

O PROTESTO DE TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL COMO MECANISMO EFICAZ PARA EXECUÇÃO DE CRÉDITO DECORRENTE DE MULTA APLICADA POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL

Considerações diante do Tema 642 do STF



Maria Cecília Borges

Mestre em Direito Administrativo pela UFMG. Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Professora de Direito na Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo/TCE-MG.

Tainá Campos Rabelo

Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Servidora pública no Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.

1 INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal (STF) fixou uma tese no Tema 642 da Repercussão Geral no sentido de que o “município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por tribunal de contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal”. No entanto, ainda existem algumas lacunas sobre a matéria, uma vez que não diz claramente se, para o município ser competente para executar o crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual, pressupõe-se a responsabilização do agente público municipal mediante decisão condenatória.

Ademais, também há obscuridade quanto a qual natureza de penalidade pecuniária o julgado alcança. Isso porque não ficou claro se abarca todo e qualquer dano – inclusive sem ser monetário – ou somente as hipóteses de dano ao erário.

Definida a legitimidade do ente político lesado para execução do crédito decorrente de multa aplicada por tribunal de contas a agente público municipal, surge o obstáculo de como efetivar tal execução frente às barganhas políticas tradicionalmente presentes nos municípios e à morosidade do Poder Judiciário. Diante disso, analisa-se o protesto extrajudicial como mecanismo eficaz para a execução desse crédito, enquanto serventia extrajudicial que integra o sistema brasileiro de justiça multiportas.

Todavia, conforme será apontado, ainda é necessário verificar a atuação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas estadual para fins de efetivação da execução do crédito em análise.

2 TEMA 642 DA REPERCUSSÃO GERAL: A LEGITIMIDADE DO MUNICÍPIO PARA EXECUTAR CRÉDITO DECORRENTE DE MULTA APLICADA POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL EM CASO DE DANO AO ERÁRIO

De acordo com a Constituição da República de 1988, o Tribunal de Contas é competente para determinar imputação de débito e aplicação de multa, inclusive a multa proporcional ao dano ao erário (art. 71, inciso VIII, c/c §3º, CRFB/88).

As decisões que fixam essas sanções pecuniárias têm eficácia de título executivo extrajudicial (art. 71, §3º, CRFB/88). A execução é civil, devendo seguir as regras do CPC/15, e não fiscal (Lei nº 6.830/80), uma vez que se executa o próprio acórdão do Tribunal de Contas, e não uma certidão de dívida ativa (CDA).¹ Todavia, essas decisões não podem ser executadas pelas próprias cortes de contas, seja em nome próprio seja por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, conforme já decidido pelo STF.²

Dessa forma, surgiu na jurisprudência a dúvida acerca de quem detém a legitimidade para executá-las, se o ente que mantém o Tribunal de Contas (por exemplo, União ou estados) ou se o ente da federação lesado. Com isso, o STF decidiu, sob a sistemática da repercussão geral, sobre a questão de quem então teria legitimidade para propor essa execução, especialmente no caso de execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal.

Assim, em recente julgado, por meio do RE 1003433-RJ (Tema 642 de Repercussão Geral),³ de relatoria do ministro Marco Aurélio, fixou-se tese no sentido de que o “município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por tribunal de contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal”.

Dessa forma, a primeira premissa que se extrai do tema e do acórdão é a de que, para que o município – ente político lesado – tenha legitimidade para executar crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual, pressupõe-se a responsabilização prévia do agente público municipal por meio de uma decisão condenatória que transitou em julgado e que, portanto, tenha eficácia de título executivo extrajudicial (art. 71, §3º, CRFB/88).

No entanto, ainda há obscuridade quanto a qual natureza de sanção pecuniária o julgado alcança. Isso porque, embora verificando a tese com base no caso concreto dos autos, que seria de aplicação de multa-coerção, seja possível concluir pelo seu alcance independente da natureza da multa, a parte final de sua redação traz uma ressalva: “em razão de danos causados ao erário municipal”.

Com isso, surge uma lacuna: *para que o município seja competente para executar o crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, basta a ocorrência de dano genérico e fixação de multa de qualquer natureza ou é necessário que seja configurado um dano monetário e, portanto, ao erário municipal?*

1 STJ. REsp n. 1.390.993/RJ, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 10/9/2013, DJe de 17/9/2013 (Informativo 530).

2 RE 223037, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 02/05/2002, DJ 02-08-2002 PP-00061 EMENT VOL-02076-06 PP-01061.

3 RE 1003433, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-203 DIVULG 11-10-2021 PUBLIC 13-10-2021.

Essa dúvida é pertinente na medida em que, quando analisadas as espécies de multas passíveis de serem aplicadas no âmbito do controle externo, nem todas estão atreladas à ocorrência de um dano monetário e, com isso, à determinação de ressarcimento ao erário.

Em resumo, podem-se identificar três espécies de multas: (i) *multa-coerção*, que visa conferir eficácia à atuação das cortes de contas e obrigar os agentes públicos ao cumprimento de obrigações públicas impostas por lei; (ii) *multa-sanção*, que se dirige à punição dos infratores, nas hipóteses de julgamento de contas irregulares, com ou sem determinação de ressarcimento ao erário; e (iii) *multa-ressarcitória*, que é acessória da imputação de débito decorrente de dano, isto é, uma multa proporcional ao dano causado ao erário.

Assim, caso abranja um dano genérico, que é aquele sem caráter monetário, decorrente de inobservância de normas financeiras, contábeis e orçamentárias, ou como consequência direta da violação de deveres de colaboração que os agentes fiscalizados devem guardar em relação ao órgão de controle, poder-se-ia inferir que o julgado alcança todas as espécies de multas.

Imagina-se um caso em que um prefeito municipal despense em uma obra exatamente o valor inicialmente planejado e previsto na lei orçamentária, todavia, não juntou os devidos comprovantes. Nesse caso, não há que se falar em dano ao erário municipal, uma vez que não houve lesão aos cofres municipais, mas sim um dano genérico, que enseja aplicação de multa-sanção, uma vez que, ao não realizar a devida prestação de contas dos gastos, não observou norma financeira, contábil e orçamentária.

Em análise ao julgado em comento, conforme pontuado pelo ministro Gilmar Mendes, o objeto de discussão do RE 1003433-RJ consiste em um título executivo formado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, que, na verdade, se enquadra como *multa-coerção*, uma vez que aplicada em razão da ausência de envio dos dados mensais do Fundo Municipal de Saúde de Cordeiro ao Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis) do TCE-RJ.

A multa imposta no caso decorreu de inobservância de determinação da Corte de Contas e, portanto, do interesse exclusivo da atividade fiscalizatória, não tendo decorrido de dano ao erário sofrido pela municipalidade a ser ressarcido. Em um primeiro momento, portanto, poder-se-ia inferir que, para a corte, o ente federativo prejudicado possui legitimidade para executar o acórdão do Tribunal de Contas, seja ele de imputação de débito ou de multa de qualquer natureza. Todavia, é necessária muita cautela na interpretação do julgado, pois se deve levar em consideração a ressalva contida na tese: “em razão de danos causados ao erário municipal” e o entendimento exarado no inteiro teor do acórdão.

De fato, os argumentos levantados no acórdão – e que foram votos vencedores – não levaram em consideração as distintas naturezas das multas aplicadas pelos tribunais de contas, o que pode ensejar certa insegurança jurídica em sua interpretação. No entanto, a partir de um exame conforme as singularidades de cada espécie de multa, é possível extrair a interpretação mais condizente com a formulação da tese.

A multa-coerção e a multa-sanção são utilizadas para, indiretamente, financiar a própria função de controle, na medida em que aprimoram e garantem a autoridade das atividades finalísticas de controle externo, bem como guardam autonomia em relação ao dever de recomposição do erário.⁴ Por essa razão,

4 Como mencionado pelo ministro Gilmar Mendes em seu voto-vista no RE 1003433-RJ, são sanções cujos propósitos são de contraestímulo para a prática de futuras inobservâncias das normas ou de ferramenta para reafirmação da autoridade das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas.

são multas cujo ente político a que o Tribunal de Contas integra tem legitimidade para executar, uma vez que são aplicadas em detrimento da inobservância das regras de gestão pública e cuja dosimetria independe de qualquer consideração acerca de eventual dano causado ao erário (são atreladas a um dano genérico, sem necessariamente resultar em dano monetário ao município). Assim, são frutos do interesse direto dos tribunais de contas na imposição e cobrança de sanções patrimoniais dedicadas a reafirmar a vigência, a validade e a eficácia das regras de Direito Financeiro.

Em contrapartida, no entanto, a multa-ressarcitória, que consiste na multa proporcional ao dano causado ao erário, compreende pena acessória que deve seguir a sorte do principal, ou seja, da imputação de débito (dever de recomposição ao erário), no mesmo sentido dos argumentos trazidos pelo ministro Alexandre de Moraes, que inaugurou a divergência no julgado supracitado. Isso porque se trata de uma multa que decorre diretamente do dano causado aos cofres públicos, possuindo função retributiva aos abusos e desvios praticados em face do erário.

Com isso, somente quando a multa é proporcional ao dano causado ao erário municipal, contra agente público municipal, é que a legitimidade para a execução do crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual será do município prejudicado, uma vez que consiste em penalidade acessória que segue a sorte da principal (imputação de débito/dever de ressarcimento ao erário). Por essa razão, é possível extrair que a tese se aplica somente aos casos de dano monetário (dano ao erário), já que somente nesse caso a municipalidade terá o interesse direto em sua recomposição.

3 O PROTESTO EXTRAJUDICIAL COMO MECANISMO EFICAZ PARA EXECUÇÃO DE CRÉDITO DECORRENTE DE MULTA APLICADA POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL

Entre as competências constitucionais dos tribunais de contas, destaca-se a atribuição do julgamento de contas (art. 71, II e VIII, CRFB/88), que pode resultar em prolação de decisões pela irregularidade das contas, com conseqüente imputação de débito e/ou cominação de multa aos responsáveis pela aplicação de recursos públicos ou por eventual dano ao erário.

Essas decisões condenatórias, conforme dispõe o § 3º do art. 71 da CRFB/88, têm eficácia de título executivo extrajudicial. Assim, caso o responsável não recolha espontaneamente a dívida perante o próprio Tribunal de Contas, poderá o credor (ente político que o Tribunal de Contas integra ou ente político lesado) ajuizar competente ação de execução judicial.

Observa-se como caminho tradicional o Poder Judiciário, que, em decorrência do princípio da inércia processual ou de jurisdição, não inicia uma lide ou demanda em nome do sujeito de Direito. Nos termos do art. 2º do CPC, o processo se inicia quando a parte ou interessado a requerer e se desenvolve por impulso oficial. Com isso, para a execução do título e o recebimento efetivo do montante fixado, é indispensável a iniciativa do legitimado.

Conforme analisado, tem-se uma hipótese em que o crédito decorrente de multa aplicada pelo Tribunal de Contas a agente público municipal é executado pelo próprio município lesado, qual seja, a multa-ressarcitória (multa proporcional ao dano ao erário). Todavia, definindo que a municipalidade é competente para execução nesse caso, cujo dano é mais grave porque acarreta lesão aos cofres municipais, um problema pode ser suscitado: *como tornar efetiva a execução desse crédito frente às barganhas políticas tradicionalmente presentes nos municípios? Isto é, como incentivar – ou impor – ao legitimado que tome a iniciativa de ajuizar respectiva ação de execução?*

Essa dúvida é relevante uma vez que no contexto brasileiro é perceptível uma confluência forte entre a administração do Estado e o abuso da influência política, o que pode maximizar os níveis de corrupção e de baixa eficiência.

Trazendo a análise para os governos municipais, é nítida a existência de práticas patrimoniais,⁵ em que se utiliza das instituições públicas como moeda de troca por apoio político, para atender a clientelas específicas (clientelismo), para benefício familiar (nepotismo), entre outras hipóteses. Assim, sendo o governo municipal brasileiro marcado pelo forte comando diretivo do prefeito, verifica-se uma forte tradição dessas práticas e a lealdade com o prefeito pactuada como relação de confiança.

Diante dessa interface político-administrativa, é comum a realização de acordos e barganhas políticas entre o Executivo e os demais poderes, visando a maior ‘liberdade’ para executar suas políticas e preservar seu *status* político.

Em decorrência disso, é nítido o risco de se ensejar uma baixa efetividade na busca pela recomposição do erário e pela multa proporcional ao dano, uma vez que a execução do crédito em análise, decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual, pode ser prejudicada ou retardada por ‘esforço político’. Isto é, por mero interesse político e jogo de poder, é possível que o responsável consiga, por meio de barganha política, retardar ou evitar a iniciativa do município para ajuizamento de ação de execução.

Ademais, ainda que se execute o crédito em análise, soma-se o fato de que o Poder Judiciário tem apresentado dificuldades em atender aos anseios do jurisdicionado na busca por uma tutela efetiva e em um tempo razoável. Por essa razão, surge a necessidade de buscar um mecanismo eficaz que garanta a efetividade desse procedimento, de modo que o município não fique inerte frente às situações de barganhas políticas e, ainda, consiga uma resposta de forma célere.

Para isso, importa mencionar o sistema de múltiplas portas, apresentado inicialmente na Universidade de Harvard,⁶ que, resumidamente, visou introduzir no Poder Judiciário norte-americano a oferta de várias opções para a resolução das disputas. Assim, como alternativa viável de enfrentamento da crise de efetividade que abala a entrega da tutela jurisdicional, seria necessário identificar o método mais adequado de solução daquele conflito.

No tocante ao tema, importa destacar as serventias extrajudiciais, que, nos termos do art. 236 da Constituição da República de 1988, são necessárias ao sistema de justiça, uma vez que desempenham atividades típicas do Poder Judiciário, contribuindo para a evolução do fenômeno da desjudicialização e para a consolidação da Justiça multiportas brasileira. Inclusive, o Fórum Permanente de Processualistas Cíveis aprovou em março de 2022 o Enunciado 707, que prevê que as serventias extrajudiciais integram o sistema brasileiro de justiça multiportas.

Entre as serventias extrajudiciais, destaca-se, aqui, o protesto de título executivo extrajudicial. De acordo com o art. 1º da Lei n.º 9.492/97 (Lei dos Protestos), o protesto consiste no “ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em título e outros documentos

5 DE ARAÚJO, P. G.; PEREIRA, J. R. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 5, p. 1179-1199, 2012.

6 SANDER, Frank E. A. Varieties of dispute processing. In: LEVIN, L. A.; RUSSEL, W. R. (Ed.). *The pound conference: perspectives on justice in the future*. Saint Paul: West Publishing Co., 1979.

de dívidas”⁷. De acordo com a doutrina,⁸ é possível identificar como função primeira ou precípua do protesto a comprovação da inadimplência de obrigações constantes de títulos e documentos de dívidas, na medida em que serve como meio de prova. Ademais, também tem como função secundária o combate à inadimplência mediante a coerção do devedor contumaz, contribuindo de forma essencial para o progresso do mercado de crédito.

O protesto se destaca entre as hipóteses de desjudicialização para o presente caso, uma vez que, apesar de ser um ato formal que deve ser realizado nos termos predeterminados na Lei de Protestos⁹, se caracteriza como um ato extrajudicial, realizado independentemente de autorização judicial. Em que pese o protesto extrajudicial fosse usado inicialmente em âmbito cambial, o art. 1º da Lei 9.492/1997 inseriu os documentos de dívidas como objeto do protesto, ampliando de forma significativa a aplicação do instituto.¹⁰

Entre os documentos passíveis de protesto, enquadram-se os títulos executivos judiciais e extrajudiciais. Portanto, é possível concluir pela possibilidade de protesto das decisões condenatórias dos tribunais de contas estaduais que atribuem débito e/ou multa, uma vez que consistem em títulos executivos extrajudiciais, como exaustivamente apontado. Entre suas vantagens, nota-se uma celeridade do procedimento, uma vez que será registrado em três dias úteis contados da protocolização do título ou documento de dívida, nos termos do art. 12 da Lei nº 9.492/1997. Além disso, trata-se de um meio prático para recuperação de crédito, tendo em vista a possibilidade de tramitação totalmente eletrônica, nos termos autorizados pelo parágrafo único do art. 193 do CPC.

Inclusive, no estado de Minas Gerais, visando instrumentalizar e tornar mais célere o protesto extrajudicial de decisão judicial condenatória transitada em julgado, que represente obrigação pecuniária líquida, certa e exigível, foi publicado o Provimento Conjunto nº 108. Esse provimento visa inovar o Judiciário mediante a utilização do Sistema PJe por parte dos Tabelionatos de Protesto (ProtestoJud - Protesto extrajudicial de decisões judiciais via PJe), de modo a potencializar a instrumentalidade e celeridade do procedimento.

Basicamente, uma vez transcorrido o prazo para pagamento voluntário do crédito designado em decisão judicial, independentemente de intimação, o credor poderá requerer que a decisão seja levada a protesto, apresentando, nos autos eletrônicos, “Formulário de Requerimento de Protesto (constante no anexo do Provimento)” devidamente preenchido e planilha de cálculo atualizado do crédito.

Não obstante, observa-se que o protesto tem o legítimo efeito de gerar o abalo no crédito do devedor, sendo este um dos principais fatores que levam a altos índices de satisfação da obrigação, porque a restrição do crédito pode levar o devedor a abandonar sua conduta protelatória para pagar a dívida. Esse efeito surge em decorrência da publicidade do protesto junto às entidades de proteção ao crédito.¹¹ Portanto, o protesto seria um meio eficaz de execução de crédito decorrente de multa aplicada pelo Tribunal de Contas estadual a partir de um título executivo extrajudicial, qual seja, o acórdão do Tribunal, frente à morosidade do Judiciário. Isto é, constitui uma alternativa legítima, célere, segura e eficaz para o resgate dos créditos, capaz de resultar na redução das ações judiciais e consequente desafogo do Poder Judiciário.

Assim, consiste em um mecanismo para consecução do melhor resultado possível e o máximo proveito com o mínimo de recursos humanos e financeiros, atendendo ao princípio constitucional básico da

7 BUENO, Sérgio Luiz José. *O Protesto de Título e Outros Documentos de Dívidas: Aspectos Práticos*. 1ª ed. Porto Alegre: Editora Sergio Antônio Fabris, 2011, p.19-20.

8 LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: Teoria e Prática*. 3ª ed. São Paulo: Editora Método, 2012, p. 660.

9 BUENO, Sérgio Luiz José. *O Protesto de Título e Outros Documentos de Dívidas: Aspectos Práticos*. 1ª ed. Porto Alegre: Editora Sergio Antônio Fabris, 2011, p. 20-21.

10 LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: Teoria e Prática*. 3ª ed. São Paulo: Editora Método, 2012, p. 660-662.

11 BUENO, Sérgio Luiz José. *Tabelionato de protesto*. Coordenação Christiano Cassettari. São Paulo: Saraiva, 2013. (Coleção cartórios). p. 61.

administração pública de eficiência. Todavia, ainda é necessário ao credor requerer que a decisão seja levada a protesto. Portanto, o risco de inércia da municipalidade ainda persiste.

Por essa razão, é importante que o Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas estadual se utilize de mecanismos de imposição do protesto extrajudicial, no caso de não cumprimento voluntário da obrigação pelo agente municipal e/ou no caso de inércia da própria municipalidade ao buscar a execução do crédito decorrente de multa aplicada por decisão condenatória. Inclusive, basta o encaminhamento do documento para a serventia extrajudicial de protesto, já que vigora a inversão do pagamento de custas cartorárias, sendo essas a cargo do devedor, sendo despiendo seu adiantamento.

Para isso, seria importante que as unidades técnicas do Tribunal de Contas incluíssem os dados dos processos em uma matriz de risco, de forma a subsidiar futuras ações de fiscalização e a fim de verificar, após transcorrido o prazo para cumprimento voluntário da obrigação, se o responsável ainda se encontra inadimplente e/ou se houve a execução ou não do título por meio do protesto extrajudicial, para fins de efetivação do princípio constitucional da eficiência.

Verifica-se essa competência de fiscalização, na medida em que o Ministério Público de Contas, que atua junto ao Tribunal de Contas do Estado, fortalece o controle social da gestão pública, sendo um órgão que acompanha a regularidade do exercício do próprio Tribunal de Contas, bem como defende a ordem jurídica, mediante a adoção de fiscalização da administração e dos cofres públicos. Por essa razão, inclusive, é obrigatória a sua participação nos processos de prestação de contas dos agentes públicos, tendo o dever de buscar a recomposição dos recursos públicos desfalcados.

4 CONCLUSÃO

A tese fixada no Tema 642 de Repercussão Geral, pelo STF, deixa em aberto algumas lacunas sobre a matéria, como: (i) se é pressuposto para execução do crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas a responsabilização do agente público municipal mediante decisão condenatória; e (ii) se abarca todo e qualquer dano – inclusive sem ser monetário – ou somente as hipóteses de dano ao erário.

A primeira conclusão que pode ser extraída é a de que, para que o município tenha legitimidade para executar o crédito, é necessária prévia responsabilização do agente público municipal por meio de uma decisão condenatória que transitou em julgado e que, portanto, tenha eficácia de título executivo extrajudicial (art. 71, §3º, CRFB/88).

A segunda conclusão, levando em consideração as singularidades, natureza jurídica e propriedades distintivas da matéria jurídica que envolve a competência para execução de multas aplicadas pelos tribunais de contas, é a de que a tese se aplica somente aos casos de dano monetário (dano ao erário), já que somente nesse caso a municipalidade terá o interesse direto em seu ressarcimento. Isso porque, ao ente municipal lesado, é atribuída a legitimidade para execução de acórdão do Tribunal de Contas estadual quando, identificando prejuízo aos cofres públicos municipais, há condenação do agente público municipal a recompor o dano suportado pelo erário (imputação de débito).

No mesmo sentido, a decisão que fixa multa-ressarcitória também deve ser executada pelo ente prejudicado, uma vez que consiste em multa de natureza acessória, isto é, multa proporcional ao dano causado, devendo, portanto, acompanhar o principal, que é a imputação de débito acerca do dano ao erário a ser ressarcido.

Definindo em qual situação a municipalidade será competente, surgem alguns obstáculos de como efetivar a execução do crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas a agente público municipal. Isso se dá pelo fato de a execução ser por meio de ação judicial e, em decorrência do princípio da inércia da jurisdição, depender de requerimento da parte para posterior impulso oficial.

Destarte, entre tais dificuldades, mencionam-se as tradicionais práticas de barganhas políticas, em decorrência da existência de uma forte tradição de práticas patrimoniais e a 'lealdade' com o prefeito pactuada como relação de confiança. Assim, por uma questão de interesse político, é possível que o responsável consiga, por meio de barganha política, retardar ou evitar a iniciativa do município para ajuizamento de ação de execução.

Ademais, outra dificuldade é a morosidade do Poder Judiciário, uma vez que este não consegue atender aos anseios do jurisdicionado na busca por uma tutela efetiva e em um tempo razoável. Diante disso, menciona-se o protesto extrajudicial como mecanismo eficaz para a execução desse crédito, enquanto serventia extrajudicial que integra o sistema brasileiro de justiça multiportas. Isso porque consiste em uma alternativa legítima, célere, segura e eficaz para o resgate dos créditos, capaz de resultar na redução das ações judiciais e consequente desafogo do Poder Judiciário, atendendo ao princípio constitucional básico da administração pública de eficiência.

Contudo, por ainda depender da iniciativa do credor para que a decisão seja levada a protesto, o risco de inércia da municipalidade ainda persiste. Logo, torna-se relevante o papel do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas estadual para fins de estabelecer mecanismos de imposição do protesto extrajudicial, no caso de não cumprimento voluntário da obrigação pelo agente municipal e/ou no caso de inércia da própria municipalidade ao buscar a execução do crédito.

Para esse fim, seria importante que as unidades técnicas do Tribunal de Contas incluíssem os dados dos processos em uma matriz de risco, de forma a subsidiar futuras ações de fiscalização do cumprimento da respectiva obrigação pecuniária.