e análise dos dados, e discussão dos resultados, com vistas a averiguar a confirmação hipótese apresentada. Finalizado o estudo, inferiu-se que, dentro do universo de pesquisa aqui adotado, o protesto extrajudicial relevou-se mecanismo eficiente para a cobrança da dívida ativa, cuja adesão se coaduna com o princípio da eficiência na atuação da Administração Pública. Sugere-se, *de lege ferenda*, que o prévio protesto extrajudicial da CDA deveria estar alçado como condição da ação para a propositura da execução fiscal, sem o qual faltaria à Fazenda Pública interesse de agir.

Palavras-chave: Protesto de CDA. Análise Econômica do Direito. Eficiência.

ABSTRACT

In the last years, tax execution has shown itself as an inoperative procedure for the reason which it was established. This situation has led law operators to seek alternative instruments for the collection of active debt. In this scenario, the Active Debt Certificate's extrajudicial protest became a practice adopted by some public prosecutors' offices, especially after 2015, when the Supreme Federal Court, based on legal and economic arguments, declared the law that expressly authorized the protest of the active debt to be constitutional. The dissertation aims to infer the extrajudicial protest's efficiency as an instrument for the active debt's recovery. In order to do so, it will proceed an empiric study, quantitative-qualitative, by collection, tabulation and analysis of all active debt certificates protest's procedures forwarded to a Protest Notary Public from the state of Rio Grande do Sul in the year of 2019. The research initiative is justified according as the data's survey and analysis will not be an end in itself, but will allow the inference about this juridical practice's efficiency, in order to subsidize debates around the convenience of the extrajudicial protest's adoption as a mechanism of the active debt's collection. The study is divided into three parts. Initially, it proposes to proceed a bibliographic revision of the juridical institute that involves the dissertation, regardless of which is the extra juridical protest, making an intersection with the thematic of Economic Analysis of Law and with the comprehension of protest as a mechanism of active debt's recovery. After, it is intended to describe the methodology to be used in the research. Finally, the last stage consists on the data's tabulation and analysis, and the results' discussion, with a view to verify the confirmation of the hypothesis presented. After the conclusion of the study, it was inferred that, in the research's universe here adopted, the extrajudicial protest has shown itself as an efficient mechanism to active debt's collection, whose adhesion combines with the principle of the efficiency on the Public Administration's actuation. It is suggested, from *lege ferenda*, that the Active Debt Certificate's previous out-of-court protest should be raised as a condition of the action for the filing of tax enforcement, without which the Public Treasury would have no interest in taking action.

Key words: Active Debt Certificate's Protest. Economic Analysis of Law. Efficiency.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Índice geral de recuperabilidade	83
Quadro 2 - Recuperabilidade conforme o tempo do pagamento	84
Quadro 3 - Apresentantes das CDAs	85
Quadro 4 - Recuperabilidade conforme o apresentante	86
Quadro 5 - Tipos de crédito.....	88
Quadro 6 - Recuperabilidade conforme o tipo de crédito.....	89
Quadro 7 - Valores das CDAs.....	91
Quadro 8 - Recuperabilidade conforme o valor da dívida.....	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AED	Análise Econômica do Direito
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
IDPJ	Incidente de Desconsideração da Personalidade Jurídica
IEPRO	Instituto de Estudos de Protesto
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
IRPF	Imposto sobre a Renda de Pessoa Física
IRPJ	Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica
ITR	Imposto Territorial Rural
PGE	Procuradoria-Geral do Estado
PGF	Procuradoria-Geral Federal
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito
STF	Supremo Tribunal Federal
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1 Aspectos teóricos do protesto extrajudicial	12
2.1.1 Da estrutura à função	13
2.1.2 Objeto	17
2.1.3 Procedimento	21
2.2 Protesto extrajudicial e a Análise Econômica do Direito	28
2.2.1 Análise Econômica do Direito e a eficiência econômica como valor jurídico... ..	29
2.2.2 Função econômica do protesto extrajudicial	37
2.3 Protesto extrajudicial de CDA como alternativa à execução fiscal	41
2.3.1 Execução fiscal no Brasil	41
2.3.2 Ineficiência econômica da execução fiscal	60
2.3.3 CDA como documento de dívida protestável	67
3 DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA ADOTADA	76
3.1 Definição e coleta da base de dados	78
3.2 Definição das variáveis	80
4 TABULAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS	83
4.1 Índice geral de recuperabilidade	83
4.2 Tempo do pagamento	83
4.2.1 Conclusão parcial	85
4.3 Recuperabilidade conforme o apresentante	85
4.3.1 Conclusão parcial	87
4.4 Recuperabilidade conforme o tipo de crédito	88
4.4.1 Conclusão parcial	90
4.5 Recuperabilidade conforme o valor da dívida	90
4.5.1 Conclusão parcial	92
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
REFERÊNCIAS	97

1 INTRODUÇÃO

A execução fiscal passa por uma notória crise de legitimidade política, o que se constata a partir da consulta a dados empíricos relatados por órgãos oficiais.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em pesquisa intitulada de *Justiça em Números*, traz anualmente dados objetivos que traduzem estatísticas acerca da produtividade do Poder Judiciário, com a finalidade de servir de substrato para o aprimoramento na estipulação de metas e programas na atividade jurisdicional. O fato é que, historicamente, as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Judiciário:

Historicamente as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário. O executivo fiscal chega a juízo depois que as tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa, provocando sua inscrição na dívida ativa. Dessa forma, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional. Acabam chegando ao Judiciário títulos de dívidas antigas e, por consequência, com menor probabilidade de recuperação.¹

Na coleta de dados realizada no ano de 2019 pelo CNJ, constatou-se que as execuções fiscais representaram 73% dos processos de execução pendentes do Poder Judiciário em 2018. Das execuções fiscais pendentes, verificou-se uma taxa de congestionamento de 90%, isto é, de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram em 2018, apenas 10 foram baixados.² O tempo médio de tramitação da execução fiscal foi de 8 anos e 8 meses³.

Em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no ano de 2011, estimou-se que o custo médio unitário da tramitação da execução fiscal na Justiça Federal brasileira é de R\$ 4.368,00.⁴

¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2019**. Brasília, DF: CNJ, 2019. *E-book*. p. 131. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

² *Ibid.*, p. 126.

³ *Ibid.*, p. 131.

⁴ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal**: Relatório de Pesquisa. Brasília, DF: Ipea, 2011, p. 26. *E-book*. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em relatório publicado no final do ano de 2019, no qual apresenta, de forma sintética, uma retrospectiva da atuação do órgão no exercício anterior, demonstra que o êxito na recuperação⁵ da dívida ativa da união inscritas nos últimos 5 anos foi de 22,13%.⁶

Portanto, é notório que a execução fiscal trata-se de mecanismo caro, moroso e ineficiente de recuperação da dívida ativa.

Nessa perspectiva, nos idos de 2009, muitas procuradorias passaram utilizar o protesto extrajudicial como forma alternativa de execução de dívida ativa, o que foi visto por alguns como uma conduta abusiva por parte do fisco, sob o argumento de que seria um meio desproporcional de cobrança do crédito, configurando, por conseguinte, mais uma modalidade de sanção política. Não obstante, o Conselho Nacional de Justiça⁷ não encontrava ilegalidade nos atos normativos que autorizavam o fisco a encaminhar a CDA a protesto previamente à execução fiscal.

Logo após é publicada a Lei 12.767/12, que alterou a Lei do Protesto, incluindo expressamente 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.⁸

Em 2014, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) impetra uma ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal visando a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo por suposta violação ao princípio da proporcionalidade. Conforme a entidade de classe:

Emerge, assim, o protesto de CDA como claro exemplo de desvio de finalidade, de uso de meio inadequado e desnecessário à finalidade

⁵ A pesquisa considerou não só os créditos efetivamente pagos, mas também os parcelados e as execuções garantidas.

⁶ BRASIL. PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **PGFN em Números – Edição 2019**. Brasília, DF: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 2019. *E-book*. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn_em_numeros_2019.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

⁷ BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. Pedido de Providências nº 0004537-54.2009.2.00.0000. Relator: Morgana de Almeida Richa. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 22 abr. 2010. Disponível em: <<https://cnj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/418490874/pedido-de-providencias-pp-45375420092000000/inteiro-teor-418490880>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

⁸ BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

para a qual o protesto, em tese, se destina. Revela, em outros termos, a sua utilização pelo Fisco, incontroverso abuso de direito, não traduzindo, nem de longe, o meio menos gravoso para a satisfação da dívida que já goza, como se apontou, de meios próprios para a sua execução, com garantias e privilégios suficientes, não traduzindo em qualquer proveito legal para a Fazenda Pública, mas sim odioso embaraço e constrangimento para o devedor.⁹

No entanto, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a ADI, sob o fundamento de que a medida é proporcional, uma vez que os eventuais custos do protesto de CDA (limitações creditícias) seriam compensados largamente pelos seus benefícios, a saber: (i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo.¹⁰

O fato é que o protesto extrajudicial de CDA, enquanto medida de recuperação de crédito público, aparentemente se coaduna com o postulado econômico da eficiência na gestão fiscal. A administração da justiça, embora serviço público, não se pode deixar de ter em mente que é limitado, e portanto sujeito ao conceito econômico de escassez, razão porquê deve pautar suas decisões de modo racional.

O objetivo da dissertação é inferir a eficiência do protesto extrajudicial enquanto instrumento para a recuperação da dívida ativa.

Para tanto, proceder-se-á a um estudo empírico, quanti-qualitativo, por meio da coleta, tabulação e análise de todos os procedimentos de protesto de certidões de dívida ativa encaminhadas a um Tabelionato de Protesto do interior do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2019.

A iniciativa da pesquisa justifica-se na medida em que o levantamento e análise de dados não será um fim em si mesma, mas permitirá a inferência acerca da eficiência de tal prática jurídica, com vistas a subsidiar debates em torno da conveniência da adoção do protesto extrajudicial como mecanismo de cobrança da dívida ativa.

O presente estudo será dividido em três partes.

No primeiro capítulo pretende-se esclarecer conceitos teóricos necessários para a boa compreensão da pesquisa, tendo como ponto de partida o instituto do

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5135 – Distrito Federal. Relator: Min. Roberto Barroso. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 9 nov. 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4588636>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

¹⁰ BRASIL, loc. cit.

protesto extrajudicial e suas intersecções. Em específico, objetiva-se, em um primeiro sub-capítulo, discorrer sobre a estrutura, finalidade, objeto e procedimento do protesto extrajudicial. Depois, em um segundo sub-capítulo, pretende-se abordar o instituto do protesto extrajudicial sob o enfoque do instrumental da Análise Econômica do Direito. Por fim, em conclusão à etapa de revisão bibliográfica, objetiva-se discorrer acerca da certidão de dívida ativa enquanto documento de dívida protestável.

Na segunda parte da dissertação, visa-se esclarecer a metodologia utilizada na pesquisa, descrevendo o universo de pesquisa — recortes temporal e espacial — e as ferramentas metodológicas utilizadas para a coleta de dados.

Por fim, no último capítulo, pretende-se apresentar os resultados coletados, separados levando-se em consideração os critérios metodológicos definidos na etapa anterior.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O ponto de partida do referencial teórico será o protesto extrajudicial, atualmente regido pela Lei nº 9.492/97, e pela Lei nº 8.935/94. A partir daí, pretende-se abordar, por meio de revisão da doutrina, nacional e estrangeira, o instituto do protesto extrajudicial e sua intersecção com a análise econômica do direito, e a CDA como documento de dívida protestável.

Assim, o referencial teórico será dividido em três etapas.

Inicialmente, objetiva-se analisar o instituto do protesto extrajudicial, especificamente sua função, objeto e procedimento. Após, visa-se abordar o instituto do protesto extrajudicial e sua intersecção com a Análise Econômica do Direito. Por fim, propõe-se a comentar o protesto extrajudicial como mecanismo alternativo à execução fiscal para a cobrança da dívida ativa.

2. 1 Aspectos teóricos do protesto extrajudicial

No Brasil, demorou para surgir um diploma que regulamentasse o instituto do protesto, ao menos de maneira uniforme.

A primeira lei que menciona o protesto em dispositivos esparsos foi o Código Comercial de 1850¹¹, concebendo regras tais como a autoridade competente para a lavratura do protesto, o conteúdo do instrumento de protesto, local do protesto e a existência de um livro de protesto que garantisse a publicidade do ato.

Posteriormente, o Decreto nº 917, de 1890¹², reformou parte do Código Comercial relativa à falência, e concebeu o instituto do protesto especial para fins falimentares, até hoje adotado pela Lei de Falência e Recuperação Judicial.

¹¹ BRASIL. **Lei nº 556, de 25 de junho de 1950**. Código Comercial. Brasília, DF: Presidência da República, 1950. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-556-25-junho-1850-501245-publicacaooriginal-pl.html#:~:text=C%C3%B3digo%20Comercial%20do%20Imp%C3%A9rio%20do%20Brasil.&text=Art.&text=Todas%20as%20pessoas%20que%2C%20na,forem%20expressamente%20prohibidas%20neste%20Codigo>>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹² BRASIL. **Decreto nº 917, de 24 de outubro de 1890**. Reforma o código comercial na parte III. Brasília, DF: Presidência da República, 1890. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-917-24-outubro-1890-518109-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 set. 2020.

Após, já no século XX, o Código Civil de 1916¹³ foi responsável ao dar ao protesto função *constitutiva*, visto que possibilitou ao credor de dívida sem prazo levar a protesto seu título a fim de constituir o devedor em mora.

Em 1965, quando promulgada a Lei de Mercado de Capitais¹⁴, surge o instituto do protesto necessário, eis que era considerado como condição da ação, na vertente interesse de agir, para fins de ação de execução de contrato de câmbio.

O fato é que somente na década de 90 surge um diploma regulamentador do instituto. Trata-se da Lei 9.492, de 10 de setembro de 1997, a qual se convencionou denominar de Lei do Protesto.

Nas próximas linhas, pretende-se discorrer acerca dos aspectos teóricos do protesto extrajudicial, iniciando pela estrutura e finalidade, passando pelo objeto do protesto, e findando com o exame do seu procedimento.

2.1.1 Da estrutura à função

Neste subcapítulo, pretende-se analisar as normas do protesto extrajudicial, positivadas em nosso ordenamento jurídico, bem como sua função. Acredita-se, na linha do pensamento de Norberto Bobbio, que o operador do direito deva fazer uma análise não apenas estrutural do ordenamento jurídico, mas também funcionalista, isto é, compreendendo-se o seu propósito.

Sob o ponto de vista etimológico, o verbo protestar tem origem no latim *protestor*, que tem por significado “declarar alto, afirmar, testemunhar”¹⁵.

No sentido popular, protestar traduz a ideia de promover uma afirmação em público acerca de alguma ilegalidade.

Do ponto de vista jurídico, Pontes de Miranda conceitua protesto como ato jurídico de direito público, formal, e probatório do exercício de algum direito cambiário relevante¹⁶.

¹³ BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil Brasília, DF: Presidência da República, 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁴ AMATO, L. F. Função, estrutura e instituição na análise jurídica. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.]**, v. 112, p. 387-408, 2018. DOI: 10.11606/issn.2318-8235.v112i0p387-408. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/149490>. Acesso em: 4 maio. 2021.

¹⁵ PROTESTO. *In*: PRIBERAM: **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/protesto>>. Acesso em: 21 set. 2020.

¹⁶ MIRANDA, Francisco Calvacanti Pontes de. **Tratado de Direito Privado**: tomo XXXV. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984. p. 103.

A rigor, o protesto é ato jurídico *stricto sensu* porque os efeitos dele decorrentes estão na lei, não sendo possível ao credor ou devedor utilizar a autonomia privada para modulá-los. Mas é ato jurídico de direito público pois é instrumentalizado por um agente público (Tabelião de Protesto), pautado por princípios administrativos. É também ato formal na medida em que a lei exige a observância de solenidades como pressuposto da validade do ato, solenidades estas que dizem respeito ao procedimento.

Como se percebe, a função principal deste instituto jurídico, no princípio, estava umbilicalmente ligada ao Direito Cambiário. Daí afirmar que, tradicionalmente, o protesto possui função *probatória*, na medida em que se presta a testificar, com fé pública, declarações cambiárias juridicamente relevantes, como a falta de pagamento, falta de aceite ou falta de data de aceite na letra de câmbio.

O protesto classifica-se, conforme a Kumpel e Ferrari tradicional, quanto à função, em necessário e facultativo; e quanto ao tipo, em especial e comum.¹⁷

O protesto necessário é aquele que se presta a assegurar o exercício de algum direito, seja de regresso contra coobrigados em uma obrigação cartular, seja como condição da ação na execução de contrato de câmbio ou no requerimento do pedido falimentar contra devedor insolvente. Por outro lado, protesto facultativo é aquele praticado tão somente com o fim de comprovar a mora do devedor, denominando-se facultativo na medida em que não é pressuposto para o exercício de alguma pretensão em juízo. É exemplo de protesto facultativo o protesto da certidão de dívida ativa.¹⁸

O protesto especial é aquele praticado com o fim de comprovar a insolvência do devedor empresário, legitimando o credor a requerer sua falência se o valor apontado for superior a 40 salários mínimos, conforme o art. 94, I, da Lei de Falência e Recuperação Judicial¹⁹. Por outro lado, o protesto comum é definido por exclusão, considerando-se como tal todo aquele não praticado com fins falimentares.²⁰

O fato é que o Direito Cambiário tem sofrido uma releitura nas últimas décadas. Princípios basilares da disciplina, como o princípio da cartularidade, têm sua aplicação

¹⁷ KUMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**. 1 ed. São Paulo: YK Editora, 2017, v. 4. p. 125.

¹⁸ KUMPEL; FERRARI, loc. cit.

¹⁹ BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm>. Acesso em: 21 set. 2020.

²⁰ KUMPEL; FERRARI, op. cit., p. 126.

cada mais restrita, em virtude do fenômeno da desmaterialização dos títulos de crédito. Muitas espécies de títulos de crédito, principalmente a letra de câmbio e o cheque, têm sido de pouca utilização, principalmente pelo surgimento de mecanismos de pagamento mais dinâmicos, a exemplo do cartão de crédito.

Diante deste cenário, o protesto notarial teve sua função principal enfraquecida, dado o refreamento dos institutos de Direito Cambiário.

Hoje, a função principal do protesto extrajudicial decorre da publicidade do ato, pelo abalo ao crédito do devedor gerado pelo protesto de uma obrigação líquida e exigível não cumprida. Em outras palavras, atualmente, o protesto extrajudicial tem sido utilizado precipuamente como meio legítimo de coerção para o devedor do título cumprir a sua obrigação, sob pena de, não o fazendo, ser levado tal fato jurídico (inadimplência) à ampla publicidade, do que resultará em seu descrédito dentro do meio negocial no qual está inserido.

A isso convencionou-se denominar de função *saneadora* do protesto.

A função *saneadora* está intimamente ligada com a característica de oficialidade do procedimento, na medida em que é conduzido por um agente público dotado de fé pública, que é o Tabelião de Protesto, a quem incumbe praticar a sequência de atos conforme a formalidade prevista em lei (legalidade estrita). Daí porquê as informações que se extraem do Livro de Protesto -- por meio da extração de certidões -- conferem ao interessado uma publicidade qualificada, dotada de fé pública, diferentemente das informações fornecidas pelas entidades privadas de proteção ao crédito (v.g. SERASA e SPC).

Além disso, a eficácia saneadora do protesto extrajudicial confere segurança jurídica dinâmica às relações comerciais, o que tem sido reconhecido pelo legislador, quando condiciona a prática de atos/negócios jurídicos complexos à apresentação da certidão negativa de protesto de títulos em nome do devedor. É o que ocorre na Lei de Parcelamento do Solo Urbano e na Lei de Incorporação Imobiliária, quando exigem a apresentação da certidão negativa do Cartório de Protesto de Títulos em nome do loteador/incorporador como um dos documentos necessários para o registro do loteamento/incorporação no Ofício de Registro de Imóveis.

Ainda sobre a função saneadora do instituto, cumpre mencionar a Lei nº 13.775 de 2018, que incluiu o art. 41-A na Lei de Protesto, determinando aos Tabeliães de Protesto a criação de uma central nacional de serviços eletrônicos compartilhados, permitindo consulta gratuita às informações indicativas da existência ou inexistência

de protesto, respectivos tabelionatos e valor, tudo por meio de consulta pela rede mundial de computadores.²¹

Não bastasse a publicidade decorrente do acesso ao Livro de Protesto, de forma gratuita através da central, a legislação impõe ao Tabelião de Protesto o dever de fornecer às entidades representativas da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito, certidão diária dos protestos tirados, para o uso institucional das entidades. Consta do art. 29 da Lei de Protesto:

Art. 29. Os cartórios fornecerão às entidades representativas da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito, quando solicitada, certidão diária, em forma de relação, dos protestos tirados e dos cancelamentos efetuados, com a nota de se cuidar de informação reservada, da qual não se poderá dar publicidade pela imprensa, nem mesmo parcialmente.

§ 1º O fornecimento da certidão será suspenso caso se desatenda ao disposto no *caput* ou se forneçam informações de protestos cancelados.

§ 2º Dos cadastros ou bancos de dados das entidades referidas no *caput* somente serão prestadas informações restritivas de crédito oriundas de títulos ou documentos de dívidas regularmente protestados cujos registros não foram cancelados.²²

Portanto, o fato é que a função principal do protesto, atualmente, é de servir de mecanismo extrajudicial de satisfação de obrigações líquidas e exigíveis, consubstanciadas não só em títulos de crédito, mas em qualquer documento de dívida.

A propósito, o objeto do procedimento de protesto (leia-se documento apto a protesto) também sofreu alterações nas últimas décadas, idem pelo fato do enfraquecimento do Direito Cambiário. É que, como já dito, o protesto foi concebido como um mecanismo cuja função estaria umbilicalmente ligada testificar circunstância juridicamente relevante dos títulos de crédito. Dada a decadência dos títulos de crédito, e a prevalência da função senadora do protesto, passou-se a entender que não haveriam

²¹ BRASIL. **Lei nº 13.775, de 20 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a emissão de duplicata sob a forma escritural; altera a Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13775.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

²² BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9492.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

razões para limitar o procedimento extrajudicial aos títulos cambiários, mas podendo ter por objeto qualquer documento de dívida representativo de obrigação líquida, certa e exigível. Esse será o tema do próximo tópico.

2.1.2 Objeto

Na última subseção, tratou-se acerca do *que é e para que serve* o procedimento do protesto. Nos próximos parágrafos pretende-se discorrer acerca do objeto do procedimento do protesto, isto é, *o que pode ser protestado*.

O protesto extrajudicial surge em razão dos títulos de crédito²³, daí porque, no princípio, teve por finalidade testificar declaração cambiária juridicamente relevante e que envolvessem títulos cambiais e cambiariformes. É o caso do protesto por falta de pagamento do cheque, protesto por falta de aceite na letra de câmbio e o protesto por falta de devolução da duplicada remetida a aceite.

Hodiernamente, a legislação ampliou o objeto do ato de protesto, nele incluindo quaisquer documentos de dívida dotados de liquidez, certeza e exigibilidade. É o que consta do *caput* do art. 1º da Lei de Protesto: “Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos **e outros documentos de dívida.**” (grifo nosso)²⁴.

Assim, hoje, o protesto extrajudicial tem como objeto não só os títulos de crédito, mas quaisquer documentos de dívida.

Entretanto, não é claro o alcance da expressão “documento de dívida”, havendo quem a equipara ao conceito de títulos executivos judiciais e extrajudiciais. É a orientação da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo.²⁵

²³ Título de crédito é o documento necessário ao exercício do direito literal e autônomo nele contido, somente produz efeito quando preencha os requisitos da lei. Esse é o conceito dado pelo art. 887 do Código Civil, do qual se extrai as principais características dos títulos de crédito, quais sejam a cartularidade, a autonomia e a literalidade.

²⁴ BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9492.htm>. Acesso em: 24 set. de 2020.

²⁵ SÃO PAULO. Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo. **Provimento nº 58, de 1989**. Normas de Serviço Cartórios Extrajudiciais. São Paulo, SP: Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo, [1989]. Disponível em: <<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=120330>>. Acesso em: 22 set. 2020.

Conforme a lei processual civil, são títulos executivos judiciais aqueles constantes do rol taxativo do art. 515 do Código de Processo Civil, a saber:

Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título:

I - as decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa;

II - a decisão homologatória de autocomposição judicial;

III - a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza;

IV - o formal e a certidão de partilha, exclusivamente em relação ao inventariante, aos herdeiros e aos sucessores a título singular ou universal;

V - o crédito de auxiliar da justiça, quando as custas, emolumentos ou honorários tiverem sido aprovados por decisão judicial;

VI - a sentença penal condenatória transitada em julgado;

VII - a sentença arbitral;

VIII - a sentença estrangeira homologada pelo Superior Tribunal de Justiça;

IX - a decisão interlocutória estrangeira, após a concessão do exequatur à carta rogatória pelo Superior Tribunal de Justiça;

X - (VETADO).

§ 1º Nos casos dos incisos VI a IX, o devedor será citado no juízo cível para o cumprimento da sentença ou para a liquidação no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 2º A autocomposição judicial pode envolver sujeito estranho ao processo e versar sobre relação jurídica que não tenha sido deduzida em juízo.²⁶

²⁶ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

Por sua vez, são títulos executivos extrajudiciais:

Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais:

I - a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque;

II - a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor;

III - o documento particular assinado pelo devedor e por 2 (duas) testemunhas;

IV - o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal;

V - o contrato garantido por hipoteca, penhor, anticrese ou outro direito real de garantia e aquele garantido por caução;

VI - o contrato de seguro de vida em caso de morte;

VII - o crédito decorrente de foro e laudêmio;

VIII - o crédito, documentalmente comprovado, decorrente de aluguel de imóvel, bem como de encargos acessórios, tais como taxas e despesas de condomínio;

IX - a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei;

X - o crédito referente às contribuições ordinárias ou extraordinárias de condomínio edilício, previstas na respectiva convenção ou aprovadas em assembleia geral, desde que documentalmente comprovadas;

XI - a certidão expedida por serventia notarial ou de registro relativa a valores de emolumentos e demais despesas devidas pelos atos por ela praticados, fixados nas tabelas estabelecidas em lei;

XII - todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

§ 1º A propositura de qualquer ação relativa a débito constante de título executivo não inibe o credor de promover-lhe a execução.

§ 2º Os títulos executivos extrajudiciais oriundos de país estrangeiro não dependem de homologação para serem executados.

§ 3º O título estrangeiro só terá eficácia executiva quando satisfeitos os requisitos de formação exigidos pela lei do lugar de sua celebração e quando o Brasil for indicado como o lugar de cumprimento da obrigação.²⁷

Por outro lado, há quem confere interpretação mais ampla à expressão “documentos de dívida”, de modo a autorizar o protesto de documentos de dívida não dotados de força executiva, a exemplo de instrumentos particulares assinados pelo devedor, mas desprovidos de duas testemunhas. É o caso da Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul, que permite protesto de qualquer documento representativo de obrigação econômica²⁸.

A última interpretação parece estar acertada. Ora, um dos efeitos do protesto é constituir o devedor em mora nas obrigações sem prazo. Não é outro o teor do art. 40 da Lei do Protesto: “Art. 40. Não havendo prazo assinado, a data do registro do protesto é o termo inicial da incidência de juros, taxas e atualizações monetárias sobre o valor da obrigação contida no título ou documento de dívida.”²⁹

É que o procedimento de protesto pode servir de mecanismo para credor fixar o termo inicial dos juros de mora nas obrigações sem prazo de vencimento estipulado, oportunidade em que o devedor terá a possibilidade de cumpri-la dentro do tríduo legal. Em outras palavras, o protesto serve como meio de interpelação extrajudicial nas obrigações sem termo.

Além disso, imagine-se a hipótese em que a pretensão para a execução de um título executivo encontra-se prescrita. Neste caso, o protesto continuaria sendo viável. Isso porque é possível ao interessado praticar o protesto extrajudicial com o fim de interromper a prescrição de uma ação monitória ou de uma ação de locupletamento

²⁷ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

²⁸ RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul. **Provimento Nº 001, DE 2020**. Consolidação Normativa Notarial e Registral. Porto Alegre, RS: Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://www.tjrs.jus.br/static/2020/08/Consolida%C3%A7%C3%A3o-Normativa-Notarial-Registral-2020-TEXTO-INTEGRAL.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2020.

²⁹ BRASIL, op. cit.

ilícito, o que ocorreria em virtude do seu efeito interruptivo da prescrição, conforme a lei civil.³⁰

Portanto, “documento de dívida” e “títulos executivos” possuem definições diversas, em que pesem o Superior Tribunal de Justiça³¹ o equipararem para fins de protesto extrajudicial.

Mas o fato é que o objeto do protesto teve seu escopo ampliado, e com isso a sua função saneadora passou a sobressair. Hoje, portanto, em virtude da ampla e acessível publicidade incidente sobre as dívidas protestadas (e respectivos devedores), há uma crescente valorização do protesto enquanto meio legítimo de coerção para o devedor cumprir sua obrigação.

De qualquer modo, atualmente, são objeto de protesto, além dos títulos de crédito, qualquer documento representativo de obrigação econômica líquida e exigível.

2.1.3 Procedimento

O procedimento do protesto inicia-se com a apresentação do título perante o Tabelionato de Protesto com atribuição territorial definida em lei, que em regra é o do local do pagamento indicado no título ou documento de dívida.

Entretanto, há algumas exceções à regra de que o procedimento de protesto deve tramitar no lugar do pagamento. É o caso do cheque, cujo protesto pode ser lavrado também no domicílio do emitente, conforme o art. 48 da Lei do Cheque³²; e o protesto para fins falimentares, que deve ser lavrado pelo Tabelião de Protesto com atribuição territorial no local do principal estabelecimento do devedor.

Há controvérsia acerca do local do protesto de títulos executivos judiciais, uma vez que não há, a rigor, no título, indicação de local para cumprimento da obrigação, mas sim previsão na lei processual da competência territorial para o cumprimento da

³⁰ SANTOS, Reinaldo Velloso. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 166. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20032013-142914/publico/Apontamentos_sobre_o_Protesto_Notarial_Reinaldo_Velloso_dos_Santos.pdf>. Acesso em: 22 set. 2020.

³¹ BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 1639470 – Rondônia. Relator: Ministra Nancy Andrighi. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 14 nov. 2017. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/522721305/recurso-especial-resp1639470-ro-2016-0305935-5/inteiro-teor-522721323>>. Acesso em: 24 set. 2020.

³² BRASIL. **Lei nº 7.357, de 2 de setembro de 1985**. Dispõe sobre o cheque e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7357>. Acesso em: 24 set. 2020.

sentença. Conforme o parágrafo único do art. 516 do Código de Processo Civil, o credor pode optar em requerer o cumprimento de sentença na comarca do juízo onde proferida a decisão, no domicílio do executado, no local onde se encontram os bens sujeitos à execução ou no local onde deva ser executada a obrigação de fazer ou não fazer³³. Assim, para fins de protesto, prevalece a orientação de aplicar-se por analogia a regra processual, com exceção das duas últimas hipóteses — uma vez que o protesto não agride o patrimônio do devedor e as obrigações não pecuniárias não são protestáveis.

Quanto à certidão de dívida ativa, há ato normativo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no sentido de que deve ser levada a protesto no Tabelionato de Protesto do domicílio do devedor³⁴, seja por interpretação do art. 159 do Código Tributário Nacional que afirma que o lugar de pagamento do tributo é na repartição tributária do domicílio do devedor³⁵, ou do art. 46, § 5º, do Código de Processo Civil, que afirma que a execução fiscal deve ser proposta no foro de domicílio do réu, no de sua residência ou no lugar onde for encontrado³⁶.

Após a apresentação do título ou documento de dívida, o Tabelião procede ao apontamento no Livro Protocolo, o que deve ocorrer em até 24 horas, e é onde constarão as informações essenciais do título, além de anotações das ocorrências do procedimento.

Conforme o art. 32 da Lei do Protesto, a escrituração no Livro Protocolo deve contar o número de ordem, a natureza do título ou documento de dívida, o valor da dívida, nome do apresentante, nome do devedor e ocorrências do procedimento³⁷. Deve ser lavrado o termo de encerramento no final de cada expediente.

³³ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

³⁴ BRASIL. Procuradoria-Geral Da Fazenda Nacional. **Portaria nº 429, de 4 de junho de 2014**. Disciplina a utilização do protesto extrajudicial por falta de pagamento de certidões de dívida ativa da União ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS de responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2014. Disponível em: <<https://www3.pgfn.fazenda.gov.br/servicos-e-orientacoes/servicos-da-divida-ativa-da-uniao-dau/protesto-de-certidao-da-divida-ativa-da-uniao/legislacao-especifica>>. Acesso em: 24 set. 2020.

³⁵ BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 24 set. 2020.

³⁶ BRASIL, op. cit..

³⁷ BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Palácio do Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9492.htm>. Acesso em: 24 set. de 2020.

Protocolizado o título de crédito ou documento de dívida, a próxima etapa é proceder à qualificação notarial, que consiste na análise jurídica acerca do preenchimento dos requisitos do título, a fim de compreender se a sua formação se deu de acordo com o regime jurídico aplicável. Por exemplo, no caso das certidões de dívida ativa, deve o Tabelião de Protesto atentar-se para o art. 2º, § 5º, da Lei 6.830/80, dispositivo que indica os seus requisitos formais, cuja transcrição merece ser feita:

Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

[...]

§ 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter:

I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;

II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;

III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;

IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;

V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e

VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.³⁸

Cumprido destacar que o Tabelião deve se abster de analisar questões que digam respeito a aspectos intrínsecos do título que, pela sua natureza, são inaférveis, como é o caso da prescrição da pretensão de cobrança da obrigação pecuniária. O impedimento de examinar-se a prescrição não é só legal, mas também lógica, pois o

³⁸ BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm>. Acesso em: 24 set. 2020.

Tabelião não tem meios disponíveis para verificar a possível ocorrência de uma causa legal impeditiva ou suspensiva do prazo.

Entretanto, se o título de crédito apresentado for um cheque, a qualificação jurídica exercida pelo Tabelião de Protestos vai além da análise estritamente formal, devendo ele averiguar circunstâncias que indicam a presença do exercício abusivo de direito ou intuito fraudatário por parte do apresentante, e neste caso negar seguimento ao procedimento. Tal cautela passou a ser adotada pelos Tabeliões de Protesto por permissão do Provimento nº 30 do Conselho Nacional de Justiça³⁹, editado com vistas a coibir práticas ilícitas, tais como a de encaminhar a protesto cheques roubados, cheques antigos adquiridos por terceiros após devolução do banco, ou cheques sem a indicação correta do endereço do emitente de modo a dificultar sua intimação pessoal. Assim, o provimento autoriza o Tabelião obstar o protesto de cheque quando as circunstâncias indicarem a presença do exercício abusivo de direito⁴⁰, mediante lavratura de nota devolutiva devidamente fundamentada, possibilitando ao apresentante recorrer ao Juiz Corregedor Permanente na forma da lei de organização judiciária do respectivo Estado.

Após a análise da aptidão do título ou documento de dívida para protesto, e verificada sua regularidade formal pelo Tabelião, deve este dar seguimento ao procedimento, promovendo a intimação do devedor, a qual deve ocorrer em até 24h da protocolização do título. É o que diz o artigo 14 da Lei de Protesto:

Art. 14. Protocolizado o título ou documento de dívida, o Tabelião de Protesto expedirá a intimação ao devedor, no endereço fornecido pelo apresentante do título ou documento, considerando-se cumprida quando comprovada a sua entrega no mesmo endereço.

§ 1º A remessa da intimação poderá ser feita por portador do próprio tabelião, ou por qualquer outro meio, desde que o recebimento fique assegurado e comprovado através de protocolo, aviso de recepção (AR) ou documento equivalente.

§ 2º A intimação deverá conter nome e endereço do devedor, elementos de identificação do título ou documento de dívida, e prazo limite

³⁹ BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Provimento nº 30, de 2013**. Disciplina a recepção e protesto de cheques, nas hipóteses que relaciona, visando coibir fraudes que possam acarretar prejuízos aos devedores ou a terceiros. Autoria: Ministro Francisco Falcão. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2013]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_30_16042013_24042013152613.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.

⁴⁰ Apresentação de cheque emitido há mais de 5 anos, apresentação em lote, ou apresentação por pessoa diversa do beneficiário original são circunstâncias que indicam abuso de direito.

para cumprimento da obrigação no Tabelionato, bem como número do protocolo e valor a ser pago.⁴¹

O protesto será lavrado caso não ocorra o pagamento em três dias, contados da protocolização do título ou documento de dívida. Nesse interregno, há duas ocorrências que podem suceder e que merecem ser analisadas, quais sejam a desistência ou a sustação judicial.

A desistência ocorre quando o apresentando retira o título ou documento de dívida antes da lavratura do protesto, por meio de requerimento escrito e após pagos os emolumentos e demais despesas. Assim, a desistência é ato do apresentante e deve ocorrer necessariamente antes da lavratura do protesto.

Por sua vez, a sustação do protesto⁴² ocorre por determinação judicial, em sede de tutela provisória de urgência cautelar, e tem como finalidade obstar a lavratura do protesto e a produção dos respectivos efeitos deletérios sobre o devedor, enquanto se discute a validade do título em uma cognição exauriente. Uma vez averbada a sustação do procedimento de protesto pelo Tabelião, o título só poderá ser pago, retirado ou protesto mediante autorização do juiz, e uma vez tornada definitiva a ordem de sustação, o título ou o documento de dívida será encaminhado ao Juízo competente. Por outro lado, se revogada a ordem, o Tabelião lavrará o protesto no dia útil subsequente, independente de nova intimação do devedor.⁴³

Não ocorrendo nenhum destes eventos após a intimação do devedor, o Tabelião lavrará o protesto.

Sobre o ato de realizar o protesto propriamente dito, duas questões merecem ser tratadas: a natureza jurídica do ato de protesto e a extensibilidade dos efeitos do protesto sobre os responsáveis e coobrigados pela dívida (avalista, endossante, fiador etc.).

⁴¹ BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9492.htm>. Acesso em: 24 set. de 2020.

⁴² A lei é atécnica ao denominar a ocorrência, uma vez que a medida tem por escopo sustar o procedimento do protesto, e não o protesto propriamente dito, que ainda não ocorreu.

⁴³ Cumpre destacar que a sustação não se confunde com a suspensão dos efeitos do protesto, instituto concebido por construção jurisprudencial que tem por finalidade permitir a retirada dos efeitos publicísticos do protesto já lavrado, através de ordem judicial em tutela provisória de urgência cautelar, enquanto se discute a validade da dívida.

Não há unanimidade em definir a natureza jurídica do protesto, se se trata de ato notarial ou de ato registral, ou ainda de ato misto. Antes de enfrentar a questão, se faz necessário diferenciar os conceitos.

Ato notarial é aquele praticado pelo Notário, profissional do direito dotado de fé pública a quem compete formalizar juridicamente a vontade das partes⁴⁴ e autenticar fatos⁴⁵. A fé pública, enquanto atributo do ato notarial, é o testemunho qualificado acerca do que o notário percebe por meio dos seus sentidos, no que recai a presunção de ser correto e autêntico.⁴⁶

Ato registral, por sua vez, é o ato praticado pelo Oficial de Registro, profissional do direito dotado de fé pública com atribuições específicas que variam conforme a espécie de serventia registral da qual é titular – Ofício de Registro Civil de Pessoas Naturais, Ofício de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, Ofício de Registro de Títulos e Documentos ou Ofício de Registro de Imóveis. Entretanto, a rigor, incube aos Oficiais de Registro recepcionar títulos no qual são instrumentalizados atos jurídicos em sentido amplo, qualificá-los juridicamente, e dar-lhes eficácia jurídica, publicitária, e/ou conservatória.

Assim, enquanto o Notário dá forma jurídica à vontade das partes, lavrando o instrumento público que a ela dá suporte, o Oficial registra títulos, conferindo publicidade, conservação e eficácia jurídica aos atos e negócios jurídicos neles instrumentalizados. Daí porque afirmar-se que a fé pública do Notário é mais ampla, pois alcança o conteúdo do que lhe foi narrado, e a do Oficial de Registro é mais restrita, alcançando apenas o conteúdo dos livros que ele conserva e dos quais expede certidões.

Diante do exposto, cumpre agora comentar a natureza jurídica do protesto.

Quanto à natureza do protesto, a análise dos conceitos leva a crer que se trata de ato misto, isto é, ato notarial e registral, uma vez que reúne características de ambas instituições jurídicas. É que o procedimento do protesto compreende a recepção

⁴⁴ A formalização da vontade das partes diz respeito a negócios jurídicos bilaterais (compra e venda, cessão de direitos hereditários etc.) e unilaterais (testamento, renúncia de direitos hereditários etc.), e é instrumentalizada através de escritura pública.

⁴⁵ A autenticação de fatos diz respeito a atestação de fatos jurídicos *stricto sensu*, sejam naturais (aluvião, nascimento, morte etc.) ou humanos (posse, abandono de imóvel etc.) e a atos jurídicos *stricto sensu* (reconhecimento de paternidade, fixação de domicílio), e é instrumentalizada através de ata notarial.

⁴⁶ PAULIN, Milson Fernandes. Da Fé Pública Notarial e Registrária. In: **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, v. 72, p. 189 - 199, 2012. Disponível em: <<https://www.revistadoatribunais.com.br/maf/app/search/navigate?fullResult=true&snippets=true&so rtid=wr-default>>. Acesso em: 24 set. 2020.

do vontade do apresentante (típico ato notarial), e o registro do protesto no Livro de Protesto gera eficácia jurídica *erga omnes* (típico ato registral).

Mas há quem entende tratar-se de ato notarial. Reinaldo Velloso dos Santos, em dissertação que lhe conferiu o grau em Mestre em Direito Comercial pela USP, defendeu a natureza jurídica de ato notarial do protesto:

O protesto visa à criação de uma prova, o instrumento de protesto, formalizando o tabelião a manifestação de vontade do credor.

Ademais, o procedimento de protesto é marcado pelo dinamismo próprio da função notarial, abrangendo a recepção do título, a expedição da intimação, o recebimento do pagamento ou formalização da eventual resposta do devedor e, por fim, a lavratura do instrumento.

E não é só isso. O instrumento de protesto constitui documento que interessa principalmente ao credor, pois comprova a sua diligência e produz inúmeros efeitos em seu favor, tais como a constituição em mora do devedor, a interrupção da prescrição e a possibilidade de promover a execução ou requerer a falência do devedor.⁴⁷

Lavrado e registrado o protesto, vislumbra-se a possibilidade de ocorrer outro ato, que é a averbação do cancelamento do registro. O cancelamento pode ser fundado no pagamento da obrigação, que ocorre por meio da apresentação pelo devedor do título protestado ao Tabelionato de Protesto ou pela anuência do credor, ou ainda por outra razão diversa do pagamento⁴⁸, neste último caso somente por decisão judicial.

Enquanto não averbado o cancelamento do protesto, dele podem ser extraídas certidões a quaisquer interessados. Por outro lado, depois de cancelado, a extração de certidão só será possível se requerida pelo próprio devedor ou por determinação judicial, o que também ocorre com a certidões referentes ao conteúdo do Livro Protocolo. Assim leciona Reinaldo Velloso dos Santos:

Por fim, é relevante mencionar que a regra de publicidade só incide a partir da lavratura do protesto, não incluindo as informações do livro

⁴⁷ SANTOS, Reinaldo Velloso. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 147. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20032013-142914/publico/Apontamentos_sobre_o_Protesto_Notarial_Reinaldo_Velloso_dos_Santos.pdf>. Acesso em: 24 set. 2020.

⁴⁸ É a hipótese do cancelamento do protesto pela extinção da dívida em decorrência da prescrição da pretensão da execução, ou ainda pela novação. O fato é que, se o cancelamento for fundado em motivo diverso do pagamento, opera-se somente por determinação judicial.

de protocolo, cuja divulgação depende de requisição judicial ou de requerimento escrito do devedor. Assim sendo, apenas as informações sobre protestos não cancelados estão sujeitas à regra de ampla publicidade.⁴⁹

Cumpre mencionar que a Lei de Protesto afirma que as certidões de protesto referir-se-ão a um período mínimo de 5 anos, a contar da data do requerimento para sua expedição⁵⁰. Assim, é possível que se solicite certidões que abrangem um período maior, o que pode levar a situação de expedição de certidão de protesto de obrigações já prescritas. Daí porquê o Superior Tribunal de Justiça firmou jurisprudência no sentido de que os cartórios de protestos devem encaminhar as informações dos títulos protestos às entidades dando destaque à informação da data de vencimento das dívidas, data a partir da qual se conta o prazo de 5 anos para que o devedor deixe de constar no cadastro de inadimplentes⁵¹.

Além da possibilidade de expedição de certidões individuais, o Tabelião de Protesto tem o dever de expedir as certidões diárias em forma de relatório às entidades representativas da indústria e do comércio e àquelas vinculadas à proteção do crédito.

Por todo o exposto, vislumbra-se que o protesto extrajudicial é instituto antigo, mas que vem sofrendo adaptações às demandas das relações jurídicas modernas. É um procedimento presidido por um agente público dotado de fé pública, e que, atualmente, possui a finalidade principal de publicizar a inadimplência de uma obrigação pecuniária dotada de liquidez e exigibilidade, abalando o crédito do devedor, como mecanismo de incentivá-lo a quitar a dívida.

2.2 Protesto extrajudicial e a Análise Econômica do Direito

Feitas as devidas considerações acerca do regime jurídico do protesto extrajudicial, objetiva-se, nesta subseção, abordá-lo sob o enfoque da Análise Econômica do Direito.

⁴⁹ SANTOS, loc. cit.

⁵⁰ BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9492.htm>. Acesso em: 7 out. de 2020.

⁵¹ BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Embargo Declaratório no Recurso Especial nº 1630659 – Distrito Federal. Relator: Ministra Nancy Andrighi. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 27 nov. 2018. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/661802805/embargos-de-declaracao-no-recurso-especial-edcl-no-resp-1630659-df-2016-0263672-7/inteiro-teor-661802815>>. Acesso em: 7 out. 2020.

Em um primeiro momento, analisar-se-ão o conceito de Análise Econômica do Direito, histórico, fundamentos, bem como os critérios de definição de eficiência econômica.

Após, pretende-se tratar acerca da função econômica do protesto extrajudicial, especialmente no que diz respeito a sua relevância enquanto mecanismo extrajudicial de cobrança de dívida, contribuindo para o que se convencionou chamar de desjudicialização das relações jurídicas.

2.2.1 Análise Econômica do Direito e a eficiência econômica como valor jurídico

Ao passo que a ciência jurídica visa alcançar o justo, a economia busca conciliar a escassez de recursos e a exigência de eficiência no seu manuseio. Nessa lógica, a Análise Econômica do Direito (AED) é uma ferramenta através da qual se utilizam de critérios econômicos para a criação e aplicação da norma jurídica.

A noção de AED, enquanto ideia de recorrer a critérios da Economia para entender e aplicar o Direito, não é recente, remontando autores como Locke, Hobbes e Maquiavel.⁵²

Nos Estados Unidos, esse movimento chega no final dos anos 50, e têm como importante avanço estudos realizados na Universidade de Chicago, especificamente a partir do ano de 1958, em que é lançada a revista *The Journal of Law and Economics*, na qual se publicavam estudos de intersecção de Direito e Economia.⁵³

No Brasil, ainda é tímida a presença da AED como tema de pesquisa nos centros acadêmicos. A partir dos anos 2000 presenciou-se um crescimento significativo de programas de pós-graduação que passaram a abordar a AED, havendo até então certa confusão com a disciplina de Direito Econômico⁵⁴.

No ano de 2007 surge a Associação Brasileira de Direito e Economia (ABDE), cuja página virtual traz interessante conceito de AED:

O Direito e Economia (Law and Economics) é um campo interdisciplinar de conhecimento, que aplica as ferramentas da Ciência Econômica a temas jurídicos e de políticas públicas. Buscando através da

⁵² MACKAAY, Ejan; ROSSEAU, Stéphanou. **Análise econômica do direito**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 9.

⁵³ MACKAAY; ROSSEAU, loc. cit.

⁵⁴ PORTO, Antônio José Maristrello. **FGV Rio: Diretório**, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/analise_economica_do_direito_20132.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2020.

utilização de ferramentas tais como teoria dos preços, teoria dos jogos, econometria, teoria das externalidades e dos custos de transação, além de outras, tornar o sistema jurídico mais eficiente para que possa, dessa forma, conseguir alcançar os seus propósitos de justiça e equidade, desejados por todos e possibilitadores da paz social e do desenvolvimento.⁵⁵

Mas qual a razão de aplicar as ferramentas da Economia no Direito?

Roberto Cooter e Thomas Ulen destacam a importância da Análise Econômica do Direito em duas perspectivas.⁵⁶

Primeiro, a economia fornece ferramentas para prever como as pessoas responderiam a determinada alteração legislativa, mudança de jurisprudência ou qualquer outra ocorrência no Direito. É que a economia possui metodologias matemáticas e empíricas precisas que podem servir para auxiliar operador jurídico. Conforme Polinsky:

Economics provided a scientific theory to predict the effects of legal sanctions on behavior. To economists, sanctions look like prices, and presumably, people respond to these sanctions much as they respond to prices. People respond to higher prices by consuming less of the more expensive good, so presumably people respond to heavier legal sanctions by doing less of the sanctioned activity. Economics has mathematically precise theories (price theory and game theory) and empirically sound methods (statistics and econometrics) of analyzing the effects of prices on behavior.⁵⁷

Além disso, conforme o autor, a economia, além de fornecer ferramentas para conhecer antecipadamente o comportamento humano decorrente de eventual prática jurídica, se presta, também, como mecanismo para a inferência da eficiência de leis e decisões judiciais, com o escopo de servir de substrato para alcançar objetivos sociais importantes. É que o Direito deve ser visto, também, como um instrumento de efetivação de direitos sociais, razão pela qual se faz necessário analisar a norma jurídica sob o ponto de vista de sua eficiência/eficácia social. Conforme os autores:

In addition to a scientific theory of behavior, economics provides a useful normative standard for evaluating law and policy. Laws are not just arcane, technical arguments; they are instruments for achieving important social goals. In order to know the effects of laws on those goals,

⁵⁵ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITO E ECONOMIA (ABDE). **Institucional**. Disponível em: <<https://abde.org.br/abde/institucional/>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

⁵⁶ COOTER, Robert; ULLEN, Thomas. **Law and Economics**. 6th Edition. Pearson New International Edition: 2013. *E-book*.

⁵⁷ *Ibid.*

judges and other lawmakers must have a method of evaluating laws' effects on important social values. Economics predicts the effects of policies on efficiency.⁵⁸ Efficiency is always relevant to policymaking, because it is always better to achieve any given policy at lower cost than at higher cost. Public officials never advocate wasting money.⁵⁸

Em suma, a AED identifica-se como uma ferramenta através da qual se objetiva aplicar metodologias próprias da economia em todas os setores do Direito (contratual, tributário, responsabilidade civil, empresarial etc.)

A AED, quanto ao método de abordagem, divide-se em AED positiva e AED normativa.⁵⁹

A AED positiva, em apertada síntese, tem como escopo compreender as consequências (econômicas) de um determinado complexo de normas jurídicas. Em outras palavras, busca-se compreender *o que é*, sem se preocupar em realizar juízo de valor.⁶⁰

Por sua vez, o praticante da AED normativa tem por objetivo encontrar qual a regra jurídica ideal, que *deve ser* adotada. Em outras palavras, busca compreender “o que deve ser”, por meio de um exercício de prognose. Por exemplo, utiliza-se da AED normativa em uma abordagem na qual se busca identificar o procedimento mais eficiente, em termos econômicos, para uma determinada prática judicial.⁶¹

Ivo Gico Junior muito bem sintetiza a diferença entre os dois enfoques da AED:

Em resumo, a AED positiva nos auxiliará a compreender o que é a norma jurídica, qual a sua racionalidade e as diferentes consequências prováveis decorrentes da adoção dessa ou daquela regra, ou seja, a abordagem é eminentemente descritiva/explicativa com resultados preditivos. Já a AED normativa nos auxiliará a escolher entre as alternativas possíveis a mais eficiente, isto é, escolher o melhor arranjo institucional dado um valor (vetor normativo) previamente definido.⁶²

Como a principal preocupação dos juriseconomistas é o problema da ineficiência econômica das normas (em sentido amplo) jurídicas, pretende-se, nos próximos parágrafos, discorrer acerca das principais concepções do termo eficiência para a AED.

⁵⁸ COOTER, Robert; ULLEN, Thomas. **Law and Economics**. 6th Edition. Pearson New International Edition: 2013. *E-book*.

⁵⁹ GICO JUNIOR. Ivo. Introdução ao Direito e Economia. *In*: TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito e economia no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Atlas, p. 15.

⁶⁰ GICO JUNIOR, loc. cit.

⁶¹ *Ibid*, p. 16.

⁶² *Ibid*, p. 16.

Em termos genéricos, do senso comum, eficiência diz respeito ao aprimoramento de uma medida de valor, tendo em vista a escassez dos recursos. Mas, a rigor, existem dois critérios concebidos pela economia clássica para definir eficiência: eficiência de Pareto e eficiência de Kaldor-Hicks.

A eficiência de Pareto, desenvolvida pelo italiano Vilfredo Pareto, é critério que indica ser eficiente uma modificação que melhore a condição de ao menos uma pessoa, sem prejudicar a condição de nenhuma outra. Em outras palavras, conforme essa forma de aferição de eficiência, a tomada de decisão será eficiente quando não existir outra possibilidade preferível por todos os envolvidos, levando-se em conta suas preferências individuais.⁶³

A eficiência na definição de Pareto é complementada pela definição de Kaldor-Hicks. O critério de eficiência de Kaldor-Hicks está ligado à otimização do bem-estar social, e considera eficiente toda conduta que tiver como resultado uma maior satisfação de uma maior quantidade de pessoas em uma coletividade. Exemplo: se X, Y e Z, inicialmente, possuem R\$ 1.000,00 cada um, e, em virtude de determinada tomada de decisão política, X passou a ter R\$ 1.500,00, Y R\$ 1.200,00 e Z R\$ 900,00, pode-se dizer que essa decisão foi eficiente sob o ponto de vista de Kaldor-Hicks. pois aumenta o bem-estar geral, ainda que algum indivíduo tenha sido prejudicado. Por outro lado, se utilizarmos o critério de eficiência de Pareto, a decisão será considerada ineficiente, pois prejudicou Z.

Analisados os principais conceitos de eficiência, objetiva-se, nos próximos parágrafos, investigar se a utilização de critérios econômicos encontraria obstáculos diante de outros valores jurídicos. É que a principal crítica à AED é acerca de como conciliar a eficiência econômica com valores como ética e justiça.

O fato é que a questão da eficiência está umbilicalmente ligada aos valores jurídicos supramencionados. Como afirma Ivo Gico Junior:

[...] os juseconomistas defendem que, não importa que política pública uma dada comunidade deseje implementar, ela deve ser eficiente. Uma vez escolhida uma política pública, seja ela qual for, não existe justificativa moral ou ética para que sua implementação seja realizada de forma a gerar desperdícios. Em um mundo onde os recursos são

⁶³ STRINGARI, Amana Kauling. **Eficiência na Administração Pública Brasileira**: Uma proposta de aplicação pelo estudo crítico da análise econômica do direito. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. p. 160. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/96200>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

escassos e as necessidades humanas potencialmente ilimitadas, não existe nada mais injusto do que o desperdício.⁶⁴

A AED, ao demonstrar sua análise acerca de dada norma ser ineficiente, está indicando uma situação, em última análise, injusta.

Assim, por exemplo, a AED pode servir de fundamentação ao Juiz quando de seu convencimento e prolação da sentença. Inclusive, o uso pelos Magistrados de critérios econômicos tende a tornar os atos decisórios menos discricionários, pois pautadas em um julgamento racional e objetivo, sem influência de fatores subjetivos.⁶⁵

Há ainda a concepção de eficiência enquanto princípio constitucional da administração pública, esculpida na Constituição Federal com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

A Emenda Constitucional nº 19, conhecida como emenda da “reforma administrativa”, teve por escopo alterar alguns dispositivos constitucionais atinentes às normas e princípios da Administração Pública, diante da crise econômica pelo qual passava o país. Conforme a exposição de motivos da proposta de emenda, buscava-se, com a emenda constitucional, promover mudanças que conduziram à reestruturação do Estado e à redefinição de seu papel e forma de atuação, partindo-se do pressuposto que o aumento da eficiência na gestão seria essencial para a superação da crise fiscal.⁶⁶ Em síntese, buscou-se eliminar o modelo burocrático, centralizado e ineficiente de administração pública.

Mas afinal, qual o conteúdo do princípio constitucional da eficiência?

Paulo Modesto entende tratar-se de princípio pluridimensional, não sendo suficiente defini-lo como mera economicidade no uso dos recursos públicos. Para o autor, o princípio da eficiência engloba a conjugação de duas dimensões da atividade administrativa: (i) a dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios, concepção que se confunde com a eficiência econômica, e está prevista, por exemplo, no art. 39,

⁶⁴ GICO JUNIOR. Ivo. Introdução ao Direito e Economia. In: TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito e Economia no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Atlas, p. 27.

⁶⁵ GONÇALVES, Jéssica. Análise econômica do Direito: possibilidade motivacional para as decisões judiciais a partir da eficiência. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 9, n. 3, p. 1388- 1411, dez. 2014. Disponível em: < <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/issue/view/306> >. Acesso em: 7 dez. 2020.

⁶⁶ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara Dos Deputados, 1998. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

§ 7º da Constituição da República⁶⁷; e (ii) a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública, isto é, eficiência como enquanto característica da atuação administrativa que alcança resultados não só econômicos, mas também satisfatórios e de qualidade. Esta segunda dimensão de eficiência encontra-se, por exemplo, no art. 37, § 3º, da Constituição da República⁶⁸, quando delega à lei disciplinar a forma de participação do usuário na administração pública, assegurando-lhe meios de formalizar reclamações relativas ao serviço público em geral, possibilitando, assim, avaliação periódica externa da qualidade do serviço.⁶⁹

Diante do exposto, indaga-se: os critérios econômicos de eficiência servem para orientar o conteúdo da eficiência como princípio constitucional da Administração Pública?

Para responder a esta indagação, volta-se à questão aqui já tratada, qual seja o impasse de conciliar a eficiência econômica com valores como ética e justiça, e com o programa constitucional de efetivação dos direitos sociais.

Em dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina, Amana Kauling Stringari⁷⁰ empenhou-se a verificar se seria possível utilizar de critérios econômicos para definir o conteúdo do princípio constitucional da eficiência administrativa. Em síntese, a autora menciona que o caráter

⁶⁷ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (...) § 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

⁶⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

⁶⁹ MODESTO, Paulo. Notas para o debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, abr./jun. 2000. p. 113. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

⁷⁰ STRINGARI, Amana Kauling. **Eficiência na Administração Pública Brasileira**: Uma proposta de aplicação pelo estudo crítico da análise econômica do direito. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. p. 160. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/96200>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

social da nossa Constituição Federal, em contraposição à cultura capitalista do Estados Unidos, acaba por constituir um óbice para a ampla aplicação da doutrina do *Law and Economics* no Brasil:

Esse fato dificulta a compreensão de aspectos primordiais da AED, eis que a lógica de mercado e a extrema relevância dos direitos de liberdade são requisitos para a aceitação e adoção da visão econômica do Direito. Esse óbice se agrava quando se trata da aplicação dos postulados da Análise Econômica do Direito à Administração Pública, como é o caso ora analisado.

Por conseguinte, a eficiência, na forma como abordada pelo viés economicista, não serve à Administração Pública brasileira. Não há qualquer possibilidade de a atuação estatal baseada na busca pela maximização da riqueza, ainda que pautada em valores morais (à moda do que propôs Posner mais recentemente), alinhar-se aos ditames constitucionais.

A atuação do Estado deve ser pautada pelo objetivo precípuo de concretização dos valores fundamentais, e não na análise de custos de transação.⁷¹

Assim, para a autora, a centralidade do ser humano, bem como o rol de normas programáticas de efetivação de direitos sociais presentes na nossa Constituição da República impedem a utilização do Direito como instrumento de maximização de riquezas e com objetivos econômicos.⁷²

O debate no que diz respeito à compatibilização da AED e as finalidades éticas e morais do Direito é complexo.

Rafael Sinay, Pedro Freitas Teixeira e Rodrigo Rabelo Tavares Borba⁷³, em publicação na Revista do Banco Nacional do Desenvolvimento, buscam identificar a relação da AED com a metodologia civil-constitucional, ou seja, se os argumentos utilitaristas/consequencialistas encontrariam espaço em um ordenamento em que o vetor axiológico é a promoção da dignidade da pessoa humana⁷⁴. Em síntese, os autores concluem que a eficiência econômica deve ser um instrumento para a promoção

⁷¹ STRINGARI, loc. cit.

⁷² Ibid., p. 161.

⁷³ TEIXEIRA, Pedro Freitas; SIGNAY, Rafael; BORBA, Rodrigo Rabelo Tavares. A análise econômica do direito na axiologia constitucional. **Revista do BNEDS**, Brasília, n. 42/2014, p. 181-222.

Disponível em:

<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3685/2/A%20an%c3%a1lise%20econ%c3%b4mica%20do%20direito_P_BD.pdf>.

Acesso em: 7 dez. 2020.

⁷⁴ TEIXEIRA; SIGNAY; BORBA, loc. cit.

dos valores constitucionais, não podendo servir de como metodologia independente de compreensão e realização do Direito⁷⁵. Assim, apontam:

Percebe-se que a harmonização entre as duas escolas não é tarefa fácil e, justamente por isso, deve ser objeto de incessante estudo das academias jurídicas e econômicas, posto que a tendência ao estudo multidisciplinar afigura-se uma realidade irrefreável.

Sem a menor pretensão de esgotar o assunto ou de colocar um ponto final (e por que haveria um ponto final?) em tão apaixonante controvérsia, acredita-se que a eficiência econômica deve ser perseguida, mas como instrumento a serviço de um direito cuja meta consiste em promover os valores constitucionais. Em outras palavras, a primeira e principal preocupação tanto do legislador quanto do intérprete da lei deve ser a promoção dos valores constitucionais, em especial o valor máximo da dignidade da pessoa humana. Em hipótese alguma, a busca pela eficiência pode ofuscar o respeito e a tutela pela dignidade do indivíduo. A eficiência serve ao homem e não o contrário.

Negar acriticamente a análise econômica do direito consubstanciaria postura pueril e inócua para a evolução do estudo do direito; adotar a análise econômica de forma também acrítica significaria ignorar a tábua de valores constitucionais. A meta a alcançar funda-se no equilíbrio, e a análise econômica consubstancia um extraordinário instrumento acessório para o contínuo progresso da metodologia civil-constitucional.⁷⁶

O fato é que nos últimos anos o uso de argumentos econômicos como fundamentação de decisões judiciais tem aumentado.

Guilherme Maines Caon⁷⁷ buscou aferir o aumento da utilização da AED pelo Supremo Tribunal Federal. Verificou que, no período de março de 2015 a setembro de 2019 a Suprema Corte proferiu dezenove acórdãos nos quais utilizou fundamentos econômicos ou de Direito e Economia. No período de março de 1991 a outubro de 2014, identificou apenas vinte julgamentos com essa particularidade. Isso demonstra que tem sido crescente a adoção de argumentos econômicos na fundamentação de decisões judiciais nos últimos anos.

Cumpra-se mencionar a recente alteração da Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro, que afirmou o devedor do decisor em levar em conta as consequências práticas de suas decisões:

⁷⁵ TEIXEIRA; SIGNAY; BORBA, loc. cit.

⁷⁶ TEIXEIRA; SIGNAY; BORBA, loc. cit.

⁷⁷ CAON, Guilherme Maines. **Análise Econômica do Direito**: aplicação pelo Supremo Tribunal Federal. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito: Universidade do Vale do Rio do Sinos, Porto Alegre, 2020. p. 196.

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.⁷⁸

Diante do exposto, percebe-se que há um prognóstico de aderência à utilização de instrumentais da AED na comunidade jurídica, seja na prolação de decisões por Magistrados, seja na tomada de decisões pelos gestores públicos, ou ainda na esfera legislativa.

2.2.2 Função econômica do protesto extrajudicial

No tópico anterior da presente dissertação foram analisadas as características gerais da AED, as definições de eficiência econômica, e a sua aplicabilidade da AED como instrumental para tomada de decisões pelos operadores do Direito.

No tópico 2.1, analisou-se o protesto extrajudicial em seus aspectos jurídicos, isto é, discorrendo-se acerca do conteúdo e alcance das normas que regem o instituto.

Doravante, pretende-se abordar o instituto do protesto extrajudicial a partir da análise de sua função econômica.

No Brasil, pode-se afirmar com segurança que o protesto extrajudicial exerce relevante função na economia, pois irradia uma série de efeitos que extrapolam a relação jurídica estampada entre credor e devedor.

Primeiro, o protesto serve como confiável fonte para que os atores do mercado possam inferir o crédito do sujeito com quem eles pretendem celebrar um negócio. Isso acaba por reduzir a assimetria de informações nas transações, principalmente envolvendo instituições financeiras. É que as empresas atuantes do mercado de concessão de crédito têm necessidade de aferir a situação de quem solicita o crédito, e o protesto serve de base de dados para tal aferição.

As informações publicizadas pelo Tabelionato de Protesto tem como alvo a sociedade como um todo, conferindo segurança jurídica dinâmica, isto é, não de uma

⁷⁸ BRASIL. **Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 14 dez. 2020.

forma singularizada entre as partes contratantes, mas sim ao tráfego mercantil de forma ampla.⁷⁹

Exatamente em virtude do efeito de abalo ao crédito decorrente da publicidade do protesto notarial, atos normativos de algumas Corregedorias de Justiça estaduais têm vedado apontar a protesto alguns títulos em que não se vislumbra verdadeiro inadimplemento voluntário da dívida. Por exemplo, no Estado do Rio Grande do Sul, o Provimento nº 01/2020 da Corregedoria-Geral de Justiça veda o protesto de cheque devolvido pelo banco sacado por motivo de furto, roubo ou extravio de folhas ou talonários, ou por fraude.⁸⁰ No Estado de São Paulo, por exemplo, há ato normativo no sentido de impedir a lavratura do protesto, por falta de pagamento, de letra de câmbio contra sacado não aceitante⁸¹, em razão da regra do Direito Cambiário de que o sacado não é obrigado a aceitar a letra e, por isso, não seria justo figurar como devedor inadimplente no Registro de Protesto de letra de câmbio por ele não aceita.

Sobre o tema, afirma Reinaldo Velloso dos Santos:

Dessa forma, nos ordenamentos jurídicos onde as informações de protesto são disseminadas, o ato não resguarda apenas os interesses individuais do credor, mas projeta seus efeitos para além da relação obrigacional, servindo como importante parâmetro para a concessão de crédito. E colabora com a adequada distribuição dos recursos existentes no mercado, minimizando a possibilidade de situações de instabilidade no sistema financeiro, cuja origem geralmente decorre do inadimplemento nas operações ativas.⁸²

E conclui:

⁷⁹ SANTOS, Reinaldo Velloso. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 176. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20032013-142914/publico/Apontamentos_sobre_o_Protesto_Notarial_Reinaldo_Velloso_dos_Santos.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2020.

⁸⁰ RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul. **Provimento Nº 001, DE 2020**. Consolidação Normativa Notarial e Registral. Porto Alegre, RS: Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://www.tjrs.jus.br/static/2020/08/Consolida%C3%A7%C3%A3o-Normativa-Notarial-Registral-2020-TEXTO-INTEGRAL.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2020.

⁸¹ SÃO PAULO. Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo. **Provimento nº 58, de 1989**. Normas de Serviço Cartórios Extrajudiciais. São Paulo, SP: Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo, [1989]. Disponível em: <<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=120330>>. Acesso em: 22 set. 2020.

⁸² SANTOS, Reinaldo Velloso. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 176. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20032013-142914/publico/Apontamentos_sobre_o_Protesto_Notarial_Reinaldo_Velloso_dos_Santos.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

Nesse contexto, a publicidade do protesto gera importantes efeitos macroeconômicos, reduzindo a assimetria de informação e, com isso, facilita a realização de negócios, pela mitigação do risco do credor.⁸³

Ainda, é possível afirmar que o protesto extrajudicial tem por efeito desjudicializar pretensões de cobrança de dívidas que, não fosse o procedimento de protesto, seriam deduzidas perante o Poder Judiciário, por vezes de forma precipitada, onerando os cofres públicos.

A propósito, a desjudicialização é um fenômeno que tem se verificado cada vez mais presente na sociedade nas últimas décadas, e que tem um efeito muito positivo em termos econômicos.

Conforme Rafael Gruber, desjudicialização é o deslocamento de determinada atividade tipicamente judicial (resolução ou prevenção de litígios ou de administração pública de interesses privados) para ser exercida fora do Poder Judiciário, permitindo a prática de atos por outros órgãos, autoridades ou pessoas especificados em lei.⁸⁴ São exemplos de leis que tiveram por escopo promover a desjudicialização de algum procedimento nas últimas décadas: Lei nº 9.514/97 (consolidação da propriedade na execução da alienação fiduciária de bem imóvel)⁸⁵, Lei nº 11.441/07 (inventário e divórcio e respectivas partilhas)⁸⁶, Lei nº 10.931/04 (retificação de matrícula de imóvel)⁸⁷, Lei 11.790/08 (registro de nascimento por declaração tardia)⁸⁸, e Lei nº

⁸³ SANTOS, loc. cit.

⁸⁴ GRUBER, Rafael Ricardo. Desjudicialização: avanços, desafios e novas demandas. **IRIB**. 2018. Disponível em: <<https://irib.org.br/files/palestra/xlv-06.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

⁸⁵ BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 20 nov. 2020.

⁸⁶ BRASIL. **Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007**. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm>. Acesso em: 20 nov. 2020.

⁸⁷ BRASIL. **Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm>. Acesso em: 20 nov. 2020.

⁸⁸ BRASIL. **Lei nº 11.790, de 2 de outubro de 2008**. Altera o art. 46 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Lei de Registros Públicos, para permitir o registro da declaração de nascimento fora do prazo legal diretamente nas serventias extrajudiciais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11790.htm>. Acesso em: 20 nov. 2020.

13.105/15 (reconhecimento de usucapião de imóvel pelo Oficial de Registro de Imóveis)⁸⁹.

Não obstante os inúmeros procedimentos já desjudicializados/extrajudicializados⁹⁰, ainda há inúmeros projetos de lei nesse sentido. Cite-se o Projeto de Lei nº 4.257/19⁹¹, que tem por objetivo instituir a denominada “execução fiscal administrativa”, e o Projeto de Lei nº 3.457/2019⁹², que visa instituir o denominado “divórcio impositivo”, possibilitando o divórcio por manifestação unilateral de vontade de um dos cônjuges perante o Registro Civil de Pessoas Naturais.

O fato é que o fenômeno da desjudicialização tem uma função econômica relevante, qual seja de desafogar o Poder Judiciário e, por conseguinte, reduzir os gastos com a máquina pública. É o que ocorre com o protesto extrajudicial.

Além disso, o protesto acaba gerando efeitos sobre o comportamento dos agentes. É que, diante das consequências negativas da publicidade do protesto, e da indicação, pelo credor, no boleto bancário da autorização para encaminhamento à protesto, o devedor tem uma predisposição maior a honrar sua obrigação.

Exemplo disso são os efeitos da Lei Estadual 13.160/09 de São Paulo, que passou a permitir o protesto de taxas condominiais.⁹³ Conforme reportagem publicada pela Folha de São Paulo, citando pesquisa realizada pelo Sindicato da Habitação de São Paulo, as ações judiciais para cobrança de taxa condominial em condomínios edilícios caíram 41,3% no ano posterior ao da publicação da referida lei.⁹⁴

⁸⁹ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em: 20 nov. 2020.

⁹⁰ Extrajudicialização diz respeito especificamente aos procedimentos que passam a ser de atribuição dos serviços notariais e de registro. É uma espécie de desjudicialização.

⁹¹ BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.257, de 2019**. Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

⁹² BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3.457, de 2019**. Acrescenta o art. 733-A à Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil e dá outras providências. Autoria: Senador Rodrigo Pacheco. Brasília, DF: Senado Federal, [2019]. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137242>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

⁹³ SÃO PAULO. **Lei nº 13.160, de 21 de julho de 2008**. Altera a Lei nº 11.331, de 26 de dezembro de 2002, que dispõe sobre emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=98584>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

⁹⁴ SALLOWICS, Mariana. Cobrança judicial de condomínio recua. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 jul. 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me2707201013.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

Em síntese conclusiva, pode-se afirmar que o protesto extrajudicial é instituto que, além da eficácia jurídica, produz inúmeros efeitos reflexos para a economia em geral, principalmente no que diz respeito à diminuição da assimetria de informações e contribui em evitar a sobrecarga do Poder Judiciário.

2.3 Protesto extrajudicial de CDA como alternativa à execução fiscal

Feito o estudo do protesto extrajudicial sob a perspectiva jurídica (cap. 2.1) e sob a perspectiva econômica (cap. 2.2), essa subseção pretende tecer algumas reflexões sobre o instituto do protesto como alternativa à execução fiscal.

Em um primeiro momento, buscar-se analisar o funcionamento da execução fiscal no Brasil, discorrendo sobre aspectos relacionados à legitimidade, competência, procedimento, meios de impugnação, sistema recursal e hipóteses de suspensão e extinção do rito executivo.

Posteriormente, objetiva-se identificar os fatores que contribuem para a ineficiência da execução fiscal, bem como relembrar as principais alterações legislativas dos últimos anos que buscaram combater a crise de eficiência do rito.

Por último, pretende-se discorrer acerca da utilização do protesto como mecanismo de cobrança de dívidas ativas, ou seja, analisar a CDA enquanto documento de dívida protestável.

2.3.1 Execução fiscal no Brasil

Pretende-se, nos próximos parágrafos, discorrer um pouco sobre o funcionamento do processo de execução fiscal no Brasil.

A execução fiscal, no Brasil, é regulada pela Lei 6.830/80, também denominada Lei de Execução Fiscal (LEF), com aplicação supletiva da Lei 13.105/15.

A justificativa da criação de um procedimento especial para a execução da dívida ativa se dá em virtude do interesse social na recuperação do crédito público, o que explica algumas prerrogativas conferidas pela LEF à Fazenda Pública⁹⁵, em com-

⁹⁵ Citam-se como exemplos o art. 26, que possibilita a extinção da execução fiscal, sem ônus para a Fazenda Pública, na hipótese de vir a ser cancelada a inscrição da dívida ativa antes da sentença a ser proferida em sede de embargos ao devedor, e o art. 25, que prevê a intimação sempre pessoal do procurador da Fazenda Pública.

paração ao procedimento de execução de quantia certa regulado pelo Código de Processo Civil (CPC). Lembra Francisco Alves, tecendo comentário sobre os privilégios da LEF, que “há, num primeiro momento, uma justificativa prioritária para isso: o interesse público, visando a manutenção da máquina estatal”⁹⁶, e continua, dizendo que se trata “de uma opção do ordenamento jurídico, formulada sob o fundamento de que a aplicabilidade do processo executivo comum às execuções derivadas de débitos fiscais não se mostra apta à efetividade que se pretende”⁹⁷, e arremata, concluindo: “O componente econômico é preponderante”⁹⁸.

Portanto, a ideia da concepção de um procedimento especial para perseguir o crédito público vem do princípio da primazia do interesse público, premissa essa criticada. É que a previsão de privilégios processuais ao Fisco acaba por prejudicar o exercício da garantia constitucional à ampla defesa pelo contribuinte. Assim entende Éderson Garin Porto:

[...] o resultado produzido foi uma lei recheada de imperfeições que, nos mais das vezes, choca-se frontalmente com a Constituição. Foram concedidos tantos privilégios para a Fazenda Pública que o contribuinte viu-se diminuído no seu espectro de defesa. Vale dizer, foram sensivelmente reduzidas as hipóteses de defesa do cidadão frente à imputação do fisco a um crédito que, muitas vezes, pode até mesmo não existir.⁹⁹

Após breve reflexo sobre a ideia de um procedimento diferenciado para a execução fiscal, pretende-se, nas próximas linhas, discorrer acerca do conteúdo de algumas normas que regem o rito executivo.

Os dispositivos iniciais da LEF (arts. 1º e 2º) tratam do objeto e dos legitimados para a execução fiscal. Em suma, a lei refere que são legitimados os entes federativos — leia-se União, Estados-membros, DF e Municípios —, e as respectivas autarquias; e o objeto do executivo fiscal é a dívida ativa.

⁹⁶ ALVES, Francisco Glauber Pessoa. Execução Fiscal Eficaz. **Revista de Processo**. São Paulo, v. 38, n. 223, p. 133-170, set. 2013. Disponível em: <<https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/search/run>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

⁹⁷ ALVES, loc. cit.

⁹⁸ ALVES, loc. cit.

⁹⁹ PORTO, Éderson Garin. **Manual da Execução Fiscal**. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 18.

Mas que é dívida ativa? A LEF remete a definição à Lei 4.320/64, que, por sua vez, traz um conceito breve de dívida ativa¹⁰⁰, citando um rol exemplificativo de créditos dessa natureza, parte dele não recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Para Marilei Fortuna Godoi, dívida ativa:

[...] é o crédito de natureza tributária ou não tributária de titularidade de algum dos entes federativos, seja qual for sua origem, desde que presentes os atributos de liquidez e certeza, certificados em procedimento prévio e legalmente disciplinado, englobando, inclusive, a atualização monetária, os juros, a multa ou quaisquer outros encargos, definidos em lei ou contrato, incidentes sobre o valor do crédito.¹⁰¹

Leandro Paulsen alerta que, embora o conceito amplo trazido pela lei, é necessário levar em conta não só a titularidade do crédito para enquadrá-lo como dívida ativa, mas também se provêm do poder de império, ou ainda de outra atividade típica do respectivo ente administrativo.¹⁰² O autor cita o exemplo do crédito decorrente de dano à pessoa jurídica de direito público, que deve se submeter às regras processuais comuns.¹⁰³

Feitas breves considerações acerca do conceito geral de dívida ativa, convém comentar algumas interpretações doutrinárias e alguns entendimentos jurisprudenciais acerca do tema.

Embora a lei não mencione as empresas públicas como legitimadas para execução fiscal de seus créditos, o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência no sentido de conferir à Caixa Econômica Federal (CEF) legitimidade para intentar, pelo rito do executivo fiscal, a cobrança de valores não recolhidos ao Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS).¹⁰⁴ É que há uma lei¹⁰⁵ que possibilita a PGFN celebrar

¹⁰⁰ Na parte em que conceitua, o dispositivo simplesmente afirma que dívida ativa tributária é o crédito da Fazenda Pública desta natureza e respectivos adicionais e multa, e a dívida ativa não tributária são os demais créditos da Fazenda Pública.

¹⁰¹ GODOI, Marilei Fortuna. **Execução Fiscal Aplicada**: Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 45.

¹⁰² PAULSEN, Leandro. **Leis de processo tributário comentadas**: processo administrativo fiscal, protesto extrajudicial de títulos e execução fiscal. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 369.

¹⁰³ PAULSEN, loc. cit.

¹⁰⁴ BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 326843 – Rio de Janeiro. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. **Pesquisa em Jurisprudência**, Acórdãos, 06 nov. 2014. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/153675989/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-326843-rj-2013-0106992-0/relatorio-e-voto-153676006?ref=serp>>. Acesso em: 28 dez. 2020.

¹⁰⁵ BRASIL. **Lei nº 8.844, de 20 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre a fiscalização, apuração e

convênio com a CEF delegando a esta poderes de representação judicial para fins de cobrança do FGTS, convênio este que foi celebrado em 22 de junho de 1995.

Os conselhos profissionais, dada a sua natureza de autarquia, estão legitimados à cobrança de seus créditos pelo rito especial da Lei 6.830/80— com excessão da Ordem dos Advogados do Brasil, uma vez que se não se trata de autarquia, e sim de entidade *sui generis*¹⁰⁶.

Ainda acerca da legitimidade ativa, vale destacar que o Superior Tribunal de Justiça entendeu que a Fazenda Pública pode promover a cobrança, sob o rito da LEF, de créditos rurais que foram cedidos por instituições privadas¹⁰⁷. Ao firmar jurisprudência, o Tribunal da Cidadania levou em consideração tão somente o critério da titularidade do crédito e não sua origem (poder de polícia ou outro ato típico do ente).

Já quanto à legitimidade passiva, dispõe o art. 4º da LEF, em síntese, que a execução fiscal pode ser promovida contra o devedor, o garantidor ou os sucessores.

Entretanto, a rigor, tem legitimidade passiva para a execução fiscal aquele que figurar como legitimado passivo no título executivo extrajudicial, uma vez que o procedimento administrativo prévio de constituição da dívida é o momento oportuno para estabelecer a pessoa do executado.¹⁰⁸

Quanto à hipótese de promover a execução em face de quem não consta do título (nos casos em que a lei tributária atribui responsabilidade a terceira pessoa), muito se discutiu se seria necessária, para tanto, a adoção do rito dos art. 133 e seguintes do Código de Processo Civil (CPC), que regula o incidente de desconconsideração da personalidade jurídica (IDPJ). A resposta é negativa, uma vez que imputação da responsabilidade por substituição, por sucessão, ou pessoal por ato lícito, tem por fundamento a própria lei tributária. O IDPJ fundamenta-se na uso abusivo da personalidade jurídica, e resulta de decisão judicial decorrente de um incidente processual no qual é assegurado o contraditório. Em suma, não se deve confundir o IDPJ com o

cobrança judicial as contribuições e multas devidas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8844.htm>. Acesso em: 28 dez 2020.

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 3026 – Distrito Federal. Relator: Eros Grau. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 08 jun. 2006. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2178282>>. Acesso em: 28 dez 2020.

¹⁰⁷ BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 1039243 – Rio Grande do Sul. Relator: Ministra Eliana Calmon. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 25 nov. 2008. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6071590/recurso-especial-resp-1039243-rs-2008-0055868-5/inteiro-teor-12216379?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 28 dez 2020.

¹⁰⁸ THEODORO JUNIOR, Humberto. **Lei de execução fiscal**: comentários e jurisprudência. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 77.

mero redirecionamento da execução fiscal. Entretanto, não obstante a orientação jurisprudencial nesse sentido¹⁰⁹, há autores que defendem a aplicação do IDPJ em qualquer caso, sob o argumento de assegurar a ampla defesa e o contraditório.¹¹⁰

Ainda no tratamento da legitimidade passiva na propositura de execução fiscal, interessante questão é identificar o polo passivo de execução para a cobrança de tributos reais (IPTU e ITR) nas hipóteses em que não houve o registro imobiliário do negócio jurídico transmissor da propriedade imóvel (leia-se escritura pública), e referentes a fatos geradores ocorridos anteriormente a transmissão da posse. Em outras palavras, indaga-se se na hipótese em que o proprietário inadimplente do tributo celebra contrato de compra e venda, mas sem ter o comprador levado-o a registro, mesmo assim incide a regra da responsabilidade por sucessão imobiliária? O Superior Tribunal de Justiça entende que, mesmo nestas hipóteses — ausência de efetiva transmissão dominial —, o imposto sobre o patrimônio poderá ser exigido de qualquer um dos sujeitos passivos “coexistentes”, inclusive do “adquirente” (mero possuidor haja vista não ter levado a registro a escritura). É que são contribuintes do ITR e IPTU não só os proprietários, mas também o titular de domínio útil e o *possuidor*, e, além disso, por se tratar de obrigação tributária *propter rem* (pagamento tributo), o adquirente do imóvel assume em nome próprio o dever de pagar o crédito do IPTU regularmente lançado em momento anterior à transferência do domínio.¹¹¹ Inclusive, decidiu-se que, na hipótese de sucessão imobiliária, o sucessor pode ser acionado independentemente de qualquer outra diligência por parte da Fazenda credora (substituição ou emenda da CDA, visto que a sua responsabilidade não está relacionada com o surgimento da obrigação tributária, mas com o seu inadimplemento).¹¹²

¹⁰⁹ BRASIL, Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 1786311 – Paraná. Relator: Ministro Francisco Falcão. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 09 maio 2019. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/708829624/recurso-especial-esp-1786311-pr-2018-0330536-4/relatorio-e-voto-708829857>>. Acesso em: 28 dez 2020.

¹¹⁰ DE OLIVEIRA, Fabrício Vasconcelos; PAMPLONA, Gustavo Moreira. O redirecionamento da execução fiscal e a aplicabilidade do incidente de desconconsideração da personalidade jurídica previsto no Código de Processo Civil. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**: Belo Horizonte, n. 70, p. 333-358, jan./jun. 2017. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/issue/view/134>>. Acesso em: 28 dez. 2020.

¹¹¹ BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 1764873 – Paraná. Relator: Ministro Paulo De Tarso Sanseverino. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 14 maio 2019. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/711899835/recurso-especial-esp-1764873-pr-2017-0062177-0>>. Acesso em: 28 dez 2020.

¹¹² BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 1764763 – Paraná. Relator: Ministro Gurgel De Faria. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 21 maio 2020. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/860277073/recurso-especial-esp-1764763-pr-2018-0229580-1/decisao-monocratica-860277083?ref=serp>>. Acesso em: 28 dez. 2020.

Superada a questão da legitimidade ativa e passiva para a execução fiscal, pretende-se discorrer acerca do título executivo extrajudicial apto a validar a sua propositura, que é a (CDA).

A CDA é título executivo extrajudicial que se diferencia dos demais em virtude de sua formação unilateral e presunção de certeza e liquidez que a lei lhe confere. Essa presunção relativa de certeza e liquidez decorre da existência de um procedimento administrativo prévio denominado lançamento, no qual o Fisco constata e valora qualitativamente e quantitativamente o fato gerador e cria a obrigação tributária¹¹³. Assim, efetuado o lançamento, o contribuinte é notificado para pagar a quantia devida ou contrapor sua defesa. Não havendo pagamento, tampouco apresentada a defesa, ou apresentada mas rejeitada, haverá a inscrição da quantia na dívida ativa, do que se expedirá a respectiva CDA.

O fato é que a inscrição de dívida ativa goza de presunção legal de certeza e liquidez, premissa esta que deve guiar o processo de execução fiscal.

Ademais, não pode deixar de mencionar que a CDA é título formal e, como tal, deve atender a requisitos de formação arrolados em lei, que existem com vistas a permitir o exercício do contraditório pelo executado. Daí porque a jurisprudência possui entendimento de que a menção à origem da dívida de modo genérico fulmina de nulidade a CDA, uma vez que inviabiliza o exercício da ampla defesa do executado¹¹⁴. Todavia, a LEF conferiu à Fazenda Pública a prerrogativa de substituir ou emendar a CDA que possui algum vício formal, desde que até a decisão de primeira instância dos embargos, e que a emenda não implique em modificação do sujeito passivo¹¹⁵.

De todo o modo, conforme o § 5º do art. 2º da LEF, são requisitos formadores do Termo de Inscrição de Dívida Ativa: I - o nome do devedor, dos corresponsáveis e,

¹¹³ LACOMBE, Américo Masset. Comentários ao Código Tributário Nacional: Artigos 96 a 218. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Comentários ao Código Tributário Nacional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 2. p. 323.

¹¹⁴ BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 1441567 – Pernambuco. Relator: Ministro Og Fernandes. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 02 de abr. 2014. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/892140917/recurso-especial-resp-1441567-pe-2014-0054932-0/decisao-monocratica-892140968?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

¹¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 392**. A Fazenda Pública pode substituir a certidão de dívida ativa (CDA) até a prolação da sentença de embargos, quando se tratar de correção de erro material ou formal, vedada a modificação do sujeito passivo da execução. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2009]. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2013_36_capSumula392.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2020.

sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros; II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato; III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida; IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo; V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.¹¹⁶

Convém lembrar que, embora ordinariamente denominado de “requisitos formais” da CDA, não são, em última análise, meras formalidades, pois possuem o propósito de assegurar a ampla defesa do contribuinte executado¹¹⁷, que deve saber “do que”, “de quanto”, e “em face de quem” se defender. É que, nos dias atuais, toda e qualquer formalidade de um procedimento/ato/fato jurídico é vista de forma pejorativa, associando-a à burocracia, em que pese, na maioria das vezes, as formalidades são meio de assegurar a segurança jurídica.

Superado o estudo do título formal ensejador da execução fiscal, pretende-se, nos próximos parágrafos, discorrer acerca da competência para a propositura da execução fiscal.

Conforme o roteiro proposto por Daniel Amorim Assumpção Neves, o primeiro passo para identificar a competência interna é indagar-se se a causa é de competência de algum tribunal de superposição.¹¹⁸ Na hipótese das execuções fiscais, deve-se ter em mente que a regra geral é de que será competente o juízo de primeira instância.

Fredie Didier¹¹⁹ vislumbra hipótese em que a competência pra a execução fiscal seria de competência originária do Supremo Tribunal Federal, no caso de ser intentada em face de estado estrangeiro ou organismo internacional, com fulcro no art. 102, I, “e”, da Constituição Federal, que diz que compete ao STF processar e julgar, originariamente, o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a

¹¹⁶ BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm>. Acesso em: 6 nov. 2020.

¹¹⁷ PORTO, Éderson Garin. **Manual da Execução Fiscal**. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 89.

¹¹⁸ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 12 ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 230.

¹¹⁹ DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Execução**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 999.

União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território.¹²⁰ Entretanto, em pesquisa jurisprudencial, verificou-se uma tendência dos tribunais em entender pela inviabilidade do exercício da jurisdição executiva sobre outros estados soberanos, dada a imunidade conferida pela Convenção de Viena.¹²¹ É exemplo precedente em execução fiscal promovida pela Fazenda Pública em face do Consulado Geral da Argentina em virtude no inadimplemento de foro, no qual a Suprema Corte extinguiu a ação sem resolução de mérito.¹²²

O próximo passo do roteiro é identificar se a execução fiscal é de competência da justiça especial (trabalhista, eleitoral ou militar) ou da justiça comum.

Em síntese, vislumbra-se competência da Justiça Trabalhista processar execução fiscal nas hipóteses de penalidades impostas a empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho, como afirma o art. 114, VII, da Constituição Federal.¹²³ Excepciona-se as hipóteses de execução de crédito em face de massa falida, em que a competência da justiça especializada perdura até a individualização em quantificação do crédito, prosseguindo no juízo falimentar¹²⁴.

Por sua vez, a Justiça Eleitoral é competente para processar execuções fiscais de multas administrativas eleitorais, visto que essas possuem natureza de dívida ativa não tributária e há previsão genérica no Código Eleitoral no sentido de que a cobrança de qualquer multa oriunda de decisão da justiça eleitoral será processada na forma prevista para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, correndo a ação perante os juízos eleitorais¹²⁵. Ocorre que a previsão genérica da execução das multas eleitorais por rito da execução fiscal dá azo à cobrança, pelo rito da Lei 6.830/80, de multas

¹²⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 4 nov. 2020.

¹²¹ BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Agravo regimental no Recurso Ordinário nº 29 – Rio de Janeiro. Relator: Ministro Francisco Falcão. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 07 out. 2004. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7275995/agravo-regimental-no-recurso-ordinario-agrg-no-ro-29-rj-2003-0171075-6-stj>>. Acesso em: 04 nov. 2020.

¹²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 1956 – Distrito Federal. Relator: Ministro Roberto Barroso. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 24 abr. 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4588636>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

¹²³ BRASIL, loc. cit.

¹²⁴ BRASIL. Tribunal Superior Do Trabalho. Recurso de Revista nº 1024007920075150010 – Distrito Federal. Relator: desembargador Roberto Nóbrega de Almeida Filho. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 17 out. 2018. Disponível em: <<https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/640264886/recurso-de-revista-1024007920075150010>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

¹²⁵ BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm>. Acesso em: 4 nov. 2020.

de natureza cível-eleitorais fixados por sentença em caráter jurisdicional, o que é criticado, pois o processamento de título judicial deveria se dar pelo rito do cumprimento de sentença, e não sob o rito das execuções fiscais — concebida para a execução de títulos executivos extrajudiciais —, sob pena de uma incompatibilidade sistêmica¹²⁶.

Não sendo competência da justiça especial, será da justiça comum, federal ou estadual. Em suma, será da Justiça Federal quando incidir alguma hipótese do art. 109 da Constituição Federal, sendo a mais frequente a do inciso I, que diz respeito às causas em que sejam parte a União, ou alguma autarquia ou empresa pública federal. Vale salientar que não é possível processar a execução fiscal perante os juizados especiais federais, por expressa previsão do art. 3º, § 1º, da Lei nº 10.259/01 (Lei dos Juizados Especiais Federais)¹²⁷, e que não existe mais competência delegada da Justiça Federal para a Justiça Estadual nas execuções fiscais a partir da Lei nº 13.043/2014¹²⁸.

Não incidindo nenhuma hipótese do art. 109 da Constituição Federal, a competência do executivo fiscal será da justiça comum estadual.

O próximo passo é identificar o foro competente, isto é, qual a unidade territorial que exercerá jurisdição para o processamento do executivo fiscal na hipótese. Conforme o § 5º do art. 46 do Código de Processo Civil, as execuções fiscais devem ser propostas no foro de domicílio do réu, no de sua residência ou no lugar onde for encontrado¹²⁹. Há divergência se se trata de competência absoluta ou relativa, e se há entre as opções concorrência ou subsidiariedade. Em síntese, a jurisprudência inclina-se em considerar relativa a competência¹³⁰, e tende a considerar que o dispositivo da

¹²⁶ CASTILHOS, Ângelo Soares. Cumprimento de sentença e execução fiscal na Justiça Eleitoral: é necessário haver uma revisão conceitual na jurisprudência do TSE e dos TREs. **JOTA**, São Paulo, 01 set. 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/cumprimento-de-sentenca-e-execucao-fiscal-na-justica-eleitoral-01092019>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

¹²⁷ BRASIL. **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm>. Acesso em: 5 nov. 2020.

¹²⁸ BRASIL. **Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13043.htm>. Acesso em: 5 nov. 2020.

¹²⁹ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 5 nov. 2020.

¹³⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº 70081931958 – Rio Grande do Sul. Relator: Marco Aurélio Heinz. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 07 ago. 2019. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/935986021/agravo-de-instrumento-ai-70081931958-rs/inteiro-teor-935986034>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

lei processual civil estabelece ordem de subsidiariedade (e não concorrência) na escolha do foro competente para o processamento da execução fiscal¹³¹.

Por fim, após definido o foro competente, cabe identificar a competência de juízo para o processamento da execução fiscal, o que se faz a partir da consulta à respectiva lei de organização judiciária. Nesta etapa, busca-se identificar em qual vara do foro/seção será processado o executivo fiscal, e, como já mencionado, a resposta encontrar-se-á na lei de organização judiciária do respectivo estado-membro.

Em tema de competência de juízo, é comum haver conflito de competência entre o juízo da execução fiscal e o juízo falimentar. Afirma o art. 5º da LEF que a competência funcional para processar a execução da dívida ativa excluiu a de qualquer outro juízo, inclusive o de falência e recuperação judicial¹³², o que leva crer na existência de um juízo universal na execução fiscal. Além disso, o § 7º do art. 6º da Lei 11.101/05 (Lei de Falência e Recuperação Judicial)¹³³ afirma que as execuções fiscais não são suspensas pelo deferimento da recuperação judicial. Entretanto, firmou-se jurisprudência no sentido que, em que pese o deferimento da recuperação judicial não suspenda a execução fiscal, não é possível que o juízo do executivo fiscal defira a realização de atos de constrição sobre o patrimônio do executado que se encontra em recuperação judicial¹³⁴, sob pena de comprometer o cumprimento do plano pela executada e, assim, violar o princípio da preservação da empresa.

Feita breve análise de aspectos relevantes da competência para o processamento da execução fiscal, passa-se ao exame do procedimento que compõe o rito executivo, conforme regulado pela Lei 6.830/80.

O executivo fiscal inicia-se com uma petição inicial indicando tão somente o juízo para quem é dirigida, pedido, e requerimento para a citação do executado. É o

¹³¹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 12 ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 88.

¹³² BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm>. Acesso em: 06 nov. 2020.

¹³³ BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm>. Acesso em: 6 nov. 2020.

¹³⁴ BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Conflito de Competência nº 162096 – Rio de Janeiro. Relator: Ministro Moura Ribeiro. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 24 abr. 2019. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/878391494/conflito-de-competencia-cc-162096-rj-2018-0297429-4>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

que dispõe art. 2º da LEF¹³⁵, embora alvo de crítica, pois não haviam justificativas para a lei exigir menos requisitos para a exordial em relação ao executivo comum (v.g. juntada do demonstrativo de cálculo do débito e a completa identificação das partes). É que, em que pese a intenção de simplificar e agilizar o processo executivo fiscal, não é possível ignorar requisitos formais que constituam meio para o exercício da ampla defesa pelo executado.¹³⁶

Não obstante, a CDA deve necessariamente instruir a execução fiscal, sendo que o valor da causa desta é o valor daquela.

Conforme o art. 8º da LEF¹³⁷, a citação dar-se-á, em regra, pelo correio, e considera-se efetuada na data da entrega da carta no endereço do executado¹³⁸. Se a data for omitida no aviso de recepção, considera-se feita 10 dias após a entrega da carta à agência postal.

Ainda sobre a citação, cumpre mencionar que a regra da LEF segundo a qual o despacho do Juiz que ordena a citação interrompe a prescrição aplica-se somente às execuções fiscais de dívidas não tributárias. É que a Constituição da República diz que cabe à lei complementar dispor sobre matéria de prescrição tributária, razão pela qual não poderia uma lei ordinária — no caso a LEF — criar uma hipótese de interrupção de prescrição tributária.

Realizada a citação, o executado dispõe de um prazo de 5 dias para pagar a dívida ou garantir a execução. A garantia pode consistir em i. depósito em dinheiro, ii. fiança bancária, iv. seguro garantia e v. nomeação ou indicação de bens à penhora. Passa-se à análise de cada uma das modalidades de garantia.

O *depósito em dinheiro* é causa suspensiva da exigibilidade do crédito tributário, conforme o art. 151, II, do Código Tributário Nacional¹³⁹. Todavia, o depósito judicial em dinheiro realizada no bojo de execução fiscal não tem a função de suspender

¹³⁵ BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm>. Acesso em: 6 nov. 2020.

¹³⁶ PORTO, Éderson Garin. **Manual da Execução Fiscal**. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 113.

¹³⁷ BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm>. Acesso em: 06 nov. 2020.

¹³⁸ Trata-se de regra especial frente ao Código de Processo Civil, que exige que a citação seja feita na pessoa do citado, e a considera realizada só após a juntada do AR aos autos do processo.

¹³⁹ BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e

a exigibilidade do crédito em execução, mas sim de servir de garantir para a oposição de embargos à execução, bem como fazer cessar a responsabilidade pela atualização monetária e juros de mora.¹⁴⁰

Efetuada o depósito, o montante fica indisponível por força de lei e o destino depende do desfecho dos embargos. Daí porque não é correto que, após o depósito, se realize a formalização da penhora, tampouco se proceda à intimação do devedor para comunicá-lo de um ato por ele mesmo praticado.¹⁴¹ É que, como é a própria lei que confere ao depósito judicial afetação ao desfecho da execução fiscal, não se torna necessária a lavratura de auto ou termo de penhora para este fim, salvo tratando-se de depósito originário da penhora no BacenJud.¹⁴²

A *fiança bancária*, por sua vez, também tem por função garantir o juízo, e conceitua-se como contrato por meio do qual um terceiro, denominado fiador, garante satisfazer ao credor (no caso, o exequente) a dívida em caso de não pagamento e insucesso dos embargos eventualmente opostos pelo devedor¹⁴³.

É modalidade de garantia regulada pela Portaria nº 644 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional¹⁴⁴. Em suma, o ato normativo impõe alguns requisitos para o oferecimento de fiança bancária, tais como a exigência ao fiador da renúncia ao benefício de ordem na execução, a renúncia ao direito de exonerar-se da condição de fiador, e a necessidade de vigência por prazo indeterminado da garantia.

Se antes era controversa a possibilidade de o devedor oferecer *seguro garantia* na execução fiscal, a Lei 13.043/14 incluiu um dispositivo no LEF permitindo expressamente. Trata-se de uma modalidade de seguro, por meio do qual um terceiro (emissor da apólice) assume uma obrigação em face da Fazenda Pública, qual seja de

institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 06 nov. 2020.

¹⁴⁰ MELO FILHO, João Aurino. Formalidades e Procedimento na Apresentação de Bens para Garantia da Execução Fiscal. *In*: MELO FILHO, João Aurino (org.). **Execução Fiscal Aplicada: Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal**. 8ª ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 316.

¹⁴¹ PAULSEN, Leandro. **Leis de processo tributário comentadas: processo administrativo fiscal, protesto extrajudicial de títulos e execução fiscal**. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 564.

¹⁴² MELO FILHO, loc. cit.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 324.

¹⁴⁴ BRASIL. Procuradoria-Geral Da Fazenda Nacional. **Portaria nº 644, de 1 de abril de 2009**. Estabelece critérios e condições para aceitação de carta de fiança bancária no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2009. Disponível em: <https://www3.pgfn.fazenda.gov.br/servicos-e-orientacoes/servicos-da-divida-ativa-da-uniao-dau/legislacao/portaria-pgfn-n-644_2009.pdf/view>. Acesso em: 06 nov. 2020.

garantir o pagamento do crédito cobrado em execução fiscal, devido pelo tomador/devedor.¹⁴⁵

Essa modalidade de garantia também possui requisitos para a aceitação, elencados em ato normativo da PGFN, que são a prova da idoneidade da seguradora, a exigência de que o valor segurado seja igual ao débito executado, e cláusula prevendo a manutenção da vigência do seguro — ainda que o segurado encontrar-se em mora com a seguradora.¹⁴⁶

Ainda há a possibilidade de o executado *nomear bens à penhora*, com vistas não só a garantir o juízo, mas também de evitar que a Fazenda Pública indique, com a formalidades próprias, o bem a ser penhorado.

A nomeação de bens à penhora deve obedecer à ordem preferencial de bens penhoráveis do art. 11 da LEF, caso contrário, a Fazenda Pública poderá recusar o bem nomeado, vez que a execução é feita em seu interesse¹⁴⁷. Entretanto, conforme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o devedor pode subverter a ordem se comprovar, no caso concreto, elementos que justifiquem a incidência do princípio processual da menor onerosidade da execução.¹⁴⁸

O art. 11 determina a ordem de preferência:

Art. 11 - A penhora ou arresto de bens obedecerá à seguinte ordem:

I - dinheiro;

II - título da dívida pública, bem como título de crédito, que tenham cotação em bolsa;

¹⁴⁵ MELO FILHO, op. cit., p. 339.

¹⁴⁶ BRASIL. Procuradoria-Geral Da Fazenda Nacional. **Portaria nº 164, de 27 fevereiro 2014.** Regulamenta o oferecimento e a aceitação do seguro garantia judicial para execução fiscal e seguro garantia parcelamento administrativo fiscal para débitos inscritos em dívida ativa da União (DAU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2014. Disponível em: <https://www3.pgfn.fazenda.gov.br/servicos-e-orientacoes/servicos-da-divida-ativa-da-uniao-dau/legislacao/portaria-pgfn-n-164_2014.pdf/view>. Acesso em: 13 nov. 2020.

¹⁴⁷ MELO FILHO, João Aurino. Formalidades e Procedimento na Apresentação de Bens para Garantia da Execução Fiscal. *In*: MELO FILHO, João Aurino (org.). **Execução Fiscal Aplicada: Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal.** 8ª ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 303.

¹⁴⁸ BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº1516436 – São Paulo. Relator: Ministra Assusete Magalhães. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 22 abr. 2020 Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:superior.tribunal.justica;turma.2:acordao;aresp:2020-04-22;1516436-1933363>>. Acesso em: 13 nov. 2020.

III - pedras e metais preciosos;

IV - imóveis;

V - navios e aeronaves;

VI - veículos;

VII - móveis ou semoventes; e

VIII - direitos e ações.

§ 1º - Excepcionalmente, a penhora poderá recair sobre estabelecimento comercial, industrial ou agrícola, bem como em plantações ou edifícios em construção.

§ 2º - A penhora efetuada em dinheiro será convertida no depósito de que trata o inciso I do artigo 9º.

§ 3º - O Juiz ordenará a remoção do bem penhorado para depósito judicial, particular ou da Fazenda Pública exequente, sempre que esta o requerer, em qualquer fase do processo.¹⁴⁹

Indaga-se se a nomeação, pelo próprio devedor de bem imóvel legalmente impenhorável implica a renúncia da impenhorabilidade. Sobre a questão, João Aurino de Melo Filho posiciona-se no sentido de que o oferecimento, pelo próprio devedor, de bem considerado penhorável, implica em violação a boa-fé objetiva, de modo que se deva entender renunciada a proteção legal.¹⁵⁰ O Superior Tribunal de Justiça tem jurisprudência firmada no sentido de que o oferecimento de bem imóvel impenhorável pelo devedor *pode* implicar em manutenção da penhora, se diante do caso concreto verificar-se abuso de direito e intuito fraudatório.¹⁵¹

¹⁴⁹ BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm>. Acesso em: 13 nov. 2020.

¹⁵⁰ MELO FILHO, João Aurino. Formalidades e Procedimento na Apresentação de Bens para Garantia da Execução Fiscal. *In*: MELO FILHO, João Aurino (org.). **Execução Fiscal Aplicada: Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal**. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 308.

¹⁵¹ BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 1461301 – Mato Grosso. Relator: Ministro João Otávio De Noronha. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 05 mar. 2015. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/178708179/recurso-especial-resp-1461301-mt-2011-0200703-2/relatorio-e-voto-178708189>>. Acesso 13 nov. 2020.

Por outro lado, cumpre-se mencionar que o art. 30 da LEF possui regra no sentido de que os bens imóveis gravado de impenhorabilidade *convencional* respondem pelo pagamento da dívida em execução fiscal. É o caso do imóvel gravado de impenhorabilidade em razão da instituição de bem de família por escritura pública ou testamento na forma dos arts. 1.711 e seguintes do Código Civil.

De todo o modo, para nomear bens a penhora o devedor deve fazê-lo por meio de petição atravessada aos autos, após o que será ouvido o exequente e, concordando, o devedor será intimado para apresentar a prova da propriedade dos bens nomeados. Após, será lavrado o termo de penhora, do qual constará a avaliação do bem, e será assinado pelo devedor, considerando-o intimado do ato processual. Se a penhora envolver bem imóvel, a LEF — sem fazer ressalva a qualquer regime de bens — ordena que se intime o cônjuge do devedor, como forma de preservar eventual direito de meação. Marcos Paulo Sandri, fazendo interpretação teleológica do dispositivo, entende ser dispensável a intimação na hipóteses de os cônjuge estarem casados sob o regime da separação convencional de bens.¹⁵²

Ainda é possível imaginar o cenário em que o devedor, depois de citado, não paga a dívida, não garante o juízo com fiança, depósito judicial ou seguro garantia, tampouco nomeia ou indica bens a penhora. Nessa hipótese, a Fazenda Pública, por meios próprios, indicará os bens a serem penhorados.

Cumpre-se destacar que é vedado ao juízo, de ofício, determinar o reforço da penhora, se esta se demonstrar insuficiente. É que, constatada pelo juiz a insuficiência da garantia, deve intimar o executado para que providencie o reforço da penhora, dando-lhe oportunidade para indicação de patrimônio específico suficiente para esse fim.¹⁵³

Garantido o juízo, seja através de depósito, fiança ou penhora, abre-se possibilidade de apresentação de embargos à execução fiscal.¹⁵⁴ A propósito, objetiva-se,

¹⁵² SANDRI, Marcos Paulo. Penhora de Bens no Processo de Execução Fiscal. In: MELO FILHO, João Aurino (org.). **Execução Fiscal Aplicada: Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal**. 8ª ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 368.

¹⁵³ BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso especial nº 1519685 – Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Gurgel De Faria. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 19 abr. 2016. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/339903962/recurso-especial-resp-1519685-rs-2015-0050412-2/inteiro-teor-339903972>>. Acesso: 13 nov. 2020.

¹⁵⁴ A garantia do juízo é condição de admissibilidade dos embargos. Entretanto, à luz da cláusula pétrea do amplo acesso à jurisdição, a jurisprudência admite a mitigação dessa exigência diante da comprovação da situação de hipossuficiência do executado no caso concreto.

nos próximos parágrafos, discorrer brevemente acerca dos embargos à execução fiscal, especialmente sobre a sua natureza jurídica, prazo de propositura, e matéria suscetível de arguição.

Em primeiro lugar, cumpre-se mencionar que os embargos à execução possuem natureza jurídica de demanda independente, isto é, trata-se de ação autônoma de amplitude máxima, mas de conteúdo correlato à respectiva execução fiscal.¹⁵⁵

Quanto ao prazo para a propositura, a LEF possui regra especial em relação ao Código de Processo Civil, pois possibilita ao devedor opor os embargos no prazo de 30 dias, cujo marco inicial varia conforme a modalidade de garantia do juízo. Assim, se a execução foi garantida por meio de penhora promovida pela Fazenda Pública, efetivada por Oficial de Justiça, o prazo para embargar inicia-se com a intimação do executado da efetivação da penhora e, em se tratando de devedor casado, conta-se a partir da intimação do cônjuge. Por outro lado, se a penhora se deu por nomeação de bens pelo próprio devedor, o prazo tem início tão logo seja este intimado da aceitação do bem pela Fazenda Pública. Ainda, se a garantia do juízo se deu pelo depósito judicial ou por fiança bancária, a data inicia-se a partir do efetivo depósito ou a data da juntada aos autos da carta de fiança.¹⁵⁶

A matéria suscetível de arguição em sede de execução fiscal diz respeito aos vícios de formação do título executivo (CDA). À luz do que afirma o § 2º do art. 16 da LEF, “no prazo dos embargos, o executado deverá alegar toda matéria útil à defesa, requerer provas e juntar aos autos os documentos e rol de testemunhas, até três, ou, a critério do juiz, até o dobro desse limite”¹⁵⁷. Augusto Newton Chucrí ressalva que a discussão nos embargos, apesar de ampla, deve relacionar-se com o título executivo, não sendo possível ao devedor levantar questões processuais, tais como irregularidade ou excesso de penhora, os quais devem ser discutidas dentro da execução propriamente dita¹⁵⁸.

¹⁵⁵ CHUCRÍ, Augusto Newton. Dos Embargos à Execução Fiscal. In: MELO FILHO, João Aurino (Org.). **Execução Fiscal Aplicada: Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal**. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 857.

¹⁵⁶ CHUCRÍ, Augusto Newton. Dos Embargos à Execução Fiscal. In: MELO FILHO, João Aurino (org.) **Execução Fiscal Aplicada: Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal**. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 857.

¹⁵⁷ BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm>. Acesso em: 13 nov. 2020.

¹⁵⁸ CHUCRÍ, op. cit., p. 874.

Ainda, a LEF, no § 3º, veda expressamente ao devedor apresentar reconvenção e alegar compensação em sede de embargos a execução¹⁵⁹. A vedação de apresentar reconvenção decorre da natureza dos embargos, que é de ação autônoma, e não contestação. Quanto à vedação de alegar-se compensação, a melhor interpretação é de que a vedação diz respeito somente aos pedidos de compensação em sede de embargos, e não à alegação de compensação já efetivada administrativa pelo devedor. Em outras palavras, veda-se, em sede de embargos, tão somente a apresentação de compensação nova.¹⁶⁰

Feita breve análise acerca do conteúdo das normas que regem os embargos à execução, objetiva-se, nas próximas linhas, tecer alguns comentários a respeito do sistema recursal na execução fiscal.

A limitada possibilidade recursal na LEF possui duvidosa constitucionalidade. O art. 34 possibilitou apelar da sentença somente em execuções fiscais de valor superior a 50 ORTN, valor correspondente a pouco mais de mil reais. Abaixo desse valor, é possível interpor embargos infringentes, no prazo de 10 dias, dirigidos ao próprio juiz, e com vistas a modificar a sentença.

Enfim, o fato é que a doutrina especializada tem entendido ter havido um equívoco do legislador em suprimir o duplo grau de jurisdição, garantia prevista expressamente em documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Nesse sentido:

Em verdade, embora não tenha sido expressamente incorporada ao texto da Constituição Federal, a garantia é ínsita ao ordenamento jurídico brasileiro. Decorre da premissa de que o Judiciário é feito de seres humanos que, como tal, são suscetíveis de falhas. Partindo dessa premissa, admitindo-se que é possível a existência de equívocos, não é plausível que seja dada proteção para estas eventuais falhas somente para demandas consideradas monetariamente mais relevantes.¹⁶¹

Pretende-se, a título de finalização do capítulo, discorrer a respeito das hipóteses de suspensão e de extinção do rito executivo.

Marcelo Polo propõe o estudo das hipóteses de suspensão da execução fiscal a partir da análise da origem da sua causa, que podem ser i. em razão da suspensão

¹⁵⁹ BRASIL, loc. cit.

¹⁶⁰ CHUCRI, Augusto Newton. Dos Embargos à Execução Fiscal. In: MELO FILHO, João Aurino (Org.). **Execução Fiscal Aplicada: Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal**. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 876.

¹⁶¹ PORTO, Éderson Garin. **Manual da Execução Fiscal**. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 177-178.

da exigibilidade do crédito tributário; e ii. em razão de causas suspensivas processuais.¹⁶² Tendo em vista o escopo do presente trabalho, limitar-se-á à menção das respectivas causas, sem discorrer acerca de cada uma delas.

As causas suspensivas da execução fiscal¹⁶³ ligadas à suspensão da exigibilidade do crédito tributário são o parcelamento, a moratória, o depósito do montante integral, e a concessão de tutela antecipada ou medida liminar em ações judiciais.¹⁶⁴

São efeitos comuns de todas as causas de suspensão da exigibilidade do crédito tributário a suspensão da execução fiscal, a não fluência do prazo prescricional, a possibilidade de expedição de certidão positiva com efeitos de negativa e, ao menos a nível federal, a suspensão do registro do nome do devedor no CADIN.¹⁶⁵

Por sua vez, como já mencionado, a execução fiscal também pode ser suspensa em razão de questões processuais, isto é, em virtude de eventos que ocorrem dentro do processo e que são fatos geradores impeditivos de sua regular continuidade. São eles: morte e perda da capacidade processual de alguma das partes ou seus procuradores, arguição de ilegitimidade do órgão julgador, suspensão por convenção das partes, não localização do devedor e de bens penhoráveis¹⁶⁶, frustração dos meios de expropriação judicial do bem penhorado, e outros eventos do processo dotados de efeito suspensivo.¹⁶⁷

Ademais, há causas que extinguem a execução fiscal. Marcelo Polo propõe analisar as causas extintivas do rito executivo classificando-as em causas extintivas próprias e causas extintivas impróprias.¹⁶⁸

A extinção própria ocorre diante da satisfação da dívida tributária pelo devedor no decorrer da execução fiscal, de forma voluntária ou não. São meios voluntários de satisfação o pagamento, a transação, a consignação em pagamento e a dação em pagamento. Por sua vez, são meios involuntários de satisfação a entrega do dinheiro

¹⁶² POLO, Marcelo. Suspensão da Execução Fiscal. In: MELO FILHO, João Aurino (org.). **Execução Fiscal Aplicada: Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal**. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 678.

¹⁶³ Durante o período de suspensão da execução fiscal não flui o prazo prescricional, pois não há que se falar em inércia do credor.

¹⁶⁴ POLO, loc. cit.

¹⁶⁵ POLO, Marcelo. Suspensão da Execução Fiscal. In: MELO FILHO, João Aurino (org.). **Execução Fiscal Aplicada: Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal**. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 653.

¹⁶⁶ Na hipótese de não localização de bens penhoráveis do devedor, suspende-se a execução fiscal por um ano, após o que iniciará o prazo da prescrição quinquenal intercorrente.

¹⁶⁷ Ibid., p. 696.

¹⁶⁸ Ibid., p. 757.

originário de depósito judicial, fiança bancária ou conversão do patrimônio penhorado em dinheiro após alienação — ou adjudicação compulsória.¹⁶⁹

A extinção imprópria é aquela que extingue a execução fiscal sem ter havido a satisfação do crédito. Tem como hipóteses a decadência, a prescrição ordinária, a prescrição intercorrente, a compensação, a remissão, e a extinção do processo sem julgamento do mérito em razão de questões processuais.¹⁷⁰

A propósito, tema instigante na execução fiscal é a prescrição intercorrente, instituto que exerce importante papel em termos de eficiência do rito. A Lei de Execução Fiscal possibilita que, diante frustração em localizar o devedor ou bens penhoráveis, o juiz suspenda a execução por um ano, findo o qual ordenará o arquivamento dos autos. Da decisão que ordena o arquivamento dos autos inicia-se uma nova contagem prescricional, também de cinco anos, que tem fundamento jurídico a inércia da parte, somado à razão de ser inconcebível que um processo executivo dure por tempo indeterminado.

Não obstante, o instituto da prescrição intercorrente na execução fiscal também exerce importante papel sob a perspectiva econômica, principalmente por enxugar do Poder Judiciário processos executivos inviáveis. É que a utilidade da execução fiscal, repita-se, está diretamente relacionada ao atingimento de sua finalidade típica, qual seja buscar a satisfação do crédito fiscal.

Ao ensejo da conclusão da presente subseção desta dissertação, depreende-se que a lei da execução fiscal foi concebida com o propósito de agilizar a execução fiscal, por meio de um rito específico diferente da execução civil comum. Instituíram-se prerrogativas para a Fazenda Pública tendo em vista o interesse coletivo na recuperação do crédito público, o que não foi a melhor opção, diante da suposta colisão dos privilégios processuais com algumas garantias constitucionais do contribuinte.

Para além da análise jurídica do procedimento, a experiência revela que a execução fiscal não tem se mostrado eficiente para o fim ao qual se propôs. A propósito, na subseção seguinte, objetiva-se discorrer acerca da crise de eficiência da execução fiscal.

¹⁶⁹ Id. Extinção da Execução Fiscal. In: MELO FILHO, João Aurino (org.). **Execução Fiscal Aplicada**: Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 758.

¹⁷⁰ POLO, loc. cit.

2.3.2 Ineficiência econômica da execução fiscal

Como já destacado brevemente no capítulo introdutório desta dissertação, a execução fiscal passa por uma notória crise de eficiência.

Quando o tema a ser tratado é a efetividade da execução fiscal e a análise econômica do direito, é imprescindível fazer referência a duas publicações.

A primeira trata-se de pesquisa desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no ano de 2012, em se buscou aferir o custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal de primeiro grau do Poder Judiciário brasileiro. Cumpre destacar algumas conclusões as quais chegaram os pesquisadores:

O processamento da execução fiscal é um ritual ao qual poucas ações sobrevivem. Apenas três quintos dos processos de execução fiscal vencem a etapa de citação (sendo que em 36,9% dos casos não há citação válida, e em 43,5% o devedor não é encontrado). Destes, a penhora de bens ocorre em apenas um quarto dos casos (ou seja, 15% do total), mas somente uma sexta parte das penhoras resulta em leilão. Contudo, dos 2,6% do total de processos que chega a leilão, em apenas 0,2% o resultado satisfaz o crédito. A adjudicação extingue a ação em 0,3% dos casos. A defesa é pouco utilizada e é baixo seu acolhimento: a objeção de preexecutividade ocorre em 4,4% dos casos e os embargos à execução em 6,4%, sendo seu índice de acolhimento, respectivamente, de 7,4% e 20,2%. Observe-se que, do total de processos da amostra deste estudo, a procedência destes mecanismos de defesa foi reconhecida em apenas 1,3% dos casos.¹⁷¹

Além disso, a pesquisa evidenciou que, na Justiça Federal de primeiro grau, o tempo médio da tramitação do processo de execução fiscal é de oito anos, dois meses e nove dias, sendo as maiores causas para a morosidade a dificuldade encontrada para promover a citação do executado e o tempo despendido para processar e julgar as defesas e recursos do executado.

Verificou-se, ainda, que o custo unitário da execução fiscal na Justiça Federal, à época, seria de R\$ 4.368,00.¹⁷²

Outro estudo que merece ser mencionado é a “Justiça em Números”, que consiste em relatório promovido anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça desde o

¹⁷¹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal**: Relatório de Pesquisa. Brasília, DF: Ipea, 2011, p. 33. *E-book*. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

¹⁷² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, loc. cit.

ano de 2003, e que busca trazer informações detalhadas acerca da produtividade do Poder Judiciário brasileiro. Vale destacar alguns resultados evidenciados no relatório publicado no ano de 2020.

No final do ano de 2019, o Poder Judiciário contava com um total de 77 milhões de processos judiciais de 1º grau pendentes, dos quais 55,8% estavam na fase de execução. Do total dos processos em fase de execução, 70% compunham-se de execuções fiscais, o que leva a crer que esta espécie de rito especial é o que mais conduz ao congestionamento do Poder Judiciário. Ainda, identificou-se que, do total de processos (conhecimento e execução) pendentes no ano de 2019, 39% eram execuções fiscais.¹⁷³

O fato é que os dados demonstram que a execução fiscal é pouca eficiente em comparação aos demais ritos processuais.

Nessa lógica, os operadores do direito têm buscado identificar quais as principais causas para tal inefetividade da execução fiscal, e quais as alternativas viáveis para combater este entrave.

Tiago Scherer, em estudo no qual analisa os fatores de crise da execução fiscal, elenca as principais causas que entende serem propulsoras de um sistema público ineficiente de recuperação de crédito, bem como as perspectivas para uma reformulação do modelo.¹⁷⁴

Conforme o autor, a dificuldade de localizar bens penhoráveis do devedor, o indiscriminado uso do expediente da exceção de pré-executividade, a postura do credor fazendário em buscar transferir ao Poder Judiciário as medidas úteis e/ou necessárias para o andamento do procedimento executivo (p.ex.: busca de endereço do devedor e pesquisa de bens penhoráveis pelos convênios), e a reiterada oferta pelos entes públicos de programas de parcelamento são os principais fatores que tornam a execução fiscal ineficiente.¹⁷⁵

Diante deste cenário, o autor cita o protesto extrajudicial como um expediente útil para a recuperação do crédito público:

¹⁷³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2019**. Brasília, DF: CNJ, 2019. *E-book*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

¹⁷⁴ SCHERER, Tiago. Execução fiscal: novas perspectivas. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Porto Alegre, n.64, fev. 2015. Disponível em: <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Tiago_Scherer.html>. Acesso em: 10 nov. 2020.

¹⁷⁵ SCHERER, loc. cit.

O incentivo normativo dado ao protesto da CDA é um passo acertado, embora pequeno, no caminho da reforma do sistema de recuperação dos créditos públicos. Trata-se de expediente conduzido por um operador jurídico imparcial, desvinculado, portanto, do credor, cujo resultado é bastante satisfatório para o credor fazendário e ainda evita um maior congestionamento do Judiciário.¹⁷⁶

José Tenório Nunes Filho e Fábio Lins Lessa de Carvalho, em publicação na qual buscaram identificar as causas da ineficiência da execução fiscal e as possíveis soluções, destacam que há problemas ligados ao procedimento e problemas ligados aos atores do processo executivo. Em síntese, conforme os autores, os problemas ligados ao procedimento que levariam ao insucesso da execução fiscal frequentemente têm relação com a frustração no ato de citação do executado, e na não localização de bens penhoráveis; e no que se refere aos atores do processo, o maior problema estariam relacionados a inadequada postura da Fazenda Pública na proposição de demandas infundadas (p.ex.: contra entidades imunes, valor do crédito irrisório ou já prescrito, petição inicial com dados do devedor incompletos etc.) com vistas a apenas cumprir metas, mas que acabam sobrecarregando o Poder Judiciário.¹⁷⁷

O fato é que o modelo de execução fiscal adotado no Brasil não tem apresentado respostas satisfatórias. É necessária uma reforma nos mecanismos de recuperação do crédito público no Brasil.

A indagação, entretanto, é: que reformulações na sistemática de cobrança de créditos públicos seriam bem-vindas para alteração do cenário atual?

Nos últimos anos, têm surgido inúmeras medidas consistentes em alterações legislativas e publicação de atos normativos dos entes fazendários, tendentes a autorizar a adoção de mecanismos alternativos ao só ajuizamento da execução da CDA, visando a dar alguma eficiência a mais ao procedimento de recuperação do crédito público.

Nos próximos parágrafos objetiva-se comentar algumas dessas medidas alternativas já instituídas, para, após, discorrer acerca de ideias que estão em pauta de discussão.

¹⁷⁶ SCHERER, loc. cit.

¹⁷⁷ CARVALHO, Fábio Lins Lessa; NUNES FILHO, José Tenório. O princípio da Eficiência Administrativa e a Crise da Execução Fiscal: Problemas e Soluções. **Revista de Direito Tributário Contemporâneo**. São Paulo, v. 16, p. 17-45, jan./fev. 2019. Disponível em: <<https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/search/navigate?fullResult=true&snippets=true&sortid=wr-default>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

Em 2002, surge a Lei nº 10.522¹⁷⁸, autorizando a inclusão no Cadastro Informativo de Créditos não quitados (CADIN) de detentores de débitos com entidades federativas. Em síntese, a mencionada lei possibilitou ao Fisco, após notificação do devedor acerca da existência da dívida, promover a inscrição do débito em um banco de dados, a ser consultado previamente pela Administração Pública quando da concessão de créditos, incentivos fiscais e celebração de contratos. Em outras palavras, trata-se o CADIN de um banco de dados no qual são inscritos os nomes dos contribuintes em débito, por dívida tributária ou não tributária, com a União e suas autarquias. No ano de 2009, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional publicou a Portaria nº 810¹⁷⁹, vedando a inclusão no CADIN de pessoas físicas ou jurídicas no CADIN em razão de dívidas cujo valor consolidado seja igual ou inferior R\$ 1.000,00.

Embora, à época, acreditava-se que a inclusão do contribuinte no CADIN gerava um empecilho ao livre exercício da atividade econômica, o STF julgou improcedente a ADI proposta pela CNI que visava declarar inconstitucional tais dispositivos:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 1.442, DE 10.05.1996, E SUAS SUCESSIVAS REEDIÇÕES. CRIAÇÃO DO CADASTRO INFORMATIVO DE CRÉDITOS NÃO QUITADOS DO SETOR PÚBLICO FEDERAL - CADIN. ARTIGOS 6º E 7º. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 6º RECONHECIDA, POR MAIORIA, NA SESSÃO PLENÁRIA DE 15.06.2000. MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL DO ART. 7º A PARTIR DA REEDIÇÃO DO ATÓ IMPUGNADO SOB O NÚMERO 1.863-52, DE 26.08.1999, MANTIDA NO ATO DE CONVERSÃO NA LEI 10.522, DE 19.07.2002. DECLARAÇÃO DE PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO, QUANTO AO ART. 7º, NA SESSÃO PLENÁRIA DE 20.06.2007. 1. **A criação de cadastro no âmbito da Administração Pública Federal e a simples obrigatoriedade de sua prévia consulta por parte dos órgãos e entidades que a integram não representam, por si só, impedimento à celebração dos atos previstos no art. 6º do ato normativo impugnado.** 2. A alteração substancial do art. 7º promovida quando da edição da Medida Provisória 1.863-52, de 26.08.1999, depois confirmada na sua conversão na Lei 10.522, de 19.07.2002, tornou a presente ação direta prejudicada, nessa parte, por perda superveniente

¹⁷⁸ BRASIL. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.** Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. DF: Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10522.htm>. Acesso em: 15 dez. 2020.

¹⁷⁹ BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria nº 810, de 15 de maio de 2009.** Dispõe sobre inclusão, reativação, suspensão e exclusão de devedores no Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais - CADIN. Brasília, DF: Ministério da Fazenda. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=218937>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

de objeto. 3. Ação direta parcialmente prejudicada cujo pedido, no que persiste, se julga improcedente¹⁸⁰. (Grifo nosso)

Em janeiro de 2018, é publicada a Lei nº 13.606/18¹⁸¹, trazendo, dentre outras novidades, a possibilidade de ajuizamento seletivo das execuções fiscais. Em suma, a lei acrescentou o art. 20-C na Lei 10.522/02, autorizando que a PGFN possa ponderar acerca da conveniência do ajuizamento das execuções fiscais conforme verifique indícios da inexistência de bens ou direitos passíveis de constrição judicial, observados os critérios de racionalidade, economicidade e eficiência.

O ajuizamento seletivo das execuções fiscais não ofende o princípio da indisponibilidade do crédito tributário, pelo contrário, vai ao encontro do princípio constitucional da eficiência administrativa. O legislador, com razão, partiu da premissa de que o ajuizamento de uma execução fiscal em face de um devedor que conhecidamente não possui bens passíveis de constrição para satisfação da dívida resulta em banalização do acesso ao Poder Judiciário.¹⁸²

A Lei nº 13.606/18 também acrescentou o art. 20-B na Lei 10.522/02, positivando outro instituto conducente a facilitar a perseguição do crédito público pelo Fisco. Trata-se da averbação pré-executória, que se resume na possibilidade de a Fazenda Pública, após a inércia do devedor notificado para pagar a dívida, averbar a CDA nos órgãos de registro de bens de sua propriedade, tornando-os indisponíveis. Ocorre que, na ânsia de encontrar alternativas para uma maior efetividade na satisfação da dívida ativa, acabou-se por conceber um instituto manifestamente inconstitucional. Não se mostra juridicamente possível o Fisco, administrativamente, praticar um ato

¹⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1454 – Distrito Federal. Relator: Ellen Gracie. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 20 jun. 2007. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1641087>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

¹⁸¹ BRASIL. **Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018**. Institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.870, de 15 de abril de 1994, 9.528, de 10 de dezembro de 1997, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 10.522, de 19 de julho de 2002, 9.456, de 25 de abril de 1997, 13.001, de 20 de junho de 2014, 8.427, de 27 de maio de 1992, e 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e dá outras providências. DF: Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/l13606.htm>. Acesso em: 15 dez. 2020.

¹⁸² OLIVEIRA, Wellington Vitorino. Aspectos legitimadores do ajuizamento seletivo da ação de execução fiscal. **JOTA**. São Paulo, 7 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/contraditorio/aspectos-legitimadores-do-ajuizamento-seletivo-da-acao-de-execucao-fiscal-07052018>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

que resulta na privação do devedor de seu patrimônio, sem a participação do Judiciário e sem o devido processo legal. Mas é o que visa o instituto da averbação pré-executória. É o teor do art. 20-b da Lei 10.522/02, acrescido pela Lei nº 13.606/18:

Art. 20-B. Inscrito o crédito em dívida ativa da União, o devedor será notificado para, em até cinco dias, efetuar o pagamento do valor atualizado monetariamente, acrescido de juros, multa e demais encargos nela indicados

§ 1o A notificação será expedida por via eletrônica ou postal para o endereço do devedor e será considerada entregue depois de decorridos quinze dias da respectiva expedição.

§ 2o Presume-se válida a notificação expedida para o endereço informado pelo contribuinte ou responsável à Fazenda Pública.

§ 3o Não pago o débito no prazo fixado no caput deste artigo, a Fazenda Pública poderá:

I - comunicar a inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres; e

II - averbar, inclusive por meio eletrônico, a certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, **tornando-os indisponíveis**. (grifo nosso)¹⁸³

Diante desse cenário, entidades de classe impetraram ações diretas de inconstitucionalidade tendo por objeto este dispositivo, e em dezembro de 2020, o STF declarou inconstitucional a parte final do inciso II do art. 20-B da Lei 10.522/02, em julgamento conjunto de seis ADI's (5.881, 5.932, 5.886, 5.890, 5.925 e 5.931)¹⁸⁴. Em termos práticos, a Suprema Corte entendeu pela possibilidade da averbação pré-executória, mas sem efeito de tornar os bens do devedor indisponíveis.

¹⁸³ BRASIL. **Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018**. Institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.870, de 15 de abril de 1994, 9.528, de 10 de dezembro de 1997, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 10.522, de 19 de julho de 2002, 9.456, de 25 de abril de 1997, 13.001, de 20 de junho de 2014, 8.427, de 27 de maio de 1992, e 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e dá outras providências. DF: Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/l13606.htm>. Acesso em: 15 dez. 2020.

¹⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5886 – Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 22 jan. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5341622>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

Além disso, há projetos de lei em discussão no Congresso Nacional que têm por objeto a alteração de dispositivos da atual Lei de Execução Fiscal.

Cita-se o atual Projeto de Lei do Senado nº 4.257 de 2019, que visa instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária¹⁸⁵. Em síntese, o projeto de lei tem dois objetivos centrais.

O primeiro, é instituir um modelo de execução extrajudicial da dívida ativa, nos moldes de como ocorre com a execução da cédula hipotecária, regulada pelo Decreto-Lei nº 70/66. Conforme o projeto de lei, o devedor disporia de um prazo de 30 dias para pagar a dívida a contar de sua notificação, passados os quais a Fazenda Pública poderá lavrar termo de penhora, e requerer sua averbação na matrícula de algum imóvel ou no registro de veículo do devedor. Após, conforme o projeto de lei, a Fazenda Pública deve promover notificação do devedor do termo da penhora, concedendo novo prazo para quitar a dívida, passados os quais, sem quitação, poderá promover leilão do bem penhorado.

Ainda, o mencionado projeto de lei pretende instituir a chamada arbitragem tributária. Conforme o projeto, para ter direito a arbitragem — que terá por objeto o julgamento dos embargos — o contribuinte necessita garantir a execução, e o processo arbitral será guiado por órgão institucional, de reconhecida idoneidade, competência e experiência na administração de procedimentos arbitrais.

A propósito, há outro projeto de lei, mais recente, que também tem por objeto instituir a arbitragem tributária na ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se do Projeto de Lei nº 4.468, apresentado em setembro de 2020, que pretende instituir a arbitragem tributária apenas em matérias de fato.¹⁸⁶

Ademais, há o Projeto de Lei nº 5.015, apresentado em abril de 2016, que pretende alterar a Lei de Execução Fiscal para dispor sobre o protesto obrigatório da CDA

¹⁸⁵ BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4.257, de 2019**. Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica. Autoria: Senador Antonio Anastasia. Brasília, DF: Senado Federal, [2019]. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

¹⁸⁶ BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.468, de 2020**. Institui a arbitragem especial tributária e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144536>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

previamente à propositura da execução fiscal¹⁸⁷. Em outras palavras, o projeto pretende figurar o prévio protesto extrajudicial da CDA como pressuposto processual do processamento da execução fiscal. Conforme a justificação do projeto:

Desde a edição da Lei Federal nº 12.767 / 2012, que alterou a lei do protesto (Lei nº 9.492/97), as Certidões de Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas passaram a ser títulos sujeitos ao protesto. Em alguns Estados o protesto de CDA é gratuito e em outros há custo, mas significativamente menor do que o de um processo de execução fiscal.

O fato é que o protesto é um ato simples e rápido, que agiliza o recebimento dos créditos tributários inscritos em dívida ativa e aumenta consideravelmente a arrecadação tributária. Além disso, contribui para desafogar, significativamente, o Poder Judiciário, que administra atualmente milhões de processos de execução fiscal. O protesto é muito menos oneroso que a Ação de Execução, do ponto de vista financeiro e é muito menos gravoso ao devedor, pois não há constrangimento patrimonial.¹⁸⁸

Enfim, há forte ânimo legislativo em tornar a atividade das procuradorias na recuperação de créditos mais eficiente. Como visto, a execução fiscal representa um gargalo no Judiciário, razão pela qual devem todos os setores da sociedade discutirem soluções que conduzam à alteração do atual cenário.

A empiria tem demonstrado que a instituição de procedimentos extrajudiciais tende a promover resultados satisfatórios, o que se acredita não ser diferente na seara do processo tributário. Assim, pensa-se que se deve mirar em ideias tendentes a promover a desjudicialização da cobrança do crédito público.

2.3.3 CDA como documento de dívida protestável

Como dito em tópico anterior, o protesto extrajudicial foi concebido como um instrumento essencialmente voltado ao Direito Cambiário, mas a sua função primordial nos dias atuais é servir de ferramenta para impelir o devedor a adimplir seu débito.

¹⁸⁷ BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.015, de 2016**. Altera a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para dispor sobre o protesto obrigatório da Certidão de Dívida Ativa antes da execução fiscal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2082035>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

¹⁸⁸ BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.015, de 2016**. Altera a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para dispor sobre o protesto obrigatório da Certidão de Dívida Ativa antes da execução fiscal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2082035>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

Nessa lógica, a Fazenda Pública viu no protesto um mecanismo alternativo de satisfação da dívida ativa, e que pudesse contribuir com a redução do volume de ações cujo objeto fosse execuções de CDA de pequena monta. Em outras palavras, viu-se no protesto uma ferramenta que pudesse proporcionar economicidade e eficiência ao erário.

Assim, pelo ano de 2005, algumas procuradorias passaram a encaminhar a protesto extrajudicial CDAs de menor valor.

Em 6 de abril 2006, a PGFN publica a Portaria nº 321, autorizando o protesto de CDAs de valor não superiores a R\$ 10.000,00, mesmo valor dentro do qual se autorizava o não ajuizamento de execução fiscal.¹⁸⁹ Entretanto, a comunidade jurídica não recebeu bem a publicação do ato normativo pela PGFN, vendo nela mais uma espécie de sanção política. Alguns comentários da doutrina, à época:

No caso em análise, além de o protesto não ser o instrumento adequado para a cobrança de tributos - já que se direciona exclusivamente às relações de direito privado, o que, por si só, já bastaria para afastar sua utilização -, inexistente qualquer previsão legal nesse sentido e o único objetivo do Poder Público é constranger o sujeito passivo a pagar o débito. Dessa forma, é evidente que a Portaria nº 321/2006 extrapola sua competência e, assim, deve ser revista em todos os seus termos.¹⁹⁰

Enfim, os argumentos contrários ao protesto de CDA eram inúmeros: falta de interesse por parte da Fazenda Pública, uma vez que haveria a execução fiscal para a cobrança dos seus créditos; o desvio de finalidade no uso do protesto extrajudicial, que seria um instituto tipicamente cambiário; descumprimento ao princípio da legalidade, pois não haveria base legal para tal atuação por parte da Fazenda Pública etc.

Por outro lado, o Fisco utilizava-se, além do argumento econômico (eficiência do procedimento) o argumento jurídico segundo o qual a CDA enquadraria-se no conceito de documento de dívida para fins de protesto extrajudicial trazido pelo art. 1º da

¹⁸⁹ BRASIL. Procuradoria-Geral Da Fazenda Nacional. **Portaria nº 321, de 6 de abril de 2006.** Dispõe sobre o protesto de Certidão de Dívida Ativa da União. Brasília, DF: Ministério da Fazenda. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=197187>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

¹⁹⁰ SALIBE, Arthur; PISCITELLI, Tathiane. O protesto da dívida ativa como alternativa à execução fiscal: determinações da portaria PGFN nº 321/2006. **Migalhas.** São Paulo, 5 mai. 2006. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/24233/o-protesto-da-divida-ativa-como-alternativa-a-execucao-fiscal--determinacoes-da-portaria-pgfn-n--321-2006>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

Lei de Protesto: “Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida. (grifo nosso)”¹⁹¹.

O Superior Tribunal de Justiça, inicialmente, inclinou-se no sentido da impossibilidade de protesto de CDA por parte da Fazenda Pública:

Ementa: PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CDA. PROTESTO. DESNECESSIDADE. AUSÊNCIA DE INTERESSE MUNICIPAL. PRECEDENTES. 1. A CDA, além de já gozar da presunção de certeza e liquidez, dispensa o protesto. Correto, portanto, o entendimento da Corte de origem, segundo a qual o Ente Público sequer teria interesse para promover o citado protesto. Precedentes. 2. Agravo regimental não provido.¹⁹²

Já o Conselho Nacional de Justiça, em Pedido de Providências suscitado pela Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro (CGJ-RJ) no ano de 2010, foi instado a se manifestar acerca da legalidade de ato administrativo de autoria desta corregedoria que autorizava os Tabeliães de Protesto a recepcionarem as CDAs como documentos de dívida suscetíveis de protesto. Na ocasião, o Conselho Nacional de Justiça reconheceu a legalidade do ato administrativo da CGJ-RJ, orientação que teve caráter normativo para as corregedorias da justiça do Poder Judiciário dos demais estados da federação. Conforme o Conselho Nacional de Justiça:

A autorização para o protesto nos casos em tela atende não somente ao interesse da Fazenda Pública, mas também ao interesse coletivo, considerando que é instrumento apto a inibir a inadimplência do devedor, além de contribuir para a redução do número de execuções fiscais ajuizadas, com vistas à melhoria da prestação jurisdicional e à preservação da garantia constitucional do acesso à Justiça.

Outrossim, constatado o interesse público do protesto e o fato de que o instrumento é condição menos gravosa ao credor, posição esta corroborada pelos doutrinadores favoráveis à medida. O protesto possibilita ao devedor a quitação ou o parcelamento da dívida, as custas

¹⁹¹ BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Palácio do Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9492.htm>. Acesso em: 24 nov. de 2020.

¹⁹² BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 1172684 – Paraná. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 05 ago. 2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15951913/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-agrg-no-ag-1172684-pr-2009-0059665-6>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

são certamente inferiores às judiciais, bem assim não há penhora de bens tal como ocorre nas execuções fiscais.

Diante do exposto, conheço da medida apresentada para reconhecer a legalidade da norma expedida pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro¹⁹³

Diante da controvérsia, o Congresso Nacional, por meio da Lei 12.767/12¹⁹⁴, incluiu na Lei de Protesto dispositivo autorizando o protesto de certidões de dívida ativa de todos os entes federativos e suas respectivas autarquias e fundações públicas. A rigor, trata-se de lei meramente explicativa, pois visou resolver a divergência doutrinária e jurisprudencial sobre o enquadramento da CDA no conceito de “documento de dívida” protestável. Assim, passou a dispor a Lei de Protesto:

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

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012)¹⁹⁵

Ocorre que, embora, legalmente autorizado, ainda era questionável a constitucionalidade da conduta do Fisco de encaminhar a protesto as suas CDAs. Em suma, alegava-se que o protesto de CDA era conduta desproporcional, e atentava contra a livre iniciativa da atividade econômica, uma vez que o protesto acabava por incluir o

¹⁹³ BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. Pedido de Providências nº 0004537-54.2009.2.00.0000. Relator: Morgana de Almeida Richa. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 22 abr. 2010. Disponível em: <<https://cnj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/418490874/pedido-de-providencias-pp-45375420092000000/inteiro-teor-418490880>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

¹⁹⁴ A lei 12.767/2012 foi fruto da conversão da Medida Provisória 577/12 em lei. Entretanto, o dispositivo que alterou a Lei de Protesto não constava da redação original da medida provisória, que tratava sobre concessão de serviço público de energia elétrica. Pelo fato de o dispositivo ter sido inserido através de emenda em uma medida provisória com a qual não guardava pertinência temática (contrabando legislativo), houve quem vislumbrou inconstitucionalidade formal no processo legislativo.

¹⁹⁵ BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Palácio do Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9492.htm>. Acesso em: 24 nov. de 2020.

contribuinte devedor no rol de inadimplentes (SERASA, SPC etc.) — gerando restrições nas relações privadas.¹⁹⁶ Enfim, conforme os expoentes dessa corrente, a Lei 12.767/12 havia concebido mais uma espécie de sanção política.

Diante desse cenário, o ano de 2014 a Confederação Nacional da Indústria impetrou uma ADI perante o Supremo Tribunal Federal, tendo por objeto o dispositivo em discussão. Em síntese, além da inconstitucionalidade formal decorrente do suposto contrabando legislativo, argumentou-se pela inconstitucionalidade material por afronta aos artigos 5º, incisos XIII (liberdade do exercício profissional) e XXXV (devido processo legal); 170, inciso III e parágrafo único (livre prática de atividade econômica lícita); e 174, todos da Constituição da República e, ainda, o princípio constitucional implícito da proporcionalidade.

Interessante foi o parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR) na ADI, que opinou pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade, utilizando argumentos não só jurídicos mas também econômicos.

Como argumentos econômicos invocou o princípio da economicidade na atuação do Fazenda Pública¹⁹⁷, o estudo do IPEA acerca do custo unitário da execução fiscal, e uma recomendação do Tribunal de Contas da União do ano de 2007 no qual sugeriu à Fazenda Pública a adoção de estratégias mais eficientes na cobrança da dívida pública, citando o exemplo do protesto extrajudicial¹⁹⁸. Concluiu a PGR no seu parecer:

As Fazendas Públicas precisam fazer uso de meios extrajudiciais de cobrança. Vedação do uso de protesto extrajudicial pelas Fazendas Públicas e consequente imposição de ajuizamento de execução significaria admitir que o Poder Judiciário é capaz absorver todas as execuções fiscais resultantes de certidões de dívida ativa, o que se sabe não ser correto.

De resto, maior eficiência e menor custo (princípio da economicidade) na atuação do poder público são mandamentos constitucionais, derivados dos arts. 37 e 70 da Constituição da República, a recomendar

¹⁹⁶ ASSIS JUNIOR, Milton Carmo. As sanções políticas como meio coercitivo de pagamento de tributos e protesto de CDA - ilegalidade e inconstitucionalidade do art. 25 da Lei 12.767/12. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo, v. 110, p. 95-108, maio/jun. 2013. Disponível em: <<https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/search/navigate?fullResult=true&snippets=true&sortid=wr-default>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

¹⁹⁷ A PGR ainda faz referência ao estoque da dívida ativa à época, que contabilizava um montante de R\$ 1.118.880.862.917,07.

¹⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5135 – Distrito Federal. Relator: Min. Roberto Barroso. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 9 nov. 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4588636>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

a adoção de expedientes legais e simplificados para a satisfação da dívida ativa pública.¹⁹⁹

Em síntese, para a PGR, a adoção do protesto de CDA, enquanto estratégia alternativa de satisfação da dívida ativa, encontrava-se dentro da discricionariedade da Fazenda Pública.

Como argumento jurídico, a PGR citou o conceito de sanção política à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, diferenciando-a do conceito e efeitos do protesto extrajudicial de CDA. Em suma, referiu que não se tratava de sanção política, que não se vislumbrava violação do postulado da proporcionalidade na hipótese, e que o protesto extrajudicial de CDA não implicava afronta à liberdade econômica do contribuinte devedor. Concluiu:

Não há, portanto, como aventa a requerente, violação ao arts. 5.o, XXXV, 170, III e parágrafo único, e 174 da CR, na autorização legal de protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa. O protesto delas não afronta princípios constitucionais, porquanto protestar documento de dívida, público ou privado, não implica inviabilidade de atividade econômica, não afasta apreciação do Poder Judiciário sobre constituição e validade da dívida objeto de protesto nem caracteriza medida desproporcional. Pode, até, causar menos gravames aos devedores e evita sobrecarga do Poder Judiciário.

Inexiste no universo da Constituição da República preceito que vede protesto extrajudicial pelo poder público. Não há razão jurídica para utilização exclusiva do protesto por particulares. O ordenamento jurídico há muito prevê que é possível protestar documentos de dívida, sem instituir distinção entre as espécies desses documentos.²⁰⁰

Enfim, no ano de 2016, o Supremo Tribunal Federal julgou a ADI improcedente, sob o fundamento de que a medida é proporcional, uma vez que os eventuais custos do protesto de CDA (limitações creditícias) são compensados largamente pelos seus benefícios, a saber: (i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo.²⁰¹

¹⁹⁹ BRASIL, loc. cit.

²⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5135 – Distrito Federal. Relator: Min. Roberto Barroso. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 09 nov. 2016. Data de Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4588636>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

²⁰¹ BRASIL, loc. cit.

De fato, o protesto extrajudicial de CDA por parte do Fisco não viola nenhum princípio ou garantia de índole constitucional.

Carlos Londe, em obra dedicada ao estudo do protesto de CDA, analisa a aplicação, no protesto extrajudicial, dos princípios processuais da execução judicial. De antemão, adianta-se que o autor conclui que o procedimento de protesto extrajudicial respeita, na medida do possível no âmbito extrajudicial, os princípios processuais da execução.²⁰²

O princípio da razoável duração do processo/celeridade processual pugna que o processo deve durar o menor lapso de tempo possível, entregando às partes uma tutela adequada, sem conflitar com o devido processo legal. Na seara das serventias extrajudiciais, tem-se um procedimento célere em praticamente todos os procedimentos, ainda mais ao comparar-se com a morosidade característica do Poder Judiciário, em especial nos processos de execução fiscal.

O fato é que, em algumas pretensões, as partes interessadas obtêm resultados idênticos aos que obteriam por meio do Poder Judiciário, como é o caso do reconhecimento da usucapião e procedimento de inventário e partilha. No protesto extrajudicial de CDA não é diferente: a Fazenda Pública pode alcançar o resultado pretendido (satisfação da dívida pública) através de um procedimento extrajudicial (protesto), sem se submeter aos gargalos da execução fiscal.

Ainda, o procedimento de protesto extrajudicial não obsta o exercício do contraditório pelo devedor. Primeiro pois a utilização do procedimento extrajudicial não impede o exercício do direito de ação, garantido pelo art. 5º, XXXV, da Constituição Federal. É que a qualquer tempo e etapa do procedimento o devedor pode socorrer-se do Poder Judiciário, pleiteando a tutela que entender pertinente (sustação do procedimento, suspensão dos efeitos do protesto ou outra tutela provisória). Além do que é possível ao devedor praticar o denominado “contraprotesto”, que é o ato de fazer constar do registro de protesto a sua eventual justificativa ao não cumprimento da obrigação, manifestada por ocasião da intimação do Tabelião, o que constará das certidões posteriormente solicitadas. O “contraprotesto” está previsto no art. 22 da Lei de Protesto:

²⁰² LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. **O protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa prévio à execução fiscal**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 135.

Art. 22. O registro do protesto e seu instrumento deverão conter:

I - data e número de protocolização;

II - nome do apresentante e endereço;

III - reprodução ou transcrição do documento ou das indicações feitas pelo apresentante e declarações nele inseridas;

IV - certidão das intimações feitas **e das respostas eventualmente oferecidas**;

V - indicação dos intervenientes voluntários e das firmas por eles honradas;

VI - a aquiescência do portador ao aceite por honra;

VII - nome, número do documento de identificação do devedor e endereço;

VIII - data e assinatura do Tabelião de Protesto, de seus substitutos ou de Escrevente autorizado.

Parágrafo único. Quando o Tabelião de Protesto conservar em seus arquivos gravação eletrônica da imagem, cópia reprográfica ou micrográfica do título ou documento de dívida, dispensa-se, no registro e no instrumento, a sua transcrição literal, bem como das demais declarações nele inseridas.²⁰³ (grifo nosso)

Assim, de certa forma, o procedimento do protesto de CDA observa o princípio do contraditório.

Cita-se, ainda, o princípio do título, ou *nulla executio sine titulo*, segundo o qual toda a execução deve ser lastrada em um título representativo de dívida líquida certa e exigível, sob pena de nulidade. No protesto extrajudicial de CDA, o princípio é observado de igual forma, uma vez que a CDA que instrui uma execução judicial é a mesma que instrui um protesto extrajudicial. Em outras palavras, o procedimento de protesto de CDA só se inicia após a análise pelo Tabelião acerca dos cumprimentos do art. 2º, § 5º da LEF, dispositivo que elenca os requisitos de formação do termo de inscrição de dívida ativa (vide cap. 2.1.3).

²⁰³ BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Palácio do Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9492.htm>. Acesso em: 24 nov. de 2020.

Há também o princípio da menor onerosidade, que informa que a execução do título executivo deve se dar da forma menos gravosa ao executado. Está positivado no Código de Processo Civil:

Art. 805. Quando por vários meios o exequente puder promover a execução, o juiz mandará que se faça pelo modo menos gravoso para o executado.

Parágrafo único. Ao executado que alegar ser a medida executiva mais gravosa incumbe indicar outros meios mais eficazes e menos onerosos, sob pena de manutenção dos atos executivos já determinados.²⁰⁴

É evidente que qualquer execução judicial gera maiores danos ao patrimônio do executado em comparação ao protesto extrajudicial, em razão dos atos executivos típicos de qualquer procedimento executório (penhora, bloqueio de conta bancária, arresto etc.). O protesto extrajudicial promove tão somente a publicidade da inadimplência de uma dívida líquida e certa. Portanto, embora visem a mesma finalidade (satisfação da dívida pública), o meio para atingi-la é menos gravoso ao adotar-se o protesto extrajudicial.²⁰⁵

Em síntese conclusiva, tem-se que o protesto extrajudicial é ferramenta alternativa de cobrança da dívida ativa. Trata-se de mecanismo que tem sido utilizado sob o pretexto de homenagear e economicidade e reduzir o volume de ações que causam mais prejuízos ao erário do que benefícios.

²⁰⁴ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 26 nov. de 2020.

²⁰⁵ LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. **O protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa prévio à execução fiscal**. 2 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018, p. 144.

3 DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA ADOTADA

Neste capítulo será apresentada a metodologia a ser utilizada, iniciando-se pela apresentação do método e da sua adequação para o presente estudo.

A metodologia adotada — com base em pesquisa aplicada — conforme o enfoque do problema, foi quanti-qualitativa, igualmente denominado de enfoque misto. É que a dissertação não se limitou ao relato dos dados numéricos relativos aos procedimentos de protesto de CDA, uma vez que procedeu à análise qualitativa dos resultados. Sobre esse enfoque misto, Gustin, Lara e Costa afirmam:

[...] em qualquer área de estudo, não deve existir uma separação estanque entre enfoques qualitativo e quantitativo, mas sim uma complementaridade entre essas duas formas de análises. É possível realizar uma pesquisa prioritariamente quantitativa, mas isso não significa que ela não deva ser considerada também qualitativa, vez que os números não falam por si, dependem de uma análise valorativa.²⁰⁶

Trata-se de pesquisa empírica na medida em que pretende fazer um inferência descritiva, o que compreende utilizar dados observados para entender sobre dados que se quer levantar.²⁰⁷ Conforme Epstein e King:

O que faz uma pesquisa ser empírica é que seja baseada em observações do mundo – em outras palavras, *dados*, o que é apenas um termo para designar fatos sobre o mundo. Esses fatos podem ser históricos ou contemporâneos, ou baseados em legislação ou jurisprudência, ou ser o resultado de entrevistas ou pesquisas, ou os resultados de pesquisas auxiliares arquivísticas ou de coletas de dados primários.²⁰⁸

No caso, os dados observados foram procedimentos de protesto extrajudicial de CDA, selecionados a partir de amostragem, com o escopo de inferir a eficiência dessa estratégia de recuperação de dívida fiscal.

Entretanto, não se trata de um pesquisa empírica como um fim em si mesma, mas sim como substrato para colaborar com a solução de um problema da prática

²⁰⁶ GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; LARA, Mariana Alves; COSTA, Mila Batista Leite Corrêa. Pesquisa Quantitativa na Produção do Conhecimento Jurídico. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 60, jan./jun. 2012. p. 296. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v60p291>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

²⁰⁷ EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa Empírica em Direito**: as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013, p. 12.

²⁰⁸ EPSTEIN, loc. cit.

jurídica (crítica propositiva), daí porque possui caráter aplicado, assumindo argumentação *de lege ferenda*. Mário Engler, ao comentar o papel coadjuvante da empiria nas pesquisas de caráter aplicado, afirma:

A pesquisa exclusivamente empírica pede ainda um olhar neutro sobre os fenômenos sociais ou econômicos, deixando de lado as preocupações de natureza prescritiva. Quando a empiria se torna um fim em si mesmo, o resultado da pesquisa corre o risco de perder a relevância aplicativa para resolução de questões propriamente jurídicas. No entanto, a descrição e a explanação também podem avançar para a prescrição, a exemplo da recomendação para adoção de práticas específicas. **A pesquisa empírica que combina descrição, crítica propositiva e sugestões de conduta passa a ter caráter aplicado.**²⁰⁹ (grifo nosso)

A presente dissertação assume caráter aplicado na medida em que pretende investigar a eficiência do protesto extrajudicial enquanto método alternativo de satisfação de dívida ativa. A análise dos resultado, nesta pesquisa, permitirá realizar juízo de conveniência quanto à adoção do protesto como meio de consecução do crédito público inadimplido. Em outras palavras, o resultado final da dissertação será a apresentação para a comunidade profissional de dados que permitam a inferência da eficiência de uma ferramenta alternativa à execução fiscal de recuperação da dívida fiscal.

Ainda, o método utilizado foi o indutivo, visando determinar uma referência genérica a partir da percepção de certo número de informações singulares conhecidas, isto é, partindo de dados singulares para a construção de uma conclusão de caráter geral.

Enfim, visa-se atribuir à presente dissertação utilidade para a comunidade jurídica, em especial aos operadores do Direito que atuam no manuseio das dívidas fiscais.

Inicialmente, pretende-se proceder à *coleta de dados*, selecionando a amostra de pesquisa a partir de um recorte espacial e temporal. De posse dos dados, a próxima etapa será a tabulação — procedimento em que se pretende organizar os dados em tabelas/gráficos, a fim de facilitar a análise das relações entre eles. Por último, após a tabulação, pretende-se realizar uma análise qualitativa, pois, como já mencionado, os dados quantitativos não falam por si. Portanto, na última etapa, proceder-se-

²⁰⁹ ENGLER, Mário. Pesquisa Jurídica no Mestrado Profissional. **Revista Direito GV**: São Paulo, v. 14, n. 1, jan./abr. 2018. p. 32

á a um exame em que se estabelecerão as implicações entre os resultados obtidos e as hipóteses de pesquisa.

Cumprе ressaltar que os resultados obtidos não podem ser compreendidos como invariáveis, dadas as limitações na coleta de dados, característica de qualquer pesquisa quantitativa. A presente pesquisa não visa elaborar algum tipo de conclusão imutável, mas sim fornecer informações empíricas que podem servir de apoio para uma melhor discussão a respeito da utilização do protesto extrajudicial como mecanismo de recuperação da dívida fiscal.

3.1 Definição e coleta da base de dados

Partindo-se do pressuposto de que é impossível analisar o desfecho de todos os procedimentos de protesto de CDA's no Brasil, buscou-se delimitar uma amostra. Marconi e Lakatos muito bem explicam a finalidade da amostragem em pesquisas quantitativas:

Quando se deseja colher informações sobre um ou mais aspectos de um grupo grande ou numeroso, verifica-se, muitas vezes, ser praticamente impossível fazer um levantamento do todo. Daí a necessidade de investigar apenas uma parte dessa população ou universo. Surge então um problema: escolher uma parte (ou amostra), de tal forma que ela seja a mais representativa possível do todo e, a partir dos resultados obtidos, relativos a essa parte, poder inferir, o mais legitimamente possível, os resultados da população total, se esta fosse verificada (pesquisa censitária).²¹⁰

Uma amostragem pode ser probabilística ou não probabilística. A amostragem denomina-se probabilística quando todos os elementos da população têm a mesma probabilidade de serem escolhidos.²¹¹ Conforme Sampieri, Callado e Lucio²¹², as pesquisas baseadas em amostras probabilísticas são essenciais quando se busca analisar variáveis em uma população por meio de estatística, com vistas a indicar (a amostra) estimativas precisas do conjunto maior.

²¹⁰ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 29.

²¹¹ COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista; SAMPIERI, Roberto Hernández. **Metodología de Pesquisa**. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 195.

²¹² Ibid., p. 196.

Existem diversas variações de amostras probabilísticas. Marconi e Lakatos²¹³ relatam os tipos de amostra i. aleatória simples, ii. sistemática, iii. aleatória de múltiplo estágio, iv. estratificada, v. por conglomerado, vi. por tipicidade e vii. por cotas. Sampieri, Callado e Lucio²¹⁴, por sua vez, definem somente amostra por estratificação e amostra por conglomeração.

A amostra é coletada dentro de uma determinada população ou universo.

Na presente pesquisa, a população consiste nos procedimentos de protesto extrajudicial de dívida ativa do Brasil, e a amostra consiste na totalidade das certidões de dívida ativa protocolizadas a protesto no Tabelionato de Protesto do Município de Portão/RS (recorte espacial) no ano de 2019 (recorte temporal).

Verificou-se que foram protocolizadas²¹⁵ 576 CDA's a protesto no Município de Portão/RS no ano de 2019, consubstanciando um total de R\$ 28.495.792,21 de dívida ativa.

A definição dos recortes espacial e temporal tratou-se de importante etapa da pesquisa.

É importante conhecer as características do município do Tabelionato de Protesto no qual se colheu a amostra, uma vez que as CDA's são levadas a protesto no Tabelionato com atribuição no domicílio do devedor. Assim, a depender das características da população local, o índice de eficiência do protesto pode variar, circunstância que inviabiliza a generalização dos resultados de forma absoluta.

Conforme levantamento mais atualizado do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²¹⁶, o município optado para coletar a amostra possui população estimada de 37.561 habitantes,²¹⁷ PIB *per capita* de R\$ 31.050,80²¹⁸, e IDHM de 0.713²¹⁹.

²¹³ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 29.

²¹⁴ COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista; SAMPIERI, Roberto Hernández. **Metodologia de Pesquisa**. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.p. 196.

²¹⁵ Considerou-se todas as CDAs efetivamente protocolizadas no Tabelionato de Protesto durante o ano de 2019, não sendo contabilizadas as devolvidas por vício formal.

²¹⁶ FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados – Portão**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/portao.html>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

²¹⁷ Ano de referência 2019.

²¹⁸ Ano de referência 2017.

²¹⁹ Ano de referência 2010.

Cumprido destacar que a tabulação e análise dos dados teve como parâmetro a situação jurídica existente no dia 25 de dezembro de 2020, que foi a data da coleta dos dados.

3.2 Definição das variáveis

De posse dos dados, a próxima etapa foi definir as variáveis a serem observadas.

A definição das variáveis foi pensada com o escopo de alcançar a maior uniformidade dos resultados possível, e foram definidas partindo-se do pressuposto de que influenciariam no desfecho do procedimento do protesto.

Primeiro, busca-se aferir o *índice geral de recuperabilidade* das CDA's encaminhadas a protesto no município de Portão/RS no ano de 2019. Considerar-se-ão como recuperadas não só as CDAs efetivamente pagas e canceladas até a data da coleta dos dados, como também aquelas que tiveram autorização de cancelamento expedida pelo credor ao Tabelionato. É que não é incomum haver quitação da dívida diretamente com o credor, expedindo esta autorização de cancelamento, mas o devedor não se dirigir ao Tabelionato, de imediato, para requer a averbação de cancelamento do protesto²²⁰. Diante deste cenário, repita-se, opta-se por considerarem como “recuperadas” as i. CDAs pagas dentro do tríduo, as ii. CDAs protestadas mas canceladas²²¹ até a data da coleta dos dados, e as iii. CDAs que, embora não canceladas, tiveram autorização para cancelamento emitida pelo credor até a data da coleta dos dados.

Após verificado o índice geral de recuperabilidade, pretende-se identificar o *tempo de pagamento*. É que a eficiência revela-se não só no desfecho satisfatório do procedimento, mas também na sua agilidade. Como relatado no referencial teórico da dissertação, o tempo médio da tramitação do processo de execução fiscal na Justiça

²²⁰ Ressalta-se que a jurisprudência é pacífica no sentido de atribuir ao devedor a incumbência de, tão logo paga a dívida, promover o cancelamento do registro de seu nome nos cadastros de inadimplentes, incluindo o protesto extrajudicial

²²¹ Como visto em capítulo próprio no referencial teórico, o cancelamento do protesto é ato que decorre do pagamento realizado após o tríduo (prazo de 3 dias para pagar sob pena de protesto), diretamente ao credor, sendo que este expedirá autorização de cancelamento do protesto, incumbindo ao devedor dirigir-se ao cartório para efetivá-lo, depois de pagos os emolumentos devidos ao Tabelião.

Federal de 1º grau é de oito anos, dois meses e nove dias, conforme pesquisa realizada pelo IPEA no ano de 2011.²²² Isso releva que uma das principais características da execução fiscal no Brasil é a sua morosidade. Assim, entende-se pertinente analisar o período de tempo no qual se recuperou a dívida por meio do protesto extrajudicial, buscando identificar o tempo médio decorrido entre a protocolização das CDA e o respectivo pagamento. Para tanto, utilizar-se-á do rol de CDAs pagas, conforme verificado no item 3.2.1, e enumerar-se-ão as pagas dentro do tríduo, e as pagas após o tríduo legal. Como hipótese, acredita-se que o protesto extrajudicial é mecanismo célere de satisfação não só de dívida ativa, mas de quaisquer documentos representativos de dívida líquida e exigível. É que a Lei de Protesto confere ao devedor um exíguo prazo (3 dias úteis), após a protocolização, para a quitação da dívida, sob pena de ser lavrado e registrado o protesto. Assim, acredita-se que um razoável número de devedor quita a CDA ainda dentro do prazo de pagamento a fim de evitar a publicização do inadimplemento e os respectivos efeitos deletérios do protesto.

Entende-se pertinente verificar a recuperabilidade da dívida ativa pelo protesto extrajudicial conforme o ente *apresentante*. Para tanto, separou-se a amostragem em grupos, tantos quantos os diferentes tipos de apresentante verificados, e aferiu-se o índice de recuperabilidade em cada um deles. A hipótese é de que as dívidas oriundas de conselhos profissionais revelarão, pelo protesto extrajudicial, uma maior taxa de recuperabilidade.

Além de verificar a eficiência do protesto extrajudicial conforme o apresentante, busca-se identificar o índice de recuperabilidade a partir da análise do *tipo de crédito*. Acredita-se que tal variável influencia sobremaneira no desfecho do procedimento. Para tanto, separou-se a amostra em grupos, cada qual englobando um tipo de crédito, e dentro dos quais se aferiu o respectivo índice de recuperabilidade, por meio da verificação do total de certidões quitadas dentro do total de certidões protocolizadas. Aqui, a hipótese é de que as dívidas fiscais cujo devedor seja pessoa física obterão, pelo protesto extrajudicial, um índice de eficiência superior à média geral.

²²² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal**: Relatório de Pesquisa. Brasília, DF: Ipea, 2011, p. 33. *E-book*. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

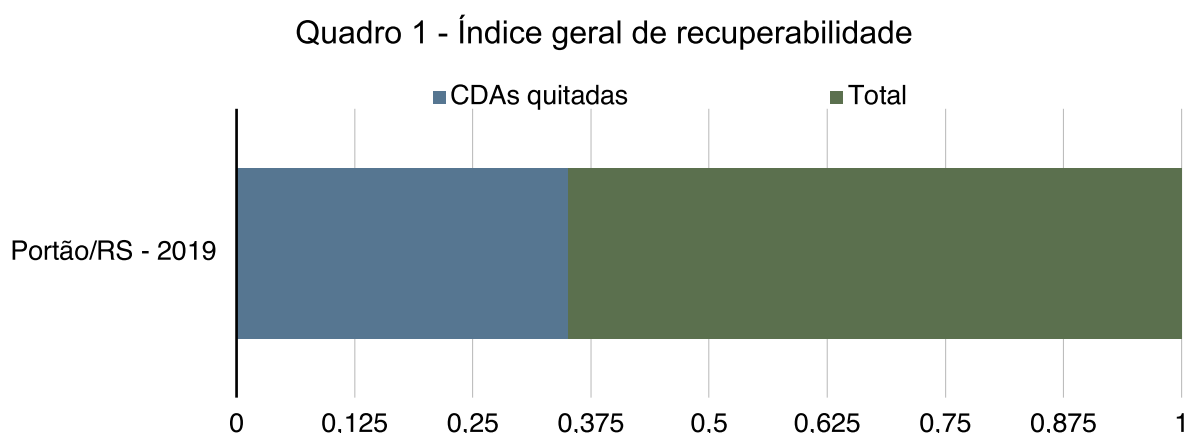
Ademais, acredita-se que o *valor da dívida* da CDA levada a protesto possa ser uma variável relevante no desfecho do procedimento. Nessa lógica, buscou-se verificar o índice de recuperabilidade do protesto conforme o valor da dívida. Para tanto, separou-se a amostra em grupos, cada qual com um faixa do valor, e aferiu-se o índice de recuperabilidade de cada um deles. A hipótese é de que o protesto extrajudicial é mecanismo mais eficiente para a cobrança de CDAs de menor valor.

4 TABULAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Foram encaminhadas 576 CDAs a protesto no Município de Portão/RS no ano de 2019, consubstanciando um total de R\$ 28.495.792,21 de dívida ativa.

4.1 Índice geral de recuperabilidade

O gráfico a seguir representa o índice de recuperabilidade geral da dívida ativa por meio do protesto:



Fonte: Elaborado pelo autor.

Verificou-se que, das 576 CDA's encaminhadas a protesto no ano de 2019 em Portão/RS, 202 delas haviam sido pagas²²³ até a data da coleta dos dados²²⁴.

Portanto, o procedimento de protesto extrajudicial representou um índice geral de recuperabilidade de 35,1%, recuperando R\$ 6.893.902,98 de dívida ativa.

4.2 Tempo do pagamento

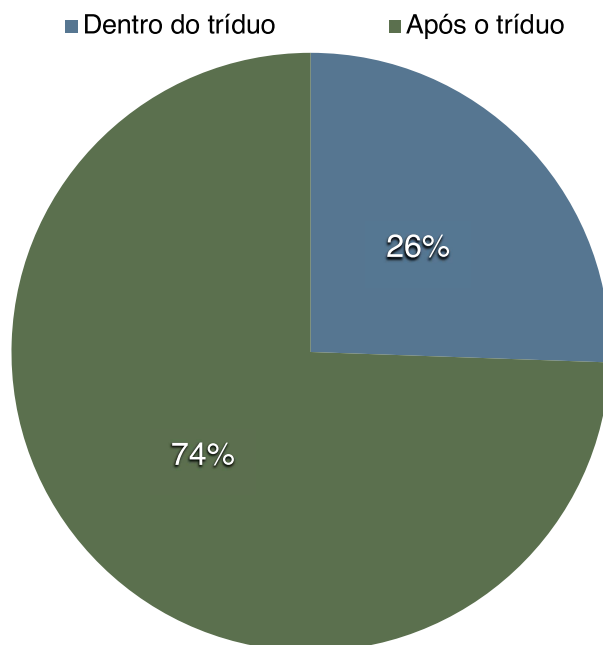
Tão logo protocolizado o título, o Tabelião de Protesto expede intimação para o devedor pagar no prazo de 3 dias úteis, sob pena de ser lavrado e registrado o protesto. Não obstante a falta de pagamento no tríduo legal e o registro do protesto, o devedor pode buscar o credor e proceder ao pagamento da dívida protestada a qualquer tempo, com o que ocorrerá a averbação do cancelamento do protesto.

²²³ Nessa estimativa incluíram-se os títulos pagos dentro do tríduo e os protestos com autorização para o cancelamento emitida pelo credor.

²²⁴ Os dados foram colhidos no dia 25 de dezembro de 2020.

O gráfico a seguir representa o índice de pagamento conforme o tempo para a recuperabilidade da dívida:

Quadro 2 - Recuperabilidade conforme o tempo do pagamento



Fonte: Elaborado pelo autor.

Verificou-se que quase um terço dos títulos pagos o foram dentro de três dias úteis do processamento, o que demonstra a celeridade da recuperação da dívida pública levada a protesto.

Conforme demonstrado no tópico anterior, foram processados 576 títulos representativos de dívida pública no ano de 2019 no Tabelionato de Protesto do Município de Portão-RS, das quais 202 foram quitadas até a data da coleta dos dados.

Das CDAs quitadas, 45 o foram dentro de um prazo de 3 dias úteis da intimação do devedor, isto é, 26% das CDAs foram pagas pelo devedor antes mesmo da efetivação da lavratura e registro do protesto, recuperando um valor de R\$ 43.878,14 ainda dentro do tríduo legal.

Por outro lado, 134 CDAs foram pagas após a lavratura e registro do protesto.

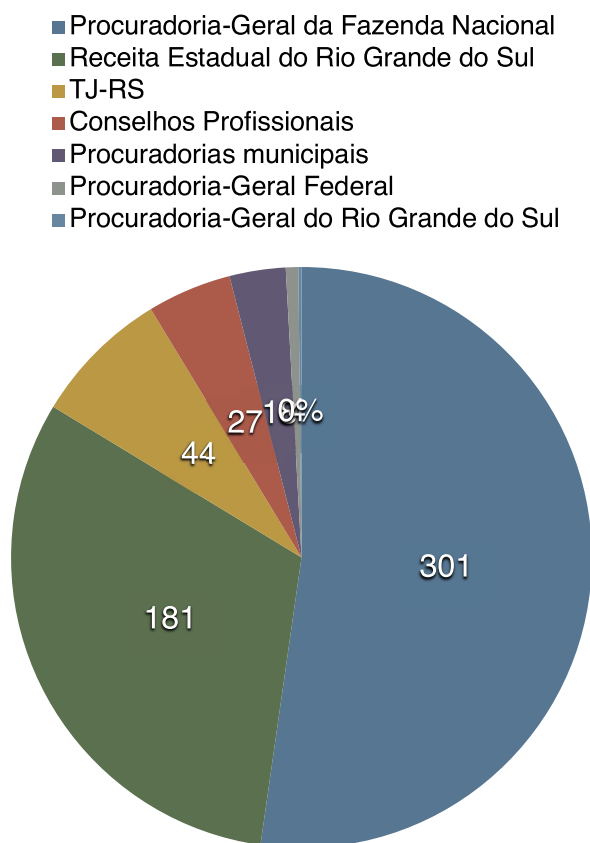
4.2.1 Conclusão parcial

Assim, verifica-se que o protesto extrajudicial possibilita a recuperação de parte do crédito público de imediato, o que ocorre devido ao exíguo prazo (3 dias úteis) que a Lei de Protesto confere ao devedor para o pagamento da dívida antes da lavrar-se o protesto.

4.3 Recuperabilidade conforme o apresentante

Das 576 CDAs encaminhadas a Portão/RS no ano de 2019, verificou-se a seguinte divisão quanto o apresentante:

Quadro 3 - Apresentantes das CDAs



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme se verifica no gráfico, mais da metade da totalidade das CDA's foram apresentadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, representando um valor de R\$ 26.026.474,33 de dívida ativa federal.

A Receita Estadual do Estado do Rio Grande do Sul encaminhou 182 CDAs a Portão/RS no ano de 2019, representando um total de R\$ 2.347.853,61.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul encaminhou, no período, 44 CDAs, totalizando R\$ 25.238,51.

27 CDAs provieram de Conselhos Profissionais, entidades que possuem natureza jurídica de autarquia, consubstanciando um total de R\$ 26.106,86.

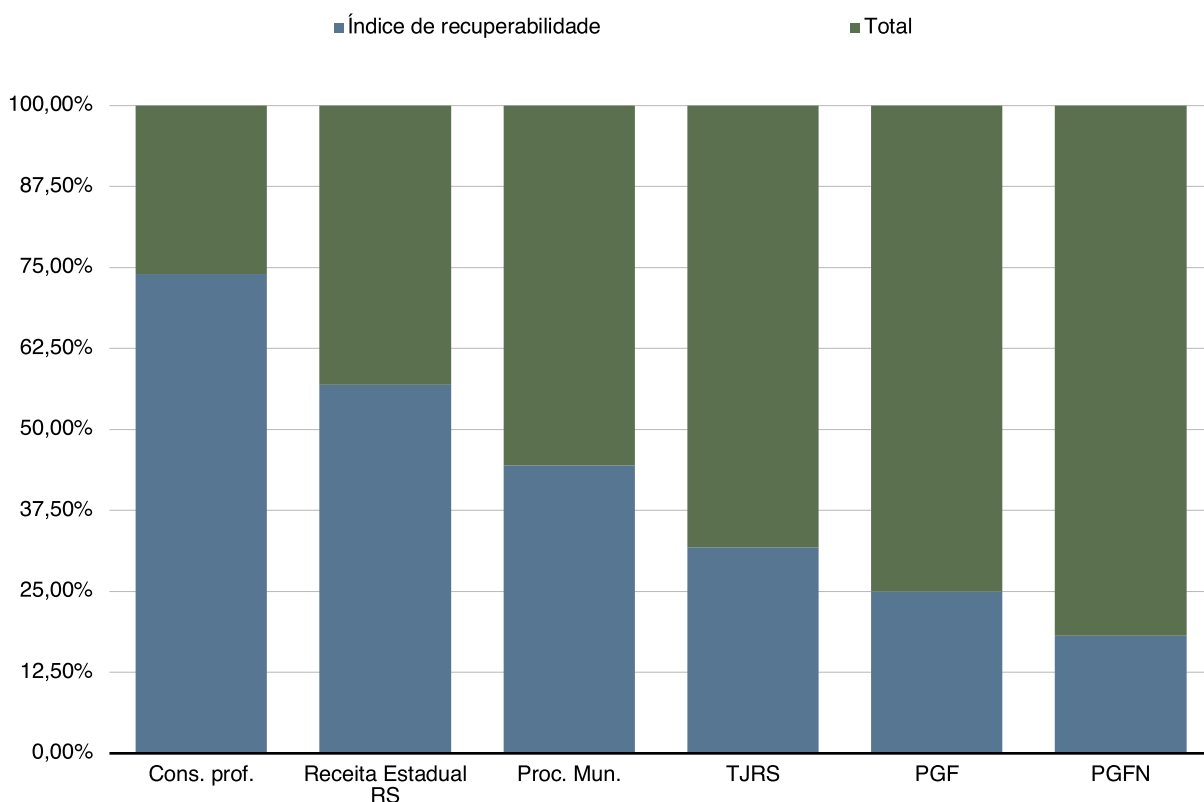
20 CDAs provieram de procuradorias municipais, totalizando R\$ 63.416,78 de dívida ativa.

A Procuradoria-Geral Federal, órgão responsável pela representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, encaminhou apenas 4 CDA's, que representaram um valor de R\$ 5.325,66.

A Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul encaminhou 1 CDA, no valor de R\$ 1.337,17.

O gráfico a seguir demonstra o índice de recuperabilidade conforme o apresentante:

Quadro 4 - Recuperabilidade conforme o apresentante



Fonte: Elaborado pelo autor.

Notou-se que a satisfação de dívida ativa por meio do protesto extrajudicial foi maior nos títulos apresentados por conselhos profissionais. Até a data da coleta dos dados 20 CDAs encontravam-se quitadas, consubstanciando um índice de eficiência de 74%.

Em segundo lugar, a Receita Estadual do Rio Grande do Sul obteve uma taxa de recuperabilidade de 56,9%.

Em terceiro lugar, as procuradorias municipais, com um índice de recuperabilidade de 44,4%.

Após, os títulos encaminhados pelo TJ-RS, com um índice de 31,8% de recuperação.

A recuperabilidade das CDAs encaminhadas pela Procuradoria-Geral Federal foi de 25%.²²⁵

A taxa de recuperabilidade da dívida ativa da PGFN através do protesto extrajudicial foi de 18,2%.

A Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul encaminhou apenas uma CDA a Portão/RS no ano de 2019, razão pela qual não foi possível formar uma amostra suficiente para pautar a verificação do índice de eficiência.

4.3.1 Conclusão parcial

O protesto extrajudicial demonstrou-se como um mecanismo de recuperação de dívida ativa mais eficiente em dívidas oriundas de conselhos profissionais. Não obstante, a Receita Estadual e as procuradorias municipais obtiveram uma taxa de êxito ainda maior do que a média geral.

Por sua vez, o TJ-RS, a PGF e a PGFN obtiveram um índice de recuperabilidade menor em comparação à média geral.

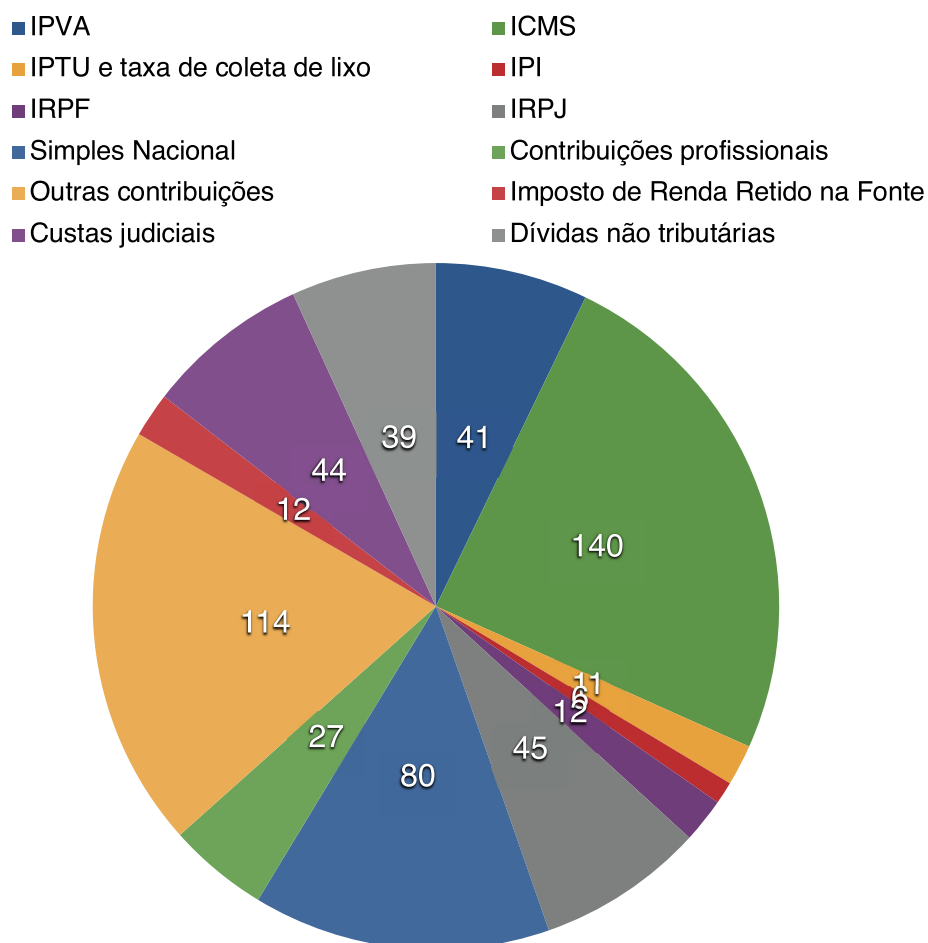
²²⁵ Com ressalvas, pois o índice de recuperabilidade baseou-se na verificação do desfecho do procedimento de apenas 4 CDA's encaminhadas a protesto no ano de 2019 em Portão/RS.

4.4 Recuperabilidade conforme o tipo de crédito

Verificou-se o índice de recuperabilidade da CDA conforme o tipo de crédito, procedendo-se à contabilização de cada tipo de crédito dentro do total de CDAs encaminhadas e, dentro de cada grupo, o respectivo número de certidões que resultaram em pagamento.

Das 576 CDAs encaminhadas ao Cartório de Protesto de Títulos de Portão/RS no ano de 2019, observou-se a seguinte quantia de cada tipo de crédito:

Quadro 5 - Tipos de crédito

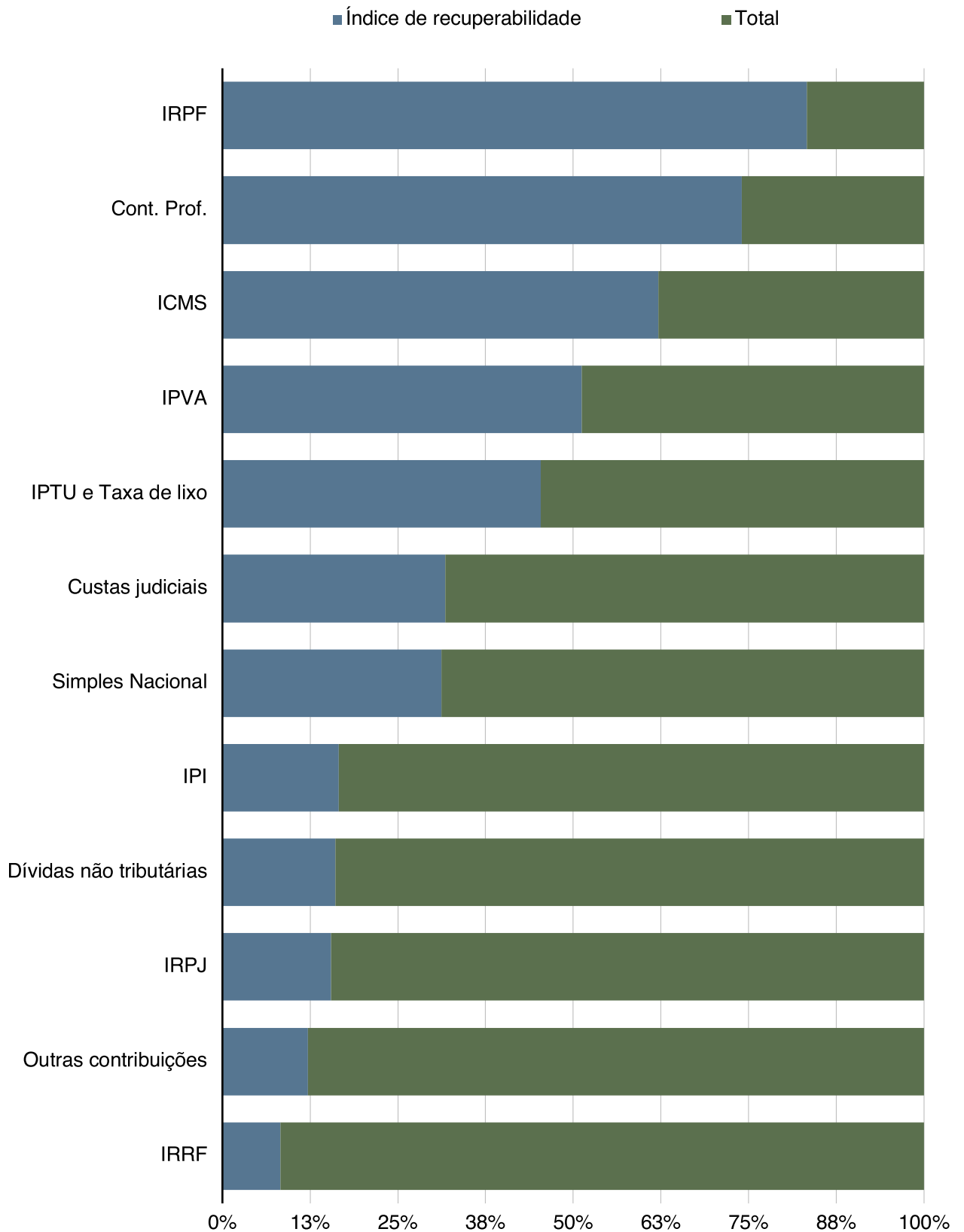


Fonte: Elaborado pelo autor.

A dívidas oriundas das contribuições em geral (CSLL, PIS, CONFINS, contribuições previdenciárias etc.) representaram grande parcela das CDAs que compuseram o universo de pesquisa, seguida do ICMS e do IPVA.

O gráfico abaixo representa o índice de recuperabilidade conforme o tipo de crédito:

Quadro 6 - Recuperabilidade conforme o tipo de crédito



Fonte: Elaborado pelo autor.

De análise do gráfico 6, constata-se que o protesto extrajudicial demonstrou-se mais eficiente na recuperação do tributo imposto de renda de pessoa física, o qual resultou em quitação da dívida em 83,3% das CDAs encaminhadas.

O protesto de contribuições profissionais, ICMS e IPTU e Taxa de lixo revelaram um índice de recuperabilidade superior à média geral (vide cap. 4.1), vez que a recuperação da dívida foi alcançada em 62,1%, 51,2% e 45,4% das CDAs encaminhadas, respectivamente.

4.4.1 Conclusão parcial

Conclui-se que o protesto extrajudicial é mais eficiente na recuperação de dívidas tributárias cujo sujeito passivo são pessoas físicas, o que confirma a hipótese inicialmente traçada.

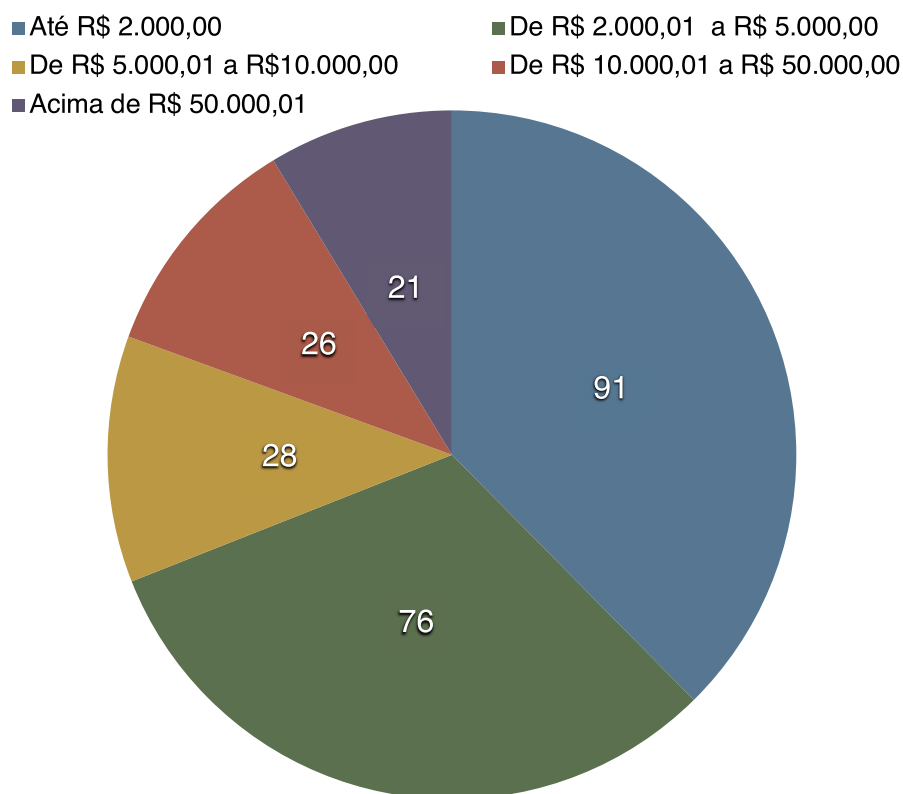
A circunstância de o sujeito passivo tratar-se de pessoa física influencia no desfecho do procedimento na medida em que os efeitos publicísticos negativos do protesto são menos contornáveis em comparação ao protesto de devedor pessoa jurídica. Não é incomum o protesto de devedor pessoa jurídica quando ela já está em vias de liquidação, não celebrando mais negócios jurídicos, razão pela qual o efeito publicístico do protesto extrajudicial não lhe é tão gravoso, além do que é possível aos sócios conceber outra pessoa jurídica por meio da qual darão continuidade à atividade empresarial, o que não é possível em se tratando de pessoa física.

4.5 Recuperabilidade conforme o valor da dívida

Verificou-se o índice de recuperabilidade conforme o valor da dívida, o que se fez por meio de agrupamento das CDA's em cinco faixas de valores, dentro dos quais se aferiu a respectiva porcentagem de êxito — CDAs protocolizadas em 2019 que, até a data da coleta da amostra, encontrava-se quitadas.

O gráfico a seguir representa a amostra, discriminada conforme os agrupamentos de valor sugeridos:

Quadro 7 - Valores das CDAs

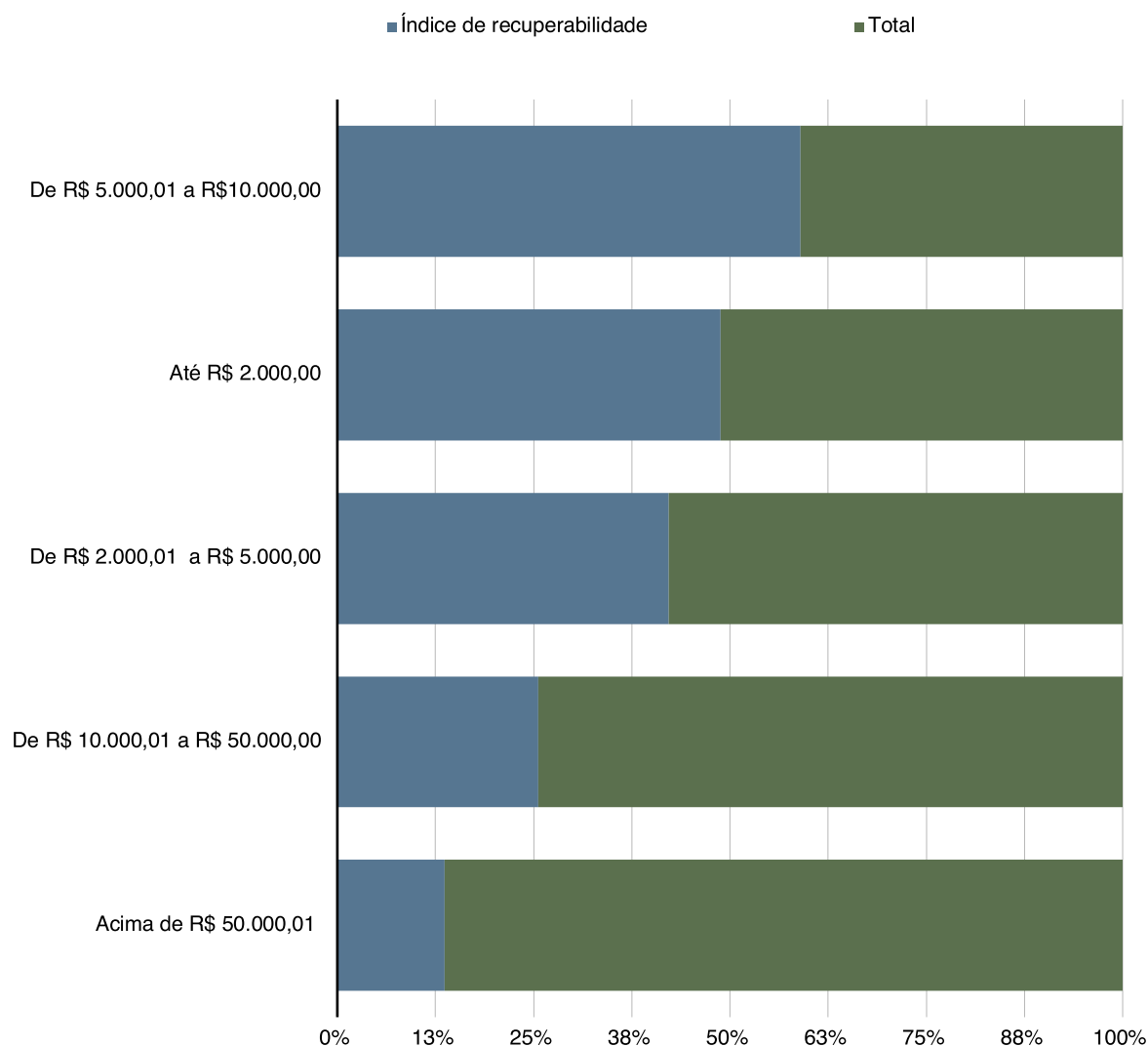


Fonte: Elaborado pelo autor.

Da análise do gráfico, depreende-se que mais da metade da amostra trata-se de dívida fiscal de até R\$ 5.000,00, do que se infere que a prática jurídica é adotar o protesto extrajudicial como mecanismo de recuperação de dívidas fiscais predominantemente de pequeno valor.

O gráfico a seguir representa o índice de recuperabilidade conforme o valor da dívida:

Quadro 8 - Recuperabilidade conforme o valor da dívida



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme se depreende da análise do gráfico, o protesto extrajudicial revelou-se como mecanismo mais eficiente — comparando-se com a média geral (*cf.* cap. 4.1) — nas dívidas fiscais de até R\$ 10.000,00.

4.5.1 Conclusão parcial

A hipótese confirmou-se. De fato, o protesto extrajudicial é mais eficiente na recuperação de dívidas fiscais de menor valor.

O protesto extrajudicial de dívidas fiscais de pequena monta deve ser estimulado não só pelo alto índice de recuperabilidade, mas também por ser o mecanismo mais racional/conveniente no que concerne à alocação de pessoal e recursos. A título

de exemplo, no estado do Rio Grande do Sul, os emolumentos²²⁶ do apontamento a protesto de dívidas compreendidas entre R\$ 1.676,21 a R\$ 8.381,00 são de R\$ 30,30²²⁷.

Inclusive, no caso de apresentantes União Federal, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas Autarquias e Fundações Públicas, diversas normativas²²⁸ estabelecem que o apontamento do título independe de prévio pagamento de emolumentos, cujo valor passa a ser de responsabilidade do devedor na ocasião do cancelamento do protesto.

²²⁶ Possuem natureza tributária, pois são taxa de prestação de serviço público.

²²⁷ Além das taxas referentes à lavratura propriamente dita do protesto, e de eventual cancelamento.

²²⁸ Ressaltando que o prazo para pagamento do tributo não exige lei em sentido formal, podendo ser fixado por ato infralegal, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF, Pleno, RE 140.669, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 18/05/2001)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação comprometeu-se em realizar um estudo empírico, analisando sob um enfoque quanti-qualitativo os procedimentos de protesto de certidões de dívida ativa dentro de um universo temporal e espacial delimitado, com vistas a inferir a eficiência desse expediente jurídico na recuperação da dívida ativa.

Iniciou-se com a revisão bibliográfica de temas relacionados com a presente pesquisa, partindo-se do instituto do protesto extrajudicial.

Em um primeiro momento, examinou-se o protesto extrajudicial e a evolução na concepção de sua função e no seu objeto (cap. 2.3). Em síntese, concluiu-se que o instituto do protesto vem abandonando sua função primordial de testificar fato cambial juridicamente relevante, dando lugar a um mecanismo jurídico eficiente para cobrança extrajudicial de quaisquer documentos de dívida líquidos e exigíveis.

Na sequência, examinou-se o protesto extrajudicial e sua intersecção com a Análise Econômica do Direito. Em suma, a partir de profunda revisão bibliográfica, conclui-se que o protesto extrajudicial não se limita a gerar efeitos jurídicos na relação jurídica credor vs devedor. O protesto extrajudicial, com efeito, tem o potencial de influenciar, de modo positivo, no comportamento de setores da sociedade — por exemplo no mercado financeiro, ao possibilitar às instituições financeiras terem acesso ao crédito (no sentido coloquial do termo) dos seus potenciais clientes por meio de consulta às centrais de protesto, diminuindo, assim, a assimetria de informações, o que influi na regulação da taxa de juros. Além disso, concluiu-se que o protesto extrajudicial contribui na diminuição da sobrecarga do Poder Judiciário, vez que oportuniza a solução extrajudicial da pretensão de cobrança de dívidas.

Por fim, ainda na etapa de revisão bibliográfica, buscou-se analisar o protesto extrajudicial como mecanismo de recuperação de dívida ativa. Verificou-se que a mutação da função do instituto do protesto nas últimas décadas -- aliada à ineficiência do processo de execução fiscal -- deu azo a algumas procuradorias passarem a utilizá-lo como mecanismo alternativo para recuperação da dívida ativa, ainda que sem suporte legal. Dessa realidade (busca do protesto como meio de satisfação da dívida ativa), surge a Lei 12.767/12, inserindo dispositivo na Lei de Protesto arrolando expressamente a CDA como documento de dívida protestável, dispositivo esse posteriormente declarado constitucional pela Suprema Corte, sob argumentos jurídicos (postulado da proporcionalidade) e argumentos econômicos (eficiência).

Além disso, cumpre mencionar que, ao revisar a literatura do tema da presente dissertação, compreendeu-se ainda mais a importância da pesquisa empírica, ainda que realizada perante um universo reduzido.

Na segunda etapa da dissertação, fez-se uma descrição da metodologia adotada para a coleta de dados.

A presente pesquisa utilizou como universo de pesquisa a totalidade de certidões de dívida ativa encaminhadas a protesto, no ano de 2019, no Tabelionato de Protesto de Portão/RS.

Antes de expor as conclusões finais, saliente-se que, apesar de as regras atinentes ao protesto extrajudicial serem uniformes em todo território nacional, cada cidade possui suas peculiaridades socioeconômicas, o que influencia, obviamente, no desfecho dos procedimentos de protesto ali processados, razão pela qual não ter sido possível generalizar de forma absoluta os resultados da pesquisa para além do universo espacial eleito (Portão/RS). Daí a importância da realização de pesquisas empíricas a respeito da matéria em todo o país.

De mais a mais, seguem as conclusões da dissertação no que diz respeito à análise de dados.

Foram encaminhadas 576 CDAs a protesto no Município de Portão/RS no ano de 2019, consubstanciando um total de R\$ 28.495.792,21 de dívida ativa.

A pesquisa revelou que, dentro do universo temporal e espacial eleitos, o protesto extrajudicial, até a data de 25 de dezembro de 2020, havia resultado em pagamento em 35,1% dos casos (cap. 4.1), recuperando R\$ 6.893.902,98 de dívida ativa.

No que diz respeito ao tempo de duração do procedimento, verificou-se que 26% das CDAs pagas o foram ainda dentro do prazo de três dias úteis (cap. 4.2), do que se infere tratar-se o protesto de um mecanismo não só eficaz, como também célere.

Na etapa em que se buscou a identificar o índice de eficiência do protesto conforme o apresentante (cap. 4.3), inferiu-se que o protesto extrajudicial demonstrou-se como um mecanismo de recuperação de dívida ativa mais eficiente em dívidas oriundas de conselhos profissionais. Não obstante, a Receita Estadual e as procuradorias municipais obtiveram um índice de êxito ainda maior que a média geral. Por sua vez, o TJRS, a PGF e a PGFN obtiveram um índice de recuperabilidade inferior em comparação à média geral.

Ainda, concluiu-se que o protesto extrajudicial de dívidas fiscais é mais conveniente em se tratando de devedor pessoa física. Conforme dados apresentados (cap. 4.4), o protesto extrajudicial possibilitou a recuperação de dívida oriunda do IRPF em 83,3% dos casos, dentro do universo espacial e temporal da pesquisa.

No que tange ao índice de eficiência do protesto conforme o valor da dívida, inferiu-se que o protesto extrajudicial é mecanismo mais eficiente na recuperação de dívidas fiscais de pequena monta, confirmando a hipótese inicialmente projetada. Conforme dados revelados no cap. 4.4, o protesto extrajudicial, dentro do universo de pesquisa eleito, imprimiu eficiência acima da média geral nas dívidas fiscais de até R\$ 10.000,00.

Diante do exposto, conclui-se que o protesto extrajudicial é uma ferramenta profícua na recuperação da dívida ativa, cuja adesão se coaduna com o princípio da eficiência na atuação da Administração Pública. A rigor, *de lege ferenda*, o prévio protesto extrajudicial da CDA deveria estar alçado como condição da ação para a propositura da execução fiscal, sem o qual faltaria à Fazenda Pública interesse processual de agir.

REFERÊNCIAS

ALVES, Francisco Glauber Pessoa. Execução Fiscal Eficaz. **Revista de Processo**. São Paulo, v. 38, n. 223, p. 133-170, set. 2013. Disponível em: <<https://www.revista-dostribunais.com.br/maf/app/search/run>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

AMATO, L. F. Função, estrutura e instituição na análise jurídica. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 112, p. 387-408, 2018. DOI: 10.11606/issn.2318-8235.v112i0p387-408. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/149490>. Acesso em: 4 maio. 2021.

ASSIS JUNIOR, Milton Carmo. As sanções políticas como meio coercitivo de pagamento de tributos e protesto de CDA - ilegalidade e inconstitucionalidade do art. 25 da Lei 12.767/12. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo, v. 110, p. 95-108, maio/jun. 2013. Disponível em: <<https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/search/navigate?fullResult=true&snippets=true&sortid=wr-default>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITO E ECONOMIA (ABDE). **Institucional**. Disponível em: <<https://abde.org.br/abde/institucional/>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3.457, de 2019**. Acrescenta o art. 733-A à Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil e dá outras providências. Autoria: Senador Rodrigo Pacheco. Brasília, DF: Senado Federal, [2019]. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137242>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4.257, de 2019**. Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica. Autoria: Senador Antonio Anastasia. Brasília, DF: Senado Federal, [2019]. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. Pedido de Providências nº 0004537-54.2009.2.00.0000. Relator: Morgana de Almeida Richa. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 22 abr. 2010. Disponível em: <<https://cnj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/418490874/pedido-de-providencias-pp-45375420092000000/inteiro-teor-418490880>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Provimento nº 30, de 2013**. Disciplina a recepção e protesto de cheques, nas hipóteses que relaciona, visando coibir fraudes que possam acarretar prejuízos aos devedores ou a terceiros. Autoria: Ministro Francisco Falcão. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2013]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento_30_16042013_24042013152613.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 917, de 24 de outubro de 1890**. Reforma o código comercial na parte III. Brasília, DF: Presidência da República, 1890. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-917-24-outubro-1890-518109-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara Dos Deputados, 1998. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emenda-constitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 556, de 25 de junho de 1950**. Código Comercial. Brasília, DF: Presidência da República, 1950. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-556-25-junho-1850-501245-publicacaooriginal-pl.html#:~:text=C%C3%B3digo%20Comercial%20do%20Imp%C3%A9rio%20do%20Brasil.&text=Art.&text=Todas%20as%20pessoas%20que%2C%20na,forem%20expressamente%20proibidas%20neste%20Codigo>>. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965**. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para seu desenvolvimento. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4728.htm#:~:text=L4728&text=Disciplina%20o%20mercado%20de%20capitais%20e%20estabelece%20medidas%20para%20o%20seu%20desenvolvimento.&text=Art.,Central%20da%20Rep%C3%ABlica%20do%20Brasil>. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília: DF. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm>. Acesso em: 4 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.357, de 2 de setembro de 1985**. Dispõe sobre o cheque e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7357>. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.844, de 20 de janeiro de 1994.** Dispõe sobre a fiscalização, apuração e cobrança judicial as contribuições e multas devidas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8844.htm>. Acesso em: 28 dez 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Define competência, regula os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9492.htm> Acesso em: 7 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm>. Acesso em: 5 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.** Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. DF: Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10522.htm>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004.** Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.** Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm>. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007.** Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.790, de 2 de outubro de 2008.** Altera o art. 46 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Lei de Registros Públicos, para permitir o registro da

declaração de nascimento fora do prazo legal diretamente nas serventias extrajudiciais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11790.htm>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014.** Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13043.htm>. Acesso em: 5 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018.** Institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.870, de 15 de abril de 1994, 9.528, de 10 de dezembro de 1997, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 10.522, de 19 de julho de 2002, 9.456, de 25 de abril de 1997, 13.001, de 20 de junho de 2014, 8.427, de 27 de maio de 1992, e 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e dá outras providências. DF: Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/l13606.htm>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.775, de 20 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre a emissão de duplicata sob a forma escritural; altera a Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13775.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **PGFN em Números:** Edição 2019. Brasília, DF: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 2019. *E-book*. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn_em_numeros_2019.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Procuradoria-Geral Da Fazenda Nacional. **Portaria nº 164, de 27 fevereiro 2014.** Regulamenta o oferecimento e a aceitação do seguro garantia judicial para execução fiscal e seguro garantia parcelamento administrativo fiscal para débitos

inscritos em dívida ativa da União (DAU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2014. Disponível em: <https://www3.pgfn.fazenda.gov.br/servicos-e-orientacoes/servicos-da-divida-ativa-da-uniao-dau/legislacao/portaria-pgfn-n-164_2014.pdf/view>. Acesso em: 13 nov. 2020.

BRASIL. Procuradoria-Geral Da Fazenda Nacional. **Portaria nº 321, de 6 de abril de 2006**. Dispõe sobre o protesto de Certidão de Dívida Ativa da União. Brasília, DF: Ministério da Fazenda. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=197187>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. Procuradoria-Geral Da Fazenda Nacional. **Portaria nº 429, de 4 de junho de 2014**. Disciplina a utilização do protesto extrajudicial por falta de pagamento de certidões de dívida ativa da União ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS de responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2014. Disponível em: <<https://www3.pgfn.fazenda.gov.br/servicos-e-orientacoes/servicos-da-divida-ativa-da-uniao-dau/protesto-de-certidao-da-divida-ativa-da-uniao/legislacao-especifica>>. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. Procuradoria-Geral Da Fazenda Nacional. **Portaria nº 644, de 1 de abril de 2009**. Estabelece critérios e condições para aceitação de carta de fiança bancária no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2009. Disponível em: <https://www3.pgfn.fazenda.gov.br/servicos-e-orientacoes/servicos-da-divida-ativa-da-uniao-dau/legislacao/portaria-pgfn-n-644_2009.pdf/view>. Acesso em: 06 nov. 2020.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria nº 810, de 15 de maio de 2009**. Dispõe sobre inclusão, reativação, suspensão e exclusão de devedores no Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais - CADIN. Brasília, DF: Ministério da Fazenda. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=218937>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.468, de 2020**. Institui a arbitragem especial tributária e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144536>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.015, de 2016**. Altera a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para dispor sobre o protesto obrigatório da Certidão de Dívida Ativa antes da execução fiscal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2082035>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº1516436 – São Paulo. Relator: Ministra Assusete Magalhães. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 22 abr. 2020 Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:superior.tribunal.justica;turma.2:acordao;aresp:2020-04-22;1516436-1933363>>. Acesso em: 13 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 326843 – Rio de Janeiro. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. **Pesquisa em Jurisprudência**, Acórdãos, 06 nov. 2014. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/153675989/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-326843-rj-2013-0106992-0/relatorio-e-voto-153676006?ref=serp>>. Acesso em: 28 dez. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 1172684 – Paraná. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 05 ago. 2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15951913/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-agrg-no-ag-1172684-pr-2009-0059665-6>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Agravo regimental no Recurso Ordinário nº 29 – Rio de Janeiro. Relator: Ministro Francisco Falcão. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 07 out. 2004. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7275995/agravo-regimental-no-recurso-ordinario-agrg-no-ro-29-rj-2003-0171075-6-stj>>. Acesso em: 04 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Conflito de Competência nº 162096 – Rio de Janeiro. Relator: Ministro Moura Ribeiro. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 24 abr. 2019. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/878391494/conflito-de-competencia-cc-162096-rj-2018-0297429-4>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Embargo Declaratório no Recurso Especial nº 1630659 – Distrito Federal. Relator: Ministra Nancy Andrighi. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 27 nov. 2018. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/661802805/embargos-de-declaracao-no-recurso-especial-edcl-no-resp-1630659-df-2016-0263672-7/inteiro-teor-661802815>>. Acesso em: 7 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 1039243 – Rio Grande do Sul. Relator: Ministra Eliana Calmon. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 25 nov. 2008. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6071590/recurso-especial-resp-1039243-rs-2008-0055868-5/inteiro-teor-12216379?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 28 dez 2020.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 1441567 – Pernambuco. Relator: Ministro Og Fernandes. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 02 de abr. 2014. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/892140917/recurso-especial-resp-1441567-pe-2014-0054932-0/decisao-monocratica892140968?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 1461301 – Mato Grosso. Relator: Ministro João Otávio De Noronha. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 05 mar. 2015. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/178708179/recurso-especial-resp-1461301-mt-2011-0200703-2/relatorio-e-voto-178708189>>. Acesso 13 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso especial nº 1519685 – Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Gurgel De Faria. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 19 abr. 2016. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/339903962/recurso-especial-resp-1519685-rs-2015-0050412-2/inteiro-teor-339903972>>. Acesso: 13 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 1639470 – Rondônia. Relator: Ministra Nancy Andrighi. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 14 nov. 2017. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/522721305/recurso-especial-resp1639470-ro-2016-0305935-5/inteiro-teor-522721323>>. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 1764763 – Paraná. Relator: Ministro Gurgel De Faria. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 21 maio 2020. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/860277073/recurso-especial-resp-1764763-pr-2018-0229580-1/decisao-monocratica-860277083?ref=serp>>. Acesso em: 28 dez. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 1764873 – Paraná. Relator: Ministro Paulo De Tarso Sanseverino. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 14 maio 2019. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/711899835/recurso-especial-resp-1764873-pr-2017-0062177-0>>. Acesso em: 28 dez 2020.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 1786311 – Paraná. Relator: Ministro Francisco Falcão. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 09 maio 2019. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/708829624/recurso-especial-resp-1786311-pr-2018-0330536-4/relatorio-e-voto-708829857>>. Acesso em: 28 dez 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 392**. A Fazenda Pública pode substituir a certidão de dívida ativa (CDA) até a prolação da sentença de embargos, quando se tratar de correção de erro material ou formal, vedada a modificação do sujeito passivo da execução. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2009]. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2013_36_capSumula392.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1454 – Distrito Federal. Relator: Ellen Gracie. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 20 jun. 2007. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1641087>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 1956 – Distrito Federal. Relator: Ministro Roberto Barroso. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 24 abr. 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4588636>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 3026 – Distrito Federal. Relator: Eros Grau. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 08

jun. 2006. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2178282>>. Acesso em: 28 dez 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5135 – Distrito Federal. Relator: Min. Roberto Barroso. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 9 nov. 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4588636>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5886 – Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 22 jan. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5341622>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº 70081931958 – Rio Grande do Sul. Relator: Marco Aurélio Heinz. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 07 ago. 2019. Disponível em: <<https://tjrs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/935986021/agravo-de-instrumento-ai-70081931958-rs/inteiro-teor-935986034>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Do Trabalho. Recurso de Revista nº 1024007920075150010 – Distrito Federal. Relator: desembargador Roberto Nóbrega de Almeida Filho. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 17 out. 2018. Disponível em: <<https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/640264886/recurso-de-revista-1024007920075150010>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

CAON, Guilherme Maines. **Análise Econômica do Direito**: aplicação pelo Supremo Tribunal Federal. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito: Universidade do Vale do Rio do Sinos, Porto Alegre, 2020.

CARVALHO, Fábio Lins Lessa; NUNES FILHO, José Tenório;. O princípio da Eficiência Administrativa e a Crise da Execução Fiscal: Problemas e Soluções. **Revista de Direito Tributário Contemporâneo**, São Paulo, vol. 16, p. 17-45, Jan/Fev 2019. Disponível em: <<https://www.revistadoatribunais.com.br/maf/app/search/navigate?fullResult=true&snippets=true&sortid=wr-default>>. Acesso em: 10 nov. 2020

CASTILHOS, Ângelo Soares. Cumprimento de sentença e execução fiscal na Justiça Eleitoral: é necessário haver uma revisão conceitual na jurisprudência do TSE e dos TREs. **JOTA**, São Paulo, 01 set. 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/cumprimento-de-sentenca-e-execucao-fiscal-na-justica-eleitoral-01092019>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

CHUCRI, Augusto Newton. Dos Embargos à Execução Fiscal. *In*: MELO FILHO, João Aurino (Org.). **Execução Fiscal Aplicada**: Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista; SAMPIERI, Roberto Hernández. **Metodologia de Pesquisa**. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2019**. Brasília, DF: CNJ, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

COOTER, Robert; ULLEN, Thomas. **Law and Economics**. 6th. Pearson New International Edition: 2013. *E-book*.

DE OLIVEIRA, Fabrício Vasconcelos; PAMPLONA, Gustavo Moreira. O redirecionamento da execução fiscal e a aplicabilidade do incidente de desconconsideração da personalidade jurídica previsto no Código de Processo Civil. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**: Belo Horizonte, n. 70, p. 333-358, jan./jun. 2017. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/issue/view/134> >. Acesso em: 28 dez. 2020.

ENGLER, Mário. Pesquisa Jurídica no Mestrado Profissional. **Revista Direito GV**: São Paulo, v. 14, n. 1, p. 27-48, jan-abr, 2018.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa Empírica em Direito**: as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados – Portão**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/portao.html>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

GICO JUNIOR, Ivo. Introdução ao Direito e Economia. *In*: TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito e Economia no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Atlas.

GODOI, Marilei Fortuna. **Execução Fiscal Aplicada**: Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

GONÇALVES, Jéssica. Análise econômica do Direito: possibilidade motivacional para as decisões judiciais a partir da eficiência. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 9, n. 3, p. 1388- 1411, dez. 2014. Disponível em: < <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/issue/view/306> >. Acesso em: 7 dez. 2020.

GRUBER, Rafael Ricardo. Desjudicialização: avanços, desafios e novas demandas. **IRIB**. 2018. Disponível em: <<https://irib.org.br/files/palestra/xlv-06.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; LARA, Mariana Alves; COSTA, Mila Batista Leite Corrêa. Pesquisa Quantitativa na Produção do Conhecimento Jurídico. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 60, p. 291-316, jan./jun. 2012. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v60p291>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal: Relatório de Pesquisa**. Brasília, DF: Ipea, 2011. *E-book*. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

KUMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**. 1 ed. São Paulo: YK Editora, 2017. v. 4.

LACOMBE, Américo Masset. Comentários ao Código Tributário Nacional: Artigos 96 a 218. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Comentários ao Código Tributário Nacional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 2. p. 201-224.

LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. **O protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa prévio à execução fiscal**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MELO FILHO, João Aurino. Formalidades e Procedimento na Apresentação de Bens para Garantia da Execução Fiscal. *In*: MELO FILHO, João Aurino de (org.). **Execução Fiscal Aplicada: Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal**. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 295-342.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de Direito Privado**: tomo XXXV. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

MODESTO, Paulo. Notas para o debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, abr./jun. 2000. p. 105-120. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 12 ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

OLIVEIRA, Wellington Viturino. Aspectos legitimadores do ajuizamento seletivo da ação de execução fiscal. **JOTA**. São Paulo, 07 maio 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/contraditorio/aspectos-legitimadores-do-ajuizamento-seletivo-da-acao-de-execucao-fiscal-07052018>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

PAULIN, Milson Fernandes. Da Fé Pública Notarial e Registrária. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, v. 72, p. 189-199, 2012. Disponível em: <<https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/search/navigate?fullResult=true&snippets=true&sortid=wr-default>>. Acesso em: 24 set. 2020.

PAULSEN, Leandro. **Leis de processo tributário comentadas**: processo administrativo fiscal, protesto extrajudicial de títulos e execução fiscal. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

POLO, Marcelo. Extinção da Execução Fiscal. *In*: MELO FILHO, João Aurino (org.). **Execução Fiscal Aplicada**: Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

PORTO, Éderson Garin. **Manual da Execução Fiscal**. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

PROTESTO. *In*: PRIBERAM: **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/protesto>>. Acesso em: 21 set. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul. **Provimento Nº 001, DE 2020**. Consolidação Normativa Notarial e Registral. Porto Alegre, RS: Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://www.tjrs.jus.br/static/2020/08/Consolida%C3%A7%C3%A3o-Normativa-Notarial-Registral-2020-TEXTO-INTEGRAL.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2020.

SALIBE, Arthur; PISCITELLI, Tathiane. O protesto da dívida ativa como alternativa à execução fiscal: determinações da portaria PGFN nº 321/2006. **Migalhas**. São Paulo, 5 maio 2006. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/24233/o-protesto-da-divida-ativa-como-alternativa-a-execucao-fiscal--determinacoes-da-portaria-pgfn-n--321-2006>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

SALLOWICS, Mariana. Cobrança judicial de condomínio recua. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 jul. 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me2707201013.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SANDRI, Marcos Paulo. Penhora de Bens no Processo de Execução Fiscal. *In*: MELO FILHO, João Aurino (org.). **Execução Fiscal Aplicada**: Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal. 8ª ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 368.

SANTOS, Reinaldo Velloso. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20032013-142914/publico/Apontamentos_sobre_o_Protesto_Notarial_Reinaldo_Velloso_dos_Santos.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2020.

SÃO PAULO. Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo. **Provimento nº 58, de 1989**. Normas de Serviço Cartórios Extrajudiciais. São Paulo, SP: Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo, [1989]. Disponível em: <<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=120330>>. Acesso em: 22 set. 2020.

SÃO PAULO. **Lei nº 13.160, de 21 de julho de 2008**. Altera a Lei nº 11.331, de 26 de dezembro de 2002, que dispõe sobre emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=98584>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SCHERER, Tiago. Execução fiscal: novas perspectivas. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Porto Alegre, n. 64, fev. 2015. Disponível em: <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Tiago_Scherer.html>. Acesso em: 10 nov. 2020.

STRINGARI, Amana Kauling. **Eficiência na Administração Pública Brasileira: Uma proposta de aplicação pelo estudo crítico da análise econômica do direito**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/96200>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

TEIXEIRA, Pedro Freitas; SIGNAY, Rafael; BORBA, Rodrigo Rabelo Tavares. A análise econômica do direito na axiologia constitucional. **Revista do BNEDS**, Brasília, n. 42, 2014, p. 181-222. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3685/2/A%20an%c3%a1lise%20econ%c3%b4mica%20do%20direito_P_BD.pdf>. Acesso em: 7 dez.2020.

THEDORO JUNIOR, Humberto. **Lei de execução fiscal: comentários e jurisprudência**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.