



A (IN)EFICÁCIA DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL DAS CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA APRESENTADAS NO ANO DE 2014 A 2015 NO TABELIONATO DE NOTAS E PROTESTOS DA COMARCA DE BRAÇO DO NORTE/SC

Camila da Silva Oenning¹
Ramirez Zomer²
André Cunha
Fernando Pavei
Hermínio Antonio da Silva Filho

Resumo: A Lei nº 12.767/12, ao ser introduzida no ordenamento jurídico brasileiro, alterou as disposições da Lei n. 9.492/97, popularmente conhecida como Lei do Protesto, inserindo expressamente as Certidões de Dívida Ativa (CDAs) como títulos sujeitos ao protesto. Tão logo modificada a referida Lei, a Fazenda Pública passou a se utilizar diuturnamente desse instrumento a fim de combater a inadimplência da dívida ativa, até então apenas com previsão legal expressa de cobrança através de execuções fiscais, as quais, por sua natureza judicial, possuem um procedimento engessado e oneroso. Desse modo, o ponto fulcral é verificar a eficácia na utilização do instrumento de protesto como meio de cobrança das dívidas ativas, através da análise das informações colhidas na área de abrangência, no período delimitado. Além disso, o presente artigo se presta a entender o funcionamento e o procedimento do protesto, a partir de um estudo histórico, legal, doutrinário e prático, examinando também os aspectos pertinentes da dívida ativa e da constituição das CDAs.

Palavras-chave: Protesto extrajudicial. Certidão de Dívida Ativa. Lei n. 9.492/97. Princípio da Eficiência.

**THE (IN)EFICACY OF OVERDUE LIABILITIES CERTIFICATES
EXTRAJUDICIAL PROTEST PRESENTED AT THE YEAR OF 2014 TO 2015
IN THE NOTARY PUBLIC OF BRAÇO DO NORTE/SC DISTRICT**

Abstract: The Law n. 12.767/12 when introduced in the Brazilian legislation altered the dispositions of the Law 9.402/97, popularly known as the Protest Law, expressly adding the Overdue Liabilities Certificates as securities subject to protest. As soon the said law was modified, the Public Treasury started to utilize daily this instrument as a weapon to combat the overdue liabilities default, which was so far with only express provision to be charged by judicial execution, which procedure is because of its nature slower and more expensive. Thus, the focal point is to check the efficacy in the use of the protest tool as a charging method of the overdue liabilities, through an analysis of the gathered information in the coverage area, during the chosen period of time. Besides that, the present article lends us to understand the working and the procedure of protest, from a historical, legal, doctrinaire, and practical study,

¹ Acadêmica. E-mail: camilaoenning@hotmail.com.br.

² Professor Orientador. E-mail: fenixzomer@gmail.com.





examining the relevant aspects of the overdue liabilities and the constitution of the certificates.

Keywords: Extrajudicial protest. Overdue liabilities certificate. Law n. 9.492/97. Principle of Efficiency.

Introdução

O presente trabalho científico tem como objeto de estudo o protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa em relação aos títulos apontados no período de 2014 a 2015 no Tabelionato de Notas e Protestos da Comarca de Braço do Norte/SC, bem como analisar a eficácia deste procedimento como meio de arrecadação de tributos que até então estavam em inadimplemento.

Para elaboração deste trabalho e alcance dos objetivos traçados, o presente estudo foi desenvolvido através do método científico dedutivo, com abordagem quantitativa, procedimento de pesquisa documental e bibliográfica, pesquisa exploratória e descritiva.

Destarte, para um melhor entendimento, abordar-se-á a origem histórica e a previsão legal do protesto, conceituando-o através dos diversos pensadores e doutrinadores que tratam sobre ele para, após, com base na experiência prática e do que é adotado em Santa Catarina, explicar o seu procedimento. Na sequência, os efeitos do protesto serão explanados, especialmente aqueles aplicáveis aos títulos extracambiais.

Antes de adentrar nos aspectos específicos procedimentais e legais do protesto de Certidões de Dívida Ativa (CDA), estudar-se-á a dívida ativa propriamente, seu conceito legal e doutrinário, a distinção de dívida ativa tributária e não tributária, até a sua constituição definitiva, permitindo a emissão da respectiva certidão.

Estudadas essas premissas basilares, partir-se-á à análise do protesto das CDAs, sua prática antes e depois da Lei n. 12.767/12 (que alterou a Lei n. 9.492/97), a gênese desta lei, com uma abordagem superficial acerca da discussão da constitucionalidade de seu art. 25, o qual alterou a Lei de Protesto e inseriu previsão expressa das Certidões de Dívida Ativa como documento hábil ao protesto. Assim como abordado o procedimento geral dos protestos extrajudiciais, explicar-se-á o procedimento específico do protesto de CDAs em seus pormenores.





Por fim, partindo de um exame do Princípio da Eficiência e sua correlação e distinção com o Princípio da Eficácia, e dos resultados divulgados a respeito de protestos de CDAs em outras esferas, serão divulgados os resultados colhidos na área e período de abrangência, apreciando e valorando a sua eficácia.

Problema

A previsão legal de protesto de certidão de dívida ativa foi introduzida com o art. 25 da Lei n. 12.767/12, que incluiu ao art. 1º da Lei n. 9.492/97 o parágrafo único, o qual determinada que as Certidões de Dívida Ativa (CDA) da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas autarquias, incluem-se entre títulos sujeitos a protesto.

Apesar de a previsão literal só ter ocorrido em 2012, com a respectiva alteração legislativa, fato é que já havia há bastante tempo, na prática, o questionamento acerca do protesto de CDA, bem como sua utilização, o que se dava em escala muito menor do que atualmente, fazendo com que houvessem muitas dúvidas acerca da possibilidade de sua utilização.

Importante frisar que, antes da aludida alteração legislativa, havia apenas previsão legal expressa de execução judicial das CDAs. Contudo, com a referida alteração, essa nova possibilidade de cobrança de débitos por parte das Fazendas Públicas gerou especial controvérsia na relação Fisco x Contribuinte. Por um lado, credor da obrigação defende a constitucionalidade e o uso do protesto das CDAs, enquanto, por outro, o devedor argumenta a inconstitucionalidade do dispositivo legal que lhe autoriza.

Destaca-se que o objetivo do trabalho não é estudar a constitucionalidade do protesto de certidão de dívida ativa, no entanto, para fins didáticos e informativos é necessária a menção da controvérsia.

Assim, o que se busca analisar, como ponto fulcral deste artigo, é se esse recente procedimento vem sendo eficaz como instrumento de cobrança e de combate ao inadimplemento para com a Fazenda Pública, verificando se no segundo e terceiro ano após a publicação da Lei n. 12.767/12, no caso os anos de 2014 e 2015, o protesto de CDAs resultou em alguma espécie de adimplência daquilo que, até então, estava inadimplente.





Objetivos

Objetivo geral

Objetiva-se verificar se o protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa é ou não um meio eficaz de cobrança de dívida ativa. Isso porque, com a introdução do parágrafo único no art. 1º da Lei n. 9.492/97 através da Lei n. 12.767/12, as Certidões de Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas passaram a ser documentos de dívida protestáveis.

Objetivos específicos

Têm-se como objetivos específicos:

- a) Explicar o funcionamento do Protesto Extrajudicial;
- b) Analisar as Certidões de dívida ativa em geral e verificar estatisticamente o (in)adimplemento destas, apontadas na área de abrangência;
- c) Explanar sobre o Princípio da Eficiência.

Identificados os objetivos do artigo, necessária a análise da justificativa.

Justificativa

O conteúdo abordado no presente trabalho justifica-se por diversos aspectos. Inicialmente, cabe ressaltar que o protesto de títulos é tema interessante e se faz presente no cotidiano das pessoas físicas e jurídicas em suas relações obrigacionais, pois se presta a dar publicidade e combater o inadimplemento de dívidas. Além disso, é um procedimento célere e que, via de regra, para o credor comum, demanda menos tempo e recursos financeiros, sendo o pagamento das despesas feito no momento da apresentação. Dessa forma, o protesto, quando meio possível, vem a ser a medida mais economicamente vantajosa, quando comparada a propositura de uma ação judicial.

Ademais, é um tema que é pouco tratado no conteúdo programático estudado ao longo do curso e não se faz presente no acervo da Instituição Acadêmica, em especial a questão específica da possibilidade de protesto de





CDAs, posto que é situação juridicamente recente e que vem sendo utilizada com maior frequência desde a alteração da Lei do Protesto no final de 2012.

Outra preocupação que move este estudo é desmistificar o protesto, visto por muitos como um verdadeiro “bicho de sete cabeças”, explicando de forma didática e segura o seu procedimento prático e legal.

No aspecto específico do protesto de CDAs, pretende-se analisar sua eficácia na cobrança da dívida ativa inadimplida pelos particulares, a partir de dados oficiais na área de abrangência, apurando estatisticamente o êxito da Fazenda Pública e das autarquias na recuperação dos créditos que possuem.

Protesto extrajudicial

Histórico

O estudo do protesto é de suma importância, pois com ele conseguimos chegar à sua origem e compreender a sua relevância como instrumento de combate à inadimplência das relações negociais.

É importante mencionar que a palavra protesto tem origem do latim “*protestor*”, que basicamente significa declarar em alto e bom som. (OLIVEIRA; BARBOSA, 2002, p.3).

Há referências do protesto já em séculos passados, porém, as fontes não são tão exatas ao ponto de dar certeza da sua origem, contudo, acredita-se que esse instrumento surgiu com base na letra de câmbio.

De acordo com Emanuel Macabu Moraes:

Embora a pesquisa histórica possa revelar uma gama de instrumentos que culminaram no protesto como é hoje conhecido, é certo que ele tem sua gênese ligada à letra de câmbio. Nasceu para anunciar, levar ao conhecimento geral, provar, testemunhar em público a diligência do portador em apresentá-la ao devedor, seguida da recusa ao seu aceite ou pagamento. (MORAES, 2014, p. 20).

A letra de câmbio, título de crédito, hoje em dia já não é muito utilizada, mas é um título importante, pois é através dela que podemos vislumbrar os principais institutos do direito cambiário. (TOMAZETTE, 2015, p. 70).

Há quem faça confusão entre o histórico da letra de câmbio e o do contrato cambiário, porém estes não devem se confundir. Isso porque as letras de câmbio são institutos mais recentes, da qual sua histórica contém três fases, o período italiano, o francês e o germânico. (TOMAZETTE, 2015, p. 71).





No Brasil, o protesto, de início e por um extenso período, foi regulado pelo Decreto n. 2.044 de 31 de dezembro de 1908, lei esta promulgada no início do século XX, a qual demonstrou entendimento de que o protesto era cercado de exigências e formas exageradas e perfeitamente dispensáveis. (OLIVEIRA; BARBOSA, 2002, p. 4).

Apesar de num primeiro período estar previsto na lei acima mencionada, o protesto, em verdade, até o ano de 1997, continha previsão esparsa, em diversas normas, leis e artigos, gerando sempre muita dúvida sobre este instrumento. (OLIVEIRA; BARBOSA, 2002, p.2).

Com base na dúvida acerca deste instrumento, fez-se necessária a regulamentação de uma lei específica com o intuito de regular adequadamente este instituto e sanar as dúvidas presentes nos seus operadores. Portanto, no Brasil esta regulamentação específica ocorreu apenas em 1997, através da Lei n. 9.492 de 10 de setembro daquele ano, mas antes disso, existiram outras fontes inspiradoras para esta lei.

Temos, como exemplo, o Decreto n. 2.044/1908, como já mencionado anteriormente; o Decreto n. 57.663 de 24 de janeiro de 1966; a Lei n. 7.357/85, que aborda sobre os cheques; a Lei n. 5.474/68 que aborda sobre as duplicatas e mais especificamente, em seus artigos 13 e 14, trata da intimação do devedor; a Lei n. 6.690/79 que trata do cancelamento de protesto, que teve posteriormente em seu artigo 2º um acréscimo do §2º e os artigos 3º e 4º alterados pela Lei n. 7.401/85. Há, também, a Lei n. 8.935/94 que trata dos Serviços Notariais e Registros e o artigo 960 do Código Civil. (OLIVEIRA; BARBOSA, 2002, p. 5).

Com o surgimento da Lei n. 9.492/97, pensou-se que a mesma seria capaz de solucionar ao longo do tempo todas as dúvidas relativas ao mecanismo do protesto, no entanto, com o passar dos anos, notou-se que o diploma legal ainda não sanava todas as celeumas. Até mesmo porque, há constante evolução da relação contratual e dos títulos de crédito em si. Deste modo, é normal que, com o passar do tempo, novas dúvidas surjam. Algumas alterações foram feitas pela Lei n. 9.841/99 e pela Lei n. 12.767/12, lei esta que introduziu expressamente a possibilidade de protesto de certidões de dívida ativa.





Conceito

Já explanado acerca da sua evolução e origem histórica, é importantíssimo compreender as definições e conceituações do protesto de títulos.

A sua previsão conceitual legal se faz presente no *caput* do artigo 1º da Lei n. 9.492/97, que dispõe:

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. (BRASIL, 1997)

No que tange aos conceitos doutrinários sobre o protesto, José Antônio Saraiva, citado por Emanuel Macabu Moraes, compreende que “o protesto é o ato público e solene exigido por esta lei [Dec. N. 2.044/08] para a completa garantia do exercício do direito regressivo do credor, porque estabelece a prova da observância oportuna de determinadas formalidades e diligências”. (SARAIVA apud MORAES, 2014, p. 47).

Segundo Carvalho de Mendonça, também citado por Emanuel Macabu Moraes, para o efeito cambial, o protesto nada mais é que a formalidade extrajudicial, solene que se destina a valer-se de prova da apresentação da letra de câmbio, em tempo devido, para o aceite ou para o pagamento, não tendo o portador, apesar da sua diligência, obtido este ou aquele, servindo ainda de prova de falência do aceitante. (MENDONÇA apud MORAES, 2014, p. 48).

Pontes de Miranda, citado por Emanuel Macabu Moraes, dispõe que “o protesto era, e é, o ato formal, pelo qual se salvaguardam os direitos cambiários, solenemente feitos perante oficial público”. (MIRANDA apud MORAES, 2014, p. 48).

De acordo com a Bacharela em Direito Taís Abreu Amábile, em sua monografia, a mesma concluiu acerca do protesto que:

[...] entende-se como exteriorização do descumprimento de uma obrigação, baseada na inadimplência de um negócio realizado, fundado em um documento escrito. Submetendo sua eficácia a forma legal, sob a responsabilidade de um delegado,





neste caso o Tabelião de Protestos, que tem por obrigação cumprir com os procedimentos previstos em lei. (AMÁBILE, 2006, p. 20)

Na lição do professor Parizatto:

O protesto de títulos se faz como medida probatória de falta de cumprimento de determinada obrigação firmada em título de crédito ou outros documentos de dívida, pressupondo-se que esse tenha vencido e não tenha sido pago pelo devedor, tratando-se de ato extrajudicial realizado pelo Tabelionato de Protestos, sem qualquer dependência do órgão judiciário. (PARIZATTO, 1999, p. 12)

Por fim, Fábio Ulhoa Coelho explica que:

Na verdade, o protesto deve-se definir como ato praticado pelo credor, perante o competente cartório, para fins de incorporar ao título de crédito a prova de fato relevante para as relações cambiais. Note-se que é o credor quem protesta; o cartório apenas reduz a termo a vontade expressa pelo titular do crédito. Por meio desse ato, por outro lado, o credor formaliza a prova de fato jurídico, cuja ocorrência traz implicações às relações creditícias representadas pela cambial. (COELHO, 2012, p. 497).

Como se vê, não há uma unanimidade quanto ao conceito doutrinário do protesto, contudo, pode-se afirmar que o objetivo desse instrumento é garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Visa, portanto, proporcionar ao credor um meio célere para exigir do devedor o cumprimento de uma obrigação inadimplida, ao passo que aquele, seguindo os requisitos legais, obtém acesso através do competente tabelião ao procedimento que permitirá exigir do devedor, novamente, o cumprimento. No caso desse último manter-se inadimplente, estará sujeito a ter seu nome lançado no rol dos maus pagadores, sofrendo, assim, restrições creditícias.

Do procedimento

O procedimento do protesto extrajudicial se inicia com a apresentação do documento de dívida, de forma física ou eletrônica. Nas Comarcas em que houver mais de um Tabelionato de Protestos, a apresentação física dos documentos dependerá de um serviço de distribuição. Em Santa Catarina, a distribuição é regulada de acordo com o que estabelece o Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça.





Havendo apenas um Tabelionato de Protestos na Comarca, a apresentação será feita perante a própria serventia. A distribuição por meio físico, geralmente ocorre através de um Cartório de Distribuição localizado dentro do fórum (judicial), caso em que esse deverá adotar o Sistema de Títulos de Protesto (STP). Quando localizado fora do fórum (extrajudicial), o serviço de distribuição deve adotar sistema informatizado de automação para gerir e controlar a distribuição de títulos, com base nos critérios de quantidade e qualidade.

Quando se tratar de apresentação eletrônica de títulos, estes são enviados através da Central de Remessa de Arquivos (CRA) e serão distribuídos pela Central de Distribuição de Títulos (CDT) de forma automatizada.

Conforme leciona Moraes:

[...] poderá ser levado a protesto qualquer documento (incorporado ao meio papel ou eletrônico, idôneo quanto à certeza da existência) que caracterize uma obrigação (dar/pagar, fazer ou não fazer, com o conteúdo econômico manifesto) líquida (a obrigação necessariamente deve ter um valor pecuniário expresso em moeda) e vencida (antes do vencimento não se pode cobrá-la, e os fatos impeditivos, modificativos, ou extintivos do direito não são apreciáveis pelo tabelião – art. 9º da Lei n. 9.492/97 e arts. 326, 333, II, e 462 do CPC³). (MORAES, 2014, p. 88)

A exemplo de documentos protestáveis, temos os títulos de crédito (cheque, nota promissória, letra de câmbio, duplicatas), contratos em geral (compra e venda, cédula de crédito, financiamento), sentença judicial transitada em julgado, e também as certidões de dívida ativa, objeto deste artigo.

A respeito da análise dos requisitos legais, importante frisar que não cabe ao tabelião verificar a inexistência de fatos impeditivos, modificativos ou extintivos da obrigação, nem mesmo questioná-los, pois “o não cumprimento da obrigação é declaração personalíssima do apresentante/credor, como o é do autor de qualquer ação, não sendo lícito ao notário questioná-la.” (MORAES, 2014, p. 88).

Estando o título/documento apresentado em ordem, o tabelião realiza o apontamento, ato formal que descreve suas características em um livro de

³ Citação conforme o Código de Processo Civil de 1973.





protocolos. Em não estando em ordem, ou seja, não cumprindo algum dos requisitos, o título é protocolado e, em seguida, devolvido ao apresentante.

Após essa fase, o notário gera o documento de intimação do devedor. O Código de Normas de Santa Catarina possibilita que a intimação seja feita pelos seguintes meios: por carta registrada com aviso de recebimento, pessoalmente e por edital.

A intimação por edital é via de exceção e só poderá ocorrer quando a pessoa indicada a pagar for desconhecida, tiver localização incerta, ignorada ou inacessível, não for localizada (no endereço informado pelo apresentante), realizadas pelo menos duas tentativas de entrega. Ainda, será realizada intimação editalícia se ninguém se dispuser a receber intimação.

Realizada a intimação, o devedor passa a ter o prazo de 3 (três) dias úteis, a contar da data da assinatura do aviso de recebimento ou do comprovante de entrega ou no caso de edital da data de sua publicação, para cumprir a obrigação exigida perante o tabelionato ou apresentar manifestação escrita das razões que o levam ao descumprimento. Importante frisar que a manifestação por escrito do devedor não impede a lavratura do protesto.

Havendo o cumprimento integral da obrigação no tríduo legal, perante o tabelionato em que o título foi apresentado, o valor pago é repassado ao apresentante/credor e não há a lavratura do protesto, encerrando o procedimento. De outro lado, persistindo a inadimplência, no dia útil seguinte ao escoamento do tríduo legal, é realizada a lavratura do protesto no competente livro.

Cabe ressaltar que, antes da lavratura de protesto, ou seja, antes de esgotar o prazo legal de três dias úteis acima informado, é possível que o apresentante/credor solicite a retirada do título apontado para protesto. Caso o mesmo solicite e pague os devidos emolumentos e demais despesas, sem prejuízo dele próprio ou do devedor, o título será retirado, não surtindo efeitos de lavratura de protesto, conforme preceitua o art. 16 da Lei de Protesto.

É possível também dentro do prazo de apontamento (tríduo legal), a ocorrência da sustação judicial. A sustação tem o efeito de suspender o trâmite do protesto ficando o título em situação de “sustado judicialmente”, situação essa que só poderá ser alterada a partir de nova determinação judicial. Determinando o juízo o prosseguimento do protesto, não é necessária a





realização de nova intimação do devedor, e o tabelião dará continuidade aos atos notariais de protesto, no dia útil seguinte à sua intimação da decisão judicial.

Passado o período do tríduo legal para resolução da dívida e sendo o título protestado, poderá este ser cancelado perante o Tabelionato, através de documento formal confeccionado pelo credor do título. O cancelamento, com base no Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina (CGJ/SC), poderá ser realizado por qualquer interessado. Contudo, o cancelamento depende da apresentação do próprio documento protestado ou o instrumento de protesto, ambos originais, ou na ausência desses, mediante apresentação de declaração de anuência com o reconhecimento de firma (assinatura) em cartório do credor, acompanhada de documento que comprove os poderes de representação do signatário credor.

Outrossim, o protesto pode vir a ter seus efeitos suspensos por determinação judicial. Essa hipótese se difere da sustação, pois ocorre somente após já ter havido a lavratura do protesto, e não durante o tríduo legal. Dessa forma, o tabelião, atendendo a ordem do juízo, altera a situação do título de protestado para suspenso, providenciando, ainda, os atos necessários para retirada do nome do devedor dos órgãos de proteção ao crédito, pelos quais foi incluso em razão deste. Tal como no caso de sustação, a situação do protesto só poderá ser alterada através de nova determinação judicial.

Dos efeitos do protesto de CDA

Em consequência à lavratura do protesto, é realizada a inscrição do devedor nos órgãos de proteção ao crédito, como por exemplo, o Serasa, SPC, Boa Vista e leptb. Além disso, na esfera cambiária, a depender do título de crédito são diversos os efeitos do protesto, contudo, não é objeto deste artigo analisá-los. No campo extracambial com base no protesto de CDA, um dos principais e primeiros efeitos é a interrupção da prescrição (art. 174, IV do Código Tributário Nacional).

A partir do protesto, tem-se como segundo efeito a demarcação de termo inicial dos juros, taxas e correção monetária (art. 40 da Lei n. 9.492/97).

Em relação à mora, haverá a sua comprovação quando esta não for fixada na avença ou na lei (art. 397, parágrafo único, do CC). Além disso,





também será um requisito essencial para a propositura de ação de falência de empresário com base na impontualidade (art. 94, I, e §3º, da Lei n. 11.101/2005 e art. 23, parágrafo único, da Lei n. 9.492/97). Servindo como um dos critérios para fixação do termo legal da falência, o qual pode retroagir, por sentença, até 90 (noventa) dias, contados do primeiro protesto por falta de pagamento não cancelado (art. 99, II, da Lei n. 11.101/2005), ocasionando a ineficácia dos atos praticados dentro desse período (art. 129, I, II e III, da Lei n. 11.101/2005).

Igualmente servirá como marco inicial para liquidação extrajudicial das pessoas jurídicas sujeitas a esse regime, retrotraindo em até 60 (sessenta) dias contados do primeiro protesto por falta de pagamento (art. 15, §2º, da Lei n. 6.024/74).

Em relação ao registro de imóveis, surtirá efeito também tendo em vista que não é registrável a incorporação imobiliária sem a apresentação da certidão negativa de protesto de títulos dos alienantes do terreno e do incorporador e respectivos cônjuges, porém, a existência de restrições não inviabilizará o registro, consignando-se tal circunstância no fôlio (art. 32, b, c/c § 5º da Lei n. 4.591/64).

Da mesma forma, para o desmembramento ou loteamento, exige a Lei do Parcelamento do Solo Urbano a apresentação das certidões dos cartórios de protesto, em nome do loteador e daqueles que tenham sido titulares de direitos reais sobre o imóvel, pelo período de dez anos, porém, certidão positiva não impedirá o seu registro, quando restar comprovado que os protestos não poderão prejudicar os adquirentes dos lotes (art. 18, IV, a, c/c §§1º e 2º, da Lei n. 6.766/79). Já o §2º do art. 1º do Decreto-lei n. 58/37, que trata do loteamento rural, ressalva que as certidões positivas da existência de protesto de título de dívida civil ou comercial não anteparam o registro do loteamento, devendo ser analisadas no caso concreto. (MORAES, 2014).

Há também o argumento que o protesto extrajudicial de CDA fará com que um menor número de execuções fiscais sejam encaminhadas ao Poder Judiciário.

Certidão de dívida ativa (CDA)





Conceito e base legal

De início, é necessário compreender o que é dívida ativa para, posteriormente, tratarmos propriamente da Certidão de Dívida Ativa (CDA). A dívida ativa é “o termo usado na ciência das finanças para designar os créditos dos entes públicos não pagos no prazo de vencimento e, por isso, inscritos em registros próprios da Fazenda Pública como dívidas passíveis de cobrança até que ocorra sua prescrição” (ROCHA, 2014, p. 445).

Dívida ativa é também o oposto da dívida pública, ao passo que essa é débito do Poder Público com terceiros, enquanto a primeira é crédito a ser cobrado executivamente (HARADA, 2012, p. 578).

Em relação ao seu conceito legal, o artigo 2º da Lei n. 6.830/80, em seu *caput*, dispõe que:

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. (BRASIL, 1980.)

Complementa, ainda, o *caput* o parágrafo primeiro deste mesmo artigo, quando dispõe que:

§ 1º - Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública. (BRASIL, 1980)

As entidades mencionadas no art. 1º acima referido são a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as suas respectivas autarquias. Desses conceitos, verifica-se que há duas espécies de dívida ativa: a tributária e a não tributária. A dívida ativa tributária, como o próprio nome já diz, é a decorrente de tributos e seus acréscimos respectivos (multas, juros e atualização monetária), conforme redação do art. 201 do Código Tributário Nacional:

Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular. (BRASIL, 1966)

Já a dívida ativa não tributária compreende todos os demais créditos fazendários, como por exemplo, obrigações não honradas pelo particular com





algum ente público em contratos públicos, as multas de trânsito, indenizações, alugueis, entre outros.

Esta distinção é feita pelo art. 39, §2º da Lei n. 4.320/64, com redação dada pelo Decreto Lei n. 1.735, de 1979:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

[...] § 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmos, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (BRASIL, 1979)

O ato de inscrição em dívida ativa é ato vinculado (obrigatório), isto é, “uma vez atendidas as condições legais, o ato tem que ser praticado, invariavelmente” (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p. 457).

Compreendido o conceito de dívida ativa, prudente é a análise quanto a sua inscrição. Como bem leciona Paulo de Barros Carvalho:

Esgotados os trâmites administrativos, pela inexistência de recursos procedimentais que possam atender a novas iniciativas do sujeito passivo, e não havendo medida judicial que suspenda a exigibilidade do crédito tributário, chegou a hora de a Fazenda Pública praticar quem sabe o mais importante ato de controle de legalidade sobre a constituição de seu crédito: o ato de apuração e de inscrição do débito no livro de registro da dívida pública. (...) É o único ato de controle de legalidade, efetuado sobre o crédito tributário já constituído, que se realiza pela apreciação crítica de profissionais obrigatoriamente especializados: os procuradores da Fazenda. Além disso, é a derradeira oportunidade que a Administração tem de rever os requisitos jurídico-legais dos atos praticados. Não pode modificá-los, é certo, porém tem meios de evitar que não prossigam créditos inconsistentes, penetrados de ilegitimidades substanciais ou formais que, fatalmente, serão fulminadas pela manifestação jurisdicional que se avizinha. (CARVALHO, 2016, p. 540)





Como se vê, esse ato formal de inscrição dos créditos dos entes públicos em dívida ativa pressupõe sua prévia apuração e posterior registro no competente livro de registro da dívida pública. A partir daí é, então, possível emitir as Certidões de Dívida Ativa (CDAs). A propósito, vejamos o que dispõe o art. 204 do Código Tributário Nacional:

Art. 204. A dívida regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída.

Parágrafo único. A presunção a que se refere este artigo é relativa e pode ser ilidida por prova inequívoca, a cargo do sujeito passivo ou do terceiro a que aproveite. (BRASIL, 1966)

Segundo o advogado Ricardo Bandeira de Mello: "sucintamente, temos: líquido, quando é facilmente aferível o valor da prestação; certo, quando não há controvérsias da sua existência; e, exigível, quando não depende de termo ou condição" (MELLO, 2016).

Tem-se, portanto, que regularmente inscrita a dívida ativa, a CDA passa a ser o documento capaz de não só atestar a existência dessa dívida, como também de conferir presunção de certeza e liquidez. Essa presunção, de certeza e liquidez, embora relativa, fundamenta a inclusão das CDAs como títulos executivos extrajudiciais, conforme estatui o Código de Processo Civil (BRASIL, 2015):

Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais:

[...] 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;

Inobstante as características supracitadas das CDAs, estas, para terem validade, devem atender a certos requisitos. Tais requisitos estão expressamente previstos também no Código Tributário Nacional, em seu art. 202, *in verbis*:

Art. 202. O termo de inscrição da dívida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente:

I - o nome do devedor e, sendo caso, o dos co-responsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um e de outros;

II - a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos;

III - a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado;

IV - a data em que foi inscrita;

V - sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito.





Parágrafo único. A certidão conterá, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha da inscrição. (BRASIL, 1966)

A ausência de “quaisquer dos requisitos previstos no art. 202, ou o erro a eles relativo, são causa de nulidade da inscrição e do processo de cobrança dela decorrente” (CARVALHO, 2016, p. 541). Compreendidas essas noções acerca das CDAs, torna-se possível analisar detalhadamente o seu procedimento de protesto.

Protesto de certidão de dívida ativa (CDA)

A Lei n. 9.492/97 não continha nenhuma previsão específica sobre o cabimento de protesto de CDAs em seu texto original, até que no apagar das luzes do ano de 2012, em 27 de dezembro, através do art. 25 da Lei n. 12.767/12, recebeu a inclusão de um parágrafo único ao seu art. 1º, o qual introduziu declaradamente as CDAs como títulos sujeitos a protesto, nestes termos:

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. (BRASIL, 2012)

A inclusão desse parágrafo pela indigitada lei é deveras controversa, tendo em vista que a sua gênese deriva da Medida Provisória n. 577/2012, a qual não tratou em momento algum do protesto de CDAs, mas promovia alterações nas regras do setor elétrico, visando a redução do custo da energia elétrica ao consumidor final. A Lei n. 12.767/12, que deveria se prestar tão somente a converter em lei o conteúdo da Medida Provisória e de matérias a ela correlatas, introduziu em seu texto, sem prévia discussão legislativa, a norma modificadora da Lei de Protestos, manobra conhecida no legislativo como “jabuti”.

Em razão disso, em 2014 foi ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) perante o Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 5.135), objetivando a declaração de inconstitucionalidade do art. 25 da Lei n. 12.767/12⁴.

⁴ Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jun-17/cni-ajuiza-acao-supremo-protestos-divida-ativa>> Acesso em 30.10.2016.





Fundamento invocado pela confederação, além do vício formal já citado, foi o de que o protesto de CDAs configura uma sanção política, sendo um meio ilegítimo que viola a atividade econômica das empresas. Dessa forma, seria incompatível com a Carta Magna, tendo em vista que existem outros meios mais adequados e menos gravosos para efetuar a cobrança de tributos.

No Supremo, a relatoria da ADI ficou a cargo do Ministro Luís Roberto Barroso. Intimadas a se manifestarem no feito, a Procuradoria Geral da República e a Advocacia Geral da União manifestaram-se pelo indeferimento da ação.

No julgamento da ADI, realizado em duas sessões pelo Plenário do Pretório Excelso, a primeira em 3.11.2016 e a segunda em 9.11.2016, a maioria dos ministros seguiu o voto do relator ministro Barroso e também sua tese. A tese fixada foi a seguinte “O protesto das certidões de dívida ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política” (STF, 2016).

Divergiram da tese e entenderam inconstitucional o protesto de CDAs os ministros Ricardo Lewandowski, Edson Fachin e Marco Aurélio, tendo um resultado final de 8 (oito) votos pelo indeferimento contra 3 (três) pelo deferimento da ADI.

Assim, prevaleceu o entendimento de que o protesto de CDAs não configura sanção política, porque não restringe de forma desproporcional direitos fundamentais assegurados aos contribuintes. Além disso, entendeu-se que essa modalidade de cobrança é menos invasiva que a ação judicial de execução fiscal, que permite a penhora de bens e o bloqueio de recursos nas contas de contribuintes inadimplentes.

Esgotada a discussão da constitucionalidade, importante destacar que na prática a Fazenda Pública e as suas autarquias vem se utilizando diuturnamente do protesto, cada vez mais, na busca de recuperar os créditos inadimplidos pelos particulares, sejam estas pessoas físicas ou jurídicas. É dentro dessa realidade que propomos a análise do procedimento do protesto de CDA e de sua eficácia como instrumento de cobrança em favor do Estado.

Procedimento do protesto da certidão de dívida ativa (CDA)





Conforme já visto, o parágrafo único do artigo 1º da Lei n. 9.492/97 dispõe que incluem-se aos títulos sujeitos ao protesto as Certidões de Dívida Ativa (CDAs) da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, e respectivas autarquias e fundações públicas.

O envio das CDAs aos respectivos Tabelionatos de Protesto ocorre através das Procuradorias, como por exemplo, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Procuradoria-Geral Federal, Procuradoria-Geral do Estado e a Procuradoria-Geral dos Municípios.

As informações quanto ao envio e procedimento do protesto de CDAs encontram-se nos respectivos *websites* das Procuradorias, onde constam informativos de fácil entendimento.

Em relação à delimitação do local de pesquisa deste presente trabalho, no que se refere à Procuradoria-Geral de Estado de Santa Catarina, a mesma segue o padrão acima mencionado, trazendo em seu *website* as informações acerca do protesto de CDAs.

Já em relação aos Municípios que abrangem a Comarca do Tabelionato de Notas de Protestos de Braço do Norte (Braço do Norte, São Ludgero, Grão Pará, Rio Fortuna e Santa Rosa de Lima), não há muita informação acerca deste procedimento, encontrando apenas amparo legal nas Leis Orgânicas e Resoluções de cada Município.

Contudo, o procedimento do protesto de CDA basicamente é o mesmo, sendo que a CDA será enviada através do CRA para os respectivos Tabelionatos, devendo passar antes pela distribuição de títulos quando houver mais de um Tabelionato de Protestos na cidade, não sendo o caso da pesquisa deste trabalho, pois apenas há um Tabelionato de Protesto em Braço do Norte.

Após o envio e apontamento da CDA, o Tabelionato efetivará a intimação do contribuinte/devedor e, a partir disso, este apenas poderá realizar o pagamento do título apontado no Tabelionato, dentro do tríduo legal, não podendo este quitar o débito na sede das Procuradorias enquanto correr tal prazo.

Caso não seja efetivado o pagamento, será lavrado o protesto em seu respectivo livro e a partir de agora, o contribuinte apenas poderá efetivar o pagamento da dívida junto à Procuradoria e, após 6 (seis) dias da confirmação do pagamento, deverá este solicitar o cancelamento no Tabelionato que o





protestou, devendo quitar junto a este os respectivos emolumentos e despesas que decorreram desde o procedimento da intimação até o cancelamento, tendo em vista que as Procuradorias são isentas, não pagam os emolumentos e demais despesas do protesto, ficando estas a cargo do contribuinte/devedor.

Princípio da eficácia e sua aplicação no protesto de CDAs

Compreendidas as noções necessárias acerca do protesto extrajudicial de CDAs, prudente é o estudo do Princípio da Eficácia para, então, definir se os dados colhidos em pesquisa apontam para a eficácia ou ineficácia do citado meio de cobrança.

De início, dentro desse contexto, necessária a abordagem da diferença, entre eficiência e eficácia, que embora sigam uma linha tênue, possuem distinção. Explica a doutrina que a eficácia:

[...] é a concreção dos objetivos desejados por determinada ação do Estado, não sendo levados em consideração os meios e os mecanismos utilizados para tanto. Assim, o Estado pode ser eficaz em resolver o problema do analfabetismo no Brasil, mas pode estar fazendo isso com mais recursos do que necessitaria. Na eficiência, por sua vez, há clara preocupação com os mecanismos que foram usados para a obtenção do êxito na atividade do Estado. Assim, procura-se buscar os meios mais econômicos e viáveis para maximizar os resultados e minimizar os custos. Em síntese: é atingir o objetivo com o menor custo e os melhores resultados possíveis. (TORRES, 2004, p. 175)

Apesar de haver uma pequena distinção entre eficiência e eficácia, no protesto de CDA, o conceitos se convergem, e ambos são aplicáveis, pois através deste procedimento a Fazenda Pública visa alcançar o adimplemento das dívidas ativas, que é o objetivo primordial, no entanto, através de um meio mais econômico e viável.

Alguns doutrinadores compreendem que o protesto de CDA pode gerar um efeito de aumentar as demandas judiciais por via de sustações, contudo, cabe ressaltar que o protesto, nesse caso, é facultativo, pois não se destina a resguardar o direito de regresso. Portanto, conforme leciona Moraes, “se deduz que a execução da certidão de dívida ativa e o seu protesto não possuem qualquer ligação, de modo que o protesto pode ser feito mesmo quando não se pretenda aforar qualquer ação posterior” (MORAES, 2014, p.110).





Além disso, se o credor privado pode se valer do protesto extrajudicial para obter sua pretensão com as vantagens que este instrumento lhe possibilita (menos oneroso, mais celeridade...), não há razão para a Fazenda Pública não se beneficiar deste também, tendo em vista que a CDA configura um título executivo extrajudicial e um documento de dívida conforme os moldes da Lei de Protesto.

Com base no princípio constitucional da eficiência (art. 37, CF/88), é dever da Fazenda Pública buscar os melhores meios legais disponíveis para atender seus interesses no caso em concreto, sendo que “caracteriza um dever de o administrador público buscar um melhor resultado possível em favor do Tesouro, dentro dos meios disponíveis que a lei lhe confere” (MORAES, 2014, p. 110).

Ainda, com base neste princípio constitucional, leciona Moraes que:

A título de experiência, em setembro de 2015, a Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo levou a protesto 50 certidões de dívida ativa de débito de ICMS. Dessa amostra, 36% dos devedores pagaram ou parcelaram seus débitos, cujo valor total representava cerca de dois milhões de reais. (MORAES, 2014, p. 112).

Com base na ideia da Fazenda Paulista, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional encaminhou a protesto algumas certidões de dívida ativa, de devedores tidos como contumazes, que possuíam muitas ações de execução fiscal das quais não obtinham muito resultado efetivo e, mesmo assim, com o envio das CDAs para protesto, houve regularização de 10% (dez por cento).

É notório, também, que o protesto reduz custos públicos, não apenas na economia de despesas com a condução dos executivos fiscais, assim como da manutenção da Justiça em geral.

Seguindo o mesmo exemplo, com base de dados colhidos do *website* da Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina (PGE-SC, 2016), divulgados nesse ano, já foram recuperados R\$ 321.000.000 (trezentos e vinte e um milhões de reais) em tributos estaduais, por meio da cobrança por protesto⁵.

Segundo a notícia, o valor se refere aos últimos 18 (dezoito) meses e foi obtido através de pagamentos à vista e parcelamentos, dos quais R\$ 11 (onze)

⁵ Disponível em: < <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/imprensa/noticias/1678-procuradoria-recupera-r-321-milhoes-com-titulos-protestados> Acesso em: 30.10.2016.





milhões foram pagos à vista e R\$ 310 (trezentos e dez) milhões parcelados, dos quais R\$ 6 (seis) milhões já foram depositados, correspondentes às primeiras parcelas.

Com base em dados nacionais, através do *website* da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN, 2016), no que diz respeito ao protesto de CDA, cita-se:

Desde março de 2013, quando o protesto entrou em produção até a data de outubro de 2015, foram enviados a protesto 839.954 inscrições, com valor consolidado de R\$ 3.797.035.841,99 reais. Desse total, foram recuperados, em virtude do protesto, 167.219 inscrições com valor consolidado de R\$ 728.260.828,54 reais, alcançando um percentual de recuperação de 19%. Trata-se de um índice expressivo quando comparado ao da execução fiscal que gira em torno de 1%.⁶

A partir dessas premissas, torna-se possível a análise e comparação com os dados inéditos coletados nesta pesquisa, os quais serão a seguir expostos.

Da análise da eficácia

Colhidos os dados na área de abrangência, verificou-se que no período de 2014 e 2015, 665 (seiscentas e sessenta e cinco) Certidões de Dívida Ativa foram apontadas no Tabelionato de Notas e Protestos da Comarca de Braço do Norte/SC, a qual abrange as cidades de Braço do Norte, São Ludgero, Grão Pará, Rio Fortuna e Santa Rosa de Lima.

Deste total, até a presente data da coleta de dados⁷, 40 (quarenta) CDAs foram devolvidas por irregularidade, 4 (quatro) CDAs foram retiradas, 4 (quatro) CDAs foram sustadas judicialmente, 71 (setenta e uma) CDAs foram pagas, 498 (quatrocentos e noventa e oito) CDAs estão protestadas e 48 (quarenta e oito) CDAs foram canceladas.

Conforme explanado acima, a retirada é ato unilateral do credor/apresentante dentro do tríduo legal, sendo apontado na pesquisa que os 4 (quatro) retirados no período, corresponderam em reais o montante de 7.485.887,80 (sete milhões, quatrocentos e oitenta e cinco, oitocentos e oitenta

⁶ Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias_carrossel/protesto-de-cdas-possui-taxa-de-recuperacao-de-19/> Acesso em: 30/10/2016.

⁷ Dados coletados até 03/10/2016.





e sete reais e oitenta centavos), o que corresponde a 2/3 (dois terços) dos valores de todas as CDAs somadas.

Já a devolução por irregularidade caberá nos casos em que o título apresentado não cumprir com alguns dos requisitos formais para dar prosseguimento ao protesto, devendo este ser protocolado e em seguida devolvido ao apresentante. Cabe ressaltar que a devolução por irregularidade não impede a reapresentação do título após ter sua irregularidade sanada, sendo que na pesquisa, 40 (quarenta) CDAs foram devolvidas, correspondendo ao valor de 383.721,97 (trezentos e oitenta e três, setecentos e vinte e um mil reais e noventa e sete centavos), e a 3,4% (três vírgula quatro por cento) do total em reais das CDAs do período.

Dessa forma, para uma análise mais apurada da eficácia do protesto, entendemos por bem desconsiderar estes valores de títulos retirados e devolvidos por irregularidade de nossa análise estatística, concentrando a análise somente nos títulos cancelados, pagos, protestados, retirados e sustados dos efeitos, que, somados, correspondem a 621 (seiscentas e vinte e uma) CDAs.

Com relação às 164 (cento e sessenta e quatro) CDAs apresentadas para protesto no Tabelionato em 2014, 31 (trinta e uma) foram pagas e em outras 17 (dezessete) houve o cancelamento de protesto. Tais situações somadas, em número de títulos, corresponderam a 29,27% (vinte e nove vírgula vinte e sete por cento) e em reais a 24,52% (vinte e quatro vírgula cinquenta e dois por cento) do total, ou seja, praticamente ¼ (um quarto). Vide tabela:

Tabela 1 – Protestos de CDAs em 2014

Protestos de CDAs em 2014					
Situação	Quantidade Em R\$	Quantidade de Títulos	% R\$	% Nº	
Cancelado	R\$ 95.189,37	17	13,99%	10,37%	
Pago	R\$ 71.686,12	31	10,53%	18,90%	
Protestado	R\$ 495.462,70	115	72,80%	70,12%	
Sustado dos efeitos	R\$ 18.276,73	1	2,69%	0,61%	
Total	R\$ 680.614,92	164			

Em 2015, o número de CDAs apresentadas para protesto triplicou em relação ao ano anterior, totalizando 457 (quatrocentas e cinquenta e sete).





Nessa relação, 31 (trinta e um) protestos foram cancelados e outros 40 (quarenta) foram pagos no tríduo legal. Essas situações somadas corresponderam a 15,54% (quinze vírgula cinquenta e quatro por cento) dos títulos, e em reais a 23,67 (vinte e três vírgula sessenta e sete por cento), novamente, praticamente $\frac{1}{4}$ (um quarto) do total:

Tabela 2 – Protestos de CDAs em 2015

Protestos de CDAs em 2015				
Situação	Quantidade Em R\$	Quantidade de Títulos	% R\$	% Nº
Cancelado	R\$ 575.957,28	31	21,15%	6,78%
Pago	R\$ 68.564,11	40	2,52%	8,75%
Protestado	R\$ 2.040.951,48	383	74,94%	83,81%
Sustado dos efeitos	R\$ 38.046,13	3	1,40%	0,66%
Total	R\$ 2.723.519,00	457		

Analisando em conjunto os períodos, do total de certidões apresentadas, 71 (setenta e uma) foram pagas e outras 48 (quarenta oito) foram canceladas após o protesto. Somadas as situações, essas corresponderam a 19,16% (dezenove vírgula dezesseis) dos títulos e, em reais, o montante expressivo de 811.396,88 (oitocentos e onze mil, trezentos e noventa e seis reais e oitenta e oito centavos), correspondente a 23,84% (vinte e três vírgula oitenta e quatro) do total, também de praticamente $\frac{1}{4}$ (um quarto) da totalidade:

Tabela 3 – Protestos de CDAs em 2014 e 2015

Protestos de CDAs em 2014 e 2015				
Situação	Quantidade Em R\$	Quantidade de Títulos	% R\$	% Nº
Cancelado	R\$ 671.146,65	48	19,72%	7,73%
Pago	R\$ 140.250,23	71	4,12%	11,43%
Protestado	R\$ 2.536.414,18	498	74,51%	80,19%
Sustado dos efeitos	R\$ 56.322,86	4	1,65%	0,64%
Total	R\$ 3.404.133,92	621		

Possível afirmar ante a análise, que uma em cada 9 (nove) CDAs apresentadas para protesto tem sido pagas no tríduo legal. Outrossim, verifica-se que aproximadamente 1 (uma) em cada 5 (cinco) CDAs apresentadas para protesto tem sido eficaz para forçar o pagamento imediato ou ainda o pagamento ou parcelamento posterior, com o cancelamento do protesto.

Os dados da área de abrangência, processados através dos critérios adotados, demonstram uma média superior aos dados nacionais e estaduais,





provando que o protesto extrajudicial é meio eficaz no combate ao inadimplemento das obrigações com a Fazenda Pública.

Procedimentos metodológicos

O presente estudo desenvolveu-se com base no método dedutivo, pois segundo explica Antônio Carlos Gil, o método dedutivo, “Parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis e possibilita chegar a conclusões de maneira puramente formal, isto é, em virtude unicamente de sua lógica.” (GIL, 1999, p. 27).

Para alcançar os objetivos e resultados deste trabalho, a pesquisa utilizada foi a exploratória e descritiva. No que tange a coleta de dados, esta foi realizada através da abordagem quantitativa com um procedimento de pesquisa documental e bibliográfica, tendo como base livros, leis, certidões, entre outros.

Considerações finais

Diante de todo o exposto, verificou-se que todos os objetivos definidos foram alcançados com satisfação, pois através destes foi possível compreender o procedimento do protesto, desde a sua gênese até a atualidade, dando enfoque ao protesto de Certidões de Dívida Ativa, principal objeto do estudo.

Concluiu-se que o protesto de CDA é um instrumento alternativamente importante para a efetivação da cobrança de tributos das Fazendas Públicas, pois trata-se de um meio célere e menos oneroso para o credor, atingindo um êxito maior que o método tradicional de cobrança direta, qual seja a execução fiscal.

Ademais, o levantamento de dados realizado no Tabelionato de Notas e Protestos da Comarca de Braço do Norte apontou resultados satisfatórios, tendo em vista que o envio de CDAs no presente local de pesquisa iniciou-se no meio do ano de 2013, sendo um procedimento novo, razão pela qual a pesquisa focou-se no envio de CDAs do período de 2014 a 2015, excluído o de 2016, pois incompleto.

Mesmo com um curto período de informações, já é possível vislumbrar seu sucesso, caracterizando-se como um procedimento eficaz ante ao





apontado pela pesquisa. Destaca-se, entretanto, que a pesquisa no período limitou-se apenas aos dados obtidos através do procedimento extrajudicial, sem uma correlação direta aos dados judiciais, de executivos fiscais, tendo em vista que para uma comparação realista com esses dados seria necessária análise pormenorizada destes processos, tendo em vista a pluralidade de situações as quais possam se encontrar.

De todo modo, sob a ótica do resultado prático apontado pelos protestos de CDAs no período, inegável sua eficácia e eficiência em favor do Erário, possibilitando um resgate rápido e menos custoso dos valores devidos aos cofres públicos.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. 1070p.

AMÁBILE, Taís Abreu. **Protesto de Títulos de Crédito**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade do Vale de Itajaí (UNIVALI), Itajaí, 2006. 82p.

BRASIL. Decreto nº 2.044, de 31 de dezembro de 1908. Define a letra de câmbio e a nota promissória e regula as Operações Cambiais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL2044.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De1058.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4591.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.





_____. Decreto nº 57.663, de 24 de janeiro de 1966. Promulga as Convenções para adoção de uma lei uniforme em matéria de letras de câmbio e notas promissórias.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D57663.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. 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. [Denominado de Código Tributário Nacional]

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. Lei nº 5.474, de 18 de julho de 1968. Dispõe sobre as Duplicatas, e dá outras providências.

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5474.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro 1973. Código de Processo Civil.

[Revogado pela Lei nº 13.105 de 2015]. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 24 set. 2016.

_____. Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974. Dispõe sobre a intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6024.htm>. Acesso em 27 set. 2016.

_____. Lei nº 6.690, de 25 de setembro de 1979. Disciplina o cancelamento de protesto de títulos cambiais, e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6690.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 29 set. 2016.

_____. Decreto-Lei nº 1.735, de 20 de dezembro de 1979. Dá nova redação ao art. 39 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1735.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. 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.

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6830.htm>. Acesso em: 10 set. 2016.

_____. Lei nº 7.357, de 2 de setembro de 1985. Dispõe sobre o cheque e dá outras providências.





Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7357.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Lei nº 7.401, de 5 de novembro de 1985. Altera a Lei nº 6.690, de 25 de setembro de 1979, que disciplina o cancelamento de protesto de títulos cambiais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7401.htm>. Acesso em: 10 set. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 set. 2016.

_____. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8935.htm>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. Lei de Protesto. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999. Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispondo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal. [Revogada pela Lei complementar nº 123, de 2006]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9841.htm>. Acesso em: 26 set. 2016.

_____. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. 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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Medida Provisória nº 577, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço, sobre a intervenção para adequação do serviço público





de energia elétrica, e dá outras providências. [Convertida pela Lei nº 12.767, de 2012]

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Mpv/577.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. 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.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2016. 577p.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial: direito de empresa**. v. 1, 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 592p.

CONSULTOR JURÍDICO. **CNI ajuiza Ação Direta de Inconstitucionalidade contra protestos da dívida ativa**. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jun-17/cni-ajuiza-acao-supremo-protestos-divida-ativa>> Acesso em 30 de out. de 2016.

CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA.

Código de Normas. 2013. Disponível em:

<<http://cgj.tjsc.jus.br/consultas/liberada/cncgj.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 206p.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2012. 810p.

MELLO, Ricardo Bandeira de. **Execução de prestações vincendas de título extrajudicial no novo CPC**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-mar-22/execucao-prestacoes-vencidas-titulo-extrajudicial-cpc>> Acesso em: 03 de nov. de 2016.

MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto Notarial: títulos de crédito e documentos de dívidas**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 363p.





OLIVEIRA, Eversio Donizete de; BARBOSA, Magno Luiz. **Manual Prático do Protesto Extrajudicial**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 223p.

PARIZATTO, João Roberto. **Protesto de Títulos de Crédito**. 2. ed. Ouro Fino: Edipa, 1999. 173p.

PGE-SC. **Devedores catarinenses** - PGE recupera R\$ 321 milhões com protesto em cartório. 2016. Disponível em:
<<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/imprensa/noticias/1678-procuradoria-recupera-r-321-milhoes-com-titulos-protestados>> Acesso em: 30 de out. de 2016.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Protesto de CDAs possui taxa de recuperação de 19%**. 2016. Disponível em:
<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias_carrossel/protesto-de-cdas-possui-taxa-de-recuperacao-de-19/>. Acesso em: 30 de out. de 2016.

ROCHA, Roberval. **Direito Tributário**. Salvador: JusPodivm, 2014. 622p.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial: títulos de crédito**. v.2. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 488p.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

ANEXO





ANEXO A – Certidão (Frente)



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TABELIONATO DE NOTAS E PROTESTOS
Município e Comarca de Braço do Norte/SC
CPF 523.059.459-49

MARIA GORETI KUERTEN COSTA
TABELIÃ DE NOTAS E PROTESTOS

CERTIDÃO

CERTIFICO, a pedido verbal da parte interessada, que, no ano de **2014**, a Fazenda Pública apontou a protesto, neste Tabelionato, **169** (cento e sessenta e nove) Certidões da Dívida Ativa. Desse total: 31 títulos foram pagos no tríduo legal, que resultou num total de R\$71.686,12 de recuperação de crédito à Fazenda; 17 foram protestados e posteriormente cancelados, recuperando R\$95.189,37 à Fazenda; 01 título, de R\$ 18.276,73, foi sustado judicialmente e ainda não houve decisão; 05 títulos, no total de R\$28.819,09, foram devolvidos por irregularidade; 115, que totalizam uma dívida de R\$495.462,70, foram protestados e não cancelados até a presente data.

No ano de **2015**, foram apontados a protesto **496** (quatrocentos e noventa e seis) Certidões da Dívida Ativa, dos quais: 40 foram pagos no tríduo legal, resultando R\$68.564,11 de recuperação de crédito à Fazenda; 31 foram protestados e posteriormente cancelados, recuperando R\$575.957,28 à Fazenda; 03 títulos, no total de R\$ 38.046,13, foram sustados judicialmente e ainda não houve decisão; 35 títulos, no total de R\$354.902,88, foram devolvidos por irregularidade; 383, que totalizam uma dívida de R\$2.040.951,48, foram protestados e não cancelados até a presente data; e 04 títulos foram retirados pelo credor, que totalizam R\$7.485.887,80.

Braço do Norte/SC, 03 de outubro de 2016.

Em Test^o _____ da Verdade

KÁTHIA KUERTEN COSTA
Tabeliã Substituta

Emolumentos:

Certidão.....:R\$	9,00
Selo Fiscal.....:R\$	1,70
Total.....:R\$	10,70

Avenida Felipe Schmidt, nº 1673 - Centro - Braço do Norte/SC - Fone/Fax: (48) 36582130 36588160 96088890 - e-mail:





ANEXO B – Certidão (Verso)



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TABELIONATO DE NOTAS E PROTESTOS
Município e Comarca de Braço do Norte/SC
CPF 523.059.459-49

MARIA GORETI KUERTEN COSTA
TABELIÁ DE NOTAS E PROTESTOS

CERTIDÃO

Poder Judiciário
Estado de Santa Catarina
Selo Digital de Fiscalização
Selo normal
EKY75095-ZFA5
Confira os dados do ato em:
selo.tjsc.jus.br

Emolumentos:

Certidão.....:R\$	9,00
Selo Fiscal.....:R\$	1,70
Total.....:R\$	10,70

Avenida Felipe Schmidt, nº 1673 - Centro - Braço do Norte/SC - Fone/Fax: (48) 36582130 36588160 96088890 - e-mail:

