

# RELEVÂNCIA DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL NA EXECUÇÃO DE TÍTULOS EXECUTIVOS EXTRAJUDICIAIS EMANADOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS



## **Maria Cecília Borges**

Mestre em Direito Administrativo pela UFMG.  
Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.  
Professora da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo.

## **Natália Pinheiro D’Dalarpônio Ferreira Pinto**

Graduanda em Direito na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).  
Estagiária no Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.

## **INTRODUÇÃO**

À luz do art. 1º da Lei n. 9.492/1997, o protesto é definido como “ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em título e outros documentos de dívidas”. Assim, em que pese seu surgimento atrelado ao âmbito cambial, nota-se a extensão do instituto aos documentos de dívidas, sejam judiciais ou extrajudiciais.<sup>1</sup>

Além disso, esse ato é dotado tanto de segurança jurídica, pelo formalismo, presente na predeterminação procedimental exposta em lei, quanto de oficialidade, haja vista ser um serviço público. Essa predefinição legal reside na sequência procedimental de atos lógicos, por meio dos quais o título ou documento é protocolado, o devedor é intimado a quitar o débito, em um prazo de três dias úteis e, em caso contrário, ocorre a lavratura do protesto pelo tabelião de protesto.

Ademais, a função probatória, remetente à sua origem pela ausência de aceite em letras de câmbio, persiste, sendo o protesto instrumento de prova frente ao descumprimento da obrigação exarada em um documento de dívida.

Com isso, ressalta-se a integração desse instituto à perspectiva constitucional da função social do direito, haja vista a viabilização da satisfação do crédito, que, por sua vez, fortalece, nas relações privadas, a confiabilidade na recuperação do crédito, incrementando, assim, a circulação de riqueza e o acesso à justiça.<sup>2</sup>

Outrossim, como exemplificação de seu uso atrelado a agentes públicos, tem-se a temática da execução de títulos executivos emanados dos tribunais de contas. Nesse tocante, aponta-se que, conforme o § 3º do

1 BUENO, Sérgio Luiz. O protesto de títulos e outros documentos de dívida: aspectos práticos. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, p. 231, 2011.

2 SCHEID, Cintia Maria. Função social do direito, acesso à Justiça e protesto de títulos e documentos de dívida. Revista CNJ, Brasília, v. 5, n. 2, p. 41-53, dezembro, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/225>. Acesso em: 09 de maio de 2023.

art. 71 da Constituição da República de 1988, as decisões condenatórias advindas do referido órgão têm eficácia de título executivo, podendo, portanto, se sujeitar ao ato em tela.

Com isso, no que diz respeito aos títulos citados, cabe a lavratura do protesto em situações de inadimplência do responsável referente à ausência de pagamento voluntário de valores devidos à administração pública.

Assim, afirma-se, também, que o município prejudicado pela inadimplência, seja à luz do exposto no Tema 642 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) seja quanto a seus créditos existentes antes mesmo da exposição desse entendimento do STF, pode se valer do protesto a fim de efetivar o recebimento de seus créditos.

Diante disso, conforme será exposto, o protesto é um importante mecanismo extrajudicial para viabilizar a resolução mais efetiva e célere de conflitos creditícios.

## **RELEVÂNCIA DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL NA EXECUÇÃO DE TÍTULOS EXECUTIVOS EXTRAJUDICIAIS EMANADOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: UMA ANÁLISE DE EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE PARA O PODER PÚBLICO**

A morosidade histórica do Poder Judiciário brasileiro pode ser vista como o resultado – entre outros fatores cuja discussão não cabe no escopo do presente artigo – do volume exacerbado de ações ajuizadas e de seus longos prazos de resolução, tendo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apontado, em 2022, as execuções fiscais como principal fator dessa lentidão.

De acordo com o relatório analítico “Justiça em Números 2022”, do CNJ, os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 35% do total de casos pendentes e 65% das execuções pendentes no Poder Judiciário, atingindo, assim, uma taxa de congestionamento de 90%. Além disso, esse cenário é posto como mais alarmante no âmbito da Justiça estadual, vez que o índice de concentração desses processos alcança 86%.<sup>3</sup>

Diante disso, nota-se a importância da desjudicialização, na medida em que a reorganização do sistema de justiça, com a retirada de números consideráveis de processos de execução da alçada do Judiciário, é capaz, segundo a pesquisa referida acima, de minimizar a taxa de congestionamento do sistema.

Nesse viés, o protesto é visto como via extrajudicial estratégica, haja vista a possibilidade e o interesse dos credores em satisfazer seu direito de crédito de uma maneira mais célere, lícita e com segurança jurídica.

Ademais, esse instituto vem sendo valorizado em razão de possuir eficácia superior à execução judicial, que por sua vez é acompanhada da aplicação de sanções ao devedor e da repetição de diversas etapas e providências já realizadas pela administração fazendária, pelo conselho de fiscalização profissional ou pelos tribunais de contas ou ministérios públicos de contas<sup>4</sup>, resultando em um maior período entre o ajuizamento da ação e o recebimento dos valores pelo credor. Enquanto isso, o protesto é descrito, pelo CNJ e pela Corregedoria-Geral da Justiça do TJSP, como uma via

3 Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2022. Conselho Nacional de Justiça, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 09 de maio de 2023.

4 No Estado de Minas Gerais, a Lei Complementar estadual n. 102/2008, art. 32, incisos III e IV, dispõe que compete ao Ministério Público de Contas, em sua missão de guarda da Lei e fiscal de sua execução, “promover perante a Advocacia-Geral do Estado ou, conforme o caso, perante as procuradorias dos Municípios, as medidas necessárias à execução das decisões do Tribunal, remetendo-lhes a documentação e as instruções necessárias” [inciso III], bem como “acompanhar a execução das decisões do Tribunal a que se refere o inciso III” [inciso IV].

que otimiza a cobrança, agiliza o pagamento e reduz o montante e o volume das demandas executórias ajuizadas.<sup>5</sup>

Essa maior eficiência existe em função de, principalmente, dois efeitos: moratório e de abalo no crédito do devedor. Ambos os efeitos são dotados de publicidade, sendo o primeiro concretizado pela constituição do devedor em mora, de acordo com o art. 397 da Lei n. 10.406/2002 (Código Civil), e o segundo, com a produção de efeitos negativos na seara civil e negocial do devedor.<sup>6</sup>

Dessa maneira, o protesto, além de produzir prova hígida do inadimplemento, provoca abalo na capacidade creditícia do devedor, à medida que gera restrições bancárias e alterações em sua capacidade de concessão de crédito.

Aqui, percebe-se grande vantagem desse instituto frente à execução judicial uma vez que a emissão de certidões de verificação do estado de inadimplência do devedor é possível logo após o registro do protesto, já podendo gerar privações financeiras, enquanto na via judicial, os devedores, costumeiramente e cientes da morosidade do sistema, ocultam seu patrimônio a fim de se esquivarem da execução.

De fato, nota-se, por meio dos dados emitidos pelo CNJ, em 2022, que processos de execução fiscal baixados no Judiciário possuem tempo médio de tramitação de 6 anos e 11 meses, duração exorbitantemente superior a do protesto, o que corrobora a ineficácia da cobrança por essa via.<sup>7</sup>

Assim, pode-se constatar que a emissão, no protesto, de certidões às entidades de proteção de crédito possui relação direta com a solvência mais ágil da dívida, haja vista a disponibilidade pública dessas informações negativas ser capaz de prejudicar a esfera negocial e as operações de crédito dos devedores.

Ademais, a aludida celeridade do procedimento de levar um título a protesto, advinda do reduzido prazo para pagamento da dívida antes da lavratura de seu registro, é acompanhada de economicidade. Isso se deve ao fato de o protesto ser *gratuito* para o credor e possuir baixos custos de manutenção, haja vista ser realizado pela via digital. Ademais, não há antecipação de custas cartorárias pelo credor, o que facilita sobremaneira e amplia seu acesso aos cidadãos e, notadamente, à administração pública credora.

Além disso, esse meio extrajudicial de resolução de demandas creditícias não demanda, obrigatoriamente, a atuação de profissionais especializados de direito para seu encaminhamento, podendo ser solicitado pelo próprio credor, ficando sujeito, apenas, à análise da qualificação formal do título pelo tabelião.

À luz disso, tem-se que a eficiência do protesto é multifacetária, estando presente desde sua *celeridade*, que inibe a manutenção da inadimplência dos devedores, até sua *economicidade*, uma vez que não exige esforços e dispêndio de recursos públicos para sua utilização.

Nesse sentido, a adoção desse instituto representa potencialidade de ganhos significativos ao Poder Público e ao interesse público, vez que não se limita à esfera econômica. O benefício monetário é cristalino e se expressa na possibilidade de arrecadação real e eficaz dos valores devidos à administração pública, não trazendo consigo nenhum custo ao credor.

5 Corregedoria Geral da Justiça - TJSP. Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, São Paulo, 4ª edição atualizada, 2017. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2023.

6 AGUIAR, Samara Fernandes da Cruz. Da cobrança extrajudicial de créditos tributários: o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa como providência alternativa. Biblioteca Digital do TJMG, 138ª edição, janeiro, 2019. Disponível em: [https://bd.tjmg.jus.br/jspui/handle/tjmg/9659?mode=simple&submit\\_simple=Mostrar+o+registro+em+formato+simples](https://bd.tjmg.jus.br/jspui/handle/tjmg/9659?mode=simple&submit_simple=Mostrar+o+registro+em+formato+simples). Acesso em: 08 de maio de 2023.

7 Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2022. Conselho Nacional de Justiça, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 09 de maio de 2023.

Por outro lado, em conjunto com a possibilidade de diminuição da morosidade, o protesto contribui para minimização do sentimento de impunidade e para o desincentivo à improbidade administrativa e, conseqüentemente, à prática de corrupção, quando for esse o caso. Esse impacto é possível à medida que há mitigação da comodidade dos devedores, pela celeridade, publicidade e abalo no crédito em praça provocado por esse instituto, resultando na indução lícita da solvência dos valores devidos.

Isso posto, cabe ressaltar a aplicação do instituto do protesto à cobrança de títulos executivos extrajudiciais emanados dos tribunais de contas.

De acordo com os ensinamentos de Carlos Londe, para que decisões judiciais e administrativas possam se sujeitar ao protesto, é fundamental que elas sejam precedidas do respeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório.<sup>8</sup> Assim, por meio de uma leitura do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, bem como da Lei Orgânica e respectivo Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais<sup>9</sup>, é possível identificar, em variadas fases processuais, a existência de diversos mecanismos eficazes de defesa, fazendo com que as decisões emanadas desse órgão sejam dotadas do requisito exposto pelo aludido autor.

Além disso, conforme já elucidado anteriormente, as imputações de débito e aplicação de multas, pelos tribunais de contas, possuem caráter de título executivo, enquadrando-se na definição do art. 1º da Lei n. 9.492/1997.

Por fim, frisa-se, segundo tanto o art. 1º quanto seu parágrafo único da Lei n. 9.492/1997, que a inscrição ou não dos títulos, emanados dos tribunais de contas, nas Certidões de Dívida Ativa (CDA) não é elemento hábil a desabilitar a possibilidade de protestar tais documentos.

Ante o exposto, retoma-se a importância da temática da desjudicialização, uma vez que o protesto, como representante de uma alternativa extrajudicial ao modo formal de execução de títulos extrajudiciais oriundos dos tribunais de contas, é capaz de minimizar o congestionamento judicial, retirando da responsabilidade do Poder Judiciário um volume expressivo de demandas e sendo associado a uma maior efetividade de arrecadação.

Aqui, cabe ressaltar que essa possibilidade de otimização de arrecadação vai em consonância com o interesse público, tendo em vista a redução da morosidade judiciária e, principalmente, a satisfação da coletividade na efetiva recuperação de créditos, advindos de débitos imputados e das multas aplicadas, em prol da administração pública.

Por conseguinte, a relevância do protesto extrajudicial na execução de títulos executivos extrajudiciais emanados dos tribunais de contas é notória, haja vista sua eficácia superior frente à execução judicial, a relevante economicidade aos cofres públicos e a inibição de atos de improbidade administrativa e de corrupção.

Com isso, afirma-se que a perpetuação dessa prática para a resolução de conflitos creditícios é tema relevante para proteção do patrimônio público, bem como de seus valores a receber, sendo essencial analisar as conseqüências atreladas a sua não utilização deliberada.

8 LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. O Protesto Extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa Prévio à Execução Fiscal. 2ª Edição, Juspodivm, 2018.

9 Lei Complementar estadual n. 102/2008 e Resolução TCEMG n. 12/2008, respectivamente.

## CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS PELA NÃO UTILIZAÇÃO DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL

No cenário da administração pública, advogados públicos e procuradores municipais desempenham a função de defesa e promoção dos interesses públicos, por meio da representação judicial e extrajudicial de Estados e Municípios, respectivamente.

Diante disso, no tocante à execução de crédito decorrente de decisões do tribunal de contas, cabe aos advogados e procuradores públicos a representação dos interesses de crédito dos entes federativos a eles correlacionados.

Nesse sentido, é fundamental que a atuação dos representantes do município seja dotada de ética, moral e comprometimento com os interesses públicos, perpetuando, portanto, condutas em prol da adoção do procedimento mais adequado ao recebimento efetivo e célere do crédito.

Nesse prisma, ressalta-se a figura do protesto, vez que, conforme já explicitado, consiste em uma ferramenta eficaz, mais célere e econômica para efetivar tais cobranças, de acordo com os dados acima apresentados.

Assim, cabe a discussão acerca das consequências jurídicas de sua não utilização, bem como se a omissão na adoção dessa conduta, por esses representantes, configuraria ilícitos, até mesmo criminais, contra a administração pública.

Nesse contexto, entende-se como ilícito contra a administração pública a prática de atos que prejudiquem o interesse público, bem como aqueles que afetem, negativamente, as entidades que constituem o Estado. Portanto, aqui, destaca-se a possível configuração do ilícito de prevaricação, descrita no art. 319 do Código Penal, como a ação de “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal”.

Assim, na temática da adoção do protesto, sua economicidade, celeridade e eficácia superiores à execução judicial constituem argumentos sólidos em prol de sua utilização em larga escala. Além disso, sua aplicação não resulta em ônus para o poder público. De fato, o que se nota é a otimização das arrecadações e incremento na receita pública e, conseqüentemente, da eficiência dos títulos executivos emitidos pelos tribunais de contas.

Nesse sentido, à luz do relatório “Cartório em Números – Edição 2022”, a taxa de solução dos títulos levados a protesto atinge 60%, representando um número de 351.441 títulos públicos e de 13.456.157 títulos privados recuperados em dois anos e meio. Esse dado demonstra a capacidade de atuação dos 3.760 cartórios nacionais e se contrasta com a exacerbada morosidade que permeia o Judiciário, tendo em vista a taxa de congestionamento das execuções fiscais ser de 90%, significando que, de cada 100 processos tramitados ao longo de 2021, apenas dez foram baixados.<sup>10</sup>

Ainda, o estudo “Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal”, realizado em 2011 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea –, expôs que o custo efetivo do processamento da execução fiscal, no primeiro grau da Justiça Federal, é de R\$ 4.368,00 para a União.<sup>11</sup> Além do mais, nota-se, de

10 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal. Comunicados do Ipea, n.º 83, Ipea, 2011. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5279/1/Comunicados\\_n83\\_Custo\\_unit%3a1rio.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5279/1/Comunicados_n83_Custo_unit%3a1rio.pdf). Acesso em: 10 de maio de 2023.

11 Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR. Cartório em Números. Atos Eletrônicos, Desburocratização, Capilaridade, Cidadania e Confiança. Serviços Públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País. ANOREG/BR, 4ª edição, 2022. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Carro%CC%81rios-em-Nu%CC%81meros-Edic%CC%A7a%CC%83o-2022.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2023.

acordo com o sumário executivo do “Justiça em Números 2022”, do CNJ, que os novos casos de execução fiscal cresceram em 39,4% em relação ao ano de 2020.<sup>12</sup>

Dessa forma, tendo em vista tais dados, o elevado montante financeiro envolvido na execução judicial de títulos executivos, bem como a elevada taxa de congestionamento atrelada a essa ação judicial, contribuem para a constatação da ineficácia dessa via em face ao protesto extrajudicial.

À luz disso, a menos que se apresentem argumentos plausíveis e fundamentados para justificar a não utilização do protesto por advogados públicos e procuradores municipais, não se justificaria tal inércia, vez que essa conduta apenas contribui para a perpetuação da lentidão do sistema, do congestionamento de demandas e da baixa arrecadação creditícia, originando uma noção de ineficiência atrelada às sanções pecuniárias aplicadas pelos tribunais de contas.

Além disso, conforme premissa constitucional, a atuação dos profissionais elencados acima deve ser pautada na promoção do interesse público, qual seja, analisando o caso dos tribunais de contas, a busca pela devida aferição e cobrança efetiva dos direitos de créditos oriundos da aplicação de multas e da imputação de débitos em suas decisões. Portanto, o ato voluntário do advogado público em optar pela via judicial, em detrimento do protesto, mediante análise do caso concreto, pode não se sustentar juridicamente, em razão dos princípios já invocados.

Dessa maneira, essa atuação profissional, descolada dos princípios constitucionais previstos nos art. 37, 70 e seguintes da Carta Magna de 1988, além de prejudicar a eficácia de tais documentos de dívida, pode configurar prevaricação, a depender das circunstâncias e se verificada no caso concreto atuação em detrimento ao devido cumprimento de suas obrigações e em dissonância com a lei.

Isso se deve ao fato de a conduta do advogado público, qual seja, deixar de praticar ato benéfico à administração pública, para satisfação de interesse próprio, amoldar-se, em tese, ao tipo penal, em detrimento ao interesse público de recebimento pelo ente público de seus créditos, de forma célere, eficiente e econômica – princípios constitucionais da celeridade processual e razoável duração dos processos (CR/88, art. 5º, LXXVIII), da eficiência (CR/88, art. 37) e da economicidade (CR/88, art. 70).

Portanto, a adoção da execução judicial para cobrança de créditos em favor da administração pública possui baixíssima eficácia e, tendo em vista o elevado ônus provocado ao ente público e ao interesse público, não deve ser fomentada. Quando confrontada com a eficácia da medida extrajudicial do protesto, agiganta-se a eficiência dessa em detrimento daquela.

## CONCLUSÃO

O desenvolvimento histórico do protesto extrajudicial permitiu sua aplicação para, além dos títulos executivos, todos os documentos de dívida, bem como estendeu sua função, outrora exclusivamente probatória, tendo em vista os diversos efeitos provocados na esfera cível e econômica do devedor.

Nesse tocante, retoma-se que as decisões emanadas dos tribunais de contas estão sujeitas ao instituto do protesto, vez que, pelo § 3º do art. 71 da Constituição da República de 1988, configuram título executivo e se aplicam ao conceito do art. 1º da Lei n. 9.492/1997.

Ademais, à luz das pesquisas e explicações expostas, conclui-se que o protesto extrajudicial, se comparado à execução judicial, é uma ferramenta mais eficaz, célere e provida de economicidade, contribuindo,

<sup>12</sup> Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2022. Conselho Nacional de Justiça, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 09 de maio de 2023.

portanto, para a execução efetiva de títulos executivos extrajudiciais e resultando em maior arrecadação dos direitos de crédito exarados em tais documentos, atendendo, assim, ao interesse público e aos princípios constitucionais da celeridade processual e razoável duração dos processos (CR/88, art. 5º, LXXVIII), da eficiência (CR/88, art. 37) e da economicidade (CR/88, art. 70).

Nesse contexto, a importância do uso, em larga escala, desse instituto por advogados públicos e procuradores municipais é cristalina, haja vista ser o procedimento mais adequado e eficiente para a promoção do real recolhimento da dívida pelo credor, de acordo com os dados expostos, fato que está em consonância com a defesa do interesse público e da administração pública, premissas constitucionais que devem pautar a atuação daqueles órgãos e agentes públicos.

Diante disso, afirma-se, também, que a não utilização, por advogados públicos, dessa via de resolução de conflitos creditícios pode configurar ilícitos de toda sorte contra a administração pública, a depender das circunstâncias do caso concreto.

À luz disso, diante do não cumprimento espontâneo da obrigação advinda de multa ou imputação de débito aplicada pelo tribunal de contas, faz-se relevante, ao sistema jurídico, o incentivo à adoção do protesto extrajudicial para a execução desses títulos.

Isso se deve ao fato de essa prática ser capaz de minimizar a morosidade e o congestionamento de demandas existentes no sistema judiciário, promover cobranças eficazes, maximizar o montante das arrecadações, contribuindo para a eficácia das decisões dos tribunais de contas e para inibição da improbidade administrativa, além de se constituir como ferramenta de combate à corrupção, conforme dados anteriormente apontados.

Portanto, faz-se necessária, também, a estipulação de mecanismos de implementação cogente dessa eficiente e econômica prática extrajudicial.