

FACULDADE AUTÔNOMA DE DIREITO - FADISP
DOUTORADO EM FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO

Ronan Cardoso Naves Neto

**O PROTESTO EXTRAJUDICIAL COMO CONDIÇÃO DA AÇÃO DE EXECUÇÃO E
INSTRUMENTO DE DESJUDICIALIZAÇÃO**

São Paulo

2022

RONAN CARDOSO NAVES NETO

**O PROTESTO EXTRAJUDICIAL COMO CONDIÇÃO DA AÇÃO DE EXECUÇÃO E
INSTRUMENTO DE DESJUDICIALIZAÇÃO**

Tese apresentada como exigência parcial para obtenção de título de
Doutor em Direito à Faculdade Autônoma de Direito – FADISP, na
área da Função Social do Direito.

Orientador: Prof. Doutor Everaldo Augusto Cambler

São Paulo

2022

Catálogo na fonte: Biblioteca FADISP

N323p Naves Neto, Ronan Cardoso

O protesto extrajudicial como condição da ação de execução e instrumento de desjudicialização/ Ronan Cardoso Naves Neto – 2022.
209 fls; 30 cm.

Tese (Doutorado) – Faculdade Autônoma de Direito (FADISP) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – São Paulo, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Everaldo Augusto Cambler

Inclui bibliografia

1. Protesto Extrajudicial. 2. Desjudicialização 3. Acesso à justiça. 4. Jurisdição condicionada. 5. Execução civil. I. Naves Neto, Ronan Cardoso. II. Faculdade Autônoma de Direito. III. Título.

CDU 34

Ronan Cardoso Naves Neto

**O PROTESTO EXTRAJUDICIAL COMO CONDIÇÃO DA AÇÃO DE EXECUÇÃO E
INSTRUMENTO DE DESJUDICIALIZAÇÃO**

**Tese apresentada à Faculdade Autônoma de Direito – FADISP, na área da Função
Social do Direito, como obtenção do grau de Doutor em Direito.**

Orientador: Professor Doutor Everaldo Augusto Cambler

São Paulo, 13 de junho de 2022.

Banca examinadora:

Everaldo Augusto Cambler– FADISP (Orientador)

Nome – FADISP

Nome – FADISP

Nome – Externo

Nome – Externo

À minha esposa Marina, pelo apoio
incondicional nos desafios diários.

AGRADECIMENTOS

A jornada que culminou na presente tese não foi solitária, mas contou com o apoio e participação de várias pessoas que auxiliaram na consecução de todo curso de Doutorado.

Agradeço especialmente o apoio e companheirismo de minha esposa Marina, que esteve ao meu lado durante todo o curso e contribuiu sobremaneira para os debates que fazem parte da presente tese. Aos meus pais, Galileu e Lucimar, pelo incentivo constante aos estudos. Às minhas irmãs, Camila e Elisa, pelo companheirismo e apoio em toda a jornada acadêmica.

Ao meu orientador, Dr. Everaldo Augusto Cambler, pelos ensinamentos, pela gentileza e pelas importantes intervenções que contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa e para todos os resultados alcançados.

Aos professores Dra. Austréia Magalhães Cândido da Silva e Dr. Renato Gugliano Herani pelas contribuições, críticas e observações feitas na Banca de Qualificação.

A todos os professores e funcionários da FADISP, que marcaram minha trajetória acadêmica e foram essenciais para o resultado alcançado.

À equipe do Tabelionato de Protesto de Poços de Caldas, pela competência que desempenham seus trabalhos na serventia e pelo apoio no levantamento de dados e informações necessárias ao presente estudo.

Agradeço a todos.

“Cartórios de notas e de registro são para mim verdadeiras oficinas da segurança jurídica. Digo, em primeiro lugar, que se implemente nos cartórios um serviço público da maior gradação e, em segundo lugar que nós, servidores, lidamos com a coisa alheia e ao fazê-lo devemos ter um cuidado maior do que teríamos se tratássemos de coisas particulares.”

(Marco Aurélio Mello – Ministro Aposentado do STF)

RESUMO

O presente trabalho visa demonstrar as vantagens de erigir o serviço extrajudicial de protesto de títulos como condição para o ajuizamento das ações de execução civil e, desta forma, contribuir para o tão almejado processo de desjudicialização e desafogo do Poder Judiciário. Através de números coletados pelo CNJ, destaca-se o congestionamento atual da justiça brasileira, enfatizando-se o problema do gargalo das infundáveis ações de execução civil. O acesso à justiça é direito constitucional fundamental imprescindível ao exercício dos demais direitos e não se pode mais ficar restrito apenas ao Poder Judiciário. São estudadas as ondas de acesso à justiça, de modo a sedimentar a necessidade de desenvolvimento de medidas aptas a promover a desjudicialização. Os serviços notariais e de registro têm se mostrado a melhor opção à disposição do legislador para efetivar a desjudicialização. No caso do protesto extrajudicial, após o estudo detido da evolução histórica, é demonstrada a realidade atual do serviço, hoje extremamente célere, econômico e desburocratizado. Também são apontadas as inúmeras funções do protesto, que hoje desbordam da função probatória, para produzir inúmeros outros efeitos imprescindíveis à recuperação do crédito e estímulo ao adimplemento das obrigações. De fato, o procedimento de protesto é extremamente simples e rápido. Com o avanço tecnológico e normativo, o acesso aos tabelionatos de protesto brasileiros pode ser feito de forma totalmente eletrônica. Também são analisadas o protesto de decisões judiciais à luz do CPC/15 e as vantagens da adoção do protesto de certidão de dívida ativa como meio de recuperação dos créditos públicos. Busca-se comprovar a viabilidade em erigir o prévio protesto como condição para o ajuizamento das ações executivas e para o início da fase de cumprimento de sentença, sem significar qualquer entrave ao acesso à jurisdição. Nesse ponto, é feito estudo pormenorizado das condições da ação, mais especificamente do interesse de agir nas ações de execução. Também é demonstrada a constitucionalidade e legitimidade da jurisdição condicionada. Mostra-se que a inclusão do prévio protesto extrajudicial como interesse de agir da ação de execução não vulnera o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. Defende-se que o prévio protesto extrajudicial deve ser incluído como elemento do interesse de agir da ação de execução, já que, apenas na hipótese de lavratura do protesto, é que surgiria para o credor a necessidade de acesso ao Poder Judiciário para a satisfação do crédito. Assim, propõe-se alterações legislativas que imponham ao exequente a obrigação de instruir a petição inicial da ação de execução de pagar quantia com o instrumento de protesto. Conforme abordado, a providência se mostra mais vantajosa e econômica para todos os atores envolvidos, vale dizer, credor, devedor e poder público. Ao mesmo tempo que o credor se vale da coerção do serviço público, o devedor tem a opção de quitar seu crédito de maneira segura e menos onerosa. Assim, todo o estudo voltou-se para as vantagens de exigir o prévio protesto para o ajuizamento da ação de execução, resguardando os direitos das partes, a função jurisdicional e principalmente contribuindo sobremaneira para a desjudicialização.

Palavras-chave: Protesto Extrajudicial. Desjudicialização. Acesso à Justiça. Jurisdição Condicionada. Execução Civil.

ABSTRACT

The present work aims to demonstrate the advantages of erecting the extrajudicial service of protest of titles as a condition for the filing of civil enforcement actions and, in this way, contribute to the much desired process of de-judicialization and relief of the Judiciary. Through numbers collected by the CNJ, the current congestion of the Brazilian justice is highlighted, emphasizing the problem of the bottleneck of the endless civil enforcement actions. Access to justice is a fundamental constitutional right that is essential to the exercise of other rights and can no longer be restricted to the Judiciary. The waves of access to justice are studied, in order to consolidate the need to develop measures capable of promoting de-judicialization. Notary and registration services have proven to be the best option available to the legislator to effect de-judicialization. In the case of extrajudicial protests, after a thorough study of the historical evolution, the current reality of the service is demonstrated, today extremely fast, economical and without bureaucracy. The numerous functions of protest are also pointed out, which today go beyond the evidentiary function, to produce countless other effects that are essential to the recovery of credit and encourage the fulfillment of obligations. In fact, the protest procedure is extremely simple and fast. With technological and normative advances, access to Brazilian protest notaries can be done completely electronically. The protest of judicial decisions under CPC/15 and the advantages of adopting the protest of an active debt certificate as a means of recovering public credits are also analyzed. It seeks to prove the feasibility of erecting the previous protest as a condition for the filing of executive actions and for the beginning of the sentence compliance phase, without meaning any obstacle to access to jurisdiction. At this point, a detailed study of the conditions of the action is made, more specifically the interest of acting in the execution actions. The constitutionality and legitimacy of the conditioned jurisdiction is also demonstrated. It is shown that the inclusion of the previous extrajudicial protest as an interest in acting in the enforcement action does not violate the principle of inescapability of jurisdictional control. It is argued that the previous extrajudicial protest must be included as an element of the interest to act in the enforcement action, since, only in the event of the protest being drawn up, would the creditor need access to the Judiciary to satisfy the credit. Thus, legislative amendments are proposed that impose on the creditor the obligation to instruct the initial petition of the enforcement action to pay an amount with the instrument of protest. As discussed, the measure proves to be more advantageous and economical for all involved actors, that is, creditor, debtor and public authorities. At the same time that the creditor uses the coercion of the public service, the debtor has the option of repaying his credit in a safe and less costly manner. Thus, the entire study turned to the advantages of requiring the prior protest for the filing of the enforcement action, safeguarding the rights of the parties, the jurisdictional function and, mainly, contributing significantly to the de-judicialization.

Keywords: Extrajudicial Protest. De-judicialization. Access to justice. Conditional Jurisdiction. Civil Execution.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.C.	Antes de Cristo
ADC	Ação Direta de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral da União
ANOREG	Associação dos Notários e Registradores
art.	Artigo
BancenJud	Plataforma de conexão entre Poder Judiciário e instituições financeira através do Banco Central do Brasil
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CCF	Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundos
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CENPROT	Central de Protestos
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGJ	Corregedoria-Geral de Justiça
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COVID-19	Doença do Coronavírus 2019
CPC	Código de Processo Civil
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
DJe	Diário da Justiça Eletrônico
IEPTB	Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPESP	Instituto de Pagamentos Especiais de São Paulo
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
Renajud	Sistema on-line de restrição judicial de veículos conectando o Poder Judiciário ao Departamento Nacional de Trânsito
REsp	Recurso Especial
SCPC	Serviço Central de Proteção ao Crédito
SERJUS	Associação dos Serventuários de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajuste de Conduta

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. DESJUDICIALIZAÇÃO.....	15
2.1 Congestionamento do Poder Judiciário Brasileiro	15
2.2 O Acesso à Justiça	17
2.3 A técnica da desjudicialização	24
3. O PROTESTO EXTRAJUDICIAL.....	27
3.1 Aspectos gerais dos serviços notariais e de registro.....	28
3.2 Histórico do protesto extrajudicial.....	33
3.2.1 A edição da Lei nº 9.492/97.....	37
3.3 A função econômica do protesto no Brasil	38
3.4 Conceito	44
3.5 Funções e efeitos.....	48
3.6 Princípios específicos do protesto extrajudicial	59
3.7 Espécies	64
3.7.1 Espécies de protesto quanto à natureza da solicitação	64
3.7.2 Espécies de protesto quanto à finalidade	66
3.8 Visão geral do procedimento	69
3.8.1 O Provimento nº 87/2019 do CNJ: desburocratização e desmaterialização	83
3.9 A gratuidade do protesto para o apresentante ou credor – Provimento nº 86/2019 do CNJ e a postergação das despesas do protesto.....	88
3.10 Títulos e documentos de dívida protestáveis	92
3.10.1 Protesto de decisões judiciais e cumprimento de sentença.....	105
3.11 O protesto de certidões de dívida ativa e seus resultados	114
3.11.1 A eficiência, economia e segurança jurídica do protesto de certidão de dívida ativa no processo de desjudicialização	120
4. A EXECUÇÃO JUDICIAL E AS CONDIÇÕES DA AÇÃO	125
4.1 As teorias da ação no Processo Civil Brasileiro	125
4.2 As condições da ação e o princípio da inafastabilidade da jurisdição	133
4.3 O interesse de agir nas ações de execução	154
5. O PROTESTO EXTRAJUDICIAL COMO ELEMENTO DO INTERESSE DE AGIR NAS AÇÕES DE EXECUÇÃO	159
5.1 O adimplemento antes da demanda judicial de forma menos onerosa: Protesto X Execução Judicial.....	163
5.2 O protesto extrajudicial como forma permanente de estímulo ao adimplemento	171
5.3 Situações excepcionais de sustação judicial, devolução do título por irregularidades ou suscitação de dúvida.....	173
5.4 O protesto extrajudicial como instrumento de desjudicialização e alterações legislativas propostas no Código de Processo Civil.....	178
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	186
REFERÊNCIAS	193

1. INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário brasileiro possui uma das maiores taxas de congestionamento mundiais. É sabido que grande parte das ações que abarrotam a justiça brasileira trata-se de ações de execução, através das quais o exequente aciona o Estado-juiz a fim de ver satisfeita a crise de adimplemento de obrigações materializadas em títulos certos, líquidos e exigíveis.

A existência de inúmeras ações executivas acaba impedindo a atuação jurisdicional escorreita e em tempo razoável. O retrato atual do Poder Judiciário é o excesso de feitos aguardando a atuação do limitado contingente pessoal que serve à justiça brasileira, impedindo a atuação jurisdicional em questões que, de fato, o Poder Judiciário é imprescindível.

Diante desse panorama, observa-se uma tendência nacional, ou melhor, mundial, de se desenvolver medidas efetivas e eficientes que sejam capazes de promover a desjudicialização, afastando a atuação do Estado-juiz em situações que não seja necessária a movimentação da máquina judiciária.

Nesse contexto de desjudicialização, observa-se o aumento vertiginoso de estudos que buscam diminuir a quantidade exacerbada de ajuizamentos de ações de execução, já que, em regra, não há mais crise de certeza quanto à relação jurídica processual, bastando atos materiais para a satisfação do credor.

Destarte, emerge a importância do serviço de protesto extrajudicial de títulos e outros documentos de dívida, atividade estatal exercida em caráter privado por agentes públicos regularmente aprovados em concurso público de provas e títulos, dotados de fé pública e que podem desempenhar função curial no processo de desjudicialização da execução e na solução dos variados conflitos de crédito.

Com efeito, o que se observa atualmente é que os serviços notariais e de registro vêm assumindo especial protagonismo no processo de desjudicialização. Os serviços de notas promoveram, desde 2007, inúmeros inventários, divórcios e separações na via extrajudicial, sem qualquer movimentação da máquina judiciária. Os serviços de registro de imóveis desempenham com destacada eficiência inúmeras retificações e usucapiões na via administrativa, sem necessidade de atuação jurisdicional. As alienações fiduciárias encontraram meio eficiente e desburocratizado nos escritórios de registro de imóveis, quando relacionadas a bens imóveis, bem como nos escritórios de registro de títulos e documentos no tocante a bens móveis. As atuações dos notários e registradores, nos últimos tempos, inegavelmente têm contribuído para o desafogo do Poder Judiciário.

De igual forma, os entes públicos e suas autarquias há algum tempo optaram por apresentar a protesto inúmeras certidões de dívida ativa, seja pela celeridade e eficiência, seja pela segurança jurídica proporcionada pelos tabelionatos de protesto brasileiros. Os índices de recuperação do crédito público com a utilização do protesto extrajudicial são superiores à utilização da via judicial, sem embargo da grande economia aos cofres públicos, já que não há qualquer despesa direta com o serviço de protesto e nem movimentação da máquina judiciária.

Com efeito, o processo de desjudicialização exige coragem por parte dos atores políticos e operadores do direito. O abarrotamento do Poder Judiciário exige mudanças na realidade jurídica e abandono de métodos e sistemas ultrapassados de resolução de conflitos que já mostraram fracasso ou ineficiência. O protesto extrajudicial, hoje extremamente moderno, tecnológico e acessível, exsurge como via inteligente e eficaz para a solução dos intermináveis conflitos de crédito, os quais hoje representam o gargalo do acervo judiciário.

Tradicionalmente, o protesto é definido como o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida. Com a evolução dos serviços de protesto e da jurisprudência relacionada, pode-se afirmar que o protesto atualmente não se limita a meio de prova, mas desempenha importante papel legítimo de coerção ao pagamento de dívidas, afigurando-se como verdadeiro meio alternativo de cobrança de obrigações certas, líquidas e exigíveis, à disposição dos credores.

A capilaridade dos serviços de protesto também é algo que merece destaque, já que em todas as comarcas do Brasil existem, pelo menos, um tabelião de protesto, o que facilita sobremaneira o acesso de todos que precisam se valer do serviço para recebimento de seus créditos. Nas comarcas maiores, mais unidades existem para atender a população. Ademais, os serviços de protesto em todo o país são altamente tecnológicos e desburocratizados, dispondo de Central Eletrônica (Cenprot) que possibilita o protocolo e recebimento eletrônico de títulos, o cancelamento eletrônico de títulos, bem como consulta gratuita de protestos lavrados e ativos em todo o território nacional.

Não bastasse, o Provimento 86 do Conselho Nacional de Justiça, editado em 29 de agosto de 2019, permite que pessoas físicas e jurídicas, incluindo bancos e instituições financeiras, apresentem gratuitamente títulos nos diversos tabelionatos do país. Essa gratuidade já era garantida aos entes públicos, os quais há muito se valem dos serviços sem adiantar quaisquer emolumentos ou despesas. Com a edição do aludido provimento, promoveu-se uma verdadeira revolução nos serviços de protesto de títulos, já que corrige antiga injustiça e atribui apenas ao devedor o ônus de pagar as custas e despesas com o serviço extrajudicial. Na prática,

o CNJ estendeu a todo o território nacional a postergação já verificada no estado de São Paulo, transformando o protesto de títulos no meio mais célere, seguro, eficiente e econômico para cobrança de dívidas certas, líquidas e exigíveis.

Nesse contexto, urge que o serviço de protesto de títulos contribua ainda mais com o processo de desjudicialização e seja utilizado como ferramenta para a solução de conflitos de crédito e consequente diminuição do ajuizamento de execuções judiciais.

O procedimento de protesto, desde a apresentação do título no tabelionato até a solução completa, vale dizer, o pagamento, a desistência ou o efetivo protesto, dura, em média, 6 (seis) dias úteis, com custo zero para o credor em caso de lavratura do registro de protesto. Logo, a celeridade e acessibilidade é algo ínsito ao procedimento extrajudicial.

A segurança jurídica também é algo inerente aos serviços notariais e de registro. No caso do protesto de títulos, em particular, cada tabelionato apenas pode receber títulos pagáveis na respectiva comarca, os quais passarão por rigorosa qualificação por parte do respectivo tabelião, o qual, considerando apto o título, intimará pessoalmente o devedor para que, no tríduo legal, quite o débito. Não satisfeita a obrigação, o tabelião lavrará e registrará em seus livros o respectivo protesto, extraindo do mesmo o instrumento.

Por esses motivos e pelo avanço normativo e tecnológico incidentes sobre a atividade de protesto de títulos, no decorrer desta pesquisa, será demonstrada a viabilidade de se inserir o prévio protesto extrajudicial como condição da ação de execução, mais especificamente como interesse de agir.

A propósito, um dos pressupostos do processo de execução é o inadimplemento, sem o qual não há falar em processo executivo. Logo, a comprovação de aludido inadimplemento através do protesto extrajudicial de títulos é medida que certamente tornará desnecessário o ajuizamento de inúmeras ações de execução, já que a maioria das dívidas apontadas nos tabelionatos brasileiros são quitadas no tríduo legal, o que gerará economia tanto ao credor e devedor, que não necessitarão arcar com as despesas do processo judicial, bem como evitará a acionamento do máquina judiciária, que restará resguardada para questões que demandem efetiva atuação jurisdicional.

No decorrer da pesquisa será demonstrada a perfeita compatibilidade da proposta ora engendrada com o princípio constitucional do acesso à justiça, insculpido no art. 5º, XXXV, da Constituição da República, uma vez que o condicionamento que ora se propõe, de forma nenhuma, aniquila ou prejudica a possibilidade de posterior atuação do poder jurisdicional e nem mesmo representa ônus ou dificuldade ao cidadão, já que, atualmente, a apresentação de

títulos aos tabelionatos brasileiros independe do adiantamento de quaisquer despesa e todo o procedimento por se dar integralmente em meio eletrônico.

O interesse de agir é condição da ação que se fundamenta na imprescindibilidade de atuação do Estado-juiz para a satisfação do direito alegado. Está intrinsecamente relacionado aos princípios da economicidade e eficiência. A propósito, os recursos públicos são escassos e as limitações estruturais do Poder Judiciário são evidentes, de modo que urge racionalizar a demanda, de modo a evitar processos que, de plano, evidenciam-se inúteis, desnecessários ou inadequados. Caso contrário, o acúmulo de feitos compromete o funcionamento da jurisdição e prejudica a tutela de pretensões que, de fato, clamam por atuação jurisdicional.

Ora, se a utilização do serviço de protesto mostra-se ágil, seguro, eficiente e eficaz para satisfazer a pretensão de credor de dívida certa, líquida e exigível, sem afastar a possibilidade de posterior atuação jurisdicional, é inegável que o interesse de agir somente restará configurado após a lavratura do respectivo protesto, o qual, repise-se, independe de quaisquer adiantamentos de despesas ou ônus por parte do credor. Acrescente-se que a pesquisa que ora se propugna já encontra resquício, ainda que de forma menos ampla, na Lei nº 11.101/05 (Lei de Falência), a qual, ao regulamentar o processo de execução concursal, exige o prévio protesto quando o pedido se fundamentar em impontualidade injustificada. No mesmo sentido, os artigos 42 e 53 da Lei Uniforme de Genebra, o art. 15, II, alínea “a”, da Lei de Duplicatas e o art. 75 da Lei nº 4.728/65, relativo à execução do contrato de câmbio.

Assim, por se tratar de procedimento administrativo de competência de profissional do direito, aprovado em concurso público de provas e títulos, regularmente fiscalizado pelo Poder Judiciário, o protesto pode e deve ser considerado ato preparatório ao ajuizamento da ação de execução de quantia certa, de modo que se pontifique como importante ferramenta a ser utilizada no processo de desjudicialização tão necessário para o aprimoramento da sociedade brasileira.

2. DESJUDICIALIZAÇÃO

2.1 Congestionamento do Poder Judiciário Brasileiro

O Brasil é o sexto país mais populoso do mundo e, por essa razão, necessita de estrutura robusta para a prestação dos serviços públicos essenciais aos cidadãos, dentre os quais a prestação jurisdicional. A evolução tecnológica e as mudanças nas relações sociais trouxeram a reboque a necessidade de incremento da estrutura de justiça que visa solucionar os conflitos.

O princípio fundamental do acesso à justiça e o aumento da litigância exigem um aparato estatal suficiente a atender à multiplicidade de controvérsias que surgem na sociedade contemporânea.

Após a criação do Conselho Nacional de Justiça¹ e o desempenho de seu importante papel de controle e fiscalização, os números do Poder Judiciário passaram a ser mais transparentes e a realidade do sistema de justiça pátrio mais conhecida dos brasileiros, o que possibilita um estudo mais aprofundado e a identificação dos principais entraves ao acesso à justiça.

Aludido Conselho publica, anualmente, o relatório “Justiça em Números”, que faz um retrato da situação processual e estrutural de todo Judiciário, com indicação de despesas, receitas, pessoal, taxa de congestionamento, acúmulo de processos, dentre outros.

De acordo com o relatório divulgado em setembro de 2021², relativo aos dados do ano de 2020, a taxa de congestionamento total do Judiciário em 2020 foi de 73%, vale dizer, a cada 100 processos que tramitaram em 2020, 73 ficaram pendentes. Em 2020, restaram pendentes 75,4 milhões de processos. Em razão da pandemia da COVID-19 houve redução do número de processos em 2,1 milhões. 25,8 milhões de novos casos ingressaram no Judiciário em 12 meses.

A força de trabalho do Judiciário é formada por 433.575 pessoas, das quais 17.988 são magistrados, 267.613 são servidores, 71.295 terceirizados, 57.579 estagiários e 19.100 são conciliadores, juízes leigos e voluntários. O primeiro grau de jurisdição é o mais robusto, concentrando 82% dos servidores judiciários e 18% dos administrativos, além de 77% dos cargos e funções comissionadas.

¹ Criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

² Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>>. Acesso em: 05 out. 21.

A despesa total foi de R\$100,1 bilhões, o que corresponde a 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB). A justiça arrecadou R\$62,39 bilhões, dos quais R\$40,2 bilhões correspondem a valores arrecadados com execuções fiscais³.

No tocante às execuções fiscais, estas representam 68% das execuções pendentes no Poder Judiciário e 36% do total de casos pendentes. A justiça estadual concentra 83% dessas execuções. Como o próprio relatório aponta, se não fossem as execuções fiscais, a taxa de congestionamento cairia para 66,9%.⁴

O relatório elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça dedica uma seção específica ao gargalo da execução, apontado como o principal fator da morosidade da prestação jurisdicional:

5.3. Gargalos da Execução

Esta seção se destina à análise dos processos em fase de execução, que constituem grande parte dos casos em trâmite e etapa de maior morosidade, como será visto. (...) O Poder Judiciário contava com um acervo de 75 milhões de processos pendentes de baixa no final do ano de 2020, sendo que mais da metade desses processos (52,3%) se referia à fase de execução. (...)

A maior parte dos processos de execução é composta pelas execuções fiscais, que representam 68% do estoque em execução. Esses processos são os principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, representando aproximadamente 36% do total de casos pendentes e congestionamento de 87% em 2020. Há de se destacar, no entanto, que há casos em que o Judiciário esgotou os meios previstos em lei e ainda assim não houve localização de patrimônio capaz de satisfazer o crédito, permanecendo o processo pendente. Ademais, as dívidas chegam ao Judiciário após esgotados os meios de cobrança administrativos, por isso a difícil recuperação. (...)

O impacto da execução é significativo principalmente nos segmentos da Justiça Estadual, Federal e Trabalhista, correspondendo, respectivamente, a 53,9%, 49,6%, e 55,3% do acervo total de cada ramo, conforme aponta a Figura 116. Em alguns tribunais, a execução chega a consumir mais de 60% do acervo. É o caso do TJDF, TJRJ, TJSP na Justiça Estadual; TRF3 na Justiça Federal; e TRT10, TRT13, TRT14,

³ No relatório de 2020, relativo a 2019, as despesas também seguiram patamares elevados como destaca Luis Fernando Tomasi Keppen: “Os números de 2019, retratados no Relatório de 2020, dão conta que as despesas totais do Poder Judiciário alcançaram a elevada cifra de R\$100 bilhões, 3,1% maior do que no ano anterior, devido ao crescimento vegetativo da folha de pagamento, ante a ausência de aumentos salariais. As receitas, em que pese a renúncia fiscal das custas nos juizados especiais e das hipóteses de justiça gratuita, e este é um dado muito positivo, subiram 25,5% e alcançaram R\$ 76 bilhões, a indicar que, de fato, o custo do Poder Judiciário para o contribuinte é de cerca de R\$ 24 bilhões, absolutamente compatível com os fins a que se destina este Poder, mormente se dividirmos este valor pela população brasileira, 209 milhões, o que equivale a, aproximadamente, R\$114,00 per capita. Em termos orçamentários, o Poder Judiciário precisa avançar. O pagamento destinado a pessoal consome 90,6% do seu orçamento e cerca de 18% das despesas totais são destinadas aos aposentados. O gasto excessivo com pessoal se deve ao uso ainda incipiente de inteligência artificial e ferramentas de Business Intelligence e administração de 27% de acervo físico de processos.” (KEPPEN, Luis Fernando Tomasi. **A justiça brasileira em números**. Disponível em: <<https://editorajc.com.br/a-justica-brasileira-em-numeros/>>. Acesso em: 05 out. 2021).

⁴ Não bastasse, como assevera Tiago Ângelo, “o tempo de giro desse acervo é de seis anos e sete meses. Assim, mesmo que o Judiciário parasse de receber novas execuções fiscais, seria preciso transcorrer mais de meia década para liquidar o estoque existente.” (ANGELO, Tiago. Justiça em números: execuções fiscais representam 39% dos casos pendentes de julgamento em 2019. Artigo. 2020. **Revista Consultor Jurídico**, 25/08/2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-25/execucoes-fiscais-representaram-39-acervo-judicial-2019>>. Acesso em: 05 out. 2021).

TRT16, TRT19, TRT2, TRT20, TRT21, TRT23, TRT7, TRT8, TRT9 na Justiça do Trabalho. (...)

A maior taxa na execução de cada segmento está no TJAM, com congestionamento de 93,5% na execução e 70,6% no conhecimento, e TJSP, com 93% na execução e 68% na fase de conhecimento; TRF3, congestionamento de 92,7% na execução e 63,8% no conhecimento, e TRF1, com 92% na execução e 64% na fase de conhecimento; TRT19, congestionamento de 82,1% na execução e 46,2% no conhecimento, TRT2 com 81% de execução e 45% de conhecimento, e TRT10, com 81% na execução e 48% no conhecimento.⁵

Os números revelam a necessidade de serem desenvolvidos instrumentos extrajudiciais efetivos e econômicos capazes de contribuir para o desafogo da estrutura do Poder Judiciário. É inegável que este Poder deve ostentar uma estrutura robusta capaz de responder com eficiência às demandas que lhe são apresentadas, mas urge a criação de novos mecanismos que possibilitem aos cidadãos satisfazerem seus direitos sem, necessariamente, ter que movimentar toda a máquina judiciária.

Os dados demonstram que o gargalo da execução é o principal entrave à justiça mais célere e, nesse sentido, o presente estudo tem como escopo erigir o protesto extrajudicial como o instrumento capaz de satisfazer previamente o conflito de crédito e evitar o ajuizamento de uma infinidade de ações de execução, contribuindo para que o Judiciário seja mais eficiente e eficaz nas demandas que lhe são apresentadas e cuja atuação jurisdicional é imprescindível.

2.2 O Acesso à Justiça

O acesso à justiça é direito fundamental de primeira geração, previsto no artigo 5º, inciso XXXV⁶, da Constituição da República, imprescindível à garantia de regular exercício dos demais direitos. Não deve ser confundido como simples direito de petição, vale dizer, de acesso formal ao Poder Judiciário, mas deve ser concebido em sentido material, de modo a abarcar a proposta de pacificação social e de acesso amplo à serviços, informações e órgãos, como garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Conforme Cappelletti e Garth⁷, acesso à justiça é termo de difícil definição, mas que essencialmente abarca duas finalidades básicas do sistema jurídico, quais sejam, a de

⁵ Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021, p. 169-170. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>>. Acesso em: 05 out. 21.

⁶ “Art. 5º. [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; [...]”.

⁷ Mauro Cappelletti e Bryant Garth produziram trabalho clássico sobre o tema “acesso à justiça”, através do projeto de pesquisa “Projeto Florença de acesso à Justiça”, no qual investigaram a experiência de inúmeros países. Como assinala Daniela Olímpio de Oliveira, “esses autores, também, já de antemão, estabeleceram que a expressão ‘acesso à Justiça’ é de difícil definição, podendo ser usada, num primeiro sentido, para designar: i) o sistema estatal de resolução de controvérsias igualmente acessível a todos; ou, num segundo entendimento, ii) que produza

possibilitar que os cidadãos reivindiquem seus direitos e/ou solucionem seus litígios sob os auspícios do Estado.

Os autores citados identificaram que, a partir de 1965, três ondas de acesso à justiça marcaram os países ocidentais. A primeira onda consiste na prestação de assistência judiciária para pessoas que não tenham condições de suportar as despesas do processo e os honorários advocatícios. Representa o reflexo das desigualdades sociais e econômicas e uma tentativa de suprir essa dificuldade de acesso, de forma a intensificar a prestação de assistência jurídica por advogados custeadas pelo Estado, como é o caso das Defensorias Públicas.

A segunda onda de acesso à justiça relaciona-se à tutela dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, de modo que representantes dos interessados possam atuar judicialmente em benefício de determinado grupo e a decisão seja aplicável a todos os integrantes, ainda que não tenham efetivamente participado do processo.

A terceira onda, por sua vez, refere-se à conjugação da solução de conflitos judiciais com métodos extrajudiciais de composição de interesses, como se observa na conciliação, mediação e arbitragem. Com efeito, essa terceira onda implica em reformas que ultrapassam os limites da representação judicial e envolvem modificações nas formas de procedimentos, mudanças na estrutura dos tribunais, alterações no direito material com o objetivo de evitar litígios ou facilitar a resolução dos mesmos, representando, pois, uma mudança estrutural. Nesse sentido, explanam os autores:

O recente despertar de interesse em torno do efetivo acesso à Justiça levou a três posições básicas, ao menos nos países do Mundo Ocidental. Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em sequência cronológica. Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira “onda” desse movimento novo foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses “difusos”, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é que nos propomos a chamar simplesmente de “enfoque de acesso à justiça” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, desta forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo.⁸

resultados justos. A primeira ideia está muito mais ligada ao Judiciário, enquanto que, na segunda visão, o acesso à Justiça já é examinado em relação aos resultados, à efetividade, independentemente do *locus operandi*. Sobre uma ou ambas as concepções, o princípio do acesso à Justiça é elevado à categoria de um direito fundamental, haja vista se prestar à realização do direito material assegurado na ordem constitucional e infraconstitucional, tudo a partir de uma relação entre técnica e efetividade dos meios.” (OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, acesso à justiça e teoria geral do processo**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2015, p. 23-24).

⁸ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 31.

Daniela Olímpio de Oliveira destaca a importância da terceira onda para suprir a dificuldade do Poder Judiciário em solucionar todos os conflitos que lhe são apresentados:

A terceira onda de acesso à justiça surgiu em decorrência da insuficiência do Processo Judicial para a solução de determinados litígios, acrescentando-se, então, os mecanismos alternativos e coexistenciais de solução de controvérsias. Aqui, a busca é pela adequação do Processo Civil ao tipo de litígio, utilizando-se da técnica, atores e instituições judiciais e até mesmo extrajudiciais para a composição da lide. Ressalta-se, em especial neste último obstáculo, a sugestão dos meios extrajudiciais. A referência a mecanismos extrajudiciais e até coexistenciais, com o aprofundamento dos seus contornos e seus limites, bem como da própria técnica adotada em procedimentos judiciais, com vistas à sua efetividade, representa o aspecto fundamental dessa terceira onda de acesso à Justiça.⁹

Não obstante as indiscutíveis contribuições de Cappelletti e Garth para o avanço do estudo do acesso à justiça, Kim Economides complementou o estudo apontando a existência de uma quarta onda, relacionada à humanização e esmerada formação dos profissionais do direito.¹⁰

A quarta onda está intrinsecamente relacionada à justiça em si, preocupando-se com a efetiva justiça. Para tanto, é necessário dotar os atores processuais de conhecimentos não apenas jurídicos, mas também culturais, sociológicos e econômicos, de forma que compreendam que o exercício da função a ser desempenhada não é mera conquista pessoal, mas deve ser direcionada à pacificação social.

Aludidos profissionais, atentos às realidades e aos problemas sociais, devem ser coerentes e interpretar as normas jurídicas de forma crítica, sempre visando à efetivação da autêntica justiça.

De outro lado, o acesso à justiça pode ser concebido em três perspectivas, vale dizer, a do cidadão, a da sociedade e a do juiz. No tocante ao cidadão, o acesso à justiça representa o direito de ter sua questão apreciada pelo Estado, ser ouvido e, ao mesmo tempo, usufruir satisfatoriamente dos serviços públicos.

A sociedade, por sua vez, compreende o acesso à justiça como o direito à tutela jurisdicional eficiente, que seja apta a pacificar os conflitos com justiça. Na perspectiva do juiz, finalmente, o aplicador do direito necessita conceber o processo não como fim em si mesmo,

⁹ OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, acesso à justiça e teoria geral do processo**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2015, p. 24.

¹⁰ MONTINEGRO, Monaliza. **O acesso à justiça depende da humanização dos profissionais do direito**. Disponível em: <

mas como verdadeiro instrumento para a realização da justiça, removendo entraves econômicos e sociais capazes de impedir o efetivo acesso à jurisdição e, conseqüentemente, à justiça.

Destarte, as garantias processuais, como o devido processo legal, o juiz natural, a ampla defesa, o contraditório, a igualdade das partes, têm como escopo precípua garantir ao cidadão o direito processual constitucional de acesso à justiça e não apenas ao judiciário, residindo a diferença no fato de que quando aquele é garantido ocorre a pacificação com justiça.

A conciliação e a mediação, nesse contexto, representam formas alternativas de resolução de conflitos capazes de garantir o acesso à justiça ao alcançar a paz social, uma vez que para sua ocorrência é necessária a comunhão de vontades entre as partes.

Kazuo Watanabe, ao tratar da mediação, destaca que o princípio constitucional do acesso à justiça garante uma solução adequada aos conflitos de interesses, conjugando a tempestividade e o tipo de controvérsia colocada para a apreciação do judiciário:

Quando se trata de solução adequada dos conflitos de interesses, insisto em que o preceito constitucional que assegura o acesso à Justiça traz implicitamente o princípio da adequação; não se assegura apenas o acesso à Justiça, mas se assegura o acesso para obter uma solução adequada aos conflitos, solução tempestiva, que esteja bem adequada ao tipo de conflito que está sendo levado ao Judiciário.(...) A mediação tem de ser praticada como uma forma de pacificação da sociedade e não apenas como uma forma de solução de conflitos. Gostaria de deixar isso bem destacado para os juízes, advogados, promotores, enfim, para os profissionais do Direito que ainda têm aversão ou preconceito por essas formas alternativas.¹¹

A concretização do efetivo acesso à justiça esbarra em obstáculos como os custos processuais, os honorários advocatícios e periciais, bem como outras despesas que o procedimento demanda.

Cappelletti também aponta o tempo como outro empecilho ao acesso à justiça, pois as partes, muitas vezes, não podem aguardar o longo tempo de tramitação do processo¹². Ademais, a inflação verificada no tempo de tramitação pode repercutir negativamente, diminuindo o valor real da causa. Nas cobranças e execução de dívidas, este efeito pode ser ainda mais sintomático.

Outro entrave apontado é a inaptidão de parcela significativa dos cidadãos para reconhecer um direito e propor a respectiva demanda, uma vez que muitos sequer têm consciência de que seus direitos foram lesados e não sabem qual o procedimento adequado para

¹¹ WATANABE, Kazuo. **Modalidade de Mediação**, Série Cadernos do CEJ, 22, p. 46-50.

¹² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 20.

discutir judicialmente a lesão. Com efeito, o formalismo e a complexidade dos procedimentos judiciais impedem a compreensão plena do jurisdicionado quanto aos atos processuais.¹³

O quarto obstáculo ao acesso efetivo à justiça reside na diferença de atuação entre o litigante habitual e o eventual, uma vez que aquele possui vasta experiência judicial, domina os trâmites processuais e está mais adaptado aos procedimentos, tal como se dá com grande parte das empresas, especialmente as que possuem enorme passivo oriundo da violação rotineira da legislação pertinente.

Com efeito, é preciso coragem para que se possa enfrentar as dificuldades de acesso ao Poder Judiciário, da mesma forma se fazem essenciais medidas efetivas para promover o verdadeiro acesso à justiça:

Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada; e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva.¹⁴

Nesse sentido, Rodolfo de Camargo Mancuso assevera a necessidade de uma leitura atual e contextualizada do princípio insculpido no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República:

O inc. XXXV do art. 5º da vigente CF/1988, dispondo que a lei não pode subtrair à apreciação judicial históricos de lesão sofrida ou temida, tem merecido, ao longo do tempo, uma leitura que a descolou da realidade judiciária contemporânea, tomando ares tão ufanistas como irrealistas. Com isso, daquele singelo enunciado se têm extraído premissas, garantias, deveres, direitos, enfim, proposições diversas, contando-se, dentre essas ilações exacerbadas: a garantia de acesso à Justiça, a universalidade da jurisdição, a ubiquidade da justiça, tudo, ao fim e ao cabo, estimulando o demandismo judiciário e por pouco não convertendo o direito de ação em... *dever de ação!*¹⁵

Não se pode conceber, hoje, o Poder Judiciário como único meio de acesso à justiça. A propósito, não se pode reduzir o acesso à Justiça unicamente como acesso ao Judiciário. O princípio deve ser lido à luz do intenso estímulo à desjudicialização de procedimentos e ao

¹³ Como exemplificam Cappelletti e Garth: “Num primeiro nível está a questão de reconhecer a existência de um direito juridicamente exigível. Essa barreira fundamental é especialmente séria para os despossuídos, mas não afeta apenas os pobres. (...) Mesmo consumidores bem informados, por exemplo, só raramente se dão conta de que sua assinatura num contrato não significa que precisem, obrigatoriamente, sujeitar-se a seus termos, em quaisquer circunstâncias. Falta-lhes o conhecimento jurídico básico não apenas para fazer objeção a esses contratos, mas até mesmo para perceber que sejam passíveis de objeção.” (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 22-23).

¹⁴ Ibid., p. 12.

¹⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 194.

incremento de técnicas de solução pacífica de controvérsias. Assim, assevera Daniela Olímpio de Oliveira:

Considerando um movimento contemporâneo de desjudicialização de processos e instituições, com o fortalecimento de alternativas extrajudiciais de solução de controvérsias (não considerando apenas as tradicionalmente já conhecidas – mediação e arbitragem), como também o fortalecimento de procedimentos cartorários extrajudiciais e da processualidade administrativa nas esferas públicas de poder, evidencia-se que o Estado contemporâneo é policêntrico, e o princípio do acesso à Justiça recompõe-se numa polissemia, na medida em que se presta a funções variadas para toda a grandeza do devido processo legal.

Em qualquer aspecto, o acesso à Justiça, para que seja afirmada a sua realização, merece ser analisado pelos seus desdobramentos – *acessibilidade, operosidade, utilidade e proporcionalidade*.¹⁶

No tocante à acessibilidade, imperioso reconhecer que mecanismos alternativos de solução de controvérsias são absolutamente compatíveis com o princípio em tela. A sociedade plural e as variadas realidades econômicas, sociais e culturais presentes no país impõem o alargamento dos meios de resolução dos mais diversos conflitos. Estado, sociedade civil, empresas e indivíduos devem estar compromissados com a realização do justo. O Poder Judiciário, por óbvio, se mantém, nesse contexto, vigilante e responsável pela defesa e guarda substantiva dos direitos, não como órgão único ou primeiro, mas como órgão último do resguardo dos princípios fundamentais.

A operosidade relaciona-se à melhor técnica, com a conjugação de mecanismos extrajudiciais e judiciais. Essa foi uma preocupação do Código de Processo Civil de 2015, que teve como objetivo conter o excessivo número de demandas, o abuso recursal e as formalidades processuais. Nesse contexto, a desjudicialização inclui-se no conceito de melhor técnica, na medida e em que desafoga o Poder Judiciário e possibilita a pacificação social.

A utilidade refere-se à efetivação do resultado pretendido pelo direito material, da forma mais fiel possível, independentemente da atuação da máquina jurisdicional. Muitas vezes, o resultado prático é ou pode ser obtido independentemente de acesso à via judicial. Conforme pontua Boaventura de Sousa Santos, “(...) o sistema jurídico estatal nem sempre é, sequer, o mais importante na gestão normativa do quotidiano da grande maioria dos cidadãos.”¹⁷

A proporcionalidade, por sua vez, impõe a ponderação entre os princípios constitucionais, de modo a afastar a aplicação restritiva de qualquer princípio. Deve-se primar

¹⁶ OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, acesso à justiça e teoria geral do processo**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2015, p. 31.

¹⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 9.

pela conjugação da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito. Nesse sentido, destaca Daniela Olímpio:

A proporcionalidade é, pois, uma medida de processualidade. E, considerando a abertura das vias pacificadoras com a multiplicidade dos espaços públicos, inclusive de processualidade na Administração Pública, a razoabilidade motiva a eliminação de demandas desnecessárias antes mesmo da apreciação tradicional do Poder Judiciário. Esses meios não retiram o controle jurisdicional da lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais, portanto, são formas necessárias, pelo desafogar judicial e pela realização efetiva do acesso à ordem jurídica justa; adequadas, assim concebidas sempre que promovem mesmo a pacificação social; e proporcionais em sentido estrito, na medida em que a estas vias alternativas não se elimina o acesso ao Judiciário, preservando-se esta instituição e consolidando seu agir.¹⁸

Flávio Galdino elucida as características atuais do direito ao acesso à justiça:

O direito de acesso à justiça: I – tem como base as ideias de isonomia material e efetividade do processo; II – contempla a relação processual propriamente dita e não as relações entre o Poder Judiciário e os demais poderes; III – está dirigido à efetividade da tutela jurisdicional, que passa a ocupar lugar de centralidade na teoria jurídica processual; IV – ainda assim, permanece dirigido fundamentalmente ao legislador; V – promove a implementação de meios alternativos de solução de controvérsias.¹⁹

Destarte, o acesso à justiça exige uma leitura consentânea à realidade do sistema judiciário, através do incentivo de medidas idôneas ao processo de desjudicialização, que sejam aptas a contribuir para o descongestionamento do Poder Judiciário sem se descurar, ao mesmo tempo, do amparo aos os direitos dos cidadãos. O acesso à justiça relaciona-se ao resultado da prestação jurisdicional, administrativa ou conciliatória. Busca-se a realização do Direito não apenas pelo órgão jurisdicional estatal, mas por outros meios também idôneos e eficientes.

O estudo desenvolvido no presente trabalho é coincidente com essa visão ampliativa e realista do princípio do acesso à justiça. Com efeito, o protesto extrajudicial é alçado à meio acessível, operoso, útil e proporcional a solucionar o conflito de crédito, sem afastar a possibilidade de posterior e amplo controle jurisdicional. Será demonstrado, no decorrer da presente pesquisa, que o procedimento de protesto anterior ao ajuizamento da ação de execução possibilita a solução do conflito de crédito de forma mais ágil, segura e econômica tanto para o credor como para o devedor, com redução significativa de demandas ajuizadas.

¹⁸ OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, acesso à justiça e teoria geral do processo**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2015, p. 34.

¹⁹ GALDINO, Flávio. A evolução das ideias de acesso à justiça. **Revista Autônoma de Processo**, n. 3, Curitiba, abr.-jun. 2007, p. 81.

2.3 A técnica da desjudicialização

Historicamente, o direito processual tencionou para a judicialização dos conflitos. O Código de Processo Civil de 1973, com bases no individualismo e patrimonialismo, teve como essência a concentração da solução das controvérsias nas mãos do Poder Judiciário.

O aumento excessivo da litigância e o abarrotamento da Justiça brasileira, aliados à limitação de recursos públicos, impuseram uma revisão deste sistema de intensa judicialização, estimulando meios eficazes e seguros capazes de solucionar os conflitos sem o ajuizamento de ações.

O movimento de desafogo do Judiciário foi denominado desjudicialização, que, em sentido amplo, abarca todo o contexto de vias alternativas à solução de controvérsias. De outro lado, em sentido estrito, a desjudicialização significa sair do Poder Judiciário, subtraindo, pois, de sua apreciação questões que antes eram de sua competência exclusiva, transferindo o processamento para outros atores, como se dá na arbitragem.²⁰

A desjudicialização, em sentido estrito, vai além da simplificação dos procedimentos, como se observa nas decisões liminares e julgamento antecipado da lide, ou da utilização de técnicas extrajudiciais, como as audiências públicas e os compromissos de ajustamento de condutas. Com efeito, não apenas uma fase, mas todo o procedimento é subtraído da análise judicial, sendo transferido à esfera administrativa.

Nesse sentido, manifesta-se Daniela Olímpio:

A proporcionalidade é, pois, uma medida de processualidade. E, considerando a abertura das vias pacificadoras com a multiplicidade dos espaços públicos, inclusive de processualidade na Administração Pública, a razoabilidade motiva a eliminação de demandas desnecessárias antes mesmo da apreciação tradicional do Poder Judiciário. Esses meios não retiram o controle jurisdicional da lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais, portanto, são formas necessárias, pelo desafogar judicial e pela realização efetiva do acesso à ordem jurídica justa; adequadas, assim concebidas sempre que promovem mesmo a pacificação social; e proporcionais em sentido estrito, na medida em que a estas vias alternativas não se elimina o acesso ao Judiciário, preservando-se esta instituição e consolidando seu agir.²¹

No caso do Projeto de Lei nº 6.204/2019²², que transfere todo o processamento da execução para os tabeliães de protesto, busca-se efetivar a desjudicialização em seu sentido

²⁰ OLIVEIRA, 2015, op. Cit., p. 57.

²¹ Ibid., p. 34.

²² Projeto de Lei nº 6204, de 2019 - Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nº a nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, a nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, a nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, e a nº 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil.

estrito, uma vez que afasta a atividade judicante de praticamente todo o atendimento, sem obstar, por óbvio, a possibilidade de controle judicial.

De outro lado, no caso da presente pesquisa, em que se condiciona o acesso à jurisdição ao prévio protesto extrajudicial do título executivo, há a desjudicialização em sentido amplo, já que se busca a solução do conflito de crédito em meio extrajudicial, através do procedimento de protesto de títulos. Todavia, se a dívida não for quitada e o protesto lavrado, a função jurisdicional será a única alternativa restante para se atingir o patrimônio do devedor e, conseqüentemente, satisfazer o credor.

É de se reconhecer que a proposta ora engendrada está em perfeita sintonia com o movimento atual de desjudicialização e contribuirá sobremaneira para o desafogo do Poder Judiciário, uma vez que menos ações executivas serão ajuizadas, sem se afastar a possibilidade de posterior atividade jurisdicional executiva. Ademais, mesmo que hoje não erigido legalmente como condição para o ajuizamento de ações de execução ou de cobrança, é certo que o protesto já funciona como importante mecanismo de desjudicialização, já que toda e qualquer dívida satisfeita perante os tabelionatos de protesto, ou em razão de sua atuação, representa uma demanda a menos que certamente desaguaria no Poder Judiciário.

Nesse contexto, a desjudicialização pode ser entendida como o fenômeno legislativo que possibilita às partes solucionarem suas controvérsias fora da esfera judicial, vale dizer, a resolução dos conflitos se dá sem a intervenção dos tribunais, como ocorre na solução do conflito de crédito através do protesto extrajudicial.

Esse fenômeno legislativo da desjudicialização é sintomático nos procedimentos que foram atribuídos aos notários e registradores, como divórcios, inventários e usucapião²³. O propósito é evitar a intervenção judicial em situações que essa atuação não se faz necessária.

A tendência observada nos últimos tempos é de reservar ao Poder Judiciário apenas as pretensões resistidas, sem solução na via extrajudicial. A desjudicialização já é intensificada nas situações em que as partes são concordes, os interesses disponíveis, e o ordenamento jurídico autoriza a solução extrajudicial.

²³ Conforme destaca Daniela Olímpio, “estes mecanismos têm de especial o fato de buscarem, assim como é realizado pela jurisdição estatal, a resolução de uma lide. Identifica-se, portanto, um conflito jurídico, e, ao invés de se buscar o Poder Judiciário para seu julgamento, as partes em controvérsia elegem outras vias, de natureza particular. Essa especificidade particulariza a arbitragem e a mediação em relação aos mecanismos de desjudicialização acima apontados. Observa-se que a desjudicialização que vem se operando no ordenamento jurídico pátrio busca simplificar o processo de realização da tutela jurídica, proporcionando maior concentração da atividade judicial. Com efeito, o Poder Judiciário tende a concentrar-se em processos de jurisdição contenciosa, com etapa probatória e julgamento. As questões de jurisdição voluntário, como visto, tendem à desjudicialização.” (OLIVEIRA, 2015, op. Cit., p. 216).

Por essa razão, dada a importância de se garantir o escoreito acesso à justiça aos cidadãos, é curial a utilização de instrumentos de desjudicialização que preservem os direitos fundamentais, e que sejam efetivos, eficientes, céleres e econômicos.

Os serviços notariais e de registro têm se mostrado a melhor opção à disposição do legislador para efetivar a desjudicialização, haja vista constituir função pública exercida em caráter privado por profissionais do direito regularmente aprovados em concurso público, prestada sem qualquer ônus ou despesa por parte do Poder Público. Aludidos serviços são prestados com eficiência e agilidade, sob permanente fiscalização do Poder Judiciário.

De fato, conforme dados publicados pela Associação Nacional dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR, existem 13.440 cartórios distribuídos 5.570 municípios brasileiros, sendo que, deste total, 3.771 são tabelionatos de protestos, que prestam satisfatoriamente seus serviços em todo o território nacional²⁴.

O serviço de protesto extrajudicial, hoje extremamente tecnológico, padronizado e desburocratizado, representa meio disponível e capilarizado capaz de contribuir ainda mais para o processo de desjudicialização almejado pela sociedade brasileira. A realidade demonstra que esta deve ser a ferramenta principal para a solução dos inúmeros conflitos de crédito existentes, de modo a promover o progresso jurídico e o desafogo do Poder Judiciário.

²⁴ ANOREG/BR. **Cartório em números**. 2ª edição, 2020. Disponível em < <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/11/Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2-edi%C3%A7%C3%A3o-2020.pdf> > acesso em 10.01/2022.

3. O PROTESTO EXTRAJUDICIAL

O termo “protesto” assume variados significados no vocabulário pátrio. Etimologicamente, a palavra “protestar” tem sua origem do latim *protestari*, que significa “declarar em público, manifestar” ou “reivindicar”. É constituída pelo prefixo *PRO*, “a frente”, mais *TESTARI*, que vem de “testemunhar” e de *TESTIS*, “testemunha”. Maria do Carmo de Toledo Afonso aduz que “protesto vem, por derivação regressiva, do verbo protestar, que significa, genericamente, declarar em ‘alto e bom som’”²⁵.

No arcabouço legislativo brasileiro, encontramos a definição de protesto no artigo 1º, *caput*, da Lei nº 9.492/97, qual seja: “*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*”. Não obstante as críticas em relação à definição de conceitos por parte do legislador, certo é que o conceito legal é um norte importante para a compreensão do instituto.

A função probatória mencionada no conceito consolida uma das mais importantes finalidades do protesto no arcabouço jurídico brasileiro. É certo que a evolução do instituto acabou por desenvolver outras importantes funções, que não apenas a probatória. Pode-se afirmar que, atualmente, o protesto possui funções outras que dão segurança e efetividade ao crédito público e particular. Nesse sentido, bem destaca Carlos Henrique Abrão:

Desenhado extrajudicialmente, sob a responsabilidade do Tabelião que se torna o próprio juiz do protesto, sob o enfoque de sua feitura ou a inconveniência de sua prática, a finalidade essencial é a de sinalizar na direção do devedor sobre as consequências que permeiam o ato e as respectivas responsabilidades. De tal arte, o ato notarial não encena em si mesmo todos os aspectos na diretriz do cumprimento da obrigação, podendo respingar na caracterização da insolvência. Dado o caráter instrumentário de prova que se concretiza, gera o protesto a presunção voltada para a natureza do ato e seus reflexos que poderão retroagir, há hipótese de estar presente a fraude, ou o aspecto da falência decretada.²⁶

O conceito legal acabou por alargar a gama de títulos e documentos que podem ser apresentados a protesto. Com efeito, ao prever a expressão “documentos de dívida” como passíveis de protesto, a lei possibilitou o apontamento de quaisquer documentos que consubstanciem obrigação certa, líquida e exigível, independentemente de se tratar ou não de títulos de crédito.

²⁵ AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Protesto de Títulos e outros Documentos de Dívidas**. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2006, p. 15.

²⁶ ABRÃO, Carlos Henrique. **Protesto: caracterização da mora, inadimplemento obrigacional**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 2.

3.1 Aspectos gerais dos serviços notariais e de registro

Os serviços notariais e de registro surgiram em razão da necessidade social por maior estabilidade das relações jurídicas. Na era pré-histórica, os negócios eram formalizados concomitante à celebração de uma festa, durante à qual era publicizado aludido negócio e os convidados se tornavam testemunhas da avença.²⁷

A busca humana pela certeza resultou na necessidade de um agente capaz de perpetuar no tempo os negócios privados, assegurando eficácia, publicidade e segurança aos direitos derivados. A evolução do direito notarial e registral acompanhou as fases da história humana, nas quais se valorizou mais ou menos a estabilidade nas relações jurídicas.

É certo que, no Brasil, a Constituição da República de 1988 foi a grande responsável por pontificar e sedimentar a importância social e econômica das atividades notariais e de registro para o sistema jurídico pátrio.

A Carta Magna, em seu art. 236²⁸, ao mesmo tempo em que estabelece que o exercício da função notarial e registral se dá em caráter privado, as define como de natureza pública. De fato, em essência, as delegações são atribuídas pelo Estado a agentes públicos delegados, aprovados em concurso público de provas e títulos, aos quais incumbe lavrar e registrar fatos, declarações e negócios jurídicos dos interessados para que se tornem públicos e gerem seus regulares efeitos.

Cintia Maria Scheid destaca a importância dos concursos públicos de provas e títulos para a esmerada prestação dos serviços notariais e de registro:

Com efeito, tratando-se de prestação de serviço de natureza pública, sob a forma privada, é essencial que a seleção para a prestação desses serviços ocorra de forma idônea e isonômica, com vistas a selecionar a pessoa melhor capacitada para a prestação de serviço tão caro à estabilidade das relações sociais. Nesse cenário, o concurso público é o meio adequado para alcançar tais fins e atender aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, corolários da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito

²⁷ BUSTAMANTE, Nathalia. **Como fazíamos sem – Cartório. A evolução dos registros de documentos**. Artigo. 2016. Disponível em: <<https://www.cartorioserra.com.br/artigos,711,como-faziamos-sem-cartorio-evolucao-registros-documentos.html>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

²⁸ “Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público. § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.”

Federal e dos Municípios, consoante o disposto no artigo 37 da Constituição Federal.
29

Em razão da previsão do parágrafo primeiro do supracitado dispositivo de que lei ordinária federal regulará as atividades em comento, foi editada, em 1994, a Lei Federal nº 8.935³⁰, também denominada Lei dos Notários e Registradores ou Lei dos Cartórios, a qual, de forma genérica, rege a atividade e regulamenta o funcionamento das serventias, disciplinando os direitos e deveres desses profissionais do direito, incluídos os tabeliães de protesto.

No tocante aos emolumentos, que têm natureza de taxa remuneratória do serviço público, foi editada a Lei nº 10.169/2000³¹ que estabelece normas gerais de fixação dos emolumentos e é o diploma legal referido no parágrafo segundo do supracitado art. 236. Os valores específicos de cada ato serão fixados pelos Estados e pelo Distrito Federal.

A exigência de aprovação em concurso público de provas e títulos foi essencial para concretizar o princípio republicano às atividades notariais e de registro. A propósito, a partir da edição da Constituição da República de 1988, em caso de vacância da serventia, o provimento apenas se dará através de concurso público, seja de ingresso, seja de remoção.

Com efeito, as atividades notariais e de registro, enquanto funções públicas³², exercidas em caráter privado, de organização técnica e administrativa, têm como escopo principal garantir segurança jurídica, autenticidade, publicidade e eficácia dos atos jurídicos³³.

²⁹ SCHEID, Cintia Maria. **Protesto extrajudicial e função social: instrumento para a atividade satisfativa do crédito**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade Autônoma de Direito (FADISP), Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Função Social do Direito – São Paulo, 2019, p. 55.

³⁰ Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 - Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro.

³¹ Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000 - Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

³² Acerca do caráter público das atividades notariais e de registro, bem destacou o ministro Octávio Gallotti: “Público continua a ser o serviço exercido pelos titulares de cargos criados por lei, em número certo e com designação própria, sujeitos a permanente fiscalização do Estado, diretamente remunerados à conta de receita pública (custas e emolumentos fixados em lei), e, sobretudo, investidos por classificação em concurso público. (...) Não é de clientela, como propõe a Recorrente em suas duntas razões, a relação entre o serventuário e o particular (como sucede com a profissão de advogado), mas informada pelo caráter da autoridade, revestida pelo Estado de fé pública. Nem é de livre escolha a suposta freguesia, mas sempre cativa nos cartórios de registros e, frequentemente, nos de notas, sobretudo nas hipóteses (apenas para exemplificar) de extração de certidões ou reconhecimento de firmas, requeridos por terceiros (que não os pretensos clientes). O signo de privatização, que a Recorrente vê consagrada na Constituição em vigor, é somente dirigido à atividade econômica, não, ainda, à prestação do serviço público. (...)”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 178.236-6/RJ. Relator: Ministro Octavio Gallotti, Brasília, DJ, 11 abr. 1997. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=223605>>. Acesso em: 20 jul. 2020).

³³ “Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.”

Luís Paulo Aliende Ribeiro esclarece que apesar de as atividades extrajudiciais se submeterem a uma gestão privada, conforme determinação constitucional, não perdem o caráter público:

[...] são peculiares e exclusivos os contornos da função pública notarial e de registros no Brasil. A atividade apresenta uma face pública, inerente à função pública e por tal razão regrada pelo direito público (administrativo), que convive, sem antagonismo, com uma parcela privada, correspondente ao objeto privado do direito notarial e registral e ao gerenciamento de cada unidade de serviço, face esta regrada pelo direito privado.³⁴

De fato, os notários e registradores, embora não sejam servidores públicos³⁵, são agentes públicos, particulares em colaboração com o Estado, exercentes de função pública e responsáveis pelos atos que praticam, nas esferas administrativa, cível e criminal³⁶.

Vale reproduzir trecho de parecer elaborado por Celso Antônio Bandeira de Mello:

A questão proposta é de extrema singeleza. Não há a mais remota possibilidade de se confundir titular de Tabelionato ou Cartório **não oficializado** com funcionário público. A discepção entre ambos é sobremodo evidente. Basta consultar a legislação definidora de funcionário público para se perceber que titulares de serventia

³⁴ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 181.

³⁵ A diferenciação entre notários e funcionários públicos, há muito, já é sedimentada na jurisprudência. Ayres Britto bem elucida: “Se o exercício dos cargos públicos efetivos é remunerado diretamente pelos cofres do Estado, o exercício das atividades notariais e de registro é pago pelas pessoas naturais ou pelas pessoas coletivas que deles se utilizam; se ao conjunto dos titulares de cargo efetivo se aplica um estatuto ou regime jurídico funcional comum, ditado por lei de cada qual das pessoas federadas a que o servidor se vincule, o que recai sobre cada um dos titulares de serventia extrajudicial é um ato unilateral de delegação de atividades, expedidos de conformidade com a lei específica de cada Estado-Membro ou do Distrito Federal, respeitadas as normas gerais que se vinculem por lei da União acerca dos registros públicos e da fixação dos sobreditos emolumentos (inciso XXV do art. 22 e parágrafos 1.º e 2.º do art. 236 da Carta de Outubro, um pouco mais acima transcritos); se as pessoas investidas em cargo público efetivo se estabilizam no serviço do Estado, vencido com êxito o que se denomina ‘estágio probatório’, e ainda são aquinhoadas com a aposentadoria do tipo estatutário, pensão igualmente estatutária para os seus dependentes econômicos, possibilidade de greve, direito à sindicalização do tipo profissional (não da espécie econômica) e mais uma cláusula constitucional de irredutibilidade de ganhos incorporáveis aos respectivos vencimentos ou subsídios, nada disso é extensível aos titulares de serventia extraforense, jungidos que ficam os notários aos termos de uma delegação administrativa que passa ao largo do estatuto jurídico de cada qual dos conjuntos de servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Enfim, as marcantes diferenciações pululam a partir do próprio texto da Magna Carta Federal, permitindo-nos a serena enunciação de que as atividades notariais e de registro nem se traduzem em serviços públicos nem tampouco em cargos públicos efetivos. (...)”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.602/MG. Relator: Ministro Joaquim Barbosa, Brasília, DJ, 31 mar. 2006. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266859>>. Acesso em: 20 jul. 2020).

³⁶ Nesse sentido, destaca Luiz Guilherme Loureiro: “Os notários e registradores são agentes públicos, mas não são considerados funcionários públicos em sentido estrito. São particulares em colaboração com a Administração, pessoas alheias ao aparelho estatal, mas que compõem uma terceira categoria de agentes públicos, ao lado dos agentes políticos e dos funcionários públicos. Para fins do direito penal, por outro lado, os tabeliães e registradores são considerados funcionários públicos em sentido amplo.” (LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Método, 2014. p. 1).

não oficializada são agentes inequivocamente distintos do que, no Direito brasileiro, se considera funcionário.³⁷ (grifo do autor)

Na mesma esteira, diante da inexistência de relação contratual, os notários e registradores não se confundem com concessionários e permissionários de serviços públicos. Estes são remunerados por preços públicos, aqueles por taxas. Os permissionários submetem-se à fiscalização do poder executivo, ao passo que os agentes delegados estão sujeitos à fiscalização do Poder Judiciário.³⁸

Assim, notários e registradores, incluídos os tabeliães de protesto, são profissionais do Direito, particulares em colaboração com o Estado, os quais, após aprovação em rigoroso concurso público de provas e títulos, desempenham função pública destinada a garantir segurança jurídica, autenticidade, publicidades e eficácia aos atos e negócios jurídicos. Embora possam contratar prepostos para o desempenho de suas funções, aludidos agentes públicos responsabilizam-se pessoalmente pelos atos praticados.

Ao destacar a importância das referidas atividades, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio Mello pontuou:

Cartórios de notas e de registro são para mim verdadeiras oficinas da segurança jurídica. Digo, em primeiro lugar, que se implemente nos cartórios um serviço público da maior gradação e, em segundo lugar que nós, servidores, lidamos com a coisa alheia e ao fazê-lo devemos ter um cuidado maior do que teríamos se tratássemos de coisas particulares.³⁹

³⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Serventias não oficializadas**. Parecer. São Paulo, 1983. Disponível em: <<https://www.irib.org.br/files/obra/ServentiasNaoOficializadas.doc>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

³⁸ Nesse sentido: *“Regime jurídico dos servidores notariais e de registro. Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, Constituição e o Supremo, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos. A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. A sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público. Para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, e não por adjudicação em processo licitatório, regrado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público. Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter-partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito.”* (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.415/SP. Relator: Ministro Ayres Britto, DJe, 09 fev. 2012. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1718027>>. Acesso em: 20 jul. 2020).

³⁹ MELLO, Marco Aurélio. “Cartórios de notas e de registro são para mim verdadeiras oficinas da segurança jurídica”. **Revista Cartórios com Você**, Anoreg/SP e Sinoreg/SP, ano 1, edição 6, Novembro/2016-

De fato, os tabeliães e registradores, no desempenho de suas atribuições, sempre devem resguardar a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos, como já citado.

A publicidade representa a notoriedade de ou ato ou negócio jurídico perante a sociedade, de forma que os interesses envolvidos ultrapassem a esfera jurídica das partes e possam gerar efeitos perante terceiros.

Aludido princípio pode ser visto em duas facetas, uma ampla e outra restrita. A publicidade em sentido amplo consiste na cognoscibilidade do ato notarial ou registral, vale dizer, qualquer pessoa pode conhecer o teor do ato, desde que solicite uma certidão à serventia, pressupondo, pois, uma postura ativa e uma manifestação de vontade do interessado. De outro lado, a publicidade em sentido estrito, conceituada como “publicidade jurídica”, representa a finalidade de produção de efeitos jurídicos.⁴⁰

Marcelo Guimarães Rodrigues classifica a publicidade em ativa e passiva, sendo aquela típica dos ofícios de registro e esta característica dos tabelionatos de notas. Referido autor considera a publicidade dos serviços notariais e registrais como a “divulgação de ato ou fato jurídico relevante, por meio físico ou eletrônico admitido em lei, indicando o agente respectivo, o direito e o bem ou objeto mencionado”.⁴¹

A autenticidade, por sua vez, consiste na presunção relativa de veracidade dos atos emanados dos serviços notariais e registrais, porquanto praticados por profissionais do Direito dotados de fé pública.

A propósito, o ato notarial ou o direito registrado é presumidamente verdadeiro e pode ser oponível a terceiros. Não obstante, pode ser anulado ou retificado caso não exprima a verdade quanto à titularidade do direito.

A segurança emanada dos atos notariais e registrais, por sua vez, representa a garantia de perenidade e confiança dos negócios jurídicos celebrados.

O derradeiro atributo dos serviços notariais e registrais é a eficácia dos atos jurídicos, de modo que sejam idôneos a produzir efeitos jurídicos *erga omnes*.

Insta ressaltar que o caráter público das atividades notariais e de registro impõe a observância de todos os princípios gerais que regem a Administração Pública, vale dizer, a

Fevereiro/2017, p. 6-7. Entrevista concedida à Revista Cartórios com Você. Disponível em: <http://sinoregsp.org.br/wp-content/uploads/2017/06/cartorios_com_voce_6.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

⁴⁰ LOUREIRO, 2014, op. Cit., p. 22.

⁴¹ RODRIGUES, Marcelo. **Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registros do Estado de Minas Gerais – Provimento CGJ 260/2013 – Comentado**. Belo Horizonte: SERJUS – ANOREG/MG, 2016, p. 25.

supremacia e indisponibilidade do interesse público, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse contexto, a atividade desempenhada pelos tabeliães de protesto, que têm especial relevo no estudo que ora se propõe, deve respeitar todos os princípios e fundamentos que norteiam a atividade notarial e registral.

3.2 Histórico do protesto extrajudicial

O estudo da gênese do protesto é imprescindível para que se compreenda a relevância do instituto para a segurança jurídica na evolução das relações negociais. Apenas com a compreensão histórica é que se poderá verificar sua importância social, sua essencialidade ao direito, sua utilidade prática nas transações econômicas atuais e, principalmente, sua aptidão para contribuir com o tão almejado processo de desjudicialização pelo qual clama a justiça brasileira.

José Antônio Saraiva destaca que o surgimento do protesto está intrinsecamente relacionado ao início da utilização da letra de câmbio. Segundo aquele autor, a cambial foi conhecida na Índia na época de Alexandre, na Assíria do século XII a.C., bem como pelo povo hebreu. De igual forma, verificou-se sua utilização no auge da civilização grega, especialmente pelos atenienses. Os árabes, por sua vez, utilizaram a cambial por volta do século VIII.⁴²

Domingos Franciulli Netto destaca que as primeiras regulamentações escritas da letra de câmbio ocorreram em Veneza, no ano de 1272, em Avignon, no ano de 1243 e em Barcelona, nos idos de 1394.⁴³

Levin Goldschmidt, ao tratar das origens do protesto, destaca que se trata de uma declaração solene e é, originalmente, um ato conservatório, sendo que o protesto de uma cambial se dá por três atos: *praesentatio literarum* (apresentação), *requisitio* (requerimento) e *protestatio* (protesto), que é o ato conservatório.⁴⁴

Carvalho de Mendonça aponta três fases da letra de câmbio: De 1300 a 1700, se deu o período italiano baseado no contrato de câmbio monetário denominado *traettizio*. Entre 1700 e 1848, se deu o período francês, em que a cambial era fruto de um contrato e forma de pagamento, conforme abarcado pelo Código Comercial de 1850. A partir de 1848 destacou-se

⁴² SARAIVA, José Antônio. **A cambial**. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1947, v. 1, p. 19-52.

⁴³ FRANCIULLI NETTO, Domingos. **Protesto Cambiário - Conceito, Histórico e Natureza Jurídica**. In: Revista dos Tribunais, São Paulo: RT, 503, 1977, p. 29-36.

⁴⁴ GOLDSCHMIDT, Levin. **Storia universale del Diritto Commerciale**. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1913, p. 347.

a escola germânica, que concebeu a letra de câmbio como promessa unilateral consubstanciada em título literal, autônomo e abstrato, tal como prevista no Decreto nº 2.044/1908⁴⁵ e na Convenção de Genebra de 1930⁴⁶, escola essa que reflete o desenvolvimento da cambial e, por consequência, do protesto.⁴⁷

Maria Inês Targa, citando os escólios de Ivan Barbosa Rigolin, destaca que o protesto tem origem no medievo e consistia em inscrever o nome do devedor em um muro, localizado em local público, de modo que o credor reclamava o seu direito, protestando pelo recebimento de seu crédito de uma forma eficaz no seio da sociedade, utilizando-se exatamente da coerção moral que esse meio era capaz de gerar.⁴⁸

Nesse contexto, não obstante exista divergência histórica, grande parte dos autores defende que o protesto surgiu em razão do mercado de câmbio desenvolvido na Idade Média, mais especificamente na Itália.

José Maria Othon Sidou ressalta que a “*Breve Collation Notarium*” editada em 1305, na cidade italiana de Pisa, já previa dentre as atribuições do notário, a “*praesentation*” e a “*protestation literarum*”. Segundo esse autor, há registros de uma letra de câmbio, datada de 05 de outubro de 1339, apresentada a protesto ao notário Andrea, de Pisa.⁴⁹

João Eunápio Borges, por sua vez, indica o protesto de uma letra de câmbio de Barcelona emitido em 1384 na cidade italiana de Gênova como o mais antigo protesto já noticiado. Diante do não pagamento da letra de câmbio, o apresentante poderia promover a “*protestatio*”, que era um ato solene e especial realizado perante o notário e testemunhas.⁵⁰

Mario Battaglini ensina que, originalmente, o protesto era composto por três atos, quais sejam, “*praesentatio literarum*”, “*requisicio*” ou “*richiesta*” e “*protestatio*”:

Originalmente (e o esquema permaneceu inalterado até hoje), o protesto consistia em três atos: apresentação da carta, requisição (= pedido), protesto. (...) O conteúdo do ato de protesto, também no que diz respeito à resposta do devedor, manteve-se inalterado ao longo dos séculos. De fato, por exemplo, em um protesto levantado em Gênova em 1384, após a reprodução da carta de troca protestada, essas palavras do

⁴⁵ Decreto nº 2.044, de 31 de dezembro de 1908 - Define a letra de câmbio e a nota promissória e regula as Operações Cambiais.

⁴⁶ Decreto nº 57.663, de 24 de novembro de 1966 - Promulga as Convenções para adoção de uma lei uniforme em matéria de letras de câmbio e notas promissórias.

⁴⁷ MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. **Tratado de direito comercial brasileiro**. Atual. Ricardo Rodrigues Gama, 1. ed., Campinas: Russel Editores, 2003, v. 3, t. 2, p. 162-184.

⁴⁸ TARGA, Maria Inês Corrêa de Cerqueira César. O protesto extrajudicial de sentença trabalhista, determinado pelo magistrado *ex officio*: um contrassenso? **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, n. 34, 2009, p. 71.

⁴⁹ SIDOU, José Maria Othon. **Protesto Cambiário**. In: Enciclopédia Saraiva do Direito, v. 62, São Paulo: Saraiva, 1980, p. 288.

⁵⁰ BORGES, João Eunápio. **Títulos de Crédito**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1971, p. 114.

sacado se seguem; ele não quer dar nada disso, nem curar, nem pretende o mesmo Grillo pela referida.⁵¹ (Tradução livre)

É certo que o protesto foi resultado do desenvolvimento da realidade do câmbio, que passou da estrutura agrária medieval para a nova ordem mercantil moderna, sendo instrumento necessário à garantia da legitimidade e confiabilidade *erga omnes* dos títulos de crédito. O enfraquecimento do feudalismo, o aumento da circulação de moedas, a formação dos Estados Nacionais e o desenvolvimento do comércio exigiram a formatação de um mecanismo efetivo de proteção do crédito representado nos títulos, principalmente nas letras de câmbio.⁵²

Como ensina Domingo Pietrangelo Ritondo, os primeiros protestos que se têm notícias se deram a partir de costumes que aos poucos foram incorporados às práticas comerciais. Apenas em 1673, no bojo da Ordenação Francesa, o instituto do protesto foi contemplado em norma escrita.⁵³

Assim, verifica-se que o protesto surgiu diante da existência de litígios, desacordos e, principalmente, inadimplência, justificando o caráter hostil que até hoje muitos lhe atribuem.

De outro lado, enquanto medida preventiva, extremamente eficiente e rápida, foi estendida a todos os documentos de dívida, desbordando de sua utilização limitada aos títulos de crédito.

A evolução do protesto e a expansão de sua utilização para além dos títulos cambiais é estampada em parecer paradigmático que, no ano de 2005, passou a admitir o protesto de quaisquer títulos executivos judiciais ou extrajudiciais no Estado de São Paulo, da lavra do então juiz auxiliar da Corregedoria Geral de Justiça daquele Tribunal de Justiça, José Antônio de Paula Santos Neto:

Que o intérprete não se deixe obnubilar por considerações sobre as origens do protesto, que o vinculam ao direito cambiário. Não se nega a história do instituto, que inclusive faz compreensível, por amor à tradição e para distingui-lo do protesto judicial, denominá-lo, eventualmente, protesto cambial, mesmo após o advento de diploma especial de regência que não adota tal nomenclatura, qual seja a Lei nº 9.492/97. Mas falta base para pretender que dito instituto permaneça eternamente agrilhado ao berço, sem horizonte algum. Não será a primeira vez que uma figura jurídica originalmente concebida para viger num universo mais apertado terá seu espectro expandido com vistas ao atendimento de outras situações compatíveis com

⁵¹ “*In origine (e lo schema è rimasto immutato anche oggi) il protesto constava di tre atti: praesentatio literarum, requisicio (=richiesta), protestatio. (...) Il contenuto dell’atto di protesto, anche per la parte che riguarda la risposta del debitore è rimasto invariato nei secoli. Infatti, ad esempio, in un protesto levato a Genova nel 1384, dopo la riproduzione della lettera di cambio protestata seguono queste parole del trattario; quod ipse non vult nec intendit eidem dicto Grillo aliquod dare nec solvere.*” (BATTAGLINI, Mario. **Il protesto, dotrina, legislazione, giurisprudenza**. 3. ed. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1960, p. 3).

⁵² PIRES, José Leal Ferreira. **Comentários à Nova Lei de Protesto Cambial e de Documentos de Dívida**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 9.

⁵³ RITONDO, Domingo Pietrangelo. **Protesto Extrajudicial**. 1. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 1.

sua natureza, por força de necessidades ditadas pelo desenvolvimento das relações jurídicas e pelo próprio interesse social.⁵⁴

No Brasil, o primeiro tabelionato de protesto foi criado no Estado da Bahia, pela Lei de 15 de novembro de 1827⁵⁵, na vigência do Alvará de 19 de outubro de 1789. Posteriormente, o instituto foi regulamentado pelo Código Comercial, Lei nº 556/1850⁵⁶, e, em seguida, de forma mais detalhada, pelo Decreto nº 2.044/1908, que revogou dispositivos previstos naquele Código.

Em 26 de agosto de 1942, o Brasil aderiu às Convenções para a adoção de uma Lei Uniforme no tocante às letras de câmbio e às notas promissórias, as quais foram promulgadas pelo Decreto nº 57.663/1996, ocasião em que a regulamentação jurídica do protesto foi parcialmente alterada, restando em vigor apenas alguns dispositivos do Decreto nº 2.044/1908, seja por reservas constantes do Anexo II daquele Decreto, seja para suprir eventuais omissões não tratadas na Lei Uniforme de Genebra.

Adiante, a Lei Federal nº 8.935/94, denominada “Lei dos Notários e Registradores”, estabeleceu a normativa geral aplicável aos serviços notariais e de registro, dentre eles o serviço de protesto.

Em 10 de setembro de 1997, foi editada a Lei nº 9.492, denominada “Lei do Protesto”, com o escopo de regulamentar e disciplinar especificamente os serviços de protesto de títulos e outros documentos de dívida, a qual é tratada de forma mais pormenorizada nas páginas seguintes.

Mais adiante, o avanço tecnológico impôs a adequação legal no tocante à emissão de duplicatas emitidas sob a forma escritural e, conseqüentemente, quanto ao seu protesto, conforme previsto na Lei nº 13.775/2018.

Recentemente, o Conselho Nacional de Justiça editou importantes atos normativos que tratam do serviço de protesto, regulamentando diversas situações até então carentes de previsão nas normas legais, visando atender a evolução e a necessária desburocratização do procedimento. Destacam-se o provimento n. 86, de 29 de agosto de 2019, que possibilitou o pagamento postergado de emolumentos e custas devidos pela apresentação a protesto de títulos

⁵⁴ SÃO PAULO. Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Processo CG nº 864/2004. Parecer 076/05-E, Juiz Auxiliar da Corregedoria José Antônio de Paula Santos Neto, Corregedor Geral de Justiça José Mario Antônio Cardinale. Artigo. Decisão da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo libera o protesto de todos os títulos executivos judiciais e extrajudiciais, elencados nos artigos 584 e 585 do Código de Processo Civil. **ANOREG**. Disponível em: <http://www.anoreg.org.br/site/2005/06/10/imported_4057/>. Acesso em: 27 abr. 2020.

⁵⁵ Lei de 15 de novembro de 1827 - Crêa na cidade da Bahia mais um Tabellião de notas.

⁵⁶ Lei nº 556, de 25 de junho de 1850 – Código Comercial.

ou outros documentos de dívida, o qual terá especial enfoque no decorrer desta pesquisa, principalmente em razão da economicidade gerada. Em 11 de setembro de 2019, foi editado Provimento nº 87, responsável por desburocratizar e estabelecer normas gerais de procedimentos para o protesto, bem como regulamentou a implantação da Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto (CENPROT), à qual estão vinculados todos os tabelionatos brasileiros.

O estudo histórico aponta, pois, que o protesto é instituto milenar, essencial às práticas comerciais e negociais, cuja evolução acompanhou as necessidades de cada época e, hoje, se apresenta por um procedimento extremamente célere, desburocratizado, econômico e eficaz, não só para fins probatórios, mas também e principalmente, para o recebimento de créditos certos, líquidos e exigíveis.

3.2.1 A edição da Lei nº 9.492/97

A edição da Lei nº 9.492/97 representa importante marco para o serviço de protesto no Brasil. Antes da edição de tal diploma, inexistia legislação específica pátria para tratar sobre esta atividade, e as normas regentes estavam espalhadas em diversos diplomas.

Nesse sentido recebe destaque o Projeto de Lei nº 917/1995 apresentado pelo Deputado Federal Augusto Viveiros, posteriormente transformado na Lei Ordinária nº 9.492/1997, motivo pelo qual esta lei é conhecida como “Lei Viveiros”⁵⁷.

O referido projeto de lei original baseou-se precipuamente nos estudos e experiências do protesto no Estado de São Paulo; tramitado na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, fora aprovado o substitutivo, que teve como escopo adequar o projeto considerando as diferentes realidades do território nacional. A aprovação se deu por votação unânime e o projeto seguiu para o Senado Federal, onde foi aprovado sem qualquer emenda.⁵⁸

⁵⁷ Ao propor o projeto de lei, o autor destacou o trabalho do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: “*O projeto de lei que ora apresentamos uniformizará em todo País os procedimentos relativos ao protesto de letras, títulos e documentos, a fim de suprir necessidade constatada por profissionais e usuários que lidam com a matéria. O projeto se baseia em trabalho desenvolvido pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cuja inquestionável competência e experiência sobre o assunto avalizam a qualidade do texto que ora subscrevemos*”. (VIVEIROS, Augusto. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, seção I, p. 22902, 21 set. 1995).

⁵⁸ VELLOSO, Reinaldo dos Santos. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. São Paulo, 2012. 244 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20032013-142914/publico/Apontamentos_sobre_o_Protesto_Notarial_Reinaldo_Velloso_dos_Santos.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2020.

Assim, a Lei nº 9.492/1997, que define a competência, regulamenta os serviços relacionados ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências, foi promulgada em 10 de setembro de 1997, e, no dia seguinte, publicada no Diário Oficial da União.

Além de condensar as práticas e normas relativas ao serviço de protesto de títulos, a lei em comento contribuiu para o aprimoramento da atividade e uniformização nacional do procedimento, gerando maior segurança jurídica aos tabeliães e aos usuários dos serviços de protesto.

Insta pontuar que originalmente a lei já previu a possibilidade de utilização de meios eletrônicos para o envio à protesto de indicações de duplicatas, representado seu ajuste à evolução tecnológica.

Enfim, desde sua edição, vários avanços nas atividades dos serviços de protesto resultaram em alterações e aperfeiçoamento da Lei nº 9.492/97, destacando-se as melhorias trazidas pela Lei nº 13.775/2018 que regulamentou as duplicatas escriturais e criou a CENPROT – Central Eletrônica de Protesto.

3.3 A função econômica do protesto no Brasil

Atualmente, é nítida a interligação entre Direito e Economia. Os dois campos do saber, há algum tempo, foram mantidos apartados pelos estudiosos, sob o argumento de que diferenças metodológicas os tornariam incompatíveis. Todavia, verificou-se a nítida interligação entre estas disciplinas, de modo que hoje já não se concebe o direito alheio à análise do instrumental econômico.

A necessidade de que o Direito esteja atento à realidade e às necessidades sociais, culminou no consenso de que o viés econômico deve permear a elaboração e aplicação das leis e normas, inaugurando-se o modelo denominado *jus economia*. De fato, ambas as ciências tratam de questões relativas à organização, estabilidade e eficiência.

Richard Posner, professor da Escola Americana de Chicago, é considerado o precursor dessa corrente de pensamento, desenvolvida nos idos da década de 1970, e também é defensor de que a economia deve irradiar-se para as variadas questões jurídicas que, antes, a ela estavam completamente dissociadas. Aludido estudioso defende incessantemente a busca

da eficiência, baseado no critério denominado Ótimo de Pareto, segundo o qual a decisão é ótima apenas se alguém puder melhorar sua situação sem piorar a de outrem.⁵⁹

De fato, a escassez de recursos impõe que as decisões sobre sua utilização, a fim de satisfazer o bem comum, estejam permeadas pelo viés econômico, conforme assinalam Cooter e Ulen:

Os legisladores muitas vezes perguntam: Como uma sanção vai afetar o comportamento? Por exemplo, se indenizações punitivas são impostas ao fabricante de um produto defeituoso, o que acontecerá com a segurança e o preço do produto no futuro? Ou, a criminalidade vai diminuir se os delinquentes que violam a lei pela terceira vez forem presos automaticamente? Os juristas responderam a essas perguntas em 1960 mais ou menos da mesma maneira que o tinham feito a 2 mil anos antes – consultando a intuição e quaisquer fatos que estivessem disponíveis. A economia proporcionou uma teoria científica para prever os efeitos das sanções legais sobre o comportamento. Para os economistas, as sanções se assemelham aos preços, e, presumivelmente, as pessoas reagem às sanções, em grande parte, da mesma maneira que reagem aos preços. As pessoas reagem mais altos consumindo menos do produto mais caro; assim, supostamente elas reagem a sanções legais mais duras praticando menos a atividade sancionada. A economia tem teorias matematicamente precisas (teoria do preço e teoria dos jogos) e métodos empiricamente sólidos (estatísticas e econometria) da análise dos efeitos dos preços sobre o comportamento.⁶⁰

Nesse contexto, a eficiência é considerada o postulado máximo de qualquer análise econômica que se faça do Direito. A indução ou a escolha de comportamentos devem estar associadas aos empregos eficientes dos recursos disponíveis, já que estes são escassos.⁶¹

⁵⁹ POSNER, Richard. **Economic Analysis of Law**. 3. ed. Wolters Kluwer, 1986, p. 17.

⁶⁰ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e Economia**. Tradução: Luis Marcos Sander. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 25.

Ainda segundo Cooter e Ulen: “a economia forneceu uma teoria científica para prever os efeitos das sanções legais sobre o comportamento. Para os economistas, as sanções se parecem com os preços e, presumivelmente, as pessoas respondem a essas sanções da mesma forma que respondem aos preços. As pessoas reagem aos preços mais altos consumindo menos do bem mais caro; portanto, presumivelmente, as pessoas respondem às sanções legais mais pesadas fazendo menos da atividade sancionada. Os economistas têm teorias matematicamente precisas (teoria dos preços e teoria dos jogos) e métodos empiricamente sólidos (estatística e econometria) para analisar os efeitos dos preços sobre o comportamento” (Tradução livre). “economics provided a scientific theory to predict the effects of legal sanctions on behavior. To economists, sanctions look like prices, and presumably, people respond to these sanctions much as they respond prices. People respond to higher prices by consuming less of the more expensive good, so presumably people respond to heavier legal sanctions by doing less of the sanctioned activity. Economists has mathematically precise theories (price theory and game theory) and empirically sound methods (statistics and econometrics) of analyzing the effects of prices on behavior.” (COOTER; ULEN, 2008. p. 3).

⁶¹ Gico Junior assinala que: “Em um mundo onde os recursos são escassos e as necessidades humanas potencialmente ilimitadas, não existe nada mais injusto do que o desperdício. Nesse sentido, a AED pode contribuir para (a) a identificação do que é injusto – toda regra que gera desperdício (é ineficiente) é injusta, e (b) é impossível qualquer exercício de ponderação se quem o estiver realizando não souber o que está efetivamente em cada lado da balança, isto é, sem a compreensão das consequências reais dessa ou daquela regra. A *juseconomia* nos auxilia a descobrir o que realmente obteremos com uma dada política pública (prognose) e o que estamos abrindo mão para alcançar aquele resultado (custo de oportunidade). Apenas detentores desse conhecimento seremos capazes de realizar uma análise de custo-benefício e tomarmos a decisão socialmente desejável. (...). Como dito, se os recursos são escassos e as necessidades potencialmente ilimitadas, todo desperdício implica necessidades humanas

E ainda, a evolução da atividade de protesto de títulos tornou-a importante instrumento de estímulo ao crédito e, conseqüentemente, à circulação de riquezas. O instituto evolui de mero meio probatório para importante instrumento de satisfação de direitos, tornando-se meio de solução extrajudicial de conflitos que envolvam débito e crédito.⁶²

O acesso ao crédito é a principal mola propulsora do mercado, do consumo e da economia. As empresas e empresários, em regra, apenas produzem riqueza e geram trabalho e renda a partir do crédito que são capazes de obter. De outro lado, a concessão de crédito está intrinsecamente relacionada ao risco do credor em reaver o crédito. Ora, se o credor estiver desprovido de um sistema rápido, seguro e eficiente de cobrança, certamente não disponibilizará crédito ou o fará a rigorosas taxas de juros. Rachel Sztajn e Haroldo Verçosa asseveram:

(...) prejudicada uma eficaz forma de garantia, a concessão do crédito passará a representar um agravamento do risco experimentado pelo credor, do que decorrerá o aumento dos custos da transação, os quais, por sua vez, provocarão a elevação da taxa de juros em negócios de crédito, com o encarecimento da atividade empresarial e a elevação dos preços a serem pagos pelos consumidores, em um círculo vicioso. Simples assim.⁶³

De fato, a fluidez do mercado, a desoneração do crédito e o conseqüente desenvolvimento nacional dependem da existência de um meio eficaz, célere, seguro e à disposição do credor que queira reaver o crédito inadimplido. Ressurge, nesse sentido, a necessidade de uma tutela eficiente do crédito, como assinalam José Fischer e Carolina Santos:

(...) a falta de um meio rápido e seguro de o credor obter o cumprimento da obrigação, de reaver o crédito, prejudica a fluidez do mercado, pois faz diminuir os recursos

não atendidas, logo, toda definição de justiça deveria ter como condição necessária, ainda que não suficiente, a eliminação de desperdícios (i.e., eficiência). Não sabemos o que é justo, mas sabemos que a ineficiência é sempre injusta, por isso, não consigo vislumbrar qualquer conflito entre eficiência e justiça, muito pelo contrário, uma é condição de existência da outra.” (GICO JÚNIOR, Ivo; Introdução ao Direito e Economia. In: TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito e economia no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 27).

⁶² José Fischer e Carolina Edith dos Santos destacam que: “(...) houve uma sensível ampliação do campo de sua aplicação que embora costumeiramente atrelado ao direito cambiário, se irradiou para obrigações tipicamente tratadas no âmbito civil. Ou seja, o protesto, nascido como figura integrada exclusivamente ao universo cambiário, no atendimento das necessidades sociais e econômicas, em decorrência do caráter dialético do Direito, daquele se desvinculou e passou a ser admitido em relação a outros documentos de dívida. (...) Com efeito, no Brasil, a evolução do protesto é produto da evolução econômica, social e jurídica, o que importa dizer que o instituto originalmente concebido num universo mais restrito, evoluiu para atender as necessidades sociais, econômicas e jurídicas, especialmente a necessidade de satisfação rápida de crédito diante de uma crescente cultura de inadimplência.” (FISCHER, José Flávio Bueno; SANTOS, Carolina Edith Mosmann dos Santos. A Função Econômica do Protesto: sua efetividade na recuperação de crédito. In: DEBS, Martha El; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes (coord.). **O novo protesto de títulos e documentos de dívida**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 136).

⁶³ SZTAJN, Rachel; VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. A disciplina do aval no código civil. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**. São Paulo, n. 128, 2002. p. 40.

disponíveis e onera o crédito, comprometendo o desenvolvimento do país. A atividade empresarial sem crédito quebra, acumula dívidas, fecha postos de trabalho, não sobrevive. Por isto, a tutela do crédito deve ser privilegiada. A tutela do crédito, e não do devedor, é essencial para o desenvolvimento econômico do país. Na verdade, a tutela do crédito é a tutela da confiança, a tutela da certeza e da segurança de que as obrigações contidas no contrato serão cumpridas ou, se não forem cumpridas, a certeza de que haverá a disposição do credor um meio eficiente e seguro de fazer cumprir esta obrigação.⁶⁴

Deveras, a confiança é elemento essencial para a circulação de riquezas e para o desenvolvimento do mercado e das relações negociais. Garantir a segurança jurídica e a estabilidade das relações creditícias é imprescindível para a manutenção de um ambiente institucional favorável.

Nesse contexto, acompanhando a evolução social e econômica, o protesto também se desenvolveu e, hoje, se desvincilhou de uma função meramente probatória para representar um instrumento eficiente, dinâmico, seguro e célere para a satisfação de obrigações e prevenção de litígios. Nas palavras de Fischer, “o protesto, portanto, se tornou o meio institucional mais eficiente para a tutela da confiança, para a tutela do crédito.”⁶⁵

Conforme esmiuçado no capítulo em que trataremos dos variados efeitos do protesto, a publicidade oriunda da lavratura do registro representa elemento essencial para estimular os devedores a pagarem seus débitos.⁶⁶ A negatização resultante do protesto, inegavelmente, dificulta novas compras, a obtenção de financiamentos ou demais atos negociais. A simples advertência constante no título da possibilidade de protesto, representa estímulo ao devedor para cumprir sua obrigação. Representa, nesta ótica, proteção ao credor e à toda a sociedade, a qual depende da regular circulação de riqueza para que suas necessidades e anseios sejam atendidos a contento.⁶⁷

⁶⁴ FISCHER, José Flávio Bueno; SANTOS, Carolina Edith Mosmann dos Santos. A Função Econômica do Protesto: sua efetividade na recuperação de crédito. In: DEBS, Martha El; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes (coord.). **O novo protesto de títulos e documentos de dívida**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 137.

⁶⁵ Idem, p. 138.

⁶⁶ Os efeitos da publicidade do inadimplemento sempre permearam a concessão de crédito, como anota José da Silva Lisboa: “Hum negociante, que, sem justa e notória causa, não paga no vencimento huma Letra, que aceitou, perde immediatamente o crédito, e se considerado falido, nenhuma pessoa prudente se arrisca a fiar-lhe o cabedal, ou tratar com ele negócio de algum porte.” (LISBOA, José da Silva. **Princípios de Direito Mercantil e Leis de Marinha**. 6. ed. atual. t. II. Por Candido Mendes. Rio de Janeiro: Typographia Acadêmica, 1874, p. 345).

⁶⁷ Newton de Lucca destaca a importância da distribuição “ótima” dos recursos existentes e do fornecimento de crédito: “mediatos ou indiretos, ao revés, são os efeitos produzidos pela impontualidade que o protesto constitui em relação à disciplina da distribuição do crédito disponível. Observe-se que, nessa hipótese, não está em causa o interesse das partes diretamente envolvidas na relação jurídico-cambial, nem o interesse de terceiros que possam ser afetados por essa relação. Sobreleva, aqui, o interesse social, no plano macroeconômico, no sentido de que haja, por parte da rede bancária, distribuição ótima dos recursos existentes.” (LUCCA, Newton de. Cancelamento de protesto de título quitado – impossibilidade, dada a inexistência de norma legal que o autorize – Recurso Extraordinário conhecido, mas improvido – comentário. Artigo. 1979. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**. São Paulo, n. 27, p. 109-110).

De acordo com o art. 29 da Lei nº 9.492/97, os tabelionatos do país são obrigados a remeter informações dos protestos e cancelamentos lavrados às entidades que representam a indústria e o comércio ou àquelas relacionadas à proteção creditícia. Ademais, tais informações ficam também disponíveis para consulta gratuita na CENPROT, como já mencionado. Dessa forma, destaca Reinaldo Velloso:

(...) os tabelionatos de protesto contribuem para a disseminação de dados acerca do inadimplemento de obrigações e, dessa forma, com a redução da assimetria de informação existente no mercado de crédito, conferindo maiores subsídios para a análise de idoneidade e a eventual concessão de crédito ao tomador. (...) Convém acrescentar que a publicidade das informações sobre protestos visa o interesse da sociedade em geral, prestigiando o ‘bem do tráfico mercantil’, e não apenas ‘a proteção dos agentes econômicos singularmente considerados’. Dessa forma, nos ordenamentos jurídicos onde as informações de protesto são disseminadas, o ato não resguarda apenas os interesses individuais do credor, mas proteja seus efeitos para além da relação obrigacional, servindo como importante parâmetro para a concessão de crédito. E colabora com a adequada distribuição dos recursos existentes no mercado, minimizando a possibilidade de situações de instabilidade no sistema financeiro, cuja origem geralmente decorre do inadimplemento nas operações ativas.

68

Ora, os atores negociais apenas disponibilizarão crédito às pessoas físicas e jurídicas se, diante da frustração de sua expectativa de adimplemento, tenham à sua disposição um instrumento de coerção eficiente que estimule o devedor a cumprir sua obrigação, qual seja, o protesto. A higidez do instituto possibilita maior fluidez da economia, com redução de taxa de juros.

Os recentes Provimentos nº 86/2019 e 87/2019 do CNJ reforçaram a facilidade de acesso ao serviço de protesto, de modo que a apresentação de títulos é, em regra, gratuita e todos os serviços podem ser acessados eletronicamente através da CENPROT, de forma marcadamente desburocratizada. Os devedores, por sua vez, arcarão com o pagamento de emolumentos apenas em caso de liquidação ou cancelamento, de acordo com valores previamente fixados em lei estadual e que guardem proporcionalidade com o valor do débito. Assim, os custos com o serviço, hoje, são inexistentes para o credor e equilibrados para o devedor. E mais, o Estado não tem qualquer gasto com a prestação dos serviços de protesto, eis que, de acordo com o modelo constitucional, são funções públicas exercidas em caráter privado. Os custos administrativos, trabalhistas e tributários estão inteiramente à cargo do tabelião, sem qualquer ônus para o Poder Público.

⁶⁸ VELLOSO, Reinaldo dos Santos. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. São Paulo, 2012. 244 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20032013-142914/publico/Apontamentos_sobre_o_Protesto_Notarial_Reinaldo_Velloso_dos_Santos.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2020.

Não bastasse, o protesto ainda promove o desafogo do Poder Judiciário, pois o alto índice de recuperação dos créditos apontados a protesto evita o ajuizamento de inúmeras ações judiciais, economizando tempo e verbas públicas, além de possibilitar aos juízes maiores recursos para desempenharem sua função jurisdicional. Ivy Pagliusi e Kathia Santos destacam que:

Em que pese a natureza do protesto seja a rigor de ato que demonstra a inadimplência, nada obstante, se traduz em um meio, à disposição do credor, de recebimento de dívidas, de maneira segura e eficaz. Talvez neste viés o instituto do protesto seja um dos melhores exemplos de solução pacífica de conflitos no âmbito das serventias extrajudiciais, uma vez que permite a cobrança de dívidas por um meio juridicamente idôneo. (...) Sob esta ótica, é preciso evoluir para se verificar meios alternativos que não o Judiciário. Além disso, encontra-se implicitamente contido, além do clamor social pela desjudicialização, o interesse coletivo em inibir a inadimplência de eventuais devedores. Referida medida acarreta a diminuição no número de demandas de execuções propostas e melhora a prestação jurisdicional. Outrossim, o pagamento em cartório não sujeita o devedor ao ônus de ter seus bens penhorados pela Justiça, situação deveras menos gravosa a ele. (...) Nossa legislação pátria evoluiu positivamente em relação aos meios alternativos de cobrança de dívidas. Assim, o arcabouço que alimenta e sistematiza a atuação dos tabelionatos de protesto é um exemplo de como os mesmos podem atuar de forma completa na recuperação de crédito.⁶⁹

Destarte, não bastasse a produção de seus regulares efeitos jurídicos, o protesto desempenha importante função econômica, uma vez que, além de descongestionar o Poder Judiciário, representa um termômetro para a concessão de crédito, seja às pessoas físicas ou jurídicas. É instrumento célere, eficiente e seguro para que o credor possa regularmente recuperar seu crédito, contribuindo para a redução da taxa de juros e, conseqüentemente, para a correta circulação da economia e geração de riquezas.

A importância econômica do protesto na atualidade comprova que o instrumento deve ser alargado e massivamente utilizado a fim de promover profunda desjudicialização da execução. Os recursos dispendidos com o procedimento de protesto são demasiadamente menores que aqueles exigidos na movimentação de um processo judicial. A inclusão do prévio protesto como condição da ação de execução representa opção legislativa consentânea à necessária interdisciplinaridade que deve existir entre Economia e Direito.

⁶⁹ PAGLIUSI, Ivy Helene Lima; SANTOS, Katia Borges. O instituto do protesto no direito luso-brasileiro e sua importância como sistema de pacificação social. **Revista Brasileira de Direito Empresarial**. Goiânia, v. 5, n. 1, jan./jun. 2019, p. 38-56.

3.4 Conceito

Desde a origem, o protesto é um ato público e oficial e, seguindo essa linha, a Lei nº 9.492/97, não obstante a indesejada previsão de conceitos por diplomas legais, definiu o protesto em seu primeiro artigo como sendo “*ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida*”. Este conceito legal, embora não imune às críticas, se formatou em consonância com as principais lições doutrinárias.

José Antônio Saraiva, em obra de 1947, definiu protesto como “*ato público e solene exigido por esta lei – Decreto nº 2.044/08 – para completa garantia do exercício do direito regressivo do credor, porque estabelece a prova da observância oportuna de determinadas formalidades e diligências*”⁷⁰.

Ao conceituar o protesto como “ato”, vale trazer as críticas de Rafael Gouveia Bueno e Sérgio Luiz Bueno, os quais destacam que a lavratura e o registro do protesto, ou seja, o ato de protesto, é apenas um dos possíveis finais do procedimento de protesto. Assim, o ato de protesto é apenas uma das possíveis soluções que compõem o procedimento.

De fato, é possível e bastante comum que o procedimento de protesto não culmine com a efetiva lavratura do protesto, mas sim com o pagamento ou até mesmo a desistência, sustação do procedimento ou devolução do título ao apresentante por alguma irregularidade. Nesse sentido, os autores bem destacam:

É interessante notar que podemos ter o procedimento para protesto, com alcance pleno de sua finalidade preponderante de recuperação de crédito, sem que sobrevenha o ato de protesto. (...) Esse é o motivo pelo qual se mostra tecnicamente imperfeita a assertiva de que o regramento legal e normativo admite e regulamenta o protesto de decisão judicial. Na verdade, o que se autoriza e regulamenta é a apresentação a protesto de decisão judicial. De qualquer forma, sendo muito comum falar-se em *protesto* desse ou daquele documento e não em apresentação a protesto, há de ser tolerada a imperfeição terminológica, sempre compreendida a distinção ora exposta.

71

A formalidade e solenidade do ato refere-se à obediência aos requisitos da lei, cuja validade depende de ser feito perante tabelião de protestos, seguindo-se estritamente o procedimento previsto na Lei nº 9.492/97, acompanhado da publicidade ínsita aos registros públicos.

⁷⁰ SARAIVA, José Antônio. **A cambial**. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1947, v. 1, p. 146-147.

⁷¹ BUENO, Rafael Gouveia; BUENO, Sérgio Luiz José. **Protesto de sentença e outras decisões judiciais**. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2020, p. 5-6.

Assim, pode-se afirmar que o protesto consiste em ato jurídico em sentido estrito, cujos efeitos e procedimento estão exaustivamente previstos em lei, não cabendo modelações pelas partes. Cabe ao tabelião cumprir seu dever legal e seguir estritamente o procedimento previsto na legislação vigente, sem se submeter às mudanças no rito por eventual vontade ou por solicitação do credor ou do devedor.⁷²

Walter Ceneviva destaca que a expressão “formal e solene” se refere à atuação do delegatário, estando esta atuação adstrita ao rigoroso procedimento previsto em lei para a exteriorização do inadimplemento do devedor. Os adjetivos “formal” e “solene” podem, em algumas hipóteses, serem considerados sinônimos, mas, partindo da premissa de que a lei não possui palavras inúteis, a eficácia do protesto depende tanto da fiel observância da forma legal, quanto da publicidade explícita a terceiros, ambos como requisitos de validade e meio probatório eficaz.⁷³

De outro lado, Wille Duarte Costa defende que, embora formal, por dever ser feito em conformidade com a lei, o ato de protesto não é solene, uma vez que independe de qualquer ritual ou cerimônia, aduzindo que: “*o conceito legal é defeituoso e seguiu algumas opiniões doutrinárias, que assim afirmam sem qualquer rigor científico.*”⁷⁴

Todavia, não podemos olvidar que, além de observar as formalidades legais, o tabelião deve lavrar e registrar o protesto em livro próprio, físico ou eletrônico, com a publicidade inerente aos registros públicos, o que confirmaria a natureza solene do ato.

A função probatória explícita no conceito consolida uma importante função do protesto no arcabouço jurídico brasileiro. É nesse sentido que Cesare Vivante define o protesto como “*um ato público e solene, imprescindível para comprovar o cumprimento tempestivo das práticas prescritas em lei para o exercício da ação de câmbio e seu resultado*” (tradução livre).⁷⁵

Com efeito, a fé pública ínsita às atividades notariais e de registro confere ao ato lavrado e registrado pelo tabelião de protesto prova revestida de presunção relativa de veracidade. Assim, uma vez lavrado o protesto e extraído o respectivo instrumento, provado

⁷² Fábio Konder Comparato destaca que “o protesto é um ato jurídico *strictu sensu* e não um negócio jurídico, pois os seus efeitos decorrem estritamente da lei, não podendo ser modelados segundo a vontade das partes. Como ato jurídico em sentido estrito, ele representa, conforme as circunstâncias, o exercício de um direito potestativo ou de um ônus.” (COMPARATO, Fábio Konder. A regulamentação jurídico-administrativa do protesto cambial. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**. São Paulo, n. 83, p. 79-83, 1991).

⁷³ CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada**. 2. ed. São Paulo/SP: Saraiva, 1999, p. 6-7.

⁷⁴ COSTA, Wille Duarte. **Títulos de crédito**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p. 2019.

⁷⁵ Texto original: “*il protesto è un atto pubblico e solenne, indispensabile a provare il puntuale adempimento delle pratiche prescritte dalla legge per l'esercizio dell'azione cambiaria e il loro risultato.*” (VIVANTE, Cesare. **Trattato di diritto commerciale**. 3 ed, Milano: Casa Editrice Dottor Francesco Villardi, 1904, v. 3, p. 471-472).

está que o devedor, apesar de regularmente intimado, não adimpliu obrigação líquida, certa e exigível constante de títulos ou outros documentos de dívida.

Domingo Pietrângelo Ritondo destaca que a principal função do protesto extrajudicial é a função probatória, uma vez que confirma ser o devedor inadimplente ou descumpridor de obrigação, a falta de devolução do título ou a recusa do aceite. No tocante à recusa do aceite reside uma das principais críticas ao conceito legal de protesto. De fato, o aceite na letra de câmbio não é obrigatório, logo, a despeito da possibilidade de protesto por falta de aceite, não se pode falar que haja o descumprimento de uma obrigação por parte do sacado. Por essa razão, aludido autor, pretendendo aperfeiçoar o conceito, o define como *“ato unitário, público e solene do Tabelião, ao qual a lei exige a forma escrita e mediante o qual se prova a apresentação do título, ou outro documento de dívida, no tempo e lugar devidos, certificando descumprimento ou inadimplência de obrigação nele declarada, bem como falta ou recusa de aceite.”*⁷⁶

Raquel Duarte Garcia apresenta um conceito analítico de protesto, abarcando as importantes funções que hoje ele desempenha, que definitivamente desborda a função meramente probatória:

Protesto é um ato jurídico público, formal e solene, por meio do qual se prova de modo absoluto a apresentação de um documento de dívida para aceite ou para pagamento; faz-se prova, de modo relativo, do inadimplemento de obrigação decorrente desse documento de dívida (seja pagamento, aceite ou devolução); e por meio do qual se obtém finalidades especiais previstas na lei, tal como a presunção de insolvência decorrente do protesto para fins falimentares ou a formação de um título executivo, como no caso dos contratos de câmbio. O protesto é, ainda, instrumento de informação relativa ao crédito e de prevenção e solução de litígios que envolvam obrigações líquidas, certas, exigíveis e representáveis pecuniariamente.⁷⁷

Nessa esteira, é importante reconhecer que o objeto do protesto é o título ou documento de dívida apresentado e não o devedor em si. Vale dizer, não se protesta “alguém”, mas sim o título que consubstancia a dívida.⁷⁸

⁷⁶ RITONDO, Domingo Pietrangelo. **Protesto Extrajudicial**. 1. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 3.

⁷⁷ GARCIA, Raquel Duarte. **Protesto de Títulos de Créditos e Documentos de Dívida como Solução Extrajudicial para Recuperação e Execução de Créditos**. Nova Lima, 2013. 126 f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito Milton Campos, p. 48. Disponível em: <<http://dissertacoes.mcampos.br:82/dissertacoes/dissertacoes/2013-2%20Raquel%20Garcia%20Protesto%20t%C3%ADtulos%20de%20cr%C3%A9dito.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

⁷⁸ João Eunápio Borges esclarece que “o protesto, em rigor, não é feito contra ninguém e destina-se apenas, como prova legal insubstituível, a documentar a falta de aceite ou de pagamento”. (BORGES, João Eunápio. **Títulos de crédito**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1971, p. 111). No mesmo sentido, esclarece Mauro Grinberg: “nota-se que a lei não fala em protestar contra alguém especificamente, mas tão somente em intimar aquele que deve aceitar ou pagar, para dirigir-se ao cartório e ali cumprir a obrigação. (...) Em verdade, protesta-se o próprio título, intimando-

Não obstante, o nome e dados pessoais do responsável pela obrigação ficam registrados e publicizados, conforme determina o art. 21, parágrafo 4º, da Lei nº 9.492/97⁷⁹, daí advindo os efeitos pessoais que o protesto inegavelmente produz.

De fato, os órgãos de proteção ao crédito e a Central Eletrônica de Protesto (CENPROT) dão ampla publicidade acerca da existência de protestos sob responsabilidade de algum devedor, possibilitando pesquisas a partir do CPF.

Ademais, quanto ao conceito legal, importa destacar, que os termos “descumprimento” e “inadimplência” nele constantes, embora tenham significados semelhantes, divergem na medida em que aquele se refere à obrigação de fazer ou não fazer alguma coisa e este à obrigação pagar certa quantia em dinheiro.

Interessa à presente pesquisa a comprovação do inadimplemento de dívidas certas, líquidas e exigíveis, que poderiam ser objeto de ajuizamento de ação de execução de pagar quantia, já que o descumprimento de obrigações de fazer ou não fazer, embora em alguns casos específicos possam ser levadas a protesto, como a não devolução de duplicata ou o aceite cambial, não dão ensejo ao ajuizamento daquele tipo de ação. A ausência de liquidez das obrigações de fazer ou não fazer impedem a apresentação de tais obrigações a protesto por falta de pagamento e não se inserem nas hipóteses por falta de aceite ou devolução.

A parte final do dispositivo legal transcrito no início do presente tópico – art. 1º da Lei nº 9.492/97: “... e outros documentos de dívida” – alargou a utilização do protesto para os mais variados documentos que substanciem dívidas certas, líquidas e exigíveis, permitindo seu uso não apenas para um número limitado de títulos, mas para todos os documentos que inequivocadamente indiquem uma relação de débito e crédito.⁸⁰

É por essa razão que cabe dizer que nem mesmo seria necessário o acréscimo introduzido pela Lei nº 12.767/12, responsável por admitir o protesto de certidões de dívida ativa emanada dos entes públicos e suas autarquias. De qualquer forma, essa introdução inserida no parágrafo único no artigo 1º da Lei nº 9.492/97⁸¹ sana qualquer dúvida e afasta a antiga

se o obrigado ao pagamento, sendo que do protesto são extraídas certidões. (GRINBERG, Mauro. **Protesto Cambial**. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 33-34). No mesmo sentido, ensina Sergio Campinho: “o protesto não se realiza em face de um devedor em particular. Protesta-se o título e não uma ou algumas pessoas. Nessas condições, somente o sacado ou aceitante de uma letra, o emitente de uma nota promissória, ou o sacado ou aceitante da duplicata, por exemplo, é que são intimados do protesto. (CAMPINHO, Sérgio. **Falência e recuperação de empresa**. O novo regime de insolvência empresarial. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 240).

⁷⁹ “Art. 4º. [...] § 4º Os devedores, assim compreendidos os emitentes de notas promissórias e cheques, os sacados nas letras de câmbio e duplicatas, bem como os indicados pelo apresentante ou credor como responsáveis pelo cumprimento da obrigação, não poderão deixar de figurar no termo de lavratura e registro de protesto”.

⁸⁰ RITONDO, 2015, p. 2.

⁸¹ “Art. 1º [...] Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.”

divergência jurisprudencial acerca da legalidade e constitucionalidade de protesto do crédito público, como reforçado pelo Supremo Tribunal Federal⁸².

Nesse contexto, observa-se um alargamento de títulos que podem ser apresentados aos tabeliães de protesto, merecendo destaque a conclusão de Emanuel Macabu Moraes de que *“pode ser protestado o documento que represente inequivocamente uma obrigação líquida quanto ao valor e vencida”*⁸³.

Observa-se, portanto, que o conceito legal original e o respectivo acréscimo se deram no sentido evitar restrições à utilização do procedimento e de possibilitar maior utilização do protesto extrajudicial, seja em razão dos efeitos que o protesto produz, seja em razão da eficiência, segurança e celeridade na recuperação de créditos e fomentos aos negócios. A evolução conceitual reafirma a importância do serviço público de protesto para a desjudicialização da execução.

3.5 Funções e efeitos

O estudo das funções e efeitos do protesto extrajudicial é importante para verificar a evolução do instituto e a amplitude de sua utilização no contexto econômico e negocial, não apenas como meio probatório, mas principalmente como importante ferramenta no contexto da desjudicialização.

A função probatória, tradicionalmente, é apontada como a mais relevante função do ato de protesto, uma vez que, lavrado e registrado o protesto pelo tabelião, o instrumento extraído prova que, não obstante devidamente intimado, o devedor não cumpriu sua obrigação no prazo legal, advindo diversas consequências impostas pela legislação.

Todavia, é importante resgatar a diferença entre o ato de protesto e o procedimento de protesto.

⁸² No julgamento da ADI nº 5.135/DF, em que se questionava a constitucionalidade do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.492/97, o Supremo Tribunal Federal pontificou que: “DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 9.492/1997, ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO. INCLUSÃO DAS CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA NO ROL DE TÍTULOS SUJEITOS A PROTESTO. CONSTITUCIONALIDADE. 1. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, inserido pela Lei nº 12.767/2012, que inclui as Certidões de Dívida Ativa - CDA no rol dos títulos sujeitos a protesto, é compatível com a Constituição Federal, tanto do ponto de vista formal quanto material.(...)” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.135/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. 2016. Julgamento: 09/11/2016. DJe-022, 07/02/2018. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772497388/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5135-df-distrito-federal-9959963-7520141000000/inteiro-teor-772497418>>. Acesso em: 27 abr. 2020).

⁸³ MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto notarial: títulos de crédito e documentos de dívida**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 81.

De fato, o efetivo ato de protesto tem função eminentemente probatória ou testificante, ainda que em determinadas hipóteses o ato de protestar se destine a conservar direitos, como na hipótese do protesto necessário para fins de regresso, denominado conservatório, ou nos casos de protesto como requisito legal, a exemplo do requerimento de falência ou ajuizamento de ação oriunda de contrato de alienação fiduciária e venda com reserva de domínio⁸⁴.

Nesse sentido, a Lei nº 11.101/2005, Lei de Falências, em seu artigo 94, I⁸⁵, valendo-se da eminente função probatória do protesto, exige a apresentação do instrumento de protesto para provar a impontualidade no pagamento de dívida líquida no vencimento, apta a gerar a presunção de insolvência do devedor e viabilizar o ajuizamento do pedido de falência e sua eventual decretação judicial. Ainda no tocante a essa lei, destaca-se, como efeito do protesto, a fixação do termo legal da falência a partir do primeiro protesto por falta de pagamento não cancelado.

De forma semelhante, a Lei nº 6.024/1974, que dispõe sobre a intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, em seu art. 15, § 2º⁸⁶, prevê que o primeiro protesto por falta de pagamento não cancelado fixa o termo legal da liquidação e caracteriza o estado de anormalidade da pessoa jurídica.

A conservação do direito de regresso também é função típica do protesto, já que assegura ao credor direitos cambiários em face de devedores indiretos, conforme art. 53 do Decreto nº 57.663/1996⁸⁷ e art. 13, § 4º, da Lei nº 5.474/1968⁸⁸.

Além disso, o efetivo ato de protesto desencadeia diversos e importantes efeitos espalhados no ordenamento jurídico. A propósito, em contrariedade à antiga orientação

⁸⁴ BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de Protesto Coleção Cartórios**. Coordenador: Christiano Cassettari. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 28.

⁸⁵ “Art. 94. Será decretada a falência do devedor que:

I – sem relevante razão de direito, não paga, no vencimento, obrigação líquida materializada em título ou títulos executivos protestados cuja soma ultrapasse o equivalente a 40 (quarenta) salários-mínimos na data do pedido de falência; [...]”

⁸⁶ “Art. 15. [...] § 2º O ato do Banco Central do Brasil, que decretar a liquidação extrajudicial, indicará a data em que se tenha caracterizado o estado que a determinou, fixando o termo legal da liquidação que não poderá ser superior a 60 (sessenta) dias contados do primeiro protesto por falta de pagamento ou, na falta deste do ato que haja decretado a intervenção ou a liquidação.”

⁸⁷ “Art. 53. Depois de expirados os prazos fixados:

- para a apresentação de uma letra à vista ou a certo termo de vista;
- para se fazer o protesto por falta de aceite ou por falta de pagamento;
- para a apresentação a pagamento no caso da cláusula “sem despesas”.

O portador perdeu os seus direitos de ação contra os endossantes, contra o sacador e contra os outros coobrigados, à exceção do aceitante.”

⁸⁸ “Art. 13. [...] § 4º O portador que não tirar o protesto da duplicata, em forma regular e dentro do prazo de 30 (trinta) dias, contado da data de seu vencimento, perderá o direito de regresso contra os endossantes e respectivos avalistas.”

jurisprudencial contida na Súmula nº 153 do STF⁸⁹, o art. 202, inciso III, do Código Civil de 2002⁹⁰, incluiu claramente o “protesto cambial” como uma das causas interruptivas da prescrição⁹¹.

Nesse ponto, coerente o entendimento de que o protesto extrajudicial capaz de interromper a prescrição não está limitado aos títulos de crédito, já que a Lei nº 9.492/97 estabeleceu como protestáveis os “documentos de dívida”, ainda que não sejam títulos de crédito. Basta, portanto, que se trate de protesto de documento que consubstancie dívida líquida, certa e exigível.⁹²

O contrato de câmbio, por sua vez, depende do protesto para ter força de título executivo, conforme previsão do art. 75 da Lei nº 4.728/65⁹³.

A própria Lei nº 9.492/97 prevê, no art. 40⁹⁴, que, na ausência de previsão de prazo, a data do registro do protesto fixa o termo inicial da incidência de juros, taxas e atualizações monetárias incidentes sobre o valor da obrigação contida no título ou documento de dívida. Vale ressaltar, todavia, que tal regramento não se aplica aos títulos cambiários, uma vez que há norma específica que estabelece a fluência de juros a partir da data de vencimento.

No tocante ao endosso na letra de câmbio ou nota promissória, conforme regramento do art. 20, da Lei Uniforme de Genebra⁹⁵, se efetivado após o protesto por falta de pagamento, ou feito depois de expirado o prazo para protesto, será denominado endosso póstumo e terá apenas efeitos de cessão de crédito, descaracterizando-se como ato cambiário.

⁸⁹ “Súmula 153. Simples protesto cambiário não interrompe a prescrição.”

⁹⁰ “Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á: [...] III - por protesto cambial;”

⁹¹ Vittorio Angeloni bem desenvolve o raciocínio que justifica conceber o protesto como ato interruptivo da prescrição: “Il protesto, che contiene sempre una richiesta di pagamento rivolta al debitore, e che può contenere, e spesso contiene, anche il riconoscimento implicito da parte del debitore della sua obbligazione (come nel caso in cui dichiararsi soltanto di non poter pagare), deve essere considerato come un atto interruttivo della prescrizione a favore del portatore che lo ha fatto levare e contro il debitore, nei confronti del quale è stato levato.” (ANGELONI, Vittorio. **La cambiale e il vaglia cambiario**, 4. ed., Milano: Giuffrè, 1964, p. 618.)

⁹² Nesse sentido posicionam-se Humberto Theodoro Júnior (THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Comentários ao Novo Código Civil**. 2. ed., vol. III, tomo II, Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 267) e Gustavo Tepedino, Heloísa Helena Barboza e Maria Celina Bodin de Moraes (TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloísa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. **Código Civil Interpretado conforme a Constituição da República**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 384).

⁹³ “Art. 75. O contrato de câmbio, desde que protestado por oficial competente para o protesto de títulos, constitui instrumento bastante para requerer a ação executiva.”

⁹⁴ “Art. 40. Não havendo prazo assinado, a data do registro do protesto é o termo inicial da incidência de juros, taxas e atualizações monetárias sobre o valor da obrigação contida no título ou documento de dívida.”

⁹⁵ “Art. 20. O endosso posterior ao vencimento tem os mesmos efeitos que o endosso anterior. Todavia, o endosso posterior ao protesto por falta de pagamento, ou feito depois de expirado o prazo fixado para se fazer o protesto, produz apenas os efeitos de uma cessão ordinária de créditos.

Salvo prova em contrário, presume-se que um endosso sem data foi feito antes de expirado o prazo fixado para se fazer o protesto.”

A expressiva utilização do protesto nas relações civis e empresariais contribuiu para a superação da ideia de que o protesto seria apenas meio de prova.

A propósito, como elucida Edison Josué Campos de Oliveira, o protesto, na maioria dos casos, representa um atestado de crise econômico-financeira para o devedor, ocasionando um abalo de crédito. Ao mesmo tempo, o protesto pode, em determinados casos, criar direitos e obrigações. Ora, quando é praticado ato de protesto indevido, a exemplo de protesto de dívida já quitada, surge o dever de indenizar por parte do apresentante ou credor.⁹⁶

No decorrer da presente pesquisa, demonstrar-se-á que, além do importante efeito probatório, o protesto não se restringe a este efeito, mostrando-se como importante instrumento de cobrança e coerção indireta ao pagamento e de cumprimento de obrigações.

Ao destacar o protesto como meio efetivo de estímulo ao pagamento, Christian Gavalda e Jean Stoufflet destacam que:

A utilidade do protesto é múltipla. Em primeiro lugar, prova indiscutivelmente, sendo a escritura lavrada por funcionário público, que o portador apresentou o título na data correta e é obrigado a fazê-lo em relação aos fiadores. Então, seu estabelecimento oferece ao sacado, solenemente avisado, uma última chance de se libertar. Por fim, é um meio de pressão tanto mais eficaz quanto passível de publicidade.⁹⁷ (Tradução livre)

Não obstante as características acima, o protesto não é uma punição, não gera o afastamento do devedor de suas atividades empresariais e nem afeta sua capacidade de dispor de seus bens.

Em realidade, o protesto é consequência do não cumprimento da obrigação, atestando um fato de interesse coletivo capaz de gerar maior segurança nas transações negociais e empresarias. Nesse sentido, manifesta-se Emanuel Macabu Moraes:

Por óbvio, essa constatação previne terceiros, os quais, possivelmente, exigirão maiores garantias, sob pena de não transacionarem com o inadimplente. A referida dinâmica é desejável para maior clareza nas negociações feitas no mercado. Até aqueles que têm títulos protestados não renunciam às informações que colhem do

⁹⁶ OLIVEIRA, Edison Josué Campos de. **Protesto de títulos e seu cancelamento**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976, p. 14.

⁹⁷ “*L'utilité du protêt est multiple. D'abord il prouve d'une manière indiscutable puisque l'acte est dressé par un officier public, que le porteur a présenté l'effet à bonne date ainsi qu'il y est tenu à l'égard des garants. Ensuite, son établissement offre au tiré, solennellement averti, une dernière chance de se libérer. Il est, enfin, un moyen de pression d'autant plus efficace qu'il est soumis à publicité.*” (GAVALDA, Christian; STOUFFLET, Jean. **Instruments de paiement et de crédit: effets de commerce; chèque, carte de paiement, transfert de fond**. 7ème ed. Paris: Lexis Nexis Litec, 2009, p. 141).

protesto antes de dar crédito a alguém. É preciso saber com quem se está contratando e isso é natural.⁹⁸

Mario Battaglini, ao dissertar sobre as funções do protesto, acrescenta que além da função probatória e de conservação do direito de regresso em relação aos coobrigados, o protesto tem o importante efeito de retratar o estado de insolvência do devedor:

Nesse sentido, segundo uma definição ora acordada, ato de protesto significa ato solene, para o qual a lei impõe a forma escrita *ad substantiam*, e por meio do qual há o exercício do direito de troca pelo possuidor ou titular do título (em caso de não aceitação) ou de qualquer outra parte interessada (em caso de não pagamento), e por outro lado há a inadimplência ou, mais genericamente, a resposta negativa da obrigado cambiariamente (nota promissória) ou, no caso de cheque, do sacado.⁹⁹ (Tradução livre)

Sem desconsiderar as diversas e importantes funções do “ato” de protesto, principalmente a probatória, é importante destacar, com ainda mais relevo no âmbito desta pesquisa, a predominante função de recuperação do crédito que hoje permeia o “procedimento” do protesto, que nem sempre, ou melhor, na maioria das vezes, não culmina na lavratura do protesto.

Nesse sentido, vale reproduzir as lições de Rafael Gouveia Bueno e Sérgio José Luiz Bueno:

O procedimento para protesto, como visto, tem hoje a predominante finalidade de recuperação de crédito, sem prejuízo, naturalmente, da função probatória do ato de protesto, sobretudo quando necessário para o ajuizamento de ação ou execução. Inegavelmente, na grande maioria dos casos, o fim almejado é de obtenção de satisfação de obrigações. Quanto mais dívidas são pagas nos tabelionatos de protesto, menos ações aportam no Judiciário. E, ainda, se já ajuizada a ação, quanto mais pagamentos se obtém nos tabelionatos de protesto, mais ações “deixam” o judiciário. Hoje é unânime esse pensamento.¹⁰⁰

Ainda nessa esteira, Luiz Ricardo da Silva elucida a realidade atual do serviço de protesto, especialmente com relação às funções do protesto e sua importância na desjudicialização:

⁹⁸ MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto notarial: títulos de crédito e documentos de dívida**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 172.

⁹⁹ “*In questo senso, secondo una definizione ormai concorde, si intende per atto di protesto un atto solenne, per il qual la legge impone la forma scritta ad substantiam, mediante il quale si accerta, da un lato, l'esercizio del diritto cambiario da parte del possessore o del detentore del titolo (nel caso di mancata accettazione) o di ogni altro interessato (nel caso di mancato pagamento), e dall'altro l'inadempimento o, più genericamente, la risposta negativa dell'obbligato cambiario o, in caso di assegno, del trattario.*” (BATTAGLINI, Mario. **Il protesto, dottrina, legislazione, giurisprudenza**. 3. Ed. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1960, p. 16).

¹⁰⁰ BUENO, Rafael Gouveia; BUENO, Sérgio Luiz José. **Protesto de sentença e outras decisões judiciais**. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2020, p. 37.

Esta é, em nossa opinião, a nova visão que se deve ter do instituto do protesto. Ato probatório? Sem dúvida, principalmente quando se fala de títulos de crédito. Ato coativo? Com certeza, mas a coação aqui não deve ser vista como um acontecimento maléfico, prejudicial a alguém. A coação, neste caso, tem um aspecto funcional, isto é, ao mesmo tempo que busca solucionar uma pendência, permite que o Poder Judiciário se libere para julgar, com mais preparo e de forma mais rápida, outras lides que realmente merecem sua atenção e que muitas vezes são prejudicadas pela quantidade exacerbada de ações que superlotam este poder.¹⁰¹

Essa concepção do protesto é, hoje, corroborada pela tradicional doutrina, que reconhece o protesto extrajudicial como importante instrumento extrajudicial de cobrança e recuperação de crédito¹⁰². A propósito, estima-se que, em média, 70% das dívidas apresentadas a protesto são devidamente quitadas no tríduo legal¹⁰³.

No bojo do julgamento do Recurso Especial Repetitivo nº 1.340.236/SP, o Superior Tribunal de Justiça destacou a função do protesto de compelir o devedor e coobrigados ao cumprimento da obrigação:

Com efeito, é inegável que, embora o objetivo principal do protesto seja incorporar ao título de crédito a prova de fato relevante para as relações cambiais, o protesto cumpre também a função de legitimamente compelir o devedor e eventuais coobrigados a pagar, pois, efetivamente, cumpre “a função de índice de pontualidade de certo sujeito, no cumprimento de suas obrigações”, ocasionando reais dificuldades de acesso a crédito, pois no meio bancário e empresarial a certidão positiva de protesto de títulos serve como forte indício de inidoneidade dos que nela figuram como devedores. (COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito comercial - direito de empresa. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, vol. 1, p. 497-500).

Dessarte, de fato, o protesto do título de crédito é meio lícito e legítimo de compelir o devedor a satisfazer a obrigação assumida ou, ao menos, buscar a sua renegociação.¹⁰⁴

¹⁰¹ SILVA, Luiz Ricardo da. **O protesto do documento de dívida**. Porto Alegre: Norton Livreiro, 2004, p. 117.

¹⁰² Fábio Ulhoa Coelho reconhece que “mais do que um ato de conservação de direitos, o protesto é hoje instrumento extrajudicial de cobrança. Por essa razão, a lei autoriza o seu cancelamento, quando o devedor paga o título, após o protesto (Lei n. 9.492/97, art. 26)” (COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito comercial**. v. 1, 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 425). Na mesma esteira, Marcelo Bertoldi e Márcia Carla Pereira destacam que “muito embora o protesto tenha surgido com o propósito de documentar um fato relativo às relações cambiárias, é certo que hoje se trata de um instrumento poderoso e eficaz para a cobrança dos títulos de crédito, na medida em que a lavratura do protesto faz com que recaiam sobre o devedor cambiário fundadas dúvidas a respeito de sua situação financeira, dificultando em muito a obtenção de crédito por parte daquele cujo nome conste dos arquivos dos tabeliães de protesto” (BERTOLDI, Marcelo M. Ribeiro; PEREIRA, Márcia Carla. **Curso avançado de direito comercial**. 5. ed. São Paulo: Editora RT, 2009, p.423).

¹⁰³ GOMES NETTO, André. O protesto de títulos e outros documentos de dívida: evolução doutrinária, legal e jurisprudencial. In: GONÇALVES, Vania Mara Nascimento (Coord.). **Direito notarial e registral**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 15.

¹⁰⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Repetitivo 1.340.236/SP. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Segunda Seção. Julgamento: 14/10/2015. DJe, 26/10/2015. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/248027855/recurso-especial-resp-1340236-sp-2012-0176521-0/inteiro-teor-248027862>>. Acesso em 20 jul. 2020.

No mesmo sentido: “RECURSO ESPECIAL. PROTESTO DE SENTENÇA CONDENATÓRIA, TRANSITADA EM JULGADO. POSSIBILIDADE. EXIGÊNCIA DE QUE REPRESENTAÇÃO OBRIGAÇÃO PECUNIÁRIA LÍQUIDA, CERTA E EXIGÍVEL. 1. O protesto comprova o inadimplemento. Funciona, por isso, como poderoso instrumento a serviço do credor, pois alerta o devedor para cumprir sua obrigação. 2. O protesto

Na sequência, no bojo do acórdão que julgou improcedente a ADI 5.135 e declarou constitucional o protesto de certidão de dívida ativa, o Supremo Tribunal Federal bem elucidou a importância e eficiência do protesto como meio alternativo de cobrança e recuperação do crédito público, afastando a tese de que sua utilização pelos entes públicos consistiria em sanção política. Alguns desses fundamentos merecem ser reproduzidos:

Em segundo lugar, o dispositivo legal impugnado não viola o princípio da proporcionalidade. A medida é adequada, pois confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal. A medida é necessária, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora, custas, honorários, etc.) e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do Poder Judiciário). A medida é proporcional em sentido estrito, uma vez que os eventuais custos do protesto de CDA (limitações creditícias) são compensados largamente pelos seus benefícios, a saber: (i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo.¹⁰⁵

Validamente, com a evolução e ampla utilização atual, imperioso reconhecer que o protesto não serve apenas para provar a inadimplência ou o descumprimento da obrigação, servindo também para estimular o devedor a saldar o débito¹⁰⁶. Trata-se, pois, de importante instrumento para que o credor possa recuperar seu crédito, mantendo o equilíbrio das relações comerciais e negociais.

De fato, aquele que é intimado de um requerimento de protesto adquire a oportunidade de procurar seu credor, renegociar, parcelar, pleitear mais prazo, buscar redução

é devido sempre que a obrigação estampada no título é líquida, certa e exigível. (...)”. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 750.805/RS, Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros, Terceira Turma. Julgamento: 14/02/2008, DJe, 16/06/2009. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4398097/recurso-especial-resp-750805-rs-2005-0080845-0/inteiro-teor-12205556>>. Acesso em: 20 jul. 2020). (Grifo nosso)

¹⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.135/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. 2016. Julgamento: 09/11/2016. DJe-022, 07/02/2018. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772497388/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5135-df-distrito-federal-9959963-7520141000000/inteiro-teor-772497418>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

¹⁰⁶ Nesse sentido, se manifestou expressamente Eduardo Fortunato Bim (BIM, Eduardo Fortunato. A juridicidade do Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 157, p. 45–67, out. 2008) e Ermínio Amarildo Darold (DAROLD, Ermínio Amarildo. **Protesto cambial: duplicata x boletos**. Curitiba: Editora Juruá, 2001, p. 17.)

dos juros, ou ainda transação ou novação, o que certamente evita o acionamento da morosa e custosa via judicial.¹⁰⁷

Assim, reforça-se que as funções do protesto transbordam a mera relação creditícia entre devedor e credor, como bem elucida Giorgio Semo:

Mas, independentemente da função normal que lhe seja própria, e consistindo na já referida salvaguarda dos direitos do portador e na ação de regresso, o protesto tem uma eficácia indireta ainda mais ampla, refletindo os interesses do crédito em geral: visto que, pelos rigorosos termos imperativos a que obedece, à atestação solene e sintética do não cumprimento pelo devedor direto (omitido o caso do sacado não aceitante), é um índice revelador conspícuo, quando não resta isolado, daquele estado de insolvência, que conduz fatalmente à decretação da falência: tanto que - como se verá - o rol de protestos deve, em intervalos frequentes, chegar ao encontro do órgão judiciário competente, agindo como efeito de dar incentivos designadamente à decretação da falência.¹⁰⁸ (Tradução livre)

Na prática, o que se verifica é que uma vez intimados pelo tabelião, a maioria dos devedores cumprem suas obrigações e liquidam seus créditos, comprovando a “*peculiaridade medicinal do serviço de protesto de títulos*”, como bem demonstra Vicente de Abreu Amadei. Este autor destaca que, na cidade de São Paulo, 80% dos títulos apontados a protesto são efetivamente liquidados¹⁰⁹.

Nesse contexto, a importância e efetividade do protesto como meio alternativo de cobrança é pontificada e bem elucidada por Sílvio de Salvo Venosa:

De há muito o sentido social e jurídico do protesto, mormente aquele denominado facultativo, deixou de ter o sentido unicamente histórico para o qual foi criado. Sabemos nós, juristas ou não, que o protesto funciona como fator psicológico para que a obrigação seja cumprida. Desse modo, a estratégia do protesto se insere no iter

¹⁰⁷ Nesse sentido, o Ministro Luis Felipe Salomão, relator do Recurso Especial Repetitivo nº 1.340.236/SP, se manifestou: “É bem de ver também que o protesto é instrumento que tem o condão legal de, ordinariamente, propiciar a solução extrajudicial de conflitos, pois, a teor do art. 19, parágrafos, da Lei n. 9.492/1997, cabe também ao tabelião o recebimento do crédito devido, relativo ao título ou documento de dívida apresentado para protesto, acrescido dos emolumentos e demais despesas, sendo igualmente dever do delegatário do serviço público dar a respectiva quitação.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Repetitivo 1.340.236/SP. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Segunda Seção. Julgamento: 14/10/2015. DJe, 26/10/2015. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/248027855/recurso-especial-resp-1340236-sp-2012-0176521-0/inteiro-teor-248027862>>. Acesso em 20 jul. 2020).

¹⁰⁸ “Ma, prescindendo dalla funzione normale che gli è propria, e consistente nella accennata salvaguardia dei diritti e dell’azione in regresso del portatore, il protesto ha un’efficacia indiretta anche di più larga portata, e riflettentesi sugli interessi del credito in generale: poichè, infatti, per i rigorosi termini perentori cui obbedisce, per la solenne e sintetica attestazione dell’inadempimento dell’obbligato diretto (tralasciando il caso del trattario non accettante), esso è cospicuo indice rivelatore, quando non resti isolato, di quello stato di insolvenza, che fatalmente conduce alla dichiarazione di fallimento: tanto che – come si vedrà – l’elenco dei protesti deve a frequenti periodi giungere al vigile riscontro del competente organo giudiziario, agli effetti di dare incentivo segnatamente alla dichiarazione di fallimento di ufficio.” (SEMO, Giorgio de. **Diritto Cambiario**. Milano: Giuffrè, 1953, p. 615).

¹⁰⁹ AMADEI, Vicente de Abreu. Serviço de protesto de títulos deve ser extinto? In: DIP, Ricardo H. M. (org.). **Registros públicos e segurança jurídica**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998, p. 116, nota 27.

do credor para receber seu crédito, independentemente do sentido original consuetudinário do instituto. Trata-se, no mais das vezes, de mais uma tentativa extrajudicial em prol do recebimento do crédito. (...) Não pode, porém, o cultor do direito e o magistrado ignorar a realidade social. Esse aspecto não passa despercebido na atualidade. Para o magistrado Ermínio Amarildo Darold (2001:17) o protesto ‘guarda, também, a relevante função de constranger legalmente o devedor ao pagamento (...), evitando, assim, que todo e qualquer inadimplemento vislumbre na ação judicial a única providência formal possível.’¹¹⁰

De fato, foi com base nesses fundamentos e em observância ao relevo jurídico que o protesto extrajudicial assumiu que o Conselho Nacional de Justiça, ao ser questionado sobre a legalidade do protesto de certidões de dívida ativa, assegurou e inclusive estimulou a utilização do instituto como meio alternativo de recuperação do crédito público.¹¹¹

Merecem destaque as considerações de Emanuel Macabu Moraes acerca da importante atuação do tabelião de protesto na prevenção de litígios e na promoção da segurança jurídica na seara econômica:

Os tabeliães de protesto premunem os litígios econômicos porque dão autoridade, confiabilidade e segurança ao ato lavrado, acompanhados da presunção de legitimidade e legalidade inerentes aos atos emanados da fé pública outorgada pelo poder público, afastando a incerteza que podem gerar os atos particulares e coibindo possíveis questionamentos acerca da validade do ato, eliminando demandas e conflitos a desembocarem desnecessariamente no Poder Judiciário.¹¹²

Aliada a essa importante função de ser meio alternativo de cobrança e estímulo ao cumprimento da obrigação por parte do devedor, o protesto ainda promove o equilíbrio econômico e de mercado, evitando o aumento da inadimplência e as nefastas consequências que dela advêm.¹¹³

¹¹⁰ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: contratos em espécie**. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2005, p. 496.

¹¹¹ Ao defender a legalidade do protesto de certidão de dívida ativa pelas serventias extrajudiciais, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, no bojo do PP 200910000045376, destacou que “O protesto de certidões da dívida ativa teve início em outubro de 2010 e registrou, nos primeiros três meses, um índice de recuperação de 25% do valor protestado. No ano seguinte, a Procuradoria Federal encaminhou 3.616 certidões para protesto, no valor de R\$ 9,5 milhões. Mais de mil devedores quitaram R\$ 3,1 milhões em dívida antes do protesto. Já em 2012, a recuperação de recursos por meio do protesto superou os 50%: R\$ 17.938.588,37 foram enviados para protesto, R\$ 8.408.892,90 foram efetivamente protestados e R\$ 9.485.714,92 foram pagos, atingindo-se um percentual superior a 52% sobre o total enviado para protesto. De acordo com a Procuradoria, a ação de execução fiscal dura em média oito anos e custa R\$ 4.400, valor estimado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Já a cobrança extrajudicial (protesto) é bem mais célere e menos onerosa aos cofres públicos. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Providências 200910000045376**. Relatora: Conselheira Morgana de Almeida Richa. Julgamento: 06/04/2010. Disponível em: <<https://cnj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/418490874/pedido-de-providencias-pp-45375420092000000/inteiro-teor-418490880>>. Acesso em: 27 abril. 2020).

¹¹² MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto notarial: títulos de crédito e documentos de dívida**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 32.

¹¹³ Ao analisar as funções do protesto, Lucas Macedo e Gustavo Azevedo destacam a importância do protesto para a segurança nas relações negociais: “Em suma, visualizamos três funções atuais do ato de protesto: (1) a função probatória, uma vez que comprova o descumprimento de alguma obrigação certificada em título de crédito ou algum documento de dívida; (2) a função conservatória do direito do credor, em virtude de determinados efeitos

Com efeito, a inadimplência é elemento de custo na formação dos preços, estando relacionada ao aumento da taxa de juros. É inegável que o descumprimento habitual das obrigações gera um aumento de preços, que é repassado ao sistema econômico, onerando diretamente o consumidor.¹¹⁴

O Banco Central do Brasil, na qualidade de *amicus curiae* na ADI nº 5.135, externou posição institucional a favor do protesto enquanto importante instrumento de recuperação de crédito, de desjudicialização e de conciliação:

Caso não fosse autorizado ao credor protestar seu título, seguindo o atual regime jurídico do protesto notarial, certamente o Poder Judiciário estaria ainda mais sobrecarregado, com estoques imensos de ações de cobrança e execuções de títulos judiciais e extrajudiciais. (...) o protesto é dotado de medida exata de coercibilidade, advinda da prova idônea e da publicidade inerente aos atos notariais, e de premonição frente ao devedor, de modo a contribuir eficazmente para a composição do débito. É nítido o seu caráter conciliatório. Os fatos corroboram essa assertiva.¹¹⁵

Maria Inês Targa destaca que, embora tenham sido criados importantes instrumentos para que os magistrados possam estimular o cumprimento das obrigações, à

jurídicos, a exemplo da interrupção da prescrição e da constituição em mora do devedor; e (3) a função informativa, pois “informa aos demais integrantes de uma relação cambial a inadimplência de um obrigado e também informa ao mercado de crédito em geral sobre a recalcitrância de um devedor”. Essa última função vem se tornando um poderoso instrumento em favor do credor. O cadastro do devedor do título protestado em lista de inadimplentes, dificultando sobremaneira o acesso ao crédito, acabou por se revelar uma medida dotada de forte efetividade, notadamente porque o mercado é atualmente fundado de maneira proeminente no crédito, que se tornou essencial para o funcionamento de muitas empresas e para a manutenção de pessoas naturais. Portanto, a ameaça de negativização, e a consequente perda do crédito, torna-se uma medida coercitiva para o adimplemento da obrigação.” (MACÊDO, Lucas Buril; AZEVEDO, Gustavo Henrique Trajano. Protesto de decisão judicial. **Revista de Processo**. Editora RT, vol. 244/2015, p. 323 – 344, jun. 2015).

¹¹⁴ Nesse sentido e destacando a importância do regular cumprimento das obrigações para o mercado negocial e empresarial, Emanuel Macabu Moraes ressalta que “o temor do instituto do protesto notarial parece provir dos efeitos que a prova indiscutível do inadimplemento traz para o devedor. Claramente, a verdade que vem de um fato comprovado pelo regular protesto não pode ser considerada um constrangimento, principalmente se pensarmos em como fica o respectivo credor quando, por sua vez, não puder cumprir com suas obrigações por causa desse desfalque em suas contas. Não é razoável qualificar como um embaraço a publicidade de um evento de grande relevância jurídica e econômica, somando-lhe seu inegável caráter didático, quando incentiva os devedores a manterem suas obrigações em dia, dever de todos; verdadeira medida protetora dos credores para que estejam cientes do inadimplemento e tomem suas cautelas quanto àquele devedor, resguardando-se dos riscos da falha. Defender os credores e a economia, prestigiando os bons pagadores, parece a alguns uma imoralidade ou um abuso. Fica a impressão de que seria melhor se o desfalque ficasse oculto. Felizmente essa mentalidade está mudando, o que se constata pelas recentes reformas do Código de Processo Civil, exatamente para tornar a execução mais efetiva e rápida. Como em outros ramos do direito, há uma tendência a se considerarem como vítimas os agentes que descumprem a lei. Trata-se de contraversão à sua verdadeira finalidade, que é exatamente a de apoiar aqueles que se mantêm corretos, mesmo pagando o alto preço da lisura na guerra da economia de livre iniciativa. (MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto notarial: títulos de crédito e documentos de dívida**. 3. ed. São Paulo: Saraiva. 2014, p. 166-167).

¹¹⁵ Posição institucional do Banco Central do Brasil ao se manifestar como *amicus curiae* na ADI 5.135 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.135/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. 2016. Julgamento: 09/11/2016. DJe-022, 07/02/2018. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772497388/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5135-df-distrito-federal-9959963-7520141000000/inteiro-teor-772497418>>. Acesso em: 27 abr. 2020).

exemplo do BancerJud e Renajud, alguns devedores só quitam seus débitos quando algum meio é concretamente capaz de abalar seu crédito, como se dá com o protesto:

Nossa experiência de quase 18 anos de magistratura nos tem demonstrado que há dois tipos de devedores: aquele que cumpre suas obrigações, mesmo que não tenha dinheiro ou patrimônio, e aquele que, mesmo dispondo de recursos, não o faz. O primeiro prima pela eticidade de sua conduta. Mesmo com dificuldades, deseja resolver suas pendências. Entretanto, para o segundo tipo de devedor - aquele que não quer pagar - mesmo o poder jurisdicional de ingressar coercitivamente no seu patrimônio é, no mais das vezes, atividade verdadeiramente difícil de lograr êxito. Aquele que não quer pagar, que se recusa a fazê-lo, que é recalcitrante no cumprimento de suas obrigações, encontra meios de se furtar ao cumprimento, ainda que, por outro lado, instrumentos muito adequados tenham sido postos à disposição da magistratura, como o convênio BancerJud, pelo qual é possível a apreensão de valores do devedor existentes no sistema financeiro nacional.¹¹⁶

No presente estudo, defende-se uma ampliação significativa da aplicação do protesto, sempre com vistas à promoção da desjudicialização da execução civil. Não obstante, antes mesmo da inclusão legislativa que ora se propõe, o protesto, atualmente, já constitui importante instrumento de desjudicialização como já salientado. Nesse sentido, destaca Raquel Fernanda Guariglia Escanhoela:

O protesto concede aos credores uma alternativa rápida, eficiente e viável para a cobrança de seus respectivos créditos, num claro auxílio ao movimento de desjudicialização, incentivado em todo o território nacional diante do “afogamento” pelo qual passa o Poder Judiciário, com inacabáveis processos que, muitas vezes, em razão da falta de celeridade e limite de recursos, mostram-se muito menos eficientes do que o procedimento extrajudicial de protesto.¹¹⁷

De igual forma se manifesta Cintia Maria Scheid:

Com efeito, é excelente instrumento de recuperação de créditos públicos, ao mesmo tempo em que se apresenta como meio adequado de acesso à Justiça entre particulares quanto à atividade satisfativa, com importante reflexo no funcionamento do Poder Judiciário. Ressalte-se, ainda, que a função social do Protesto Extrajudicial se manifesta pelo caráter preventivo e educativo do instituto. Conforme já referido, com a Constituição Federal de 1988 os serviços notariais e de registro puderam desenvolver-se de forma condizente com a sua razão de ser, a partir do ambiente proporcionado sob a perspectiva do princípio da função social. Somente em um cenário voltado à realização de dos objetivos fundamentais postos na Constituição

¹¹⁶ TARGA, Maria Inês Corrêa de Cerqueira César. O protesto extrajudicial de sentença trabalhista, determinado pelo magistrado ex officio: um contrassenso? **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, n. 34, 2009, p. 67-76.

¹¹⁷ ESCANHOELA, Raquel Fernanda Guariglia. O tabelionato de protesto e o tabelião – (ausência de) responsabilidade civil pela demora no cancelamento do protesto e baixa do nome do devedor junto aos serviços de proteção ao crédito – decorrência lógica da análise sistêmica e principiológica do ordenamento jurídico pátrio. In: SOUZA NETO, João Baptista de Mello e (Coord.). **Protesto de Letras e Títulos: Teoria e Prática**. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 410-411.

Federal que é possível perceber a importância da atividade notarial na consecução desse projeto.¹¹⁸

Acrescente-se que a preservação de empregos e a circulação de crédito e mercadorias dependem de um sistema eficiente de cobrança, sistema esse que garanta segurança ao devedor e confiança ao credor, de modo que se estimule investimentos na economia. O protesto tal qual hoje está emoldurado, por suas funções e efeitos, representa este instrumento que o mercado creditício necessita cada vez mais.

3.6 Princípios específicos do protesto extrajudicial

O estudo dos princípios é essencial para a compreensão da importância e dos fundamentos que regem cada uma das especialidades da atividade notarial e registral, contribuindo sobremaneira para a compreensão de como o protesto extrajudicial representa um instrumento seguro e eficiente no processo de desjudicialização.

A propósito, vale citar a definição de Humberto Ávila:

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.¹¹⁹

Nesse sentido, princípios são normas que exercem influência direta e servem como fundamento para todo o sistema jurídico, auxiliando na interpretação, aplicação e até mesmo na criação da norma através do processo legislativo. Como aduzido por Paulo Bonavides, citado por Marcelo Rodrigues, princípio é o “*pedestal normativo sobre o qual assenta todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais*”¹²⁰.

Rodrigues ainda acrescenta que princípios são normas de natureza lógica anterior e superior às regras, servindo como base para a criação, aplicação e interpretação do direito como um todo; esclarece, ainda que os princípios notariais e registrais são responsáveis por nortear toda a atividade desempenhada pelas serventias extrajudiciais.

¹¹⁸ SCHEID, Cintia Maria. **Protesto extrajudicial e função social: instrumento para a atividade satisfativa do crédito**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade Autônoma de Direito (FADISP), Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Função Social do Direito – São Paulo, 2019, p. 160.

¹¹⁹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 13. ed., rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 85.

¹²⁰ BONAVIDES, Paulo apud RODRIGUES, Marcelo. **Tratado de registros públicos e direito notarial**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 254.

Na presente pesquisa, já foram abordados os princípios gerais que regem a atividade notarial e registral como um todo, destacando-se aqueles entabulados no *caput* do artigo 37 da Constituição da República de 1988, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, uma vez que se aplicam à toda a administração pública. De igual forma, também foram tratados os princípios gerais previstos no artigo 1º da Lei nº 8.935/94, quais sejam, publicidade, autenticidade, segurança e eficácia.

Nesse contexto, cada uma das especialidades dos serviços notariais e registrais, além dos princípios genéricos acima aduzidos, ainda é regida pelos princípios específicos. A título ilustrativo, a atividade do tabelião de notas é regida pelos princípios da imparcialidade, da cautelaridade ou profilaxia e da imediatidade. O registro civil das pessoas naturais tem como princípio específico o da territorialidade. O registro de títulos e documentos submete-se aos princípios específicos da conservação, da autenticidade de data, do valor probante do original, da prioridade e da competência residual. O registro de imóveis, por sua vez, tem como princípios específicos o da continuidade, concentração, especialidade objetiva, especialidade subjetiva, tipicidade, territorialidade, obrigatoriedade e disponibilidade.

Logo, o serviço notarial de protesto de títulos e outros documentos de dívida também possui princípios próprios, os quais merecem neste momento especial atenção.

O princípio da segurança jurídica é considerado basilar no exercício de qualquer atividade notarial e registral. No tocante ao tabelionato de protesto, esse princípio assume uma incidência bifronte¹²¹. De um lado, produz presunção relativa de certeza de que a obrigação apresentada a protesto não foi adimplida, aspecto este também relacionado ao princípio da fé pública notarial. De outro lado, o protesto efetiva, também de forma segura, a proteção do crédito¹²².

Vicente Amadei assevera esses dois aspectos, através dos quais a segurança jurídica se materializa no serviço de protesto de títulos:

¹²¹ BUENO, 2020, p. 27.

¹²² Nesse sentido, Rafael Bueno e Sérgio Bueno destacam que “a segurança inerente ao serviço de protesto não assegura a existência material da dívida, nem sua imutabilidade absoluta. Aliás, seria impossível que se chegasse a essa conclusão. Uma sentença transitada em julgado, após o decurso do prazo para pagamento voluntário, pode ser protestada, ainda que depois sobrevenha a impugnação a seu cumprimento, ou ação rescisória que pode resultar em sua invalidação ou na reversão do julgado (art. 525 e 966 do CPC). Uma nota promissória pode ser protestada, ainda que no futuro possa ser invalidada em embargos à execução. Um contrato pode ser protestado, ainda que no futuro possa ser judicialmente invalidado. Em todas essas hipóteses, o protesto tirado será cancelado, não por vício na qualificação ou lavratura, posto que se baseou na lei e na situação fática do momento da apresentação. A possibilidade de superveniência de modificação material da obrigação submetida ao procedimento para protesto é inerente à sua própria natureza (da obrigação)”. (Ibid., p. 27).

a) elasticamente, conferindo, concreta e formalmente, certeza jurídica (por presunção relativa) às situações cambiárias não satisfeitas de cada título protestado; b) dinamicamente, na medida em que proteja confiança na vida comercial (especialmente na proteção ao crédito), quer infundindo esperança de que os títulos inadimplidos venham a ser satisfeitos com rapidez, quer atuando como veículo de informação de protestos tirados, em favor dos adquirentes de boa-fé, para os negócios jurídicos futuros.¹²³

O serviço de protesto de título é regido pelo princípio da publicidade, na medida em que deve ser franqueado a qualquer interessado o fornecimento de certidões, informações, cópias de documentos arquivados e certidões em forma de relação às entidades de proteção ao crédito e representativa da indústria e comércio, o que contribui para a segurança do comércio e negócios em geral.

De outro lado, como bem assevera Reinaldo Velloso dos Santos, a publicidade protestual é mitigada em momento anterior à lavratura do ato notarial, quando o fornecimento de informações, cópias de documentos e certidões deve se restringir às pessoas diretamente interessadas no ato notarial. Há restrição à publicidade, também, após o cancelamento do respectivo protesto ou ainda na hipótese de ordem judicial de suspensão de seus efeitos.¹²⁴ Nesta hipótese, o protesto não é cancelado, mas sua publicidade permanece restrita em razão de ordem judicial.

A par da importância de todos os demais princípios, podem ser apontados como princípios específicos do protesto: oficialidade, territorialidade, insubstitutividade, unitariedade, rogação, celeridade e formalidade simplificada. Os quatro primeiros referem-se à ordem finalística do protesto, enquanto os três últimos relacionam-se ao procedimento de protesto em si.

O princípio da oficialidade preconiza que o protesto é ato oficial, efetivado necessariamente pelo tabelião de protesto, que é um profissional do direito a quem o Estado delegou a função pública de declarar de forma solene o descumprimento de obrigação consubstanciada em títulos de crédito e documentos de dívida. Vale acrescentar que o tabelião deve atuar de maneira imparcial, de modo a observar fiel e rigorosamente o procedimento legal a que está adstrito, sem qualquer possibilidade de flexibilização que favoreça ou prejudique credor ou devedor, sob pena de responsabilização funcional. A oficialidade é corolário da autenticidade e presunção de veracidade dos fatos efetivados pelo tabelião de protesto.

¹²³ AMADEI, Vicente de Abreu. Princípios do protesto de títulos. In: DIP, Ricardo (Coord.) et al. **Introdução ao Direito Notarial e Registral**. Porto Alegre: Fabris Editor, 2004, p. 101.

¹²⁴ SANTOS, Reinaldo Velloso. Princípio da publicidade e sua mitigação no serviço de protesto. In: SOUZA NETO, João Baptista de Mello e (Coord.). **Protesto de Letras e Títulos: Teoria e Prática**. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 204-205.

O tabelião de protesto também está sujeito ao princípio da territorialidade. Com efeito, apenas pode apontar títulos pagáveis na circunscrição para a qual recebera a delegação¹²⁵. As normas estaduais é que são responsáveis por definir com clareza a divisão dos serviços de protesto, podendo haver mais de um Tabelionato na mesma localidade, nesse caso, necessária se faz a instalação de serviço de distribuição de títulos, conforme diretriz do art. 7º da Lei nº 9.492/97¹²⁶.

Importante salientar que, a fim de uniformizar as normas relativas ao tabelionato competente para o protesto de determinado título, o Provimento nº 87/2019 do Conselho Nacional de Justiça, em seu art. 3º, criou a regra geral: *“Para fins de protesto, a praça de pagamento será o domicílio do devedor, segundo a regra geral do §1º do art. 75 e do art. 327 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), aplicando-se, subsidiariamente, somente quando couber, a legislação especial em cada caso.”*

O princípio da unitariedade do protesto estabelece que a lavratura do protesto deve ser efetivada em ato único. De acordo com este princípio, o que se protesta é o título, a falta de pagamento ou a falta de aceite, e não a pessoa que consta no título como responsável pela obrigação, muito embora os efeitos do protesto acarretem abalo de crédito, conforme repisado.

O princípio da rogação, também denominado princípio da instância, exige que o interessado provoque a atividade do tabelião, para que este aponte o título a protesto. Em razão deste princípio, o tabelião não pode agir de ofício, não pode agir sem que haja requerimento do credor ou apresentante. Considerando o tema proposto, pode-se comparar este princípio ao princípio processual da demanda, que exige o ajuizamento da ação para que Estado-juiz possa impulsionar o processo.¹²⁷

¹²⁵ Gavalda e Stoufflet destacam a regra do domicílio do sacado e da possibilidade de buscas prévias: “Le protêt est dressé au domicile du tiré ou au dernier domicile connu et, en outre, les cas échéant, au domicile du recommandataire ou de l’accepteur par intervention. (...) em cas de fausse indication de domicile, le protêt est précédé d’un acte de perquisition, c’est-à-dire d’une recherche par l’huissier du domicile du tiré.” (GAVALDA, Christian; STOUFFLET, Jean. **Instruments de paiement et de crédit: effets de commerce; chèque, carte de paiement, transfert de fonds**. 7^{ème} ed. par Jean Stoufflet. Paris: Lexis Nexis Litec, 2009, p. 142-143).

¹²⁶ “Art. 7º Os títulos e documentos de dívida destinados a protesto somente estarão sujeitos a prévia distribuição obrigatória nas localidades onde houver mais de um Tabelionato de Protesto de Títulos.

Parágrafo único. Onde houver mais de um Tabelionato de Protesto de Títulos, a distribuição será feita por um Serviço instalado e mantido pelos próprios Tabelionatos, salvo se já existir Ofício Distribuidor organizado antes da promulgação desta Lei.”

¹²⁷ Ao explicitar os princípios da rogação e instância, Fábio Konder Comparato, em parecer juntado ao Recurso em Mandado de Segurança 2.603/SP, do STJ, asseverou que: “o oficial de protesto age sempre por iniciativa de um particular, mas não se submete às ordens deste e, sim, aos demais ditames legais. (...) O oficial de protestos não executa a vontade das partes, mas cumpre a vontade da lei, por iniciativa da parte.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança 2.603/SP/1993, Relator: Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, Quarta Turma. Julgamento: 11/04/1994. DJ, 23/05/1994. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/566942/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-2603>>. Acesso em: 23 jun. 2020).

Impende notar que a presente pesquisa, que visa pontificar o protesto como ato prévio ao ajuizamento da ação de execução, não representa qualquer conflito com o princípio da rogação. A propósito, assim como o ajuizamento de qualquer ação judicial depende, em regra, de iniciativa da parte, também o procedimento de protesto apenas iniciará com o requerimento do apresentante. Ora, a apresentação a protesto, por iniciativa do credor ou apresentante, não representa nenhum ônus àquele que deseja a satisfação de seu crédito. Assim como teria que provocar o Judiciário, terá antes que apresentar seu título ao tabelionato de protesto competente. Acrescente-se que a apresentação de dívidas a protesto, atualmente, pode dar-se de variados meios, seja presencial, por correios ou por meio eletrônico, sem formalidades exageradas. Desnecessária a assistência por advogado e, na hipótese de satisfação do crédito, desnecessário será para o credor o ajuizamento de ação judicial.

O princípio da insubstitutividade do protesto concebe o protesto como prova insubstituível, quando for exigível. Com efeito, como ressalta José Eduardo de Moraes, o protesto do título não pode ser substituído por qualquer testemunho, documento ou ato¹²⁸. Este princípio também assume especial relevo no âmbito desta pesquisa, uma vez que inserido como elemento do interesse de agir da ação de execução civil, nenhuma outra prova relativa à cobrança do débito, como uma notificação extrajudicial, por exemplo, poderia substituir a apresentação do instrumento de protesto já no ajuizamento da demanda executiva, salvo as exceções adiante pormenorizadas.

O princípio da celeridade também é ínsito a atividade protestual. Com efeito, todo o procedimento do protesto, desde a apresentação do título até o efetivo protesto, se for o caso, dura, em média, não mais que cinco dias úteis. Ora, uma vez intimado, o devedor tem três dias úteis para quitar seu débito e, salvo eventual sustação judicial, não há qualquer previsão legal de dilação desse prazo. Vale salientar que a celeridade do procedimento, de forma nenhuma, prejudica a segurança jurídica que deve emanar da atividade pública de protesto, constatação que é confirmada pelo baixíssimo número de ações de indenizações proposta em face de tabeliões de protesto.

O princípio da formalidade simplificada está diretamente relacionado ao da celeridade, tendo em vista que, nos termos legais, o procedimento do protesto se dá através de atos rápidos e que não demandam complexidade. Ao exemplificar este princípio, Raquel Escanhoela destaca que “*não se exige que a intimação seja recebida em mãos pelo devedor*”.¹²⁹

¹²⁸ MORAES, 2013.

¹²⁹ ESCANHOELA, Raquel Fernanda Guariglia. O tabelionato de protesto e o tabelião – (ausência de) responsabilidade civil pela demora no cancelamento do protesto e baixa do nome do devedor junto aos serviços

De fato, as relações empresariais e negociais exigem que o cumprimento das obrigações ocorra de maneira dinâmica, e aqui, lembremos que uma das funções do protesto é garantir efetividade ao direito de crédito.

Nesse contexto, pode-se verificar que os princípios que regem a atividade de protesto confirmam a possibilidade de este figurar como importante mecanismo de desjudicialização das ações de execução de forma segura, econômica e célere, sem violar quaisquer direitos, seja do devedor ou credor.

3.7 Espécies

Ao estudar os institutos jurídicos, é comum que sejam classificados em espécies, atentando-se para suas principais características. No tocante ao protesto, necessário classificá-lo tanto em relação à natureza da solicitação feita ao tabelião, como à finalidade a que se destina sua lavratura.

3.7.1 Espécies de protesto quanto à natureza da solicitação

Quanto à natureza da solicitação, o protesto extrajudicial pode ser emitido por falta de aceite, por falta de devolução ou por falta de pagamento.¹³⁰

O protesto por falta de aceite apenas é aplicável aos títulos de crédito que admitem tal ato cambial, como as duplicatas e letras de câmbio, conforme previsto, respectivamente, nos

de proteção ao crédito – decorrência lógica da análise sistêmica e principiológica do ordenamento jurídico pátrio. In: SOUZA NETO, João Baptista de Mello e (Coord.). **Protesto de Letras e Títulos: Teoria e Prática**. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 412.

¹³⁰ Lei nº 9.492/97: “Art. 21. O protesto será tirado por falta de pagamento, de aceite ou de devolução.

§ 1º O protesto por falta de aceite somente poderá ser efetuado antes do vencimento da obrigação e após o decurso do prazo legal para o aceite ou a devolução.

§ 2º Após o vencimento, o protesto sempre será efetuado por falta de pagamento, vedada a recusa da lavratura e registro do protesto por motivo não previsto na lei cambial.

§ 3º Quando o sacado reter a letra de câmbio ou a duplicata enviada para aceite e não proceder à devolução dentro do prazo legal, o protesto poderá ser baseado na segunda via da letra de câmbio ou nas indicações da duplicata, que se limitarão a conter os mesmos requisitos lançados pelo sacador ao tempo da emissão da duplicata, vedada a exigência de qualquer formalidade não prevista na Lei que regula a emissão e circulação das duplicatas.”

artigos 13 da Lei nº 5.474/1968¹³¹ e 28 do Decreto nº 2.044/1908¹³². O aceite, obrigatório na duplicata e facultativo na letra de câmbio, consiste no ato cambial em que o sacado efetivamente “aceita” a obrigação estampada no título de crédito.

Essa espécie de protesto apenas é possível antes do vencimento da aludida obrigação e após o decurso do prazo legal para o aceite. Ademais, em observância ao princípio da unitariedade do ato e por se presumir que o sacado não aceitante não pagará no vencimento a dívida reclamada, embora possa fazê-lo, a lavratura do protesto por falta de aceite dispensa o protesto por falta de pagamento.

O protesto por falta de devolução se dá na hipótese em que o título é remetido ao sacado para aceite, mas não é devolvido. Por essa razão, também é aplicável apenas para duplicatas e letras de câmbio ou outro título que venha a ser criado e admita a figura do aceite. Nesta hipótese, o protesto deverá ser efetivado mediante a apresentação da segunda via da letra de câmbio ou, na hipótese da duplicata, por indicações ou por meio da triplicata, cujos requisitos devem espelhar fielmente aqueles lançados pelo sacador ao tempo da emissão do título de crédito.¹³³

Após o vencimento do título ou documento de dívida, o protesto sempre será lavrado por falta de pagamento, vedados o registro e a lavratura por motivos não previstos na lei cambial.

Importa registrar que, na prática, a quase totalidade dos protestos são tirados por falta de pagamento, seja pelo desuso da letra de câmbio, seja pela apresentação dos títulos sempre após o vencimento da obrigação, o que confirma a função do protesto como meio efetivo de coerção e de cobrança extrajudicial.

¹³¹ “Art. 13. A duplicata é protestável por falta de aceite de devolução ou pagamento.

§ 1º Por falta de aceite, de devolução ou de pagamento, o protesto será tirado, conforme o caso, mediante apresentação da duplicata, da triplicata, ou, ainda, por simples indicações do portador, na falta de devolução do título.

§ 2º O fato de não ter sido exercida a faculdade de protestar o título, por falta de aceite ou de devolução, não elide a possibilidade de protesto por falta de pagamento.

§ 3º O protesto será tirado na praça de pagamento constante do título.

§ 4º O portador que não tirar o protesto da duplicata, em forma regular e dentro do prazo da 30 (trinta) dias, contado da data de seu vencimento, perderá o direito de regresso contra os endossantes e respectivos avalistas.”

¹³² “Art. 28. A letra que houver de ser protestada por falta de aceite ou de pagamento deve ser entregue ao oficial competente, no primeiro dia útil que se seguir ao da recusa do aceite ou ao do vencimento, e o respectivo protesto, tirado dentro de três dias úteis.

Parágrafo único. O protesto deve ser tirado do lugar indicado na letra para o aceite ou para o pagamento. Sacada ou aceita a letra para ser paga em outro domicílio que não o do sacado, naquele domicílio deve ser tirado o protesto.”

¹³³ Edison Josué Campos de Oliveira defende que quando se protesta por devolução, na prática, também se protesta por falta de aceite, uma vez que o título enviado para aceite não foi aceite e nem devolvido. (OLIVEIRA, Edison Josué Campos de. **Protesto de títulos e seu cancelamento**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976, p. 35).

3.7.2 Espécies de protesto quanto à finalidade

Quanto à finalidade, o protesto pode ser classificado em necessário, facultativo, especial para fins de falência e extraordinário. Esta classificação considera os fins almejados pelo apresentante com o procedimento e lavratura do protesto.¹³⁴

O protesto é necessário ou também denominado obrigatório ou conservatório nas hipóteses em que o credor não possui forma diversa para obter os efeitos que pretende¹³⁵.

Será classificado como necessário se for imprescindível para a garantia do direito de regresso em relação aos coobrigados indiretos ou para fundamentar o pedido de falência do devedor. Neste caso, o protesto tem natureza de pressuposto processual, uma vez que é imprescindível para o ajuizamento da ação de regresso e para a proposição de pedido de falência baseado na impontualidade do devedor.¹³⁶

Outra hipótese de protesto necessário se perfaz na execução de duplicatas sem aceite, cuja ação de execução depende da apresentação do instrumento de protesto acompanhado do comprovante de entrega da mercadoria ou da prestação do serviço, a teor do art. 15 da Lei nº 5.474/68¹³⁷ combinado com o art. 784, inciso I,¹³⁸ do Código de Processo Civil. Neste caso, sem a efetivação do protesto, a duplicata sem aceite não terá força executiva.

¹³⁴ Conforme alerta Silvia Nöthen de Azevedo, para Rubens Requião, o instituto do protesto é único, não existindo razão para dividi-lo em necessário ou facultativo, pois ambos se integram e, formalmente, não existe qualquer distinção entre ambos. Ora, o protesto para fins cambiários serve para comprovar a falta de pagamento e também pode ser aproveitado para instruir com o respectivo título, o pedido de falência do devedor comerciante em mora. (AZEVEDO, Silvia Nöthen de. **O protesto de títulos e outros documentos de dívida**. 2. ed. Porto Alegre: Edipucrs, 2008, p. 36).

¹³⁵ Há várias disposições legais que determinam a imprescindibilidade do protesto para que o portador possa exercer seus direitos: na ausência de pagamento ou aceite, o protesto garante os direitos do portador contra a sacador e demais coobrigados (arts. 43, 44 e 53 do Decreto nº 57.663/66 (LUG)); letra de câmbio pagável a certo termo de vista, sem previsão de data o aceite, o protesto fixará a omissão, para que o portador possa manter seus direitos de regresso em face dos endossantes e do sacador (arts. 23, alínea 1ª, 25 e 35 da LUG); na hipótese de aceite por intervenção, se o terceiro não aceitar, o protesto resguarda o direito de ação do portador, antes do vencimento, contra aquele que fez a indicação (art. 56, alínea 2, da LUG); na nota promissória pagável a certo termo da vista, o protesto comprova a recusa do emitente a dar seu visto e a data de sua lavratura corresponde ao início do termo de vista (art. 25, alínea 2, da LUG); o protesto do contrato de câmbio é imprescindível ao ajuizamento da ação de execução do mesmo (art. 75 da Lei nº 4.728/65).

¹³⁶ RITONDO, Domingo Pietrangelo. **Protesto Extrajudicial**. 1. Ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 6.

¹³⁷ “Art. 15. A cobrança judicial de duplicata ou triplicata será efetuada de conformidade com o processo aplicável aos títulos executivos extrajudiciais, de que cogita o Livro II do Código de Processo Civil, quando se tratar: [...] II - de duplicata ou triplicata não aceita, contanto que, cumulativamente:

a) haja sido protestada;
b) esteja acompanhada de documento hábil comprobatório da entrega e recebimento da mercadoria; e
c) o sacado não tenha, comprovadamente, recusado o aceite, no prazo, nas condições e pelos motivos previstos nos arts. 7º e 8º desta Lei.”

¹³⁸ “Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais:

I - a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque; [...].”

Vale acrescentar que mesmo possuindo o caráter de obrigatório, o protesto produz todos os efeitos regulares já aduzidos, mantendo-se preservadas também todas as suas funções, seja a probatória ou a de meio alternativo de cobrança e estímulo ao cumprimento da obrigação pelo devedor.

Nesse contexto, impende observar que na letra de câmbio, a teor do disposto no art. 46 do Decreto nº 57.663/66¹³⁹, é possível a inclusão da cláusula “sem despesas”, o que transmudará o protesto de obrigatório para facultativo no que tange à conservação dos direitos de ação do credor.¹⁴⁰

O protesto facultativo é aquele no qual o credor independe da lavratura do protesto para o ajuizamento de qualquer ação. Nesse caso, o credor opta pela apresentação a protesto em razão dos importantes efeitos que o ato notarial produz, uma vez que suas funções e finalidades são as genéricas acima estudadas, principalmente a de ser meio eficiente, célere e seguro para a cobrança da obrigação.

A propósito, embora facultativo, o protesto ainda conserva toda sua utilidade, como há muito destacado por Jorge de Miranda Magalhães:

O protesto facultativo, de outro lado, é aquele efetuado para outros fins que não o de regresso. Visando o protesto a uma série de objetivos, como se verá adiante, quais sejam a fluência de juros, evitar a qualidade para o exercício da concordata ou autofalência, habilitação do credor ao requerimento de quebra, determinando-lhe o termo legal etc., evidente se torna que mesmo não sendo obrigatório, por não pretendido o apontado regresso, ou ainda que já decorrido aquele prazo legal, para tal efeito, ainda assim nada impede que seja tirado o protesto, e muito menos seja ele inútil.¹⁴¹

Nesse contexto, observa-se que a quase totalidade dos portadores que atualmente apresentam títulos a protesto têm como finalidade não garantir o direito de regresso, mas sim valer-se do procedimento como meio eficaz para a recuperação de crédito.

¹³⁹ “Art. 46. O sacador, um endossante ou um avalista pode, pela cláusula “sem despesas”, “sem protesto”, ou outra cláusula equivalente, dispensar o portador de fazer um protesto por falta de aceite ou falta de pagamento, para poder exercer os seus direitos de ação.

Essa cláusula não dispensa o portador da apresentação da letra dentro do prazo prescrito nem tampouco dos avisos a dar. A prova da inobservância do prazo incumbe àquele que dela se prevaleça contra o portador.

Se a cláusula foi escrita pelo sacador produz os seus efeitos em relação a todos os signatários da letra; se for inserida por um endossante ou por avalista, só produz efeito em relação a esse endossante ou avalista. Se, apesar da cláusula escrita pelo sacador, o portador faz o protesto, as respectivas despesas serão de conta dele. Quando a cláusula emanar de um endossante ou de um avalista, as despesas do protesto, se for feito, podem ser cobradas de todos os signatários da letra.”

¹⁴⁰ Se a cláusula “sem protesto” for lançada pelo sacador, seus efeitos valem para todos os obrigados. Se, todavia, o lançamento da cláusula se der por endossante ou avalista, seus efeitos ficam limitados àqueles que a lançaram.

¹⁴¹ MAGALHÃES, Jorge de Miranda. **A nova lei e a duplicata sem aceite**. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1978, p.79.

No atual arcabouço jurídico, o credor não necessita efetivar o protesto se o objetivo for apenas acionar os devedores diretos, vale dizer, o protesto é facultativo para o fim específico de ajuizamento de ações de execução, monitória ou de cobrança. Na presente pesquisa, o que se propõe é que se inclua no ordenamento jurídico a obrigatoriedade do protesto para ajuizamento de ações executivas, como forma de desafogar o Poder Judiciário e melhor aproveitar os benefícios e vantagens do protesto extrajudicial.

O protesto também pode ser classificado como especial para fins de falência. Nesta hipótese, o ato notarial é imprescindível para instruir o pedido de quebra fundado na impontualidade do devedor sujeito à Lei de Falências, Lei nº 11.101/05. Embora denominado especial, o protesto para fins de falência segue o mesmo procedimento do protesto comum e é lavrado no mesmo livro. A especificidade é que se exige a identificação daquele que recebeu a intimação do protesto, a qual, por sua vez, deve trazer a advertência de que, uma vez não paga a dívida no prazo legal, a lavratura do protesto ensejará o pedido de falência.¹⁴²

Como destaca Emanuel Macabu Moraes, a certeza de que o devedor empresário teve oportunidade de saldar seu débito, confirmando a presunção de insolvência, é condição específica da ação de falência. A falha ou inobservância das exigências legais no ato da intimação gera incerteza capaz de impedir a decretação da quebra, sob pena de violação aos princípios da preservação e função social da empresa.¹⁴³

O protesto denominado extraordinário também se dá no âmbito da falência, mas não se confunde com o protesto para fins de ajuizar o pedido de quebra. Com a decretação da falência ocorre o vencimento antecipado das dívidas do devedor e dos sócios, com responsabilidade ilimitada e solidariamente responsáveis¹⁴⁴. O Decreto nº 2.044/1908 prevê, em seu art. 19, inciso II¹⁴⁵, que a confirmação desse vencimento antecipado dependeria do protesto, denominado extraordinário, de modo que após o ato notarial seria possível o

¹⁴² Os tribunais têm admitido o pedido de falência instruído com o protesto comum de títulos de crédito, sem necessidade de protesto especial, neste sentido o Recurso Especial 448.627/GO. Ademais, a Súmula 248 do STJ consolidou a possibilidade de a duplicata de prestação de serviços protestada e acompanhada do comprovante de prestação dos serviços também embasar o pedido de falência.

¹⁴³ MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto notarial: títulos de crédito e documentos de dívida**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 218.

¹⁴⁴ Lei nº 11.101/05: “Art. 77. A decretação da falência determina o vencimento antecipado das dívidas do devedor e dos sócios ilimitada e solidariamente responsáveis, com o abatimento proporcional dos juros, e converte todos os créditos em moeda estrangeira para a moeda do País, pelo câmbio do dia da decisão judicial, para todos os efeitos desta Lei.”

¹⁴⁵ “Art. 19. A letra é considerada vencida, quando protestada: I. pela falta ou recusa do aceite; [...]”

ajuizamento da ação cambial. Todavia, com a disposição expressa do art. 77 da Lei nº 11.101/2005, aludido protesto não tem mais a mesma utilidade¹⁴⁶.

Embora, doutrinariamente, existam as classificações acima elencadas, é importante observar que o instituto do protesto é uno, seguindo o mesmo procedimento padrão e sendo lavrado no mesmo livro. Com efeito, embora os objetivos do portador com o ato possam variar, o protesto mantém em qualquer hipótese seu arcabouço e suas variadas funções.

3.8 Visão geral do procedimento

O estudo do procedimento de protesto é importante para demonstrar a simplicidade, rapidez e eficiência da atividade, de modo que reste afastada qualquer ideia de formalismo excessivo que há muito não mais caracteriza os serviços notariais e registrais, hoje extremamente informatizados e atentos às evoluções tecnológicas.

No tabelionato de protesto, especificamente, é possível que todo o procedimento, desde a apresentação do título até a eventual lavratura do protesto, se dê de forma eletrônica e segura, sem necessidade da presença física de qualquer das partes.

O procedimento e diretrizes a serem observados pelo tabelião de protesto estão previstos na Lei nº 9.492/97 (Lei de Protesto) e nas normas editadas pelo Conselho Nacional de Justiça e pela Corregedoria Geral de Justiça de cada ente federativo. De fato, a Lei de Protesto criou um “microrregime” próprio¹⁴⁷ para o protesto de títulos e documentos de dívida, que deve ser seguido pelas normas complementares editadas¹⁴⁸.

O credor ou portador¹⁴⁹ apresenta o título ou documento ao tabelião de protesto ou, nas comarcas em que houver mais de um tabelionato, ao escritório de distribuição de títulos e outros

¹⁴⁶ Emanuel Macabu Moraes assevera que “desde que passou a valer o art. 77 da Lei nº 11.101/2005, o vencimento das dívidas do empresário insolvente decorre automaticamente da sentença que decreta a falência, razão pela qual perde a função, como visto no capítulo sobre protesto necessário, o chamado protesto extraordinário por decorrência da falência, previsto no art. 19, II, do Decreto nº 2.044/08, que nunca se confundiu com o protesto especial”. (MORAES, 2014, op. Cit., p. 220).

¹⁴⁷ Nesse sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Repetitivo 1.339.436/SP, Relator Ministro Luis Felipe Salomão. Julgamento: 10/09/2014. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/141119555/recurso-especial-n-1339436-sp-do-stj>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

¹⁴⁸ João Roberto Parizatto, à época da edição da lei, se manifestou: “Por força de tal dispositivo legal, as questões atinentes ao protesto ficam sujeitas aos termos da Lei n. 9.492, de 10-9-97, desprezando-se outras disposições. (...) Serviços de protesto, são, pois, todos aqueles constantes da Lei n.9.492, de 10-9-97, verbi gratia, a distribuição, a protocolização, a intimação, o recebimento, o registro do protesto, as averbações, o cancelamento, o fornecimento de certidões e informações do protesto, entre outras atividades que são exercidas no Tabelionato de Protesto e que contam agora com uma legislação específica sobre o tema.” (PARIZATTO, João Roberto. **Protesto de títulos de crédito: Lei n. 9.492, de 10-09-97**. 2. ed. Ouro Fino: Edipa, 1999, p. 14).

¹⁴⁹ A apresentante do título no tabelionato pode ser o credor que nele consta ou o portador, desde que este esteja munido de requerimento assinado pelo credor. O requerimento também pode ser assinado no tabelionato por

documentos de dívida¹⁵⁰. A apresentação consiste no ato do credor ou endossatário de endosso mandato ou mesmo do juiz, nas hipóteses em que a lei admite, de entrega do título ou documento de dívida acompanhado de requerimento ou ordem judicial no sentido de que se realize o procedimento do protesto.

A apresentação pode se dar diretamente no tabelionato ou no serviço distribuidor, pela via postal ou por meio eletrônico.

Ao receber o documento do apresentante ou do ofício distribuidor, o tabelião deve, no prazo máximo de vinte e quatro horas, protocolar o título ou documento de dívida, lançando todos os dados no livro de protocolo, observando a rigorosa ordem cronológica de apresentação.

Após o protocolo, o tabelião deve proceder à qualificação¹⁵¹, que consistente no poder-dever de examinar rigorosamente os requisitos formais do título ou documento, bem como a avaliação de sua competência territorial para o procedimento. Neste momento, o tabelião deve se valer de todo o seu conhecimento técnico e jurídico, atentando-se para os precedentes judiciais e administrativos, de modo a emitir um juízo prudencial sobre a aptidão ou não do título ou documento apresentado ao procedimento de protesto naquele tabelionato¹⁵².

A qualificação “protestual”¹⁵³ corresponde à mais importante atuação do tabelião, profissional do Direito, que, de maneira livre¹⁵⁴, irá avaliar formalmente a (im)protestabilidade do documento apresentado.

portador munido de procuração. Outra hipótese é a apresentação por endossatário-mandatário, o qual se limita a seguir as ordens do credor endossante, situação, inclusive, que é a mais comum e corriqueira.

¹⁵⁰ O Provimento nº 87/2019 do CNJ, em seu art. 14, determinou a extinção dos ofícios distribuidores criados antes da Lei nº 9.492/97 a partir do momento em que se encontrarem vagos. Determinou ainda que os próprios tabeliões das comarcas que possuírem mais de um tabelionato de protesto é que deverão custear o serviço de distribuição.

¹⁵¹ Regina Pedroso e Milton Fernando Lamauskas bem definem a qualificação: “A qualificação é o trabalho técnico de análise que o Tabelião promove, com base na lei e nas normas vigentes, buscando verificar o cabimento do apontamento e do protesto” (PEDROSO, Regina; LAMANAUSKAS, Milton Fernando. **Introdução ao direito notarial e registral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 284).

¹⁵² Lei nº 9.492/97: “Art. 9º Todos os títulos e documentos de dívida protocolizados serão examinados em seus caracteres formais e terão curso se não apresentarem vícios, não cabendo ao Tabelião de Protesto investigar a ocorrência de prescrição ou caducidade.

Parágrafo único. Qualquer irregularidade formal observada pelo Tabelião obstará o registro do protesto.”

¹⁵³ Denominação atribuída por Rafael Gouveia Bueno e Sérgio Luiz Bueno. (BUENO, Rafael Gouveia; BUENO, Sérgio Luiz José. **Protesto de sentença e outras decisões judiciais**. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2020, p. 24).

¹⁵⁴ Liberdade esta sempre limitada pelas regras e princípios do ordenamento jurídico. Neste sentido já se pronunciou a Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo: “no mais, não se olvida acerca da pela liberdade do Tabelião para proceder à qualificação, e que este goza de independência na atribuição do exercício de suas funções para avaliação do título apresentado, contudo, tal liberdade e autonomia não é ilimitada, nem tampouco se exige o efetivo prejuízo para a configuração da infração funcional, basta o prejuízo para a configuração da infração funcional, basta o prejuízo potencial decorrente da conduta irregular. Há que se considerar que os serviços concernentes ao protesto visam garantir a autenticidade, publicidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, atuando o tabelião na tutela dos interesses públicos e privados. A função notarial envolve o aconselhamento das partes visando a prevenção de litígios, de modo que a atuação deve ser no sentido de inibir o abuso de direito dos apresentantes e recusar títulos que não são passíveis de protesto”. (Corregedoria de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. 2015/14716 – 1ª Vara de Registros Públicos da Capital. In: Ibid., p. 24).

Nesse sentido, elucida Sérgio Luiz José Bueno:

Qualificar é classificar, verificar a qualidade. Qualificação é o ato do Tabelião de Protesto consistente em examinar detidamente o título ou documento de dívida em seus requisitos formais. Cabe a ele, ainda, verificar a presença dos elementos de ordem procedimental, ou seja, a presença de outros requisitos extrínsecos (em relação ao objeto da apresentação) exigidos por lei ou por norma regulamentar. Como resultado dessa verificação, o tabelião emite juízo positivo ou negativo de protestabilidade. A qualificação é dever inescusável do Tabelião, que dele há de se desincumbir com dedicação e aprimoramento técnico permanente. Da perfeita qualificação, decorre a segurança jurídica que resulta na credibilidade e eficácia do serviço de protesto.¹⁵⁵

A perfeita qualificação é imprescindível para os propósitos da presente pesquisa, tendo em vista que, neste momento, o tabelião averiguará os requisitos da certeza, liquidez e exigibilidade do crédito que lhe é apresentado, sempre atento aos nefastos efeitos que um protesto indevido pode acarretar ao devedor. Pode-se afirmar que o juízo feito pelo tabelião, neste momento, se assemelha ao despacho que admite a execução judicial. Nessa esteira, a esmerada qualificação é importante para a prevenção de litígios e promoção da paz social. Assim, manifesta-se o supracitado autor:

A qualificação é, assim, o coração e a alma do procedimento para protesto. Se não funciona bem, pode sobrevir grave anomalia – o protesto ou pagamento indevido. Há de ser figura muito bem compreendida pelo tabelião, que deve estar municiado de cabedal jurídico sólido e de indispensável senso de responsabilidade no desempenho de sua função, pois de seu preparo e dedicação dependem, não apenas a segurança jurídica que dela se espera, mas a própria sobrevivência da atividade notarial e registral, cuja essência é – exatamente – a atribuição de segurança aos atos a ela submetidos e, por conseguinte, a pacificação social e a prevenção de litígios.¹⁵⁶

Importa destacar que até mesmo os documentos oriundos do Poder Judiciário ou Ministério Público, como certidões de sentenças, de ajuizamento de execução judicial ou mesmo termos de ajustamento de conduta (TAC) podem, ou melhor, devem ser qualificados pelo tabelião, que é dotado de liberdade decisória, sem nenhum condicionamento de ordem econômica ou administrativa. Os limites são a ordem jurídica e os deveres ínsitos às suas atribuições.¹⁵⁷

A qualificação deve se dar logo após a protocolização do título e pode ser positiva ou negativa. Caso positiva, o procedimento tem prosseguimento normal. Se negativa, restitui-se o documento ao apresentante, lavrando-se nota de devolução, de forma objetiva e clara,

¹⁵⁵ BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de Protesto**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 201.

¹⁵⁶ BUENO, Sérgio Luiz José. Aspectos da qualificação no procedimento para protesto. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (Coord.). **O direito notarial e registral em artigos**. São Paulo: Editora YK, 2018, p. 171.

¹⁵⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2014, p.4.

apontando-se todos os motivos que obstaram a sequência do procedimento e, caso o defeito seja sanável, deve o tabelião indicar as medidas corretivas.

Com efeito, insta ressaltar que a qualificação negativa pode se dar até a lavratura do protesto, pois, após esse momento, apenas é cabível seu cancelamento, a teor do disposto no art. 26, § 3º, da Lei nº 9.492/97¹⁵⁸.

A lei não impede a efetivação do protocolo de título com vício formal, mas obsta, sim, o registro do respectivo protesto. Logo, ao ser apresentado documento insuscetível de protesto por problemas de ordem formal, o tabelião deve passar recibo com as características essenciais do mesmo, protocolizá-lo e, ato contínuo, restitui-lo acompanhado de nota devolutiva com a exposição clara e objetiva dos vícios que o inquinam.

Caso o apresentante não concorde ou não possa cumprir as exigências apontadas pelo tabelião, há divergência doutrinária sobre o cabimento ou não do procedimento administrativo de dúvida. No Estado de São Paulo, é cabível o Pedido de Providências encaminhado ao Juiz Corregedor Permanente da serventia. Já em outros estados, como Minas Gerais, é admissível a suscitação de dúvida¹⁵⁹ perante o Juiz da Vara de Registros Públicos.

Questão tormentosa é a qualificação “protestual” de títulos já prescritos¹⁶⁰. De fato, o art. 9º da Lei nº 9.492/97¹⁶¹ veda ao oficial investigar questões de mérito, como prescrição e decadência. E nem poderia ser diferente, uma vez que fogem ao tabelião a análise de causas

¹⁵⁸ “Art. 26. O cancelamento do registro do protesto será solicitado diretamente no Tabelionato de Protesto de Títulos, por qualquer interessado, mediante apresentação do documento protestado, cuja cópia ficará arquivada. [...]”

§ 3º O cancelamento do registro do protesto, se fundado em outro motivo que não no pagamento do título ou documento de dívida, será efetivado por determinação judicial, pagos os emolumentos devidos ao Tabelião.”

¹⁵⁹ No sentido de admissão do procedimento de dúvida em relação aos serviços de protesto de títulos, se manifesta Domingo Pietrângelo Ritondo: “Assim, havendo exigência a ser satisfeita pelo apresentante, o Tabelião a fará por escrito, com indicação das eventuais irregularidades encontradas. Não se conformando o apresentante com a exigência, ou não podendo satisfazê-la, será o título, a seu requerimento e com a declaração de dúvida, remetido ao Juízo competente para dirimi-la. Sanado o vício, haverá necessidade de novo apresentação.” (RITONDO, Domingo Pietrangelo. **Protesto Extrajudicial**. 1. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 18).

¹⁶⁰ O próprio Superior Tribunal de Justiça possui divergência em sua jurisprudência sobre o assunto. No julgamento do Recurso Repetitivo REsp 1423464/SC, publicado em 27/05/2016, foi firmada a seguinte tese “(Tema 945): sempre será possível, no prazo para a execução cambial, o protesto cambiário de cheque, com a indicação do emitente como devedor.”. Em razão da referida tese fixada em julgamento de REsp Repetitivo, o TJSP cancelou a antiga Súmula 17 que dispunha: “A prescrição ou perda de eficácia executiva do título não impede sua remessa a protesto, enquanto disponível a cobrança por outros meios.” Não obstante, em 14/11/2017, a Terceira Turma do mesmo STJ, no julgamento do REsp 1.677.772/RJ, decidiu que “9. Todavia, na hipótese em que o protesto é irregular por estar prescrita a pretensão executória do credor, havendo, porém, vias alternativas para a cobrança da dívida consubstanciada no título, não há se falar em abalo de crédito, na medida em que o emitente permanece na condição de devedor, estando, de fato, impontual no pagamento. 10. Prescrita a ação executiva do cheque, assiste ao credor a faculdade de ajuizar a ação cambial por locupletamento ilícito, no prazo de 2 (dois) anos (art. 61 da Lei 7.357/85); ação de cobrança fundada na relação causal (art. 62 do mesmo diploma legal) e, ainda, ação monitória, no prazo de 5 (cinco) anos, nos termos da Súmula 503/STJ.”

¹⁶¹ “Art. 9º Todos os títulos e documentos de dívida protocolizados serão examinados em seus caracteres formais e terão curso se não apresentarem vícios, não cabendo ao Tabelião de Protesto investigar a ocorrência de prescrição ou caducidade.”

suspensivas ou interruptivas do lapso prescricional ou decadencial. Essa discussão deve se restringir ao âmbito jurisdicional, com sustação ou cancelamento do protesto. Não obstante, há várias decisões judiciais que apontam como indevido o protesto de títulos prescritos.

De fato, a prescrição ou caducidade não devem ser averiguadas pelo tabelião, uma vez que, mesmo prescritos ou caducos e, conseqüentemente sem força executiva, o documento continua representando o negócio jurídico que lhe deu origem, podendo ensejar o ajuizamento de ação monitória ou mesmo de conhecimento, vale dizer, não perde a natureza de “documento de dívida”. Ora, ao tabelião não compete protestar apenas títulos executivos, mais quaisquer documentos que representem obrigação pecuniária certa, líquida e exigível. Acrescente-se que exigibilidade não se confunde com executividade. Um cheque prescrito, por exemplo, pode embasar a propositura de uma ação monitória ou de cobrança, vez que consubstancia um documento representativo de dívida. Ademais, não se pode tolher o credor de produzir prova do inadimplemento, uma das principais funções do serviço de protesto.¹⁶²

Nesse contexto, para desempenhar a importante função que lhe fora delegada pelo Poder Público, o tabelião de protesto deve proceder à qualificação dos títulos apresentados de forma exaustiva e consentânea às normas legais e administrativas a que está submetido. O bom desempenho da sua função é curial para o estudo que ora se propõe, visto que será o primeiro e, quiçá único, agente público a tomar conhecimento daquela dívida e promover atos tendentes à satisfação pacífica do crédito, prevenindo litígios e promovendo a segurança jurídica.

Caso positiva a qualificação, o tabelião expedirá a intimação do devedor, a fim de dar-lhe ciência de que se encontra apontado naquele tabelionato um título representativo de obrigação de sua responsabilidade para ser protestado. Através do ato de intimação, o devedor estará cientificado de que não cumprindo sua obrigação no prazo de três dias úteis contados da protocolização do documento, ou da intimação do devedor¹⁶³, será lavrado o registro de protesto e expedido o respectivo instrumento.

Todos os devedores devem ser devidamente intimados para que se possa dar sequência ao devido procedimento de protesto. A intimação deve ser endereçada ao local indicado pelo apresentante, considerando-se cumprida quando comprovada sua entrega no

¹⁶² OLIVEIRA, Eversio Donizete de. **Cheque prescrito e a possibilidade de protesto extrajudicial**. 2007. Disponível em: <<https://www.yumpu.com/pt/document/read/12889054/cheque-prescrito-e-a-possibilidade-de-eversionotbr>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

¹⁶³ Em alguns estados como Minas Gerais e Santa Catarina, o prazo de 3 dias úteis é contado após a intimação do devedor, o que se mostra mais razoável, principalmente se a intimação não se der no dia imediatamente posterior à protocolização.

mesmo endereço (artigos 14 e 15 da Lei nº 9.492/97)¹⁶⁴. Não é necessária a intimação em mãos do devedor, bastando a entrega no endereço informado. Caso frustrada a tentativa de intimação, antes de expedir o respectivo edital, o tabelião deve esgotar todos os meios de que disponha para localizar o devedor¹⁶⁵.

O tabelião pode remeter a intimação por quaisquer das formas admitidas no art. 14 da Lei nº 9.492/97, vale dizer, através de portadores ou prepostos do tabelião, por terceiros representantes ou pelos correios.

A intimação por edital terá lugar apenas nas hipóteses previstas no art. 15 da Lei nº 9.492/97. Além de ser afixado na serventia, o edital deve ser publicado eletronicamente na CENPROT – Central Nacional de Protesto.

A intimação de protesto para fins falimentares exige a identificação daquele que, no endereço do principal estabelecimento do devedor empresário, a recebera, conforme dispõe a Súmula 361 do STJ¹⁶⁶. Tal disposição se justifica pelas consequências ainda mais sérias que a lavratura deste protesto pode gerar.

O avanço tecnológico certamente viabilizará a intimação eletrônica por meio da internet, o que tornará o serviço mais prático e ágil, sem descurar-se, entretanto, da segurança que deve permear todo o serviço.¹⁶⁷

¹⁶⁴ “Art. 14. Protocolizado o título ou documento de dívida, o Tabelião de Protesto expedirá a intimação ao devedor, no endereço fornecido pelo apresentante do título ou documento, considerando-se cumprida quando comprovada a sua entrega no mesmo endereço.

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

§ 2º A intimação deverá conter nome e endereço do devedor, elementos de identificação do título ou documento de dívida, e prazo limite para cumprimento da obrigação no Tabelionato, bem como número do protocolo e valor a ser pago.

Art. 15. A intimação será feita por edital se a pessoa indicada para aceitar ou pagar for desconhecida, sua localização incerta ou ignorada, for residente ou domiciliada fora da competência territorial do Tabelionato, ou, ainda, ninguém se dispuser a receber a intimação no endereço fornecido pelo apresentante.

§ 1º O edital será afixado no Tabelionato de Protesto e publicado pela imprensa local onde houver jornal de circulação diária.

§ 2º Aquele que fornecer endereço incorreto, agindo de má-fé, responderá por perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções civis, administrativas ou penais.”

¹⁶⁵ Nesse sentido, o STJ editou a seguinte tese, no julgamento do REsp Repetitivo 1.389.356/MG: “1- O tabelião, antes de intimar o devedor por edital, deve esgotar os meios de localização, notadamente por meio do envio de intimação por via postal, no endereço fornecido por aquele que procedeu ao apontamento do protesto.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.398.356/MG. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Relator para Acórdão Ministro Luis Felipe Salomão, Segunda Seção. Julgamento: 24/02/2016. DJe, 30/03/2016. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/862012335/recurso-especial-resp-1398356-mg-2013-0268788-2/inteiro-teor-862012341>>. Acesso em: 23 jun. 2020).

¹⁶⁶ STJ – Súmula 361: “A notificação do protesto, para requerimento de falência da empresa devedora, exige a identificação da pessoa que a recebeu.”

¹⁶⁷ Walter Ceneviva assevera: “o §1º do art. 14 permite a liberdade de escolha, mas não aceita a intimação por fax ou via internet. No futuro esses novos meios serão certamente incorporados pelo ordenamento legislativo, mas na

Nesse sentido, manifesta-se Domingo Pietrângelo Ritondo:

De fato, a utilização do fax e da internet, meios modernos de comunicação acima citados pelo autor, traria muita praticidade ao serviço, tornando-o ainda mais célere; todavia, convém ressaltar que a intimação por meios eletrônicos deve se munir de todas as medidas de segurança possíveis, no intuito de evitar fraudes, em razão do envio de falsas mensagens aos devedores.¹⁶⁸

Em meio à pandemia da COVID-19, vários setores da vida humana sofreram transformações, algumas mudanças foram mais drásticas e intensas e outras mais amenas. Certo é que, em meio a tantas restrições e sofrimento humano, os serviços notariais e de registro também tiveram que se adaptar. Ora, tratam-se de atividades essenciais que fazem parte da vida pessoal e econômica de todas as cidades e do campo. Nesse contexto, verificou-se a edição de variadas normas tendentes a adaptar os serviços à realidade de quarentena e isolamento social.

Com efeito, a intimação é o ato do tabelião de protesto que se mostrou mais sensível em meio à pandemia, já que para sua efetivação é necessário coletar a assinatura de quem a recebe em cada um dos endereços informados pelos apresentantes.

A necessidade de preservação da saúde de tabeliães, seus prepostos e usuários, aliada à preservação da continuidade dos serviços, culminou na edição do Provimento nº 98 pelo Conselho Nacional de Justiça, no bojo do qual admitiu-se, de forma inédita e pioneira, a intimação por meio eletrônico ou aplicativo multiplataforma de mensagens instantâneas e chamada de voz, durante a pandemia¹⁶⁹. Mesmo que temporária, a experiência deve estimular ainda mais a utilização da tecnologia na agilidade, efetividade e segurança do serviço de protesto de títulos.

É possível que, dentro do tríduo legal, o apresentante manifeste desistência do procedimento, sem necessidade de declinar qualquer motivação, devendo apenas arcar com os emolumentos e demais despesas pertinentes¹⁷⁰. Com efeito, a prática demonstra que, logo após serem intimados pelo tabelião de protesto, grande parte dos devedores procuram seus credores no intuito de cumprir sua obrigação ou transacionar acerca da mesma, culminado no pedido de desistência do procedimento de protesto por parte do apresentante. Vale ressaltar que, mesmo

data da edição da lei a hipótese não se consolidou na prática”. (CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores Comentada**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 78).

¹⁶⁸ RITONDO, Domingo Pietrangelo. **Protesto Extrajudicial**. 1. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 121.

¹⁶⁹ Provimento nº 98/CNJ: “Art. 1º. [...] § 5º: O Tabelião de Protesto poderá utilizar o meio eletrônico ou aplicativo multiplataforma de mensagens instantâneas e chamadas de voz para enviar as intimações, quando disponível o endereço eletrônico do devedor, caso em que a intimação será considerada cumprida quando comprovada por esse mesmo meio a entrega no referido endereço.”

¹⁷⁰ Lei nº 9.492/97: “Art. 16. Antes da lavratura do protesto, poderá o apresentante retirar o título ou documento de dívida, pagos os emolumentos e demais despesas.”

efetivada a retirada do título, se, por alguma razão, permanecer o interesse no protesto, é possível novo apontamento daquele mesmo título ou documento de dívida.

É possível que o devedor, ao ser intimado e antes da lavratura do protesto, ajuíze medida para sustação de protesto¹⁷¹. Tal medida consiste em tutela provisória baseada no poder geral de cautela do juiz. Nessa hipótese, verificadas irregularidades no procedimento e demonstrados os requisitos autorizadores da tutela, o magistrado determinará a paralisação do procedimento de protesto, a fim de evitar que as consequências do ato afetem o devedor.

Nessa esteira, considerando que apenas são admitidos a protesto títulos líquidos, certos e exigíveis, devidamente qualificados pelo tabelião, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial Repetitivo nº 1.340.236/SP, fixou a tese de que a sustação do protesto de título, por representar restrição a direito do credor, exige prévio oferecimento de contracautela, a ser fixada conforme o prudente arbítrio do magistrado.¹⁷²

Assim, determinada a sustação judicial do protesto, o tabelião deverá cumprir a ordem e colocar à disposição do juízo o título ou documento de dívida correspondente, que só poderá ser pago, protestado ou retirado com autorização judicial.

Caso a ordem de sustação seja revogada, a lavratura e o registro serão efetivados no primeiro dia útil subsequente ao recebimento do mandado, sem necessidade de nova intimação. Tornada definitiva a ordem de sustação, o título ou documento de dívida será encaminhado ao respectivo juízo, salvo determinação diversa.

Não raro, o pedido de sustação ou mesmo o mandado são encaminhados ao tabelionato após a lavratura do protesto. Tal situação pode se dar em razão de eventual intimação por edital ou até mesmo em decorrência de atraso na entrega da ordem judicial. Nesse

¹⁷¹ Lei nº 9.492/97: “Art. 17. Permanecerão no Tabelionato, à disposição do Juízo respectivo, os títulos ou documentos de dívida cujo protesto for judicialmente sustado.”

¹⁷² “SUSTAÇÃO DE PROTESTO EXTRAJUDICIAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. TUTELA CAUTELAR PARA SUSTAÇÃO DE PROTESTO CAMBIÁRIO. A TEOR DO ART. 17, § 1º, DA LEI N. 9.492/1997, A SUSTAÇÃO JUDICIAL DO PROTESTO IMPLICA QUE O TÍTULO SÓ PODERÁ SER PAGO, PROTESTADO OU RETIRADO DO CARTÓRIO COM AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. MEDIDA QUE RESULTA EM RESTRIÇÃO A DIREITO DO CREDOR. NECESSIDADE DE OFERECIMENTO DE CONTRACAUTELA, PREVIAMENTE À EXPEDIÇÃO DE MANDADO OU OFÍCIO AO CARTÓRIO DE PROTESTO PARA SUSTAÇÃO DO PROTESTO. 1. Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: A legislação de regência estabelece que o documento hábil a protesto extrajudicial é aquele que caracteriza prova escrita de obrigação pecuniária líquida, certa e exigível. Portanto, a sustação de protesto de título, por representar restrição a direito do credor, exige prévio oferecimento de contracautela, a ser fixada conforme o prudente arbítrio do magistrado. 2. Recurso especial não provido.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Repetitivo 1.340.236/SP. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Segunda Seção. Julgamento: 14/10/2015. DJe, 26/10/2015. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/248027855/recurso-especial-resp-1340236-sp-2012-0176521-0/inteiro-teor-248027862>>. Acesso em 20 jul. 2020).

caso, doutrina e jurisprudência¹⁷³, com fincas no poder geral de cautela do juiz, defendem que a ordem deve ser recebida como suspensão dos efeitos do protesto:

Por sua natureza, a sustação de protesto tende a ser uma medida cautelar atípica, uma vez que visa apenas a garantir o resultado útil de uma ação principal que irá discutir a existência da obrigação ou a validade do título. (...) Apesar disso, vem se admitindo a proteção do devedor nesses casos, pela sustação dos efeitos do protesto, bem como da sua divulgação. Mesmo após a lavratura do protesto, pode-se impedir que seus efeitos, especialmente a inscrição no cadastro de inadimplentes, sejam produzidos, tendo em vista os danos que podem ser ocasionados.¹⁷⁴

Assim, é perfeitamente possível a substituição da medida de sustação pela suspensão dos efeitos do protesto, com vistas a evitar dano irreparável ou de difícil reparação ao devedor.

Após a intimação, é comum e natural que vários devedores busquem satisfazer a obrigação, seja procurando seu credor, seja efetivando o pagamento da dívida. A propósito, este é o objetivo do credor ao apresentar seu título no tabelionato e não a lavratura do protesto.

Com efeito, o art. 19 da Lei nº 9.492/97¹⁷⁵ estabelece que o pagamento do título ou documento de dívida será feito diretamente no tabelionato do valor declarado pelo apresentante, o qual poderá acrescer atualização monetária e encargos, acrescido dos emolumentos e demais despesas.

A Lei de Protesto ainda faculta o pagamento por meio de cheque¹⁷⁶, cuja quitação por parte da serventia fica condicionada à efetiva compensação bancária. Domingo Ritondo, com base no princípio constitucional da legalidade e no fato de a legislação aplicável ao cheque não prever seu recebimento compulsório, defende que o tabelião não é obrigado a aceitar

¹⁷³ Nesse sentido, Recurso Especial 627.759/MG: “*Processual civil. Recurso especial. Cautelar de sustação de protesto. Efetivação do protesto. Suspensão dos seus efeitos. Possibilidade. Poder geral de cautela e fungibilidade entre as medidas cautelares e as antecipatórias dos efeitos da tutela. (...) De acordo com o poder geral de cautela e o princípio da fungibilidade entre as medidas cautelares e as antecipatórias dos efeitos da tutela, o perigo de dano pode ser evitado com a substituição da sustação do protesto pela suspensão dos seus efeitos, se o protesto já tiver sido lavrado na pendência da discussão judicial do débito. Recurso especial provido.*” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 627.759/MG. Relator: Ministro Nancy Andrighi, Terceira Turma. Julgamento: 24/04/2006. DJ, 08/05/2006. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7161449/recurso-especial-resp-627759-mg-2004-0016326-4/inteiro-teor-12884624>>. Acesso em 20 jul. 2020).

¹⁷⁴ TOMAZETTE, Marlon. **Títulos de crédito**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2012, p. 168-173.

¹⁷⁵ Lei nº 9.492/97: “Art. 19. O pagamento do título ou do documento de dívida apresentado para protesto será feito diretamente no Tabelionato competente, no valor igual ao declarado pelo apresentante, acrescido dos emolumentos e demais despesas.”

¹⁷⁶ Lei nº 9.492/97: “Art. 19. [...] § 3º. Quando for adotado sistema de recebimento do pagamento por meio de cheque, ainda que de emissão de estabelecimento bancário, a quitação dada pelo Tabelionato fica condicionada à efetiva liquidação.”

cheque do devedor.¹⁷⁷ De outro lado, Carlos Henrique Abrão defende que o pagamento por meio de cheque não pode ser recusado pelo tabelião de protesto¹⁷⁸.

É certo que o avanço tecnológico impõe uma releitura da literalidade da disposição legal, de modo que se admita outras alternativas ao devedor para quitar seu débito, tais como pagamentos por transferências bancárias, boletos e guias de depósito. Essas alternativas, inclusive, já estão incorporadas em várias normas estaduais.

Diante da pandemia da COVID-19 e a necessidade de isolamento social, muitos tabelionatos suspenderam o atendimento presencial, impondo a disponibilização de meios alternativos para que o devedor pudesse efetivar o pagamento do título. Ao editar o Provimento nº 98, o Conselho Nacional de Justiça autorizou não só os tabeliões de protesto, mas todos os notários, registradores e responsáveis interinos pelo expediente, a receberem o pagamento dos emolumentos, acréscimos legais, dívidas e demais despesas através dos meios eletrônicos, dentre os quais boleto bancário, cartão de débito e crédito, inclusive mediante parcelamento, a critério do usuário¹⁷⁹.

Na prática, independentemente das mudanças de hábito forçadas pela pandemia, os tabelionatos de protesto brasileiros, em sua maioria, há muito já disponibilizam meios simples e ágeis para pagamento do débito. Nas cidades maiores, que concentram a maior quantidade de títulos apresentados, ao receber a intimação de protesto, o devedor recebe a reboque o boleto ou guia para pagamento, sem qualquer necessidade da presença física na serventia caso queira cumprir sua obrigação.

Aquele que efetua o pagamento, além da quitação regular, tem direito de receber o título que fora apontado, exceto se nele houver parcelas a vencer, hipótese em que a quitação da parcela paga será dada em separado e o documento original devolvido ao apresentante.

¹⁷⁷ RITONDO, 2015, p. 135.

¹⁷⁸ Assim se manifesta Abrão: “*poderia dentro da facultatividade expressa no desenho normativo, e instrumentalizado o pagamento por intermédio do cheque, recusar seu recebimento? Exceto se houver fundado motivo contemplado na forma da emissão, e de maneira justificada, caso contrário sua responsabilização seria inequívoca. O pretexto no sentido de que pretenderia o devedor ganhar tempo não seria admissível, na temática abordada estando a cambial regularmente emitida, a recepção é imperativa*”. (ABRÃO, Carlos Henrique. **Do protesto**. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2002, p. 53).

¹⁷⁹ CNJ, Provimento nº 98/2020: “Art. 1º Ficam os notários, registradores e responsáveis interinos pelo expediente autorizados a admitir o pagamento dos emolumentos, acréscimos legais, dívidas e demais despesas através dos meios eletrônicos, dentre os quais boleto bancário, cartão de débito e crédito, inclusive mediante parcelamento, a critério do usuário. [...]”

§ 2º Em caso de pagamento de dívida protestada e seu parcelamento mediante meio eletrônico, os custos administrativos desta operação poderão ser imputados ao interessado. [...]

§ 4º O parcelamento de dívidas só é aplicável aos tabelionatos de protesto, desde que o valor integral da dívida seja antecipado e disponibilizado ao apresentante na forma do art. 19 da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, salvo autorização expressa do mesmo em sentido contrário.”

Recebido o numerário ou descontado o cheque, o valor recebido será colocado à disposição do credor no primeiro dia útil subsequente ao recebimento.

O pagamento da dívida é o melhor resultado do procedimento de protesto, seja para o apresentante que tem seu crédito satisfeito, seja para o devedor que cumpre sua obrigação, cessa a incidência de juros e evita a judicialização da cobrança. Não obstante, caso não haja pagamento, aceite, devolução, desistência ou sustação judicial, não restará outra solução senão a lavratura e registro do protesto, com todas as consequências daí advindas.

A lavratura do protesto, comum ou especial para fins de falência, será lavrado em livro único e assinado pelo tabelião ou preposto autorizado¹⁸⁰. Será extraído do registro de protesto o respectivo instrumento com todos os dados daquele, o qual deverá ser entregue ao apresentante. Ressalte-se que aludido instrumento pode ser físico ou eletrônico.

Após a lavratura e registro do protesto, é possível que seja necessária sua retificação por erro material¹⁸¹. Constatada a existência de qualquer erro material no assento, o tabelião poderá, de ofício ou a requerimento do interessado, averbar a retificação, corrigindo tanto o registro, quanto o respectivo instrumento e protocolo.

De outro lado, se o erro envolver elementos substanciais do registro que dependa de instrução probatória, o interessado deverá ajuizar o competente procedimento judicial ou até mesmo promover o cancelamento do protesto e, se for o caso, requerer novo apontamento¹⁸².

¹⁸⁰ Lei nº 9.492/97: “Art. 22. O registro do protesto e seu instrumento deverão conter:

I - data e número de protocolização;

II - nome do apresentante e endereço;

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

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

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

VI - a aquiescência do portador ao aceite por honra;

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

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

¹⁸¹ Walter Ceneviva bem define o erro material: “*chama-se erro material, no sentido que lhe dá o art. 25, o engano de mera execução no serviço de protesto, de simples redação, de operação aritmética lançada, de omissão ou lançamento enganado, por inadvertência, do nome dos interessados. Pormenor importante na correção do erro material, a ser feita sob direta responsabilidade do tabelião de protesto, consiste em que a corrigenda não altera o direito envolvido, efetuada mediante apreciação de dados disponíveis no título ou nos demais elementos postos à disposição do oficial. O erro material não diz respeito à substância do negócio jurídico ao qual o instrumento se refere, mas à própria execução da lavratura.*” (CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores Comentada**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 87).

¹⁸² Nesse sentido, bastante esclarecedora a decisão proferida no Processo de Retificação de Protesto nº 583.00.2007.155317-6/000000-000, nº de ordem 826/2007, da 1ª Vara de Registros Públicos da Comarca de São Paulo: “*O pedido formulado de retificação não pode ser acolhido. Com efeito, em existindo pagamento parcial, mas desconsiderado pelo apresentante do título na oportunidade do protocolo, não se cuida de mera retificação. Importante salientar que a intimação do devedor para pagamento daquele valor integral, que faz parte do procedimento administrativo do protesto, também teria sido feito de modo equivocado, como decorrência do erro do apresentante. Não se pode corrigir o valor devido em razão do título protestado, porque o vício atingiu todo o procedimento que antecedeu o protesto, maculando, assim, o protesto desde o protocolo do título, com essa informação equivocada. Se o devedor foi intimado em razão da falta de pagamento do título que já tinha pago em*

Em razão das consequências e efeitos do protesto notarial, é natural que o devedor, mesmo protestado, busque satisfazer sua obrigação e, assim, afastar as restrições de crédito geradas pelo ato. Não raro, o devedor, após o protesto, busca seu credor a fim de quitar seu débito ou promover uma negociação e, desse modo, “limpar seu nome”. Caso isso ocorra, o credor, após solicitação do devedor, tem o dever de fornecer a este a respectiva carta de anuência autorizando o cancelamento do ato¹⁸³.

Para efetuar o cancelamento do protesto, o interessado deverá apresentar o título original protestado ou carta de anuência firmada pelo credor autorizando o ato. Nesse momento, o devedor deverá pagar ao tabelionato as despesas fixadas em lei estadual referentes ao ato de protesto e seu respectivo cancelamento.

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial Repetitivo nº 1.339.436/SP¹⁸⁴, acertadamente, pacificou que, após a quitação da dívida, salvo pactuação diversa com o credor, incumbe ao devedor, e não ao credor, providenciar o cancelamento do protesto. Não poderia ser diferente, uma vez que o pagamento das despesas com o procedimento de protesto se dará no momento da solicitação do cancelamento, logo, à luz do art. 26 da Lei nº 9.492/97¹⁸⁵ e art. 325 do Código Civil¹⁸⁶, cabe ao devedor ou interessado promover o cancelamento e arcar com os custos devidos.

parte, não poderia sequer fazer o pagamento e evitar o protesto como lhe autoriza a lei. Cuida-se, pois, de vício que só pode ser corrigido pelo cancelamento do protesto e, se de interesse, eventual reapresentação do título, com as corretas informações, para que nova intimação e, se caso, novo protesto seja tirado. E isso só pode ser providenciado, na forma da lei, pelo interessado, que deverá, inclusive, suportar os emolumentos e custas devidos pelo ato notarial do protesto.”

¹⁸³ “RECURSO ESPECIAL. CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. JULGAMENTO 'EXTRA PETITA'. NÃO OCORRÊNCIA. PROTESTO LEGÍTIMO. SUPERVENIÊNCIA DE PAGAMENTO. ENTREGA DA CARTA DE ANUÊNCIA. NÃO COMPROVAÇÃO. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ. INÉRCIA DO CREDOR. CONDUTA INCOMPATÍVEL COM A BOA-FÉ OBJETIVA. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. CABIMENTO. 1. Inocorrência de julgamento 'extra petita'. 2. Constitui ônus do próprio devedor a baixa do protesto de título representativo de dívida legítima. Precedentes desta Corte. **3. Dever do credor, porém, após receber diretamente o valor da dívida, de fornecer ao devedor os documentos necessários para a baixa do protesto.** 4. Desnecessidade de requerimento formal do devedor. 5. Concreção do princípio da boa-fé objetiva. Doutrina sobre o tema. 6. Inércia do credor que configurou, no caso, ato ilícito, reconhecido pelas instâncias ordinárias, gerando obrigação de indenizar. 7. “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial” (Súmula 7/STJ). 8. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1346428/GO. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma. Julgamento: 09/04/2013, DJe, 16/04/2013. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23340807/recurso-especial-resp-1346428-go-2011-0186059-0-stj/inteiro-teor-23340808>>. Acesso em: 23 jun. 2020).

¹⁸⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Repetitivo 1.339.436/SP, Relator Ministro Luis Felipe Salomão. Julgamento: 10/09/2014. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/141119555/recurso-especial-n-1339436-sp-do-stj>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

¹⁸⁵ “Art. 26. O cancelamento do registro do protesto será solicitado diretamente no Tabelionato de Protesto de Títulos, por qualquer interessado, mediante apresentação do documento protestado, cuja cópia ficará arquivada.”

¹⁸⁶ “Art. 325. Presumem-se a cargo do devedor as despesas com o pagamento e a quitação; se ocorrer aumento por fato do credor, suportará este a despesa acrescida.”

Insta salientar, ademais, que o protesto não caduca, vale dizer, uma vez lavrado e não cancelado, permanecerá nos livros do tabelião, indefinidamente. Acrescente-se que nem mesmo a prescrição acarreta o cancelamento automático do ato. A propósito, a validade do protesto não está diretamente relacionada à exequibilidade do título ou de outro documento de dívida, mas sim com a inadimplência e o descumprimento da obrigação neles representada¹⁸⁷.

De fato, a inadimplência e o descumprimento não desaparecem com a mera prescrição do título executivo não quitado. Nesse caso, o devedor permanece inadimplente, apesar de o título não poder ser mais cobrado em ação executiva. Logo, não pode o protesto ser cancelado simplesmente por não poder mais ser executado. Ademais, mesmo na hipótese de prescrição da pretensão executória, é possível que remanesçam outros meios de cobrança.

Na prática, o protesto, enquanto não cancelado, constará no acervo do tabelião e dele poderá ser extraída certidão. Todavia, geralmente, solicita-se certidão de protesto relativo ao prazo de 5 ou no máximo 10 anos, podendo, pois, ocultar protestos há muito lavrados.

Nesse contexto, a expedição de certidões está intrinsecamente relacionada à publicidade dos atos notariais e de registro. Em observância ao aludido princípio, o tabelião de protesto é obrigado a lavrar certidão do que lhe for requerido e fornecer as informações solicitadas às partes¹⁸⁸.

A certidão pode ser solicitada por qualquer pessoa, independente de despacho judicial ou de declinar os motivos do pedido. A expedição desta deverá ocorrer no prazo máximo de cinco dias úteis e deverá abranger o período mínimo dos cinco anos anteriores, salvo quando se referir a protesto específico ou se solicitado período maior¹⁸⁹.

Diariamente, o tabelião fornece certidões em forma de relação às Entidades Representativas da Indústria e do Comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito que as solicitarem, contendo todos os protestos lavrados e cancelamentos efetuados. Ressalte-se que aludidas entidades não podem publicar tais informações na imprensa, nem mesmo de forma parcial¹⁹⁰.

¹⁸⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 813.381/SP. Relator: Ministro Raul Araújo, Quarta Turma. Julgamento: 20/11/2014. DJe, 20/05/2015. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/189911368/recurso-especial-resp-813381-sp-2006-0010397-6/relatorio-e-voto-189911373>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

¹⁸⁸ Lei nº 6.015/73: “Art. 16: “Os oficiais e os encarregados das repartições em que se façam os registros são obrigados: 1º a lavrar certidão do que lhes for requerido; 2º a fornecer às partes as informações solicitadas.”

¹⁸⁹ Na prática, a maioria dos tabelionatos de protesto expede a certidão no momento da solicitação. Os pedidos formulados eletronicamente, por intermédio da CENPROT, ficam disponíveis, em média, no prazo de um dia útil.

¹⁹⁰ Lei nº 9.492/97: “Art. 29. Os cartórios fornecerão às entidades representativas da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito, quando solicitada, certidão diária, em forma de relação, dos protestos tirados e dos cancelamentos efetuados, com a nota de se cuidar de informação reservada, da qual não se poderá dar publicidade pela imprensa, nem mesmo parcialmente.

Tais entidades de proteção ao crédito, dentre as quais se destacam a Serasa Experian e a Boa Vista Serviços SCPC, no setor privado, e Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundo (CCF), sob responsabilidade do Banco Central, no setor público, são usuárias dos serviços de tabelionatos de protesto como qualquer outra pessoa jurídica, sem qualquer interdependência ou ingerência recíproca. Cumpre ao tabelionato emitir e enviar diariamente as devidas certidões de protestos lavrados e cancelamentos efetuados, responsabilizando-se aquelas entidades pela inclusão ou exclusão de dados em seus cadastros¹⁹¹.

Leonardo Roscoe Bessa destaca a diferença entre o procedimento criterioso do tabelião de protesto e o tratamento nem sempre seguro de tais entidades:

Os bancos de dados de proteção ao crédito permitem a inclusão das chamadas restrições comerciais por meio de preenchimento de formulário próprio ou pela Internet. A solicitação e o registro baseiam-se apenas na afirmação do fornecedor: não se exige, a priori, qualquer comprovação do débito. Ressalta-se que as entidades arquivistas têm permitido que o fornecedor efetue diretamente o registro de restrições comerciais, utilizando-se da internet ou outra via eletrônica. Com esse mecanismo, os fornecedores passam a ter acesso direto aos bancos de dados da entidade arquivista, com a possibilidade de inclusão e exclusão do registro, sem qualquer interferência da entidade de proteção ao crédito. Na hipótese, não há propriamente uma solicitação do registro, pois se delegam ao fornecedor todos os procedimentos necessários à inscrição da dívida.¹⁹²

Na prática, os bancos de dados das entidades de proteção ao crédito são frequentemente acessados por empresários e sociedades empresárias, gerando sérias restrições creditícias àqueles cujos nomes estão ali inscritos. Logo, as pessoas naturais e jurídicas protestadas, a fim de evitar o abalo de crédito, tendem a negociar ou quitar suas dívidas para evitar ou cancelar a negativação perante o tabelionato e tais entidades.

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

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

¹⁹¹ É importante observar que tais serviços de proteção ao crédito não se confundem, em absoluto, com os serviços públicos de protesto de títulos. Dentre outras diferenças, o protesto é um serviço público, tem fé pública, é fiscalizado pelo Poder Judiciário, há qualificação jurídica realizada por profissional do direito, interrompe a prescrição, intima pessoalmente o devedor para cumprir sua obrigação antes de ser lavrado o protesto, o serviço é gratuito ao credor e a consulta é gratuita a qualquer pessoa. De outro lado, a negativação direta, em regra, é serviço privado desempenhado por birôs de crédito que não têm fé pública e são serviços pagos pelo credor, não é fiscalizado pelo Poder Judiciário, não interrompe o prazo prescricional, a consulta e o serviço são pagos pelos usuários, não há qualquer qualificação jurídica e o devedor não tem qualquer oportunidade de cumprir sua obrigação antes da negativação. Domingo Rintondo ainda destaca que “*cabe, por fim, ressaltar a diminuta incidência de ações judiciais contra Tabelionatos de Protesto de Títulos e Documentos de Dívida, em comparação com as que são propostas contra Entidades de Proteção ao Crédito, e verificar empiricamente a segurança jurídica que as Serventias Extrajudiciais são capazes de conferir aos atos por elas praticados*”. (RITONDO, 2015, p. 158).

¹⁹² BESSA, Leonardo Roscoe. **O Consumidor e os Limites dos Bancos de Dados de Proteção ao Crédito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 37.

Conforme pode-se inferir, o procedimento de protesto é exaustivamente previsto em lei e, enquanto ato jurídico em sentido estrito, não cabe ao tabelião ou às partes modificar tal procedimento. É certo que o avanço tecnológico e a necessidade de facilitar e aumentar o acesso a este serviço público impôs algumas modificações e simplificações do procedimento. Nesse ponto, mister se faz o estudo dos importantes avanços implementados pelo Provimento nº 87, editado em 11 de setembro de 2019 pelo Conselho Nacional de Justiça.

3.8.1 O Provimento nº 87/2019 do CNJ: desburocratização e desmaterialização

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ, criado pela Emenda Constitucional nº 45/2005, tem como uma de suas funções fiscalizar e regulamentar a atuação administrativa do Poder Judiciário e dos órgãos notariais e de registro.¹⁹³ No exercício de sua função constitucional, o CNJ frequentemente edita diversos atos normativos regulamentando o serviço extrajudicial delegado.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal pontificou que os atos normativos emanados do Conselho Nacional de Justiça têm natureza de atos normativos primários, vale dizer, podem inovar no ordenamento jurídico independentemente da existência de interposto texto legal, já que o fundamento de validade para a edição de tais atos advém da própria Constituição da República.¹⁹⁴

¹⁹³ Constituição da República de 1988: “Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: (...)”

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; (...)”.

¹⁹⁴ O STF, no julgamento da ADC 12, reconheceu a constitucionalidade da Resolução nº 7, responsável por vedar a prática do nepotismo, e pontificou que “*considerados os lineamentos constitucionais que definem a organização do Conselho Nacional de Justiça - trata-se de órgão posicionado na própria estrutura institucional do Poder Judiciário, projetando-se, em consequência, como este, em uma dimensão de caráter nacional, achando-se investido, constitucionalmente, de atribuições que lhe conferem a prerrogativa de exercer, mediante deliberações tópicas, poderes normativos cuja gênese emana, diretamente, do próprio texto da Constituição, permitindo-lhe, desse modo, o controle legítimo da atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário. Trata-se, pois, de atribuição cuja legitimidade jurídica traduz expressão que deriva, de modo direto, do próprio texto da Lei Fundamental e que encontra, na Constituição, o seu fundamento de validade e de eficácia*”.

No tocante à atividade de protesto de títulos, a par de normas reguladoras deste serviço extrajudicial, o CNJ já editou vários atos normativos específicos para a atividade protestual.

O Provimento nº 30/2013 tratou das regras atinentes à recepção de cheques, a fim de coibir fraudes aos devedores e a terceiros. O Provimento nº 67/2018, com base na Lei nº 13.140/15, dispôs sobre os procedimentos de conciliação e mediação perante os serviços notariais e de registro, dentre os quais os tabelionatos de protesto. O Provimento nº 72/2018 dispôs acerca das medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil, tema que será adiante tratado por representar importante atuação do tabelião de protesto na solução consensual e extrajudicial dos conflitos. Em 2019, este Conselho ainda editou o importante Provimento nº 86/2019, responsável por postergar o pagamento de custas e emolumentos referentes ao protesto, o que, na prática significa a gratuidade do serviço de protesto para o credor, tema que também será adiante estudado, representando importantíssimo avanço na atividade e que viabiliza o estudo que ora se propõe.

No tocante ao procedimento, destaca-se a importância do Provimento nº 87/2019, o qual disciplinou as normas gerais de procedimentos para o protesto extrajudicial de títulos e outros documentos de dívida e regulamentou a implantação da Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto de Títulos – CENPROT.

Aludido provimento torna o protesto ainda mais eficiente, na medida em que disciplina e estimula o procedimento em ambiente totalmente virtual. De acordo com o normativo, os usuários podem apresentar títulos a protesto, solicitar certidões, autorizar cancelamentos, retiradas, visualizar e verificar a autenticidade do instrumento de protesto, em ambiente totalmente virtual. Assim, como destaca Joelson Sell, o Provimento nº 87 tornou o protesto de títulos a primeira atividade extrajudicial 100% (cem por cento) digital.¹⁹⁵

Nesse contexto, bem destaca Alexandre Chini:

O provimento nº 87/2019 encampou a evolução tecnológica advinda da revolução da cibernética e lançou a atividade extrajudicial de protesto de títulos, verdadeiramente, no século XXI, sob a inspiração moderna da desmaterialização documental e da desburocratização procedimental ansiada pela sociedade brasileira, contando com os mecanismos de segurança, controle e fiscalização da Corregedoria Nacional de Justiça e das Corregedorias Gerais da Justiça dos Estados e do Distrito Federal. (...) Os referidos provimentos atendem, ainda, a meta nº 16 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pelas Nações Unidas na Agenda

¹⁹⁵ SELL, Joelson. Provimentos 86 e 87 e a nova realidade dos cartórios de protesto. Artigo. 2020. **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. Disponível em <<https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/artigo-undefined-provimentos-86-e-87-e-a-nova-realidade-dos-cartorios-de-protesto-por-joelson-sell>>. Acesso em: 03 jun. 2020.

2030, ao “proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.¹⁹⁶

Dentre as inovações operadas pelo referido Provimento, destaca-se a possibilidade de os títulos e outros documentos de dívida poderem ser apresentados mediante simples indicação do apresentante, desde que realizados exclusivamente por meio eletrônico, segundo os requisitos da “Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP Brasil” ou outro meio seguro disponibilizado pelo Tabelionato. Nessa hipótese, o apresentante deverá declarar, sob as penas da lei, que a dívida foi regularmente constituída e que os documentos originais ou suas cópias autenticadas, comprobatórios da causa que ensejou a apresentação para protesto, são mantidos em seu poder, comprometendo-se a exibi-los sempre que exigidos no lugar onde for determinado, especialmente se sobrevier sustação judicial do protesto¹⁹⁷.

Essa inovação é extremamente importante, pois facilita sobremaneira a apresentação de títulos aos tabelionatos de protesto brasileiros e viabiliza o presente estudo. Na prática, o apresentante, sob sua responsabilidade, poderá fornecer ao tabelião as indicações do título representativo do seu crédito pecuniário certo, líquido e exigível.

No tocante às duplicatas mercantis ou de serviço e cédulas de crédito bancárias sempre foi corriqueira a apresentação de tais títulos por indicação ao tabelião. Com a inovação, o credor poderá, por exemplo, apontar notas promissórias, cheques, contratos ou qualquer outro título passível de protesto por indicações e totalmente de forma eletrônica, sem necessidade de comparecer a qualquer cartório ou de enviar o título físico ao tabelião.¹⁹⁸

¹⁹⁶ CHINI, Alexandre. Da acessibilidade isonômica ao serviço de protesto de títulos: considerações sobre os Provimentos nº 86 e nº 87/2019 da Corregedoria Nacional de Justiça. In: DEBS, Martha El; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes (coord.). **O novo protesto de títulos e documentos de dívida**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 357-362.

¹⁹⁷ Provimento nº 87/2019 CNJ: “Art. 2º O juízo competente, assim definido na Lei de Organização Judiciária do Estado e do Distrito Federal, resolverá as dúvidas apresentadas pelo tabelião de protesto. §1º Os títulos e outros documentos de dívida podem ser apresentados, mediante simples indicação do apresentante, desde que realizados exclusivamente por meio eletrônico, segundo os requisitos da “Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP Brasil” ou outro meio seguro disponibilizado pelo Tabelionato, autorizado pela respectiva Corregedoria-Geral de Justiça, e com a declaração do apresentante, feita sob as penas da lei, de que a dívida foi regularmente constituída e que os documentos originais ou suas cópias autenticadas, comprobatórios da causa que ensejou a apresentação para protesto, são mantidos em seu poder, comprometendo-se a exibi-los sempre que exigidos no lugar onde for determinado, especialmente se sobrevier sustação judicial do protesto.”

¹⁹⁸ Nesse sentido, conforme destacado em acórdão do TJSP, Fábio Ulhoa Coelho ensina que “com a desmaterialização do título de crédito, tornaram-se as indicações a forma mais comum de protesto. A duplicata, hoje em dia, não é documentada em meio papel. O registro dos elementos que a caracterizam é feito exclusivamente em meio eletrônico e assim são enviados ao banco, para fins de desconto, caução ou cobrança. O banco, por sua vez, expede um papel, denominado ‘guia de compensação’, que permite ao sacador honrar a obrigação em qualquer agência, de qualquer instituição no país. Se não ocorrer o pagamento, atendendo às instruções do sacador, o próprio banco remete, ainda em meio eletrônico, ao cartório as indicações para protesto. Com base nessas informações, opera-se a expedição da intimação do devedor. Se não for realizado o pagamento no prazo, emite-se o instrumento de protesto por indicações, em meio papel. De posse desse documento, e do comprovante de entrega das mercadorias, o credor poderá executar o devedor. Ou seja, a duplicata em suporte

Insta ressaltar que a facilidade conferida pelo Provimento não exime a responsabilidade do apresentante pelas informações e indicações que fizer, bem como não afasta a necessidade de qualificação protestual por parte do tabelião, o qual deverá negar seguimento ao procedimento caso constate a utilização do protesto com intuito emulatório do devedor ou como forma de perpetração de fraude ou de enriquecimento ilícito do apresentante¹⁹⁹.

Além da possibilidade de apresentação dos títulos e documentos de dívida por meio digital, o Provimento ainda admitiu expressamente a efetivação de ordens de desistência (retiradas), anuência de cancelamento e solicitação de certidões por meio totalmente eletrônico, dispensando qualquer deslocamento ou presença do usuário nas serventias²⁰⁰.

Outra importante inovação empreendida pelo Provimento nº 87 do CNJ foi a regulamentação da Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto de Títulos (CENPROT), criada inicialmente pela Lei Federal nº 13.775/2018, que trata da emissão da duplicata eletrônica e incluiu o artigo 41-A na Lei nº 9.492/94²⁰¹.

papel é plenamente dispensável, para a documentação, circulação e cobrança do crédito, no direito brasileiro, em virtude exatamente do instituto do protesto por indicações.” (TJSP, Apelação Cível nº 0150756-66.2010.8.26.0100, Relator Desembargador José Reynaldo. Julgamento: 11/04/2012. Publicação: 12/04/2012. In: COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial**, v. 1, 15 ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 485.486).

¹⁹⁹ Provimento nº 87/2019 CNJ: “Art. 2º. [...] § 2º: “Os tabeliães de protesto, os responsáveis interinos pelo expediente e, quando for o caso, os oficiais de distribuição de protesto estão autorizados a negar seguimento a títulos ou outros documentos de dívida, bem como às suas respectivas indicações eletrônicas sobre os quais recaia, segundo sua prudente avaliação, fundado receio de utilização do instrumento com intuito emulatório do devedor ou como meio de perpetração de fraude ou de enriquecimento ilícito do apresentante.”

²⁰⁰ Provimento nº 87/2019 CNJ: “Art. 4º. A desistência do protesto poderá ser formalizada por meio eletrônico, com a utilização de certificado digital no âmbito do ICP Brasil ou de outro meio seguro disponibilizado pelo Tabelionato ao apresentante, autorizado pela respectiva Corregedoria-Geral de Justiça.

Art. 5º É admitido o pedido de cancelamento do protesto pela internet, mediante anuência do credor ou apresentante do título assinada eletronicamente. [...]

Art. 9º Os pedidos de informações simples ou complementares, de certidões e de cópias podem ser realizados pela internet, bem como atendidos e expedidos pelos Tabelionatos por meio eletrônico, mediante assinatura eletrônica.”

²⁰¹ “Art. 41-A. Os tabeliães de protesto manterão, em âmbito nacional, uma central nacional de serviços eletrônicos compartilhados que prestará, ao menos, os seguintes serviços:

I - escrituração e emissão de duplicata sob a forma escritural, observado o disposto na legislação específica, inclusive quanto ao requisito de autorização prévia para o exercício da atividade de escrituração pelo órgão supervisor e aos demais requisitos previstos na regulamentação por ele editada;

II - recepção e distribuição de títulos e documentos de dívida para protesto, desde que escriturais;

III - consulta gratuita quanto a devedores inadimplentes e aos protestos realizados, aos dados desses protestos e dos tabelionatos aos quais foram distribuídos, ainda que os respectivos títulos e documentos de dívida não sejam escriturais;

IV - confirmação da autenticidade dos instrumentos de protesto em meio eletrônico; e

V - anuência eletrônica para o cancelamento de protestos.

§ 1º A partir da implementação da central de que trata o caput deste artigo, os tabelionatos de protesto disponibilizarão ao poder público, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes dos seus bancos de dados.

§ 2º É obrigatória a adesão imediata de todos os tabeliães de protesto do País ou responsáveis pelo expediente à central nacional de serviços eletrônicos compartilhados de que trata o caput deste artigo, sob pena de responsabilização disciplinar nos termos do inciso I do caput do art. 31 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.”

Aludida Central, de adesão obrigatória por parte de todos os tabeliães de protesto do Brasil, tem como objetivo integrar o serviço de protesto nacional, facilitar a prestação dos serviços de forma eletrônica aos usuários e conferir maior segurança jurídica.²⁰²

Dentre os serviços que devem ser disponibilizados pela internet nesta Central destacam-se: o acesso às informações sobre quaisquer protestos válidos lavrados em território nacional; a consulta gratuita às informações indicativas da existência ou inexistência de protesto, com os respectivos tabelionatos e valores dos títulos; o fornecimento de informação complementar acerca da existência de protestos e sobre dados ou elementos do registro, quando o interessado dispensar a certidão; o fornecimento de instrumentos de protesto em meio eletrônico; a recepção de declaração eletrônica de anuência para fins de cancelamento de protesto; a recepção de requerimento eletrônico de cancelamento de protesto; a recepção de títulos e documentos de dívida, em meio eletrônico, para fins de protesto, encaminhados por órgãos do Poder Judiciário, procuradorias, advogados e apresentantes cadastrados; a recepção de pedidos de certidão de protesto e de cancelamento e disponibilização da certidão eletrônica expedida pelas serventias do Estado ou do Distrito Federal em atendimento a tais solicitações.

O estudo que aqui se propõe implica uma maior utilização do protesto pelos cidadãos de forma desburocratizada e descomplicada, sempre com vistas a evitar a judicialização da execução. Assim, a implementação concreta da CENPROT e a expansão dos serviços eletrônicos de protesto possibilitadas pelo Provimento nº 87/2019, que já são realidade em nosso país, afastam qualquer alegação de dificuldade de acesso aos tabelionatos de protesto ou de burocratização da atividade. Nesse sentido destacam Arthur Del Guércio Neto e João Francisco Massoneto Junior:

Outra excelente notícia para o protesto foi o Provimento n. 87, do Conselho Nacional de Justiça, de 11 de setembro de 2019, que regulamentou a Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto de Títulos – Cenprot, tornando possível o uso do protesto totalmente por meio eletrônico, do apontamento ao cancelamento, utilizando-se da “Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras – ICP Brasil”, desde que observadas as regras contidas em referido provimento. Além disso, entre outros benefícios, o provimento trouxe a adesão obrigatória de todos os Tabelionatos de Protesto do País à Cenprot, fazendo com que as consultas gratuitas de protesto abranjam todos os estados brasileiros, resultando em um serviço gratuito, totalmente seguro e eficaz para a sociedade, contribuindo sobremaneira para o comércio em geral e as transações imobiliárias em todo país.²⁰³

²⁰² A CENPROT se encontra em pleno funcionamento e pode ser acessada por qualquer usuário através do endereço eletrônico <<https://site.cenprotnacional.org.br/>>.

²⁰³ DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; MASSONETO JÚNIOR, João Francisco. O avanço do protesto no Brasil e as conquistas alcançadas. Protesto e a possibilidade de novos caminhos, como forma de agilizar a regularidade do mercado empresarial. In: DEBS, Martha El; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes (coord.). **O novo protesto de títulos e documentos de dívida**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 178.

Nesse diapasão, o acesso aos tabelionatos de protesto brasileiros, hoje, pode ser feito de forma totalmente eletrônica, sem qualquer dificuldade de acesso ou necessidade de presença física, do início ao final do procedimento. O próprio título ou documento de dívida podem ser apresentados por indicação, sem necessidade da apresentação do documento físico. Caso lavrado o protesto, até mesmo o instrumento será disponibilizado ao apresentante por meio eletrônico, de forma segura e eficiente.

A pandemia da COVID-19 colocou à prova a capacidade dos tabelionatos de servirem à população em meio às inúmeras medidas restritivas impostas pelo Poder Público e o resultado foi o perfeito funcionamento remoto e eletrônico das serventias que continuaram servindo a população e, no caso específico do protesto, a recuperação de crédito foi mantida com segurança jurídica tanto para credor como para o devedor. No contexto da pandemia, o acesso ao Poder Judiciário também restou restrito e as facilidades do procedimento aliadas à tecnologia oferecidas pelos tabelionatos de protesto representaram uma alternativa bastante procurada por credores na busca de recuperação de seus créditos.

Nota-se, pois, que, nos últimos anos, o serviço de protesto de títulos abandonou antigas burocracias e exigências desnecessárias que dificultavam o acesso dos cidadãos a esse serviço extrajudicial. A desmaterialização e a desburocratização otimizadas pelo Provimento nº 87 do CNJ são realidades atuais do serviço, que muito pode contribuir no processo de desjudicialização das ações de execução.

3.9 A gratuidade do protesto para o apresentante ou credor – Provimento nº 86/2019 do CNJ e a postergação das despesas do protesto

O estudo que ora se propõe tem como consequência necessária a maior utilização do serviço de protesto de títulos pelos cidadãos brasileiros. Já restou demonstrada a simplicidade formal que envolve todo o procedimento e que, inclusive, é um dos princípios específicos da atividade do protesto.

Assim, o prévio protesto extrajudicial como condição da ação de execução exige que o procedimento extrajudicial seja acessível e simples, de modo a facilitar o acesso à justiça amplamente considerada e de forma nenhuma constituir empecilho à satisfação dos direitos envolvidos.

À exceção da postergação há muito vigente no Estado de São Paulo, nas demais localidades do país, apenas os entes públicos gozavam da prerrogativa legal de não antecipar quaisquer despesas para a apresentação a protesto de certidões de dívida ativa. No Estado

bandeirante, não só o poder público, mas qualquer particular, desde o ano de 2002, já podem apresentar títulos ou documentos de dívidas nos tabelionatos de protesto sem ter que adiantar quaisquer despesas ou emolumentos. Os Estados de Mato Grosso e Minas Gerais também regulamentaram tal dispensa nos anos de 2018 e início de 2019, respectivamente.

Na prática, em tais Estados, quando se apresentava o título na serventia, o interessado não tinha o dever de adiantar qualquer despesa. O pagamento de emolumentos ocorreria apenas na eventual liquidação ou cancelamento do título pelo devedor ou na desistência do protesto por parte do credor. Logo, se o resultado do procedimento fosse a efetiva lavratura do protesto, o tabelião não receberia qualquer valor pelo ato, a menos que, no futuro, se realizasse o cancelado.

Nesse sentido, como destaca Alexandre Chini, nos demais Estados nos quais se exigia a antecipação do pagamento dos emolumentos, a acessibilidade ao serviço de protesto restava prejudicada, na medida em que estavam alijados do procedimento oficial vários pequenos empresários e pessoas físicas que não dispunham de recursos para antecipar os emolumentos ao tabelião.²⁰⁴

A propósito, a tese que ora se propõe se tornou viável a partir da edição do Provimento nº 86/2019²⁰⁵, que estendeu a postecipação dos emolumentos para todos os Estados do Brasil, de forma que, atualmente, nenhum tabelionato pode exigir o depósito prévio dos emolumentos ou despesas para que realize o apontamento de títulos e outros documentos de dívida.

A proposta de postergação irrestrita encontra respaldo no artigo 325 do Código Civil, de acordo com o qual presumem-se a cargo do devedor as despesas com o pagamento e a quitação, bem como no art. 37, parágrafo 1º, da Lei nº 9.492/97, segundo o qual “*poderá*” ser exigido depósito prévio dos emolumentos e demais despesas devidas, revelando ideia de faculdade e não de obrigatoriedade de exigência de emolumentos no ato de apresentação do título a protesto.

²⁰⁴ CHINI, Alexandre. Da acessibilidade isonômica ao serviço de protesto de títulos. In: DEBS; FERRO JÚNIOR, 2020, p. 355.

²⁰⁵ “Art. 2º A apresentação, distribuição e todos os atos procedimentais pertinentes às duplicatas escriturais (eletrônicas) e demais títulos e outros documentos de dívidas encaminhados a protesto por Banco, Financeira ou pessoa jurídica fiscalizada por órgãos do Sistema Financeiro Nacional, na qualidade de credor ou apresentante, independem de depósito ou pagamento prévio dos emolumentos e dos demais acréscimos legais e das despesas que estão contemplados no caput, cujos valores devidos serão exigidos dos interessados, de acordo com a tabela de emolumentos e das despesas reembolsáveis vigentes na data:

I – da protocolização, quando da desistência do pedido do protesto, do pagamento elisivo do protesto ou do aceite ou devolução de devedor;

II – do pedido de cancelamento do registro do protesto ou da recepção de ordem judicial para a sustação ou cancelamento definitivo do protesto ou de seus efeitos. [...]”

Não seria razoável impor ao credor-exequente a apresentação do instrumento de protesto para fins de ajuizamento da execução judicial se aquele tivesse o ônus de adiantar emolumentos ao tabelionato. Poder-se-ia até cogitar de serem aplicados os benefícios da gratuidade judiciária nos casos especificados em lei, mas certamente o debate que ora se propõe encontraria bastante resistência no tocante ao princípio do acesso à justiça e da inafastabilidade da jurisdição.

Nesse contexto, faz-se apenas uma crítica e, ao mesmo tempo, proposta de revogação e supressão da restrição constante do art. 2º, § 1º, alínea b, do Provimento nº 86/2019²⁰⁶, o qual exige depósito prévio, no caso de o apresentante ser pessoa física ou jurídica e o vencimento da dívida apresentada já ter ocorrido há mais de um ano. Note-se que a alínea “a” do aludido dispositivo²⁰⁷ estende a gratuidade a outras pessoas privadas como as instituições financeiras, as quais, por endosso mandato ou como procuradoras, podem apresentar qualquer título sem necessidade de depósito prévio. Logo, não se justifica a citada exigência feita às demais pessoas físicas e jurídicas. Nesse sentido, inclusive, são as normas estaduais de São Paulo²⁰⁸ e Minas Gerais²⁰⁹.

É certo que a edição do Provimento implica, inicialmente, redução dos valores arrecadados pelos tabelionatos a título de emolumentos e taxas. Todavia, certamente, representa a concretização da função social do serviço de protesto na recuperação do crédito e aumenta o

²⁰⁶ “b) a qualquer pessoa física ou jurídica desde que o vencimento do título ou do documento de dívida não ultrapasse o prazo de 1 (um) ano no momento da apresentação para protesto.”

²⁰⁷ “a) às pessoas jurídicas fiscalizadas por agências que regulam as atividades de serviços públicos que são executados por empresas privadas sob concessão, permissão ou autorização, na qualidade de credoras, bem como aos credores ou apresentantes de decisões judiciais transitadas em julgado oriundas da Justiça Estadual, da Justiça Federal ou da Justiça do Trabalho e à União Federal, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às suas respectivas Autarquias e Fundações Públicas no que concerne às suas certidões da dívida ativa.”

²⁰⁸ Lei Estadual nº 11.331/2002: Tabela IV, nota explicativa 6: “6 A apresentação a protesto, de títulos, documentos de dívidas e indicações, independe de prévio depósito dos valores dos emolumentos e de qualquer outra despesa, cujos valores serão pagos pelos respectivos interessados no ato elisivo do protesto ou, quando protestado o título, no ato do pedido do cancelamento do respectivo registro ou no da sustação judicial definitiva de seus efeitos, salvo na sustação judicial do protesto que serão cobrados do sucumbente quando tornada em caráter definitivo, hipóteses em que serão observados para o cálculo, cobrança e recolhimentos, os seguintes critérios: (...)”.

²⁰⁹ Lei nº 15.424/2004: “Art. 12-A. Os valores devidos na apresentação e distribuição a protesto de documentos de dívida pública serão pagos exclusivamente pelo devedor no ato elisivo do protesto ou, quando protestado o título ou documento, no ato do pedido de cancelamento do seu respectivo registro, observados os valores vigentes à época deste pedido. [...]”

Art.12-B - Os emolumentos e a respectiva Taxa de Fiscalização Judiciária fixados nas tabelas constantes no Anexo desta lei e demais despesas, devidos pela apresentação e distribuição a protesto de títulos e documentos de dívida, serão pagos pelos interessados nos seguintes momentos: I - na elisão do protesto, pelo pagamento, aceite ou devolução; II - no pedido de desistência do protesto; III - no pedido de cancelamento do registro do protesto; IV - na recepção da determinação judicial definitiva, seja de cancelamento, seja de sustação.”

acesso dos cidadãos a este serviço, com capilaridade e estrutura suficiente para atender maior universo de credores e apresentantes.²¹⁰

De qualquer modo, com a edição do Provimento nº 86/2019 pelo CNJ, o acesso aos tabelionatos de protesto além de simples se tornou, na prática, gratuito ao apresentante. Nem mesmo os custos relativos à intimação do devedor têm que ser adiantados. Referida norma, em boa hora, equiparou apresentantes privados aos apresentantes públicos, democratizando o acesso ao serviço público de protesto e promovendo maior proteção e recuperação do crédito, engrenagem de toda a economia.

Os benefícios deste ato normativo são destacados por Alexandre Chini:

Os credores, como no caso das entidades financeiras e dos próprios clientes do sistema bancário, não terão mais que arcar com os emolumentos e demais despesas em função da cobrança dos inadimplentes através do protesto extrajudicial em todo o país. Infere-se que como tais valores não serão mais repassados para os preços dos produtos, as taxas de financiamento terão as reduções tão almejadas e a redução do custo do crédito no Brasil estará facilitada, posto que, arcarão com esses mesmos emolumentos e despesas tão somente aqueles que derem causa ao protesto, os inadimplentes, beneficiando destarte, sobremaneira, a grande massa dos consumidores adimplentes. Por outro lado, além do incremento da satisfação direta dos credores com a recuperação de seu crédito, toda a sociedade brasileira economiza e ganha com o sistema da postergação de emolumentos nos tabelionatos de protesto, pois cada dívida que é liquidada na via extrajudicial é menos um processo judicial de cobrança que poderia existir, fenômeno este que se convencionou denominar desjudicialização.²¹¹

²¹⁰ Nesse sentido, destacam Rachel Ximenes, Tiago Almeida e Patrícia Kague: “Ademais, sabe-se que o provimento, ora analisado, é benéfico para os Tabelionatos de Protesto, no momento em que apresenta alternativas diversas para solucionar as questões de inadimplência, logo, implementa recursos com o objetivo de atrair os credores para os serviços das serventias extrajudiciais. Salienta-se que no início, possivelmente, a arrecadação de emolumentos sofrerá uma baixa, todavia, a atividade dos cartórios de protesto se manterá eficaz, com o intuito de dar publicidade e recuperar créditos, trazendo benefícios futuros, tanto para o mercado, como para os próprios Tabelionatos de Protesto.” (XIMENES, Rachel Leticia Curcio; ALMEIDA, Tiago de Lima; KAGUE, Patrícia Emi Taquicawa. Provimento CNJ 86 de agosto de 2019 da postecipação de emolumentos para o protesto de títulos de dívida. Artigo. 2019. **Migalhas**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/315653/provimento-cnj-86-de-agosto-de-2019-da-postecipacao-de-emolumentos-para-o-protesto-de-titulos-de-divida>>. Acesso em: 24 jun. 2020).

De igual forma assevera Joelson Sell: “Essas novas normas tornaram o Protesto a primeira atividade extrajudicial 100% digital do Brasil. Hoje, os usuários já podem enviar títulos a Protesto, solicitar certidões, realizar a emissão de anuências digitalmente, fazer o cancelamento de protesto eletronicamente, visualizar e verificar a autenticidade do instrumento de Protesto. Mesmo assim, ainda surgem muitas dúvidas a respeito da capacidade de arrecadação dos cartórios por conta do citado ‘pagamento postergado’. Os Provimentos 86 e 87 não prejudicam a arrecadação. Pelo contrário. Eles facilitam, uma vez que a tendência é o incremento do volume de títulos que será levado aos cartórios de Protesto. A norma estipula ainda que os tabelionatos de protesto podem conceder parcelamento de emolumentos por meio de cartão de crédito ou débito. Ou seja, quanto mais possibilidades de pagamento, mais chances de o usuário quitar esses valores integralmente.” (SELL, Joelson. Provimentos 86 e 87 e a nova realidade dos cartórios de protesto. Artigo. 2020. **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. Disponível em <<https://www.ibr.org.br/noticias/detalhes/artigo-undefined-provimentos-86-e-87-e-a-nova-realidade-dos-cartorios-de-protesto-por-joelson-sell>>. Acesso em: 03 jun. 2020).

²¹¹ CHINI, Alexandre. Da acessibilidade isonômica ao serviço de protesto de títulos. In: DEBS; FERRO JÚNIOR, 2020, p. 356-357.

Com efeito, citado Provimento apenas refletiu e concretizou disposto no art. 325 do Código Civil, o qual incumbe ao devedor as despesas com o pagamento e quitação, em consonância com o disposto no art. 37, § 1º, da Lei nº 9.492/97 (Lei de Protesto). De fato, a novel previsão é equânime e promove o equilíbrio, vez que o título jamais seria protestado se o devedor o tivesse adimplido no termo inicial.

Não bastasse, aludido Provimento ainda representa avanço na medida em que os tabeliães de protesto estão autorizados a conceder, ao devedor ou interessado, o parcelamento do valor devido a título de emolumentos, seja através de cartão de débito ou crédito, exigindo-se apenas que os acréscimos legais sejam, integralmente, quitados na primeira parcela. Essa possibilidade beneficia tanto o credor, por simplificar o procedimento de protesto, como também o devedor, por admitir o parcelamento das taxas e emolumentos devidos ao Tabelião de Protesto²¹².

Nessa esteira, o Provimento nº 86/2019 do CNJ, além de representar eficiente mudança na prestação do serviço de protesto, corrigiu a distorção antes existente na maioria dos Estados brasileiros que exigiam o depósito prévio do apresentante ou credor, significando a facilitação sobremaneira do acesso aos tabelionatos de protesto, de modo que a pesquisa proposta não encontra nenhum óbice de ordem econômica, uma vez que o credor-apresentante-exequente não terá qualquer custo para a efetivação do ato prévio do protesto extrajudicial.

Nesse ponto, o ajuste que se faz necessário para a implementação da presente tese é a revogação e supressão da restrição constante do art. 2º, parágrafo 1º, alínea b, o qual exige depósito prévio, no caso de o apresentante ser pessoa física ou jurídica e o vencimento da dívida apresentada já ter ocorrido há mais de um ano, afastando tal previsão, nos moldes do que já ocorre de forma positiva nos estados de São Paulo e Minas Gerais.

3.10 Títulos e documentos de dívida protestáveis

Nos últimos tempos, é notório o movimento de ampliação dos documentos passíveis de serem apresentados a protesto. É certo que o instituto surgiu vinculado aos títulos cambiais, mais especificamente à letra de câmbio. Naquele momento, o protesto tinha função e efeito probatório bem delimitado.

A evolução do instituto somada aos nítidos avanços experimentados pela atividade protestual, principalmente quanto à sua eficiência e eficácia como meio de recuperação de

²¹² XIMENES; ALMEIDA; KAGUE, 2019.

crédito, culminaram num alargamento do rol de títulos passíveis de protesto. Ademais, a própria evolução da disciplina dos títulos de crédito impôs uma ampliação da atuação do tabelião de protesto.

Atualmente, a atividade de protesto de títulos é altamente difundida na sociedade, desgarrando-se de sua presença apenas no meio comercial para abranger créditos do poder público ou decorrentes de relações eminentemente privadas, destacando-se aqueles decorrentes de contratos de locação ou de encargos condominiais.

O objeto da presente pesquisa é o protesto extrajudicial como condição para o ajuizamento da ação de execução, logo a primeira premissa necessária é que os títulos executivos, judiciais ou extrajudiciais, possam ser objeto de protesto. De fato, escapa do objeto desse estudo as execuções de obrigações de fazer ou não fazer e de entrega de coisa, restringindo-se à execução das obrigações de pagar, as quais representam a maioria das ações executivas em trâmite em nosso país.²¹³ A ausência de liquidez das obrigações de fazer ou não fazer impedem a apresentação de tais obrigações a protesto por falta de pagamento e também não se inserem nas hipóteses de protesto por falta de aceite ou de devolução.

Definitivamente, não podem ser objeto de protesto as obrigações de fazer, não fazer e entregar, pois, enquanto estas não se converterem em obrigações pecuniárias, refogem à competência do tabelião de protesto e ao procedimento de protesto, que exige que a obrigação seja, cumulativamente, pecuniária, líquida quanto ao valor e vencida, características que não acompanham as obrigações de fazer, não fazer e entregar.

Adiante serão tratados os principais títulos que podem ser apresentados ao tabelionato de protesto, mas de antemão é importante asseverar que todos os títulos executivos, sejam judiciais ou extrajudiciais, se contiverem obrigação com os atributos acima destacados, podem ser objeto de protesto. De outro lado, imperioso ressaltar que o universo dos títulos passíveis de protesto não se restringe aos títulos executivos, admitindo-se o protesto de documentos que, embora não possam ser objeto de execução, podem ser apresentados a protesto, conforme será repisado.²¹⁴

²¹³ É certo que nas obrigações que não sejam de pagar ou dar dinheiro, o protesto será viável se o acordo ou a lei prefixar a indenização decorrente do descumprimento da obrigação de fazer, na fazer ou entregar, hipótese em que o protesto será tirado também por falta de pagamento. Por exemplo, se se convencionou a entrega de sacas de café sob pena de multa ou indenização, comprovado documentalmente o direito, não há qualquer óbice ao protesto. Nesse sentido; Cf. CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores comentada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 67; MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto notarial: títulos de crédito e documentos de dívida**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 90. Em sentido contrário, posiciona-se Ermínio Amarildo Darold (DAROLD, Ermínio Amarildo. **Protesto cambial: duplicatas x boletos**. Curitiba: Juruá, 1999, p. 27-29).

²¹⁴ Nesse sentido, é expresso o Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro de Minas Gerais – Provimento Conjunto 93/2020, ao dispor: Art. 321, §1º: “Compreendem-se na expressão ‘outros documentos de dívida’ quaisquer documentos que expressem obrigação pecuniária, líquida, certa e exigível, **ainda que sem**

Com efeito, podem ser apresentados a protesto quaisquer documentos que caracterizem uma obrigação pecuniária líquida e vencida. O documento a ser protestado pode ser incorporado a papel ou eletrônico, desde que idôneo quanto à certeza de sua existência. A obrigação ali consubstanciada deve possuir conteúdo econômico e pecuniário expresso em moeda, cujo vencimento é suficiente para o apontamento no tabelionato.²¹⁵

Conforme já ressaltado, escapa da qualificação tabelioa a análise de questões de mérito, como prescrição e decadência, ou quaisquer fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito. Cumpre ao tabelião verificar o preenchimento dos requisitos formais e legais de cada título, a liquidez do valor e o respectivo vencimento. A propósito, a declaração de descumprimento da obrigação, assim como se dá no ajuizamento de qualquer ação, é personalíssima do apresentante ou credor, descabendo ao tabelião questioná-la.²¹⁶

Não é objetivo do presente estudo investigar todas as especificidades dos títulos e documentos que podem ser levados a protesto, mas sim apontar a ampliação do rol daqueles passíveis de protesto, bem como demonstrar que a quase totalidade dos títulos objeto de execução judicial – excetuados apenas os referentes a obrigações de fazer, não fazer e entregar, que não se converteram em obrigação pecuniária – podem ser apresentados nas serventias de protesto, como forma de cobrança extrajudicial.

A delimitação do que pode ser protestado deve partir do disposto no art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.492/97, segundo o qual o “*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*”.

eficácia de título executivo, sendo de inteira responsabilidade do apresentante a indicação do valor a protestar, devendo o tabelião de protesto examinar apenas os caracteres formais do documento.” (Grifo nosso)

De igual forma, manifesta-se Emanuel Moraes: “Por isso retomamos as posições doutrinárias acima expostas para esclarecer que, obviamente, não apenas os títulos de crédito ou os documentos que preencham os requisitos de título executivo podem ser objeto de protesto, tendo em vista que a própria Lei de Protestos se refere à prova do inadimplemento ou descumprimento de obrigação originada em títulos (tipificados em lei) ou em qualquer documento de dívida. Descabidos todos os argumentos negativos antes apresentados porque carecem de base legal. São fruto de raciocínios restritivos, embora muito respeitáveis, que se desempenham diante da tese ora sustentada. Claramente, o legislador quis que o protesto fosse o instrumento de prova do inadimplemento e descumprimento de toda obrigação verificável documentalmente. (MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto notarial: títulos de crédito e documentos de dívida**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 90).

²¹⁵ Ibid., p. 22.

²¹⁶ Lei nº 9.492/97: “Art. 9º Todos os títulos e documentos de dívida protocolizados serão examinados em seus caracteres formais e terão curso se não apresentarem vícios, não cabendo ao Tabelião de Protesto investigar a ocorrência de prescrição ou caducidade.

Parágrafo único. Qualquer irregularidade formal observada pelo Tabelião obstará o registro do protesto.”

Esta lei se refere aos títulos de crédito²¹⁷, cujo conceito, inspirado em Cesare Vivante²¹⁸, está previsto no art. 887 do Código Civil, vale dizer, “*documento necessário ao exercício do direito literal e autônomo nele contido*”, conceito este que abarca os princípios que regem os títulos de crédito, quais sejam cartularidade, literalidade e autonomia.

É certo que o procedimento de protesto tem evoluído e se adequado à nova realidade e disciplina dos títulos de crédito, decorrente da virtualização e desmaterialização dos títulos, fruto da evolução tecnológica. Os próprios princípios clássicos dos títulos de crédito tiveram que adequar-se às recentes inovações, conforme destaca Mamede:

O amplo movimento transacional dos créditos, iniciado há séculos, prossegue em sua evolução, alcançando operações sem representação material, escrituradas eletronicamente. Assim, fala-se em *virtualização* ou *materialização* dos títulos de crédito. O Direito Cambiário deverá evoluir para superar a cartularidade (a identificação do crédito com o papel) e assimilar a virtualidade do registro eletrônico, que não se amolda aos princípios clássicos da cambiaridade: não oferece a certeza que o papel dá ao crédito, nem oferece o conforto antigo da assinatura. (...) As operações eletrônicas são uma realidade; o grosso do crédito circulante no mundo não tem mais base material, expressando-se em impulsos eletrônicos.²¹⁹

Os títulos de crédito, eletrônicos ou não, são regidos, de maneira geral, pelo Código Civil, mais especificamente, nos artigos 887 a 926, ou por leis especiais, como as cambiais, vale dizer, letra de câmbio e nota promissória, e as cambiariformes, incluindo duplicata, cheque, cédulas e notas de crédito, warrant, debêntures, dentre outros.²²⁰

Importante diferenciar os títulos de crédito dos denominados títulos de legitimação, já que estes podem circular e comprovam o direito obrigacional, cabendo ao devedor cumprir essa obrigação em favor do portador ou credor, tais como ingresso de show, teatro ou bilhete de loteria premiado. De igual, não são títulos de crédito os documentos de legitimação que se

²¹⁷ Nesse sentido: BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de Protesto**. Coordenador: Christiano Cassettari. 4. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2020, p. 49.

²¹⁸ A definição de Vivante é ligeiramente diversa por que a lei civil alterou a expressão “nele mencionado” para “nele contido”, o que sofre críticas dada a possibilidade de existência de títulos eletrônicos. A definição de Vivante é “*documento necessario per l'esercizio del diritto letterale e autonomo ivi menzionato*” (“documento necessário para o exercício do direito literal e autônomo nele mencionado” (tradução livre)). (VIVANTE, Cesare. **Trattato di Diritto Commerciale**. v. 3, 5. ed, Milano: F Vallardi, 1945, p. 154).

²¹⁹ MAMEDE, Gladston. **Direito empresarial brasileiro: Títulos de Crédito**. 10. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016, p. 80-82.

²²⁰ José Edwaldo Tavares Borba, há algum tempo, destaca a repercussão da evolução tecnológica nos títulos de crédito: “Excluída a cártula ou certificado, continuaria a existir um título de crédito? O que ocorre é que a teoria dos títulos de crédito encontra-se em processo de mudança. (...) A teoria jurídica, em muitos de seus conceitos e formulações, terá que se adaptar. Pode-se talvez afirmar, na hipótese específica dos títulos de crédito, que a cártula de papel foi substituída pela cártula eletrônica. O título de crédito escritural manteria uma cartularidade forjada nos circuitos dos sistemas de registros, estando a tradição (*tradere*) substituída pelos comandos translativos.” (BORBA, José Edwaldo Tavares. **Direito Societário**. 11. ed. rev., aum. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 299).

destinam a provar um direito, mas não a constituí-lo, tais como passagens de avião, notas fiscais e vale-refeição. Não há que se falar, pois, em protesto de títulos ou documentos de legitimação.

Os títulos de crédito que têm maior incidência nos tabelionatos brasileiros são aqueles previstos no art. 784, I, do Código de Processo Civil²²¹, especialmente duplicatas, notas promissórias e cheques.

Embora também previstas em aludido dispositivo, é incomum, certamente pelo atual desuso, a apresentação a protesto de letras de câmbio e debêntures, apesar de a matriz histórica do protesto estar arraigada àqueles títulos.

No Direito Brasileiro, a nota promissória e a letra de câmbio são denominadas como títulos cambiais porque originadas do contrato de câmbio e regulamentadas pelo Decreto nº 2.044/1908, o qual define os títulos cambiários, e pela denominada Lei Uniforme de Genebra (LUG), Decreto nº 57.663/1966. Ao contrário da letra de câmbio, a nota promissória inadimplida é comumente apresentada aos tabelionatos de protesto, seja para fins de cobrança, prova e publicidade da inadimplência, interrupção da prescrição, dentre outros.

O cheque também é um título de crédito bastante apresentado a protesto. O art. 6º da Lei nº 9.492/97 exige a prévia apresentação ao banco sacado para que o título possa ser apontado. Ademais, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento nº 30/2013, no qual regulamenta o protesto de cheques com vistas a evitar o abuso de direito ou fraude na apresentação desses títulos.²²²

A duplicata, sem dúvidas, representa, hoje, juntamente com as certidões de dívida ativa, o maior volume de títulos apresentados nos tabelionatos de protesto brasileiro. A utilização massiva desse título no comércio justifica a maior incidência do mesmo. Não por outra razão a normatização desse título de crédito sofreu importante evolução, destacando-se o regramento das duplicatas virtuais e, mais recentemente, a regulamentação das duplicatas escriturais pela Lei nº 13.775/2018.

A duplicata é título causal que pode ser emitido em razão de compra e venda mercantil ou da prestação de serviço. Ao apontar o título na serventia, o apresentante deve instruir o título com comprovantes de entrega da mercadoria ou da efetiva prestação do serviço,

²²¹ “Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais:

I - a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque; [...]”

²²² BUENO destaca: “Em suma, há indícios de abuso de direito se não há antecipação de emolumentos pelo apresentante em relação a cheques com datas antigas e valores irrisórios, sendo eles apresentados, isoladamente ou em lote, por terceiros que não sejam seus beneficiários originais ou emitidos sem indicação do favorecido, ou se houver indicação de endereço onde o emitente não residir, feita de modo a inviabilizar a intimação pessoal. Pode haver variação quanto às causas de configuração de abuso nos diversos regramentos normativos do país. Nesses casos, não se admite, a princípio o protesto facultativo de cheque.” (BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de Protesto**. Coordenador: Christiano Cassettari. 4. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2020, p. 61).

sendo suficiente, todavia, declaração substitutiva do credor ou apresentante de que mantem em seu poder aludidos documentos, comprometendo-se a apresentá-los, na hipótese de lhe ser exigido.

A denominada duplicata virtual pode ser extraída do art. 8º, § 1º, da Lei nº 9.492/97²²³, que autoriza a recepção das indicações das duplicatas por meio magnético ou de gravação eletrônica de dados. A inovação introduzida pela Lei do Protesto é bastante prática e não se confunde com as previsões dos artigos 13, § 1º, da Lei nº 5.474/68²²⁴ ou 21, § 3º, da Lei nº 9.492/97²²⁵, os quais pressupõem envio da duplicata e consequente retenção desta pelo sacado.²²⁶

A possibilidade de protesto das duplicatas virtuais, embora tenha sofrido certa resistência da doutrina comercial clássica, fora definitivamente admitida pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamentos datados de 2010 e 2011.²²⁷

²²³ “Art. 8. [...] § 1º Poderão ser recepcionadas as indicações a protestos das Duplicatas Mercantis e de Prestação de Serviços, por meio magnético ou de gravação eletrônica de dados, sendo de inteira responsabilidade do apresentante os dados fornecidos, ficando a cargo dos Tabelionatos a mera instrumentalização das mesmas.”

²²⁴ “Art. 13. [...] § 1º Por falta de aceite, de devolução ou de pagamento, o protesto será tirado, conforme o caso, mediante apresentação da duplicata, da triplicata, ou, ainda, por simples indicações do portador, na falta de devolução do título.”

²²⁵ “Art. 21. [...] § 3º Quando o sacado reter a letra de câmbio ou a duplicata enviada para aceite e não proceder à devolução dentro do prazo legal, o protesto poderá ser baseado na segunda via da letra de câmbio ou nas indicações da duplicata, que se limitarão a conter os mesmos requisitos lançados pelo sacador ao tempo da emissão da duplicata, vedada a exigência de qualquer formalidade não prevista na Lei que regula a emissão e circulação das duplicatas.”

²²⁶ BUENO apresenta exemplo esclarecedor quanto à emissão da duplicata virtual: “(...) o lojista vende a prazo e emite por meio de seu sistema de informática, uma duplicata, que passa a existir em arquivo magnético ou eletrônico. Após a emissão, o sacador remete esse arquivo ao banco encarregado da cobrança do título. Essa remessa pode ser feita por qualquer instrumento hábil (disquete, CD, pen drive, internet). O banco recebe o arquivo e inicia o procedimento de cobrança, remetendo ao sacado um boleto com todos os dados do título necessários à sua identificação, inclusive data de vencimento. Se a dívida não for paga, o banco encaminha a duplicata, no meio virtual em que se encontra, ao serviço de protesto, que recebe esse arquivo magnético ou eletrônico e instrumenta, ou materializa o título, por meio de sua impressão em papel, seguindo-se o curso normal do procedimento previsto na Lei n. 9.492/97.” (BUENO, 2020, op. Cit. p. 61).

²²⁷ “EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. DUPLICATA VIRTUAL. PROTESTO POR INDICAÇÃO. BOLETO BANCÁRIO ACOMPANHADO DO COMPROVANTE DE RECEBIMENTO DAS MERCADORIAS. DESNECESSIDADE DE EXIBIÇÃO JUDICIAL DO TÍTULO DE CRÉDITO ORIGINAL. 1. As duplicatas virtuais – emitidas e recebidas por meio magnético ou de gravação eletrônica – podem ser protestadas por mera indicação, de modo que a exibição do título não é imprescindível para o ajuizamento da execução judicial. Lei 9.492/97. 2. Os boletos de cobrança bancária vinculados ao título virtual, devidamente acompanhados dos instrumentos de protesto por indicação e dos comprovantes de entrega da mercadoria ou da prestação dos serviços, suprem a ausência física do título cambiário eletrônico e constituem, em princípio, títulos executivos extrajudiciais. 3. Recurso especial a que se nega provimento.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.024.691/PR. Relator: Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma. Julgamento: 22/03/2011. DJe, 12/04/2011. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19125909/recurso-especial-resp-1024691-pr-2008-0015183-5/inteiro-teor-19125910>>. Acesso em: 23 jun. 2020).

No mesmo sentido, Recurso Especial 1.037.819: “(...) protesto por indicação de duplicatas emitidas na forma virtual é admitido em lei” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.037.819/MT. Relator: Ministro Massami Uyeda, Terceira Turma. Julgamento: 23/02/2010. DJ, 10/03/2010. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <http://serjus.com.br/noticias_antigas/on-

Nesse contexto, importa destacar que não se protesta o boleto bancário, pois não é título de crédito, protestando-se sim as indicações da duplicata – virtual – que deram origem ao título de crédito. Com efeito, o boleto é apenas um comunicado de cobrança enviado ao sacado.²²⁸

A Lei nº 13.775, editada em 20 de dezembro de 2018, atenta à realidade negocial e ao dinamismo das transações econômicas, criou a denominada duplicata escritural, que é aquela emitida mediante lançamento em sistema de escrituração gerido por entidades que promovam a escrituração de duplicatas.²²⁹ Para fins de protesto, estes títulos poderão ser recepcionados por extrato, desde que atestado pelo emitente, sob sua responsabilidade legal, que as informações conferem com o que consta na origem.²³⁰

O surgimento das duplicatas virtuais e, mais adiante, das escriturais está relacionado ao estudo do Direito Cibernético no Brasil, por seu âmbito empresarial. Conforme um dos pioneiros do estudo desse avanço, Newton de Lucca destaca que o surgimento da duplicata escritural em nosso país está baseado na *Lettre de Change-Relevé* – LCR francesa, traduzido por ele como *cambial-extrato*, cuja versão física, em papel, fora substituída pela versão eletrônica. As instituições bancárias brasileiras basearam-se no modelo francês para substituir o sistema de cobrança, outrora envolta em volume excessivo de papel. Daí o surgimento das

line/stj_afirma_a_legalidade_do_protesto_por_indicacao_de_duplicata_emitida_24_09_2010.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2020).

²²⁸ Nesse sentido, já se manifestou o STJ: “Direito Comercial. Duplicata mercantil. Protesto por indicação de boletos Bancários. Inadmissibilidade. I - A retenção da duplicata remetida para aceite é conditio sine qua non exigida pelo art. 13, § 1º da Lei nº 5.474/68 a fim de que haja protesto por indicação, não sendo admissível protesto por indicação de boletos bancários. II - Recurso não conhecido.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 827.856/SC. Relator: Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, Quarta Turma. Julgamento: 28/08/2007. DJ, 17/09/2007. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8882927/recurso-especial-resp-827856-sc-2006-0055256-4/inteiro-teor-13991781>>. Acesso em: 23 jun. 2020).

²²⁹ Lei nº 13.775/2018: “Art. 2º A duplicata de que trata a Lei nº 5.474, de 18 de julho de 1968, pode ser emitida sob a forma escritural, para circulação como efeito comercial, observadas as disposições desta Lei.

Art. 3º A emissão de duplicata sob a forma escritural far-se-á mediante lançamento em sistema eletrônico de escrituração gerido por quaisquer das entidades que exerçam a atividade de escrituração de duplicatas escriturais. [...]

Art. 12. Às duplicatas escriturais são aplicáveis, de forma subsidiária, as disposições da Lei nº 5.474, de 18 de julho de 1968.

§ 1º A apresentação da duplicata escritural será efetuada por meio eletrônico, observados os prazos determinados pelo órgão ou entidade da administração federal de que trata o § 1º do art. 3º desta Lei ou, na ausência dessa determinação, o prazo de 2 (dois) dias úteis contados de sua emissão.”

²³⁰ Lei nº 9.492/97: “Art. 8º. [...] § 2º Os títulos e documentos de dívida mantidos sob a forma escritural nos sistemas eletrônicos de escrituração ou nos depósitos centralizados de que trata a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, poderão ser recepcionados para protesto por extrato, desde que atestado por seu emitente, sob as penas da lei, que as informações conferem com o que consta na origem.”

duplicatas escriturais, que, até o surgimento da Lei nº 13.775/2018, careciam de previsão legal expressa.²³¹

Sobre esta importante evolução do protesto, manifesta-se Darcley Soares Menezes:

A evolução tecnológica, arauta das dinâmicas hipermodernas, contemplou o surgimento de fenômenos como a Revolução 4.0, a internet das coisas e o comércio eletrônico que, por sua vez, conclamou a existência das fintechs e bancos digitais num mundo globalizado, cujas balizas negociais se sustentam sob o alicerce do *blockchain*. Todos esses aspectos impuseram novos rumos ao procedimento do protesto, mormente sob o prisma eletrônico, já que o princípio da cartularidade inevitavelmente perdeu forças com o reconhecimento da desmaterialização dos títulos, oportunizando o advento de regramentos normativos do protesto de títulos eletrônicos. Foi assim que a reorganização da plataforma normativa do protesto eletrônico deu-se através da exigência de criação do sistema eletrônico de escrituração e depósito central, normatizados especialmente através das leis 12.810/13 e 13.775/18 (...). Assim, pode-se atestar que o protesto de títulos eletrônicos no Brasil já é uma realidade a seguir sem retrocessos, com instituição de sistemas nacionais e estaduais que ofertam procedimento válido e apto a acomodar o protesto desses títulos de crédito escriturais e dos denominados ativos financeiros.²³²

Pode-se afirmar, pois, que as duplicatas em papel praticamente foram extintas do comércio e mercado brasileiros. O serviço de protesto acompanhou essa evolução e há muito se mantém hígido como meio eficiente para comprovar a inadimplência e atuar como verdadeiro meio legítimo de cobrança dos títulos eletrônicos.

A Lei nº 13.775/18 e o Provimento nº 87 do CNJ regulamentaram essa evolução e, no âmbito da presente pesquisa, foi possível afastar qualquer óbice que associe o protesto às burocracias indesejadas ou exigências descabidas para apresentação de títulos. Se o processo judicial eletrônico recentemente acompanhou essa tendência, o protesto extrajudicial, há décadas, se conforma à prestação eletrônica do serviço.

Além dos títulos acima citados, todos os demais títulos de crédito que consubstanciem obrigação pecuniária líquida e vencida são passíveis de protesto.²³³

²³¹ DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto (Coord). **Direito e Internet: aspectos jurídicos relevantes**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 54-61.

²³² MENEZES, Darcley Soares. O Cartula Hipermoderna e o Protesto Eletrônico na era do Blockchain. In: DEBS, Martha El; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes (coord.). **O novo protesto de títulos e documentos de dívida**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 219-220.

²³³ José Horácio Cintra Pereira assevera quanto aos “títulos” sujeitos a protesto que: “(...) convém salientar a inexistência de dúvida quanto ao entendimento do vocábulo ‘títulos’ porque, em face da origem do protesto, esta expressão ‘títulos’ vincula-se ao direito cambiário, isto é, o protesto estaria sempre restrito aos títulos aos títulos cambiários, portanto, fiel à origem cambiária do instituto no qual se incluem, entre outros e a título de exemplo, o cheque, a nota promissória, as duplicatas.” (PEREIRA, José Horácio Cintra Gonçalves. **Títulos e Documentos de Dívida Protestáveis**. In: SOUZA NETO, João Baptista de Mello e (Coord.). **Protesto de Letras e Títulos: Teoria e Prática**. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 34).

O *caput* do art. 1º da Lei nº 9.492/97 ainda estabelece que podem ser protestados “*outros documentos de dívida*”, termo que merece uma atenção especial, vez que abarca extensa gama de documentos possíveis de serem apresentados a protesto.

Carnelutti, ao conceituar documento, destaca que este não é apenas uma coisa, senão uma coisa representativa de um fato. De modo geral, é objeto que contém manifestação do pensamento, podendo se dar, inclusive, mediante a fotografia, a cinematografia e a fonografia. O documento pode ser autógrafo, quando retrata um fato da própria pessoa que o forma, ou heterógrafo, na hipótese de ser não ser formado por quem realiza o fato documentado.²³⁴

De fato, a compreensão do que seja documento evoluiu ao longo dos anos, de modo que, hoje, a formalização do documento não se restringe ao formato papel, mas também àqueles formados em meio eletrônico²³⁵. Ademais, em alguns casos não se exige nem mesmo a assinatura do devedor, como se dá nos títulos apresentados por indicação, que hoje representam a maioria dos títulos apresentados nos tabelionatos de protesto brasileiros.

Sobre os documentos eletrônicos no Direito pátrio, destaca Daniel Amorim Assumpção Neves:

A melhor doutrina entende que o documento eletrônico é toda forma de representação de um fato por decodificação por meios utilizados na informática, telecomunicações e outras formas de produção cibernética. (...) Diferente do documento físico, cuja autenticidade é reconhecida por meio da assinatura de seu autor, o documento eletrônico deve ser subscrito com o uso de certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (art. 3º da Lei n. 12.682/2012).²³⁶

Os documentos de dívida formados em meio eletrônico podem ser apontados a protesto sem maiores exigências. A desmaterialização e a desburocratização são característica do protesto, que admite inclusive a apresentação a protesto sem necessidade do título físico, ou, em alguns casos, sem necessidade até da imagem do mesmo.

Para ser admitido a protesto, o documento apresentado deve consubstanciar uma “dívida”, pecuniária e vencida. Com efeito, alguns autores diferenciam o termo “dívida” do

²³⁴ CARNELUTTI, Francesco. **A prova civil**. 4. ed. Campinas: Bookseller, 2005, p.192-193.

²³⁵ Medida Provisória nº 2.200/2001: “Art. 10. Consideram-se documentos públicos ou particulares, para todos os fins legais, os documentos eletrônicos de que trata esta Medida Provisória.

§ 1º As declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil presumem-se verdadeiros em relação aos signatários, na forma do art. 131 da Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - Código Civil.

§ 2º O disposto nesta Medida Provisória não obsta a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento.”

²³⁶ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Novo Código de Processo Civil comentado**. Salvador: Editora JusPodivm, 2017, p. 763.

termo “obrigação”, realçando o aspecto “passivo” daquele.²³⁷ Moraes²³⁸ defende que o Código Civil concebe a expressão dívida como a faceta da obrigação que incumbe ao devedor, exemplificando com os institutos da fraude contra credores, da prescrição, do adimplemento e extinção das obrigações, da remissão de dívidas, dentre outros. Nessa esteira, o documento de dívida é aquele que representa uma obrigação por parte do devedor.

Dentre os documentos que consubstanciam obrigação passível de protesto, e mais comumente são apresentados a protesto, podemos citar as mais variadas espécies de contratos, os encargos condominiais e as certidões de dívida pública. Vale acrescentar que inclusive os documentos de dívida em moeda estrangeira e emitidos fora ou dentro do Brasil podem ser apontados²³⁹.

No tocante ao protesto dos contratos, é importante observar que a obrigação a ser protestada deve ser expressa em pecúnia e não pode ser obrigação de fazer, não fazer ou entregar, a menos que já tenham sido convertidas em obrigação pecuniária, conforme previsão contratual, a exemplo de conversão em multa. O apresentante, sob responsabilidade civil, apresentará o valor a protestar acompanhado de planilha e valor atualizado.

Cabe observar que mesmo os contratos que não sejam títulos executivos, como aqueles desprovidos da assinatura de testemunhas instrumentárias, configuram documento de dívida e podem ser protestados. Tal constatação confirma que todos os títulos executivos, mas não apenas eles, podem ser apresentados a protesto.

Comparando-se as exigências do protesto com aquelas relativas ao ajuizamento de ação de execução, monitória ou cobrança, Moraes esclarece:

Ordinariamente, na ação de cobrança, monitória ou de execução com fundamento no referido inadimplemento, o natural é que o credor apenas afirme o desfalque, anexe o contrato assinado pelas partes e uma planilha em que discrimine o débito, ali

²³⁷ Ruggiero aponta que “(...) a obrigação, como a correspondente *obligatio* da terminologia romana, exprime em regra principal e geral a relação jurídica pela qual uma pessoa (devedor) está adstrita a uma determinada prestação para com a outra (credor), que tem direito a exigir, obrigando a primeiro a satisfazê-la. Mas às vezes emprega-se para indicar apenas um dos lados ou aspectos de que a relação se compõe: o lado passivo para designar o dever do devedor, isto é, o débito, ou o ativo para designar o direito do credor, isto é, o crédito; mais raramente é adotada para indicar a própria causa geradora da relação.” (RUGGIERO, Roberto de. **Instituições de direito civil**. v.3, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1973, p.4).

²³⁸ MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto notarial: títulos de crédito e documentos de dívida**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 86-87.

²³⁹ Lei nº 9.492/97: “Art. 10. Poderão ser protestados títulos e outros documentos de dívida em moeda estrangeira, emitidos fora do Brasil, desde que acompanhados de tradução efetuada por tradutor público juramentado.

§ 1º Constarão obrigatoriamente do registro do protesto a descrição do documento e sua tradução.

§ 2º Em caso de pagamento, este será efetuado em moeda corrente nacional, cumprindo ao apresentante a conversão na data de apresentação do documento para protesto.

§ 3º Tratando-se de títulos ou documentos de dívidas emitidos no Brasil, em moeda estrangeira, cuidará o Tabelião de observar as disposições do Decreto-lei nº 857, de 11 de setembro de 1969, e legislação complementar ou superveniente.”

destacando o principal, multa, juros, correção, honorários de advogado, custas, taxa judiciária, etc. isso basta para que o juiz dê início à cobrança, à monitória ou à execução. No protesto, o *iter* é o mesmo (corolário elementar do brocardo ‘quem pode o mais, pode o menos’).²⁴⁰

Tema que merece especial destaque é a possibilidade do protesto de contrato de honorários advocatícios. Há certa divergência quanto à possibilidade de protesto desses documentos, ante o teor do art. 52 do Código de Ética e Disciplina da OAB.²⁴¹ Contudo, atualmente, prevalece a possibilidade de protesto do contrato de honorários advocatícios, comprovando o advogado que tentou, amigavelmente, receber o crédito.²⁴² Inclusive, o STJ corroborou a ausência de vedação ao protesto do contrato de honorários advocatícios no julgamento do Agravo em Recurso Especial nº 1.457.267/RS.²⁴³

Com efeito, o avanço do entendimento para se admitir o protesto do contrato de honorários advocatícios é essencial para a recuperação de créditos referentes aos serviços advocatícios. Não se mostra razoável alijar os advogados do acesso aos tabelionatos de protesto, mormente quando devidamente comprovado que tentou, sem sucesso, receber amigavelmente seu crédito. Esse entendimento impulsiona o processo de desjudicialização, na medida em que torna desnecessário o ajuizamento de inúmeras ações de execução de contratos de honorários advocatícios.

No tocante às contribuições de condomínio edilício, antes da edição do Código de Processo Civil de 2015, pendia debate acerca da possibilidade de protesto ou não dessas

²⁴⁰ MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto notarial: títulos de crédito e documentos de dívida**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 130.

²⁴¹ “Art. 52. O crédito por honorários advocatícios, seja do advogado autônomo, seja de sociedade de advogados, não autoriza o saque de duplicatas ou qualquer outro título de crédito de natureza mercantil, podendo, apenas, ser emitida fatura, quando o cliente assim pretender, com fundamento no contrato de prestação de serviços, a qual, porém, não poderá ser levada a protesto.

Parágrafo único. Pode, todavia, ser levado a protesto o cheque ou a nota promissória emitido pelo cliente em favor do advogado, depois de frustrada a tentativa de recebimento amigável.”

²⁴² Comunicado CG/TJSP nº 2.383/17, publicado em 30 de outubro de 2017: “Nos termos do parecer supra, fica autorizada a recepção a protesto de contrato de honorários advocatícios, desde que acompanhado de declaração firmada pelo advogado apresentante, sob sua exclusiva responsabilidade, de que tentou, sem sucesso, receber amigavelmente a quantia que alega inadimplida.”

No mesmo sentido, se manifestou José Rogério Cruz e Tucci: “Conclui-se, assim, que o contrato de honorários advocatícios, exornado pela liquidez, certeza e exigibilidade, acrescido da declaração do advogado credor no sentido de que tentou receber seu crédito de forma suasória, é passível de protesto extrajudicial.” (TUCCI, José Rogério Cruz e. Viabilidade de protesto do contrato de honorários advocatícios. Artigo. 2020. **Revista Conjur**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-28/paradoxo-corte-viabilidade-protesto-contrato-honorarios-advocaticios>>. Acesso em 02 jul. 2020).

²⁴³ “Não há vedação legal que impossibilite o protesto de contrato de honorários advocatícios. Observa-se que a própria OAB, em resposta à consulta, destacou ser perfeitamente possível o protesto de contrato de honorários.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Decisão Monocrática no Agravo de Recurso Especial 1.457.267/RS. Relator: Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma. Julgamento: 31/05/2019, DJe 06/06/2019. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/879098676/agravo-em-recurso-especial-aresp-1457267-rs-2019-0053958-4/decisao-monocratica-879098685>>. Acesso em: 23 jun. 2020).

contribuições, uma vez que não eram previstas como títulos executivos no código processual anterior. Não obstante, já prevalecia a possibilidade deste protesto, vez que este não se encontrava adstrito aos títulos executivos. Thiago Bianconi e Mário Camargo assim já se posicionavam:

Veja-se que a contribuição para as despesas de condomínio é obrigatória aos condôminos por força de lei, que a quota proporcional e o modo de pagamento das contribuições para atender às despesas são estabelecidos na convenção de condomínio, sendo tal convenção obrigatória aos titulares de direito sobre as unidades, que as despesas a serem rateadas, ordinárias ou extraordinárias, são estabelecidas na forma da lei e aprovadas por assembleia e que a contribuição dos condôminos é estabelecida por esta mesma assembleia de condomínio. Diante disso, mesmo que não representada em título executivo, as contribuições condominiais inadimplidas revestem-se, nos termos da lei, de certeza, liquidez e exigibilidade, enquadrando-se entre os 'outros documentos de dívida'.²⁴⁴

Hoje, não há mais dúvidas quanto à possibilidade de protesto de encargos condominiais, especialmente ante a previsão expressa no art. 784, inciso X²⁴⁵, de que é título executivo extrajudicial o crédito documentalmente comprovado referente às contribuições ordinárias ou extraordinárias de condomínio edilício, previstas na respectiva convenção ou aprovadas em assembleia geral. A alteração foi importante para estancar qualquer dúvida quanto à possibilidade do protesto e execução desses créditos, que outrora dependiam de ação de conhecimento para serem cobrados judicialmente.

É sabido que o adimplemento das obrigações condominiais é essencial para o bom funcionamento do condomínio edilício. A utilização de meio célere e eficiente para a cobrança de tais créditos representa medida fundamental para a harmonia da convivência no âmbito condominial²⁴⁶. Flauzilino Araújo dos Santos bem declara a importância da atuação dos tabelionatos de protesto para o adimplemento de tais créditos:

²⁴⁴ BIANCONI, Thiago Lobo; CAMARGO NETO, Mário de Carvalho. Protesto das contribuições de condomínio edilício (quotas de rateio das despesas de condomínio edilício ou encargos condominiais. In: SOUZA NETO, João Baptista de Mello e (Coord.). **Protesto de Letras e Títulos: Teoria e Prática**. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 272.

²⁴⁵ Código de Processo Civil de 2015: “Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais: [...]”

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

²⁴⁶ BUENO assevera a importância de um sistema efetivo de recuperação dos créditos referentes aos encargos condominiais, como é o protesto: “E justifica-se plenamente a medida, pois a inadimplência causa prejuízo aos que cumprem regularmente sua obrigação e afronta o senso moral do homem médio, na medida em que uns pagam para que outros usufruam sem a respectiva contrapartida. No mais, basta olhar para nossos tribunais e verificar que a quase totalidade das ações de cobrança de contribuições condominiais não apresentam contestação com a mínima fundamentação jurídica e resultam não raro em acordos para a prorrogação da dívida, ou seja, o Judiciário não é utilizado para a defesa contra abuso dos condomínios, mas para dar um fôlego maior as inadimplentes” (BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de Protesto**. Coordenador: Christiano Cassettari. 4. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2020, p. 80).

Não se pode tolerar demora na satisfação dos encargos e despesas, de cuja solução depende a manutenção dos bens comuns, a prestação dos serviços em benefício de toda a comunidade e, em suma, a sobrevivência do próprio condomínio. (...) a utilização do tabelionato de protestos como forma de solução extrajudicial para cobrança dos débitos condominiais em atraso representa celeridade, custos reduzidos e segurança jurídica para os condomínios que se valerem de serviço público extrajudicial a delegado, prestado por profissional do direito, cuja atuação é marcada por imparcialidade, controle e fiscalização do Poder Judiciário.²⁴⁷

Os débitos condominiais devem ser apresentados pelo condomínio, representado pelo administrador ou síndico. Por tratar-se de obrigação *propter rem*, o devedor é o proprietário ou promissário comprador²⁴⁸. Os acordos pessoais de proprietários e locatários quanto ao pagamento das despesas condominiais não são oponíveis ao condomínio, podendo ser protestados pelo locador em face do locatário na hipótese de protesto do contrato de locação e demais encargos.

No tocante aos condomínios de lotes e loteamentos fechados, a Lei nº 13.465/17, responsável por regulamentar a regularização fundiária, repisou a responsabilidade daquele que vive nesses empreendimentos de arcar com as despesas de manutenção do condomínio. A possibilidade de protesto e cobrança dessas contribuições restou reforçada com a edição da mencionada lei, como ressalta Reinaldo Velloso dos Santos:

Muitos síndicos e administradores de condomínio relatam a queda generalizada da inadimplência, mesmo em um período recessivo, já que para alguns era muito cômodo deixar de pagar a contribuição condominial, dada a morosidade do processo judicial. Questões corriqueiras como execução de débito condominial ou cobrança de taxa de manutenção em loteamento fechado não precisam ser levadas ao Poder Judiciário. O elevado índice de solução de pendências por meio do protesto notarial em relação aos encargos condominiais, a exemplo de outros títulos, indica um caminho para um novo modelo de justiça. Os tabeliões de protesto, desse modo, muito têm a contribuir com a diminuição de demandas judiciais versando sobre a cobrança de taxas de manutenção de loteamentos fechados. O protesto notarial é um meio célere e eficaz para a prova da inadimplência e recuperação do crédito, sendo exercido por

²⁴⁷ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. **Condomínio e incorporações no registro de imóveis: teoria e prática**. São Paulo: Mirante, 2011, p. 187-188.

²⁴⁸ Sobre o tema, o STJ, no Recurso Repetitivo 1.345.331/RS, editou as seguintes teses: “a) O que define a responsabilidade pelo pagamento das obrigações condominiais não é o registro do compromisso de compra e venda, mas a relação jurídica material com o imóvel, representada pela imissão na posse pelo promissário comprador e pela ciência inequívoca do condomínio acerca da transação. b) Havendo compromisso de compra e venda não levado a registro, a responsabilidade pelas despesas de condomínio pode recair tanto sobre o promitente vendedor quanto sobre o promissário comprador, dependendo das circunstâncias de cada caso concreto. c) Se ficar comprovado: (i) que o promissário comprador se imitira na posse; e (ii) o condomínio teve ciência inequívoca da transação, afasta-se a legitimidade passiva do promitente vendedor para responder por despesas condominiais relativas a período em que a posse foi exercida pelo promissário comprador.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Repetitivo 1345331/RS, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Segunda Seção. Julgamento: 08/04/2015. DJe, 20/04/2015. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/182542921/recurso-especial-resp-1345331-rs-2012-0199276-4>>. Acesso em: 23 jun. 2020).

profissionais do Direito aprovados em concurso público e dotados de fé pública, sujeitos à permanente fiscalização do Poder Judiciário.²⁴⁹

Pode-se perceber que as vantagens da utilização do protesto alargaram sobremaneira o conceito legal de “documento de dívida”, admitindo-se a protesto vários documentos dos quais se consubstanciem dívidas pecuniárias líquidas e vencidas. Essa interpretação extensiva do dispositivo, por si só, contribui para a desjudicialização de inúmeras ações de cobrança ou ações executivas.

É certo que o presente estudo pretende estabelecer o protesto extrajudicial como ato prévio à ação de execução, de modo que, se o documento de dívida configurar título executivo, judicial ou extrajudicial, o futuro exequente deverá antes apresentar o documento ao tabelião competente, valendo-se de todos os recursos tecnológicos e facilidades que hoje são oferecidos pelos tabelionatos de protesto.

Adiante serão estudados, de forma mais pormenorizada, o protesto de decisões judiciais, cujo tratamento fora alargado com a edição do Código de Processo Civil, bem como o protesto de certidões de dívida ativa, conforme permissivo previsto no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/97.

3.10.1 Protesto de decisões judiciais e cumprimento de sentença

A edição da Lei nº 9.492/97, admitindo-se expressamente o protesto de “outros documentos de dívida”, teve significativa importância na prevenção de litígios e diminuição da sobrecarga do Poder Judiciário, na medida em que evita o ajuizamento de ações de cobrança, monitórias ou de execução e, ao mesmo tempo, representou importante instrumento para consubstanciar naquele rol a decisão judicial.

Enquadrou-se, assim, as sentenças judiciais no amplo campo de abrangência dos “documentos de dívida” e passou-se a reconhecer a efetividade do protesto também na busca de satisfação destas obrigações, diminuindo sua função de mero meio comprobatório do inadimplemento e realçando sua importância como instrumento útil, eficaz e célere de satisfação do crédito.²⁵⁰ Como bem adverte Osvaldo Alfredo Gozaini:

²⁴⁹ SANTOS, Reinaldo Veloso dos. Protesto notarial das taxas de manutenção de loteamentos fechados. In: DEBS, Martha El; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes (coord.). **O novo protesto de títulos e documentos de dívida**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 110.

²⁵⁰ BUENO, Rafael Gouveia; BUENO, Sérgio Luiz José. **Protesto de sentença e outras decisões judiciais**. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2020, p. 1.

A sentença que não obtiver pronta obediência desacredita o órgão que a emite, mortifica o réu e deixa a pior imagem social que o Poder Judiciário pode ter como instituição.²⁵¹ (Tradução livre)

Com efeito, a efetividade do processo depende de que aquilo que fora decidido ou pleiteado seja cumprido e satisfeito em prazo razoável. Essa providência, que pode ser alcançada com o protesto do provimento jurisdicional, concretiza os princípios do acesso à justiça, efetividade e duração razoável do processo.

Já antes da edição do Código de Processo Civil de 2015, doutrina²⁵² e jurisprudência²⁵³ majoritária consideravam legítimo o protesto de sentenças judiciais

²⁵¹ “la sentencia que no consigue rápida obediencia desacredita al órgano que la expide, mortifica al justiciable y deja la peor imagen social que puede tener el Poder Judicial como institución”. (GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. **El debido proceso**. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, 2004, p. 603).

²⁵² Havia vozes contrárias, apegadas à função probatória originária do protesto e que concebiam o protesto de sentença como prejudicial ao executado. Nesse sentido: “a primeira questão que se coloca à análise diz respeito ao desvirtuamento do instituto do protesto que, de elemento de prova, passaria a mero instrumento de cobrança. (...) o apontamento de uma sentença judicial a protesto poderia caracterizar abuso no exercício do direito do credor que, valendo-se de uma interpretação extensiva, buscaria a satisfação do seu crédito através da ‘privatização’ de uma atribuição pública, de competência exclusiva do Poder Judiciário. A segunda questão que merece uma atenção mais detida diz respeito à atribuição ao protesto da função de substituto do Poder Judiciário no exercício da efetivação das decisões judiciais transitadas em julgado. (...) A terceira questão que merece destaque refere-se à ausência de expressa disposição de lei que autoriza a prática do protesto cambial de sentença transitada em julgado. (...) Uma quarta questão que deve ainda ser considerada versa acerca do fato de que a execução deve ser promovida da maneira menos gravosa ao executado. (...) Uma quinta questão que ainda merece relevo diz respeito à inviabilidade da sustação do protesto decorrente do apontamento de uma sentença transitada em julgado.” (FERNANDES, João Paulo. Reflexões acerca do protesto cambial de sentença judicial transitada em julgado. In: FERNANDES, Jean Carlos (Coord). **Títulos de Crédito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 170-178).

²⁵³ “RECURSO ESPECIAL. PROTESTO DE SENTENÇA CONDENATÓRIA, TRANSITADA EM JULGADO. POSSIBILIDADE. EXIGÊNCIA DE QUE REPRESENTA OBRIGAÇÃO PECUNIÁRIA LÍQUIDA, CERTA E EXIGÍVEL. 1. O protesto comprova o inadimplemento. Funciona, por isso, como poderoso instrumento a serviço do credor, pois alerta o devedor para cumprir sua obrigação. 2. O protesto é devido sempre que a obrigação estampada no título é líquida, certa e exigível. 3. Sentença condenatória transitada em julgado, é título representativo de dívida - tanto quanto qualquer título de crédito. 4. É possível o protesto da sentença condenatória, transitada em julgado, que represente obrigação pecuniária líquida, certa e exigível. 5. Quem não cumpre espontaneamente a decisão judicial não pode reclamar porque a respectiva sentença foi levada a protesto.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 750.805/RS. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros, Terceira Turma. Julgamento: 14/02/2008. DJe, 16/06/2009. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4398097/recurso-especial-resp-750805-rs-2005-0080845-0/inteiro-teor-12205556>>. Acesso em: 23 jun. 2020).

No mesmo sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial 291.608/RS. Relator: Ministro Ricardo Villas Boas Cueva, Terceira Turma. Julgamento: 22/10/2013. DJe, 28/10/2013. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24599963/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-291608-rs-2013-0025214-0-stj/inteiro-teor-24599964>>. Acesso: 23 jun. 2020.

transitadas em julgado ou até mesmo sentenças arbitrais²⁵⁴, por serem títulos executivos judiciais e estarem enquadradas no conceito de documentos de dívida.²⁵⁵

Maria Inês Targa, mesmo diante da inexistência de previsão legal expressa e atenta à necessidade concreta de se conferir maior efetividade às sentenças judiciais, defendeu que:

É adequado, portanto, que se inverta essa premissa e que sejam anotados nos tabelionatos de protestos os títulos judiciais não quitados para que passem a ter a mesma repercussão prática daqueles outros na vida cotidiana do cidadão, que, assim, procurará também adimpli-los. O que se busca é a mesma repercussão que alcançava o instituto no período medieval: apenas o procedimento foi atualizado. No passado a inscrição se dava no muro, hoje, nos tabelionatos de protesto com sua consequente comunicação às entidades de proteção ao crédito tais como Serasa e SPC. (...) Finalizando, determinar o protesto extrajudicial de sentenças transitadas em julgado não se: mostra um contrassenso, mas atitude que pode representar grande repercussão quanto ao pagamento mais célere dos valores executados nas varas do trabalho.²⁵⁶

Com efeito, embora na legislação processual não houvesse previsão expressa acerca da possibilidade deste protesto, o ato é legítimo na medida em que representa instrumento lícito à disposição do credor que queira dar maior publicidade ao seu crédito²⁵⁷, auxilia o Poder Judiciário na efetivação das decisões e se, há muito, é possível protestar títulos extrajudiciais, por que não admitir os títulos judiciais produzidos sobre a chancela estatal.

Atento aos benefícios da utilização do protesto judicial quanto à sua efetividade e diante da necessidade de meios legítimos que contribuam para o desafogo do Poder Judiciário,

²⁵⁴ Por ser título executivo judicial e produzir os mesmos efeitos das decisões judiciais, a sentença arbitral, antes mesmo da edição do Código de Processo Civil de 2015, já era admitida a protesto: “Não difere a sentença arbitral da sentença judicial. Por expressa disposição legal ela produz os mesmos efeitos que as proferidas por órgãos do Poder Judiciário (ex vi do art. 31 da Lei 9.307/1996). Vale dizer que, instituída a arbitragem, na forma prevista em lei, com a formação válida da relação jurídica-processual de caráter arbitral, não haveria como deixar de reconhecer à sentença arbitral os mesmos efeitos conferidos à judicial, quando aquela for condenatória e tiver transitada em julgado, uma vez cientificado o condenado na forma prevista em lei.” (BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. 1ª Vara de Registros Públicos da Capital. Procedimento de Dúvida nº 0033973-20.2012.8.26.0100. Juiz Marcelo Martins Berthe. Publicação: 26/10/2012. In: Notícias do Diário Oficial. 2012. **Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<https://www.arpensp.org.br/?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MTcxMzA=>>>. Acesso em: 23 jun. 2020).

²⁵⁵ RITONDO, Domingo Pietrangelo. **Protesto Extrajudicial**. 1. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 76.

²⁵⁶ TARGA, Maria Inês Corrêa de Cerqueira César. O protesto extrajudicial de sentença trabalhista, determinado pelo magistrado ex officio: um contrassenso? **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, n. 34, 2009, p. 67-76.

²⁵⁷ Fabio Fiorucci destaca a importância da publicidade do protesto: “Dottrina e giurisprudenza hanno inquadrato le finalità perseguite con la pubblicazione dell’elenco dei nominativi dei debitori protestati, compendiabili nella necessità di realizzare una maggiore correttezza e trasparenza delle relazioni commerciali e creditizie” (FIORICCI, Fabio. **Il protesto illegittimo: cancellazione, forme di responsabilità e tutela d’urgenza**. Milano: Guiffre, 2005, p. 52).

o Código de Processo Civil de 2015, nos artigos 517²⁵⁸ e 528, § 1º²⁵⁹, expressamente previu aludido ato como medida inibitória processual e um dos meios coercitivos de cumprimento das decisões judiciais. Bueno afirma que o novo código erigiu, textualmente, o procedimento para protesto de decisão a meio extrajudicial de cumprimento de sentença.²⁶⁰

Marcelo Abelha Rodrigues destaca as vantagens advindas da previsão legal expressa no CPC de 2015, realçando que o protesto extrajudicial da sentença provoca efeitos que transbordam a mera comprovação ou publicidade, que já se obtém com o início da fase executiva:

A grande vantagem e benefício do protesto da decisão judicial transitada em julgado não está no fato de o protesto constituir-se em meio de prova do inadimplemento da obrigação, tampouco o fato de ele dar publicidade da mora do devedor, pois esses fins são alcançados por intermédio da instauração da fase procedimental executiva, posto que todos os atos processuais são públicos e certidões desse estado do processo podem ser obtidas e inclusive registradas como forma de evitar a fraude à execução. Enfim, o maior benefício que o credor pode obter ao se protestar a decisão judicial transitada em julgado é o que ele produz na prática, na vida cotidiana, e que nenhum título judicial poderia conseguir de forma tão eficiente e lépida que é o abalo do crédito do devedor. É que a partir do protesto do título o nome do devedor passa a ser inscrito nos serviços e cadastros de proteção ao crédito como Serasa, SPC etc., o que lhe causa enorme estorvo e complicações de seu crédito pessoal. Esse fato é que se torna deveras importante e eficiente para fazer com que o devedor se sinta compelido e estimulado a adimplir a obrigação contida no título protestado.²⁶¹

Lucas Macêdo e Gabriel Azevedo também destacam os benefícios da previsão expressa na legislação processual:

²⁵⁸ CPC/2015: “Art. 517. A decisão judicial transitada em julgado poderá ser levada a protesto, nos termos da lei, depois de transcorrido o prazo para pagamento voluntário previsto no art. 523.

§ 1º Para efetivar o protesto, incumbe ao exequente apresentar certidão de teor da decisão.

§ 2º A certidão de teor da decisão deverá ser fornecida no prazo de 3 (três) dias e indicará o nome e a qualificação do exequente e do executado, o número do processo, o valor da dívida e a data de decurso do prazo para pagamento voluntário.

§ 3º O executado que tiver proposto ação rescisória para impugnar a decisão exequenda pode requerer, a suas expensas e sob sua responsabilidade, a anotação da propositura da ação à margem do título protestado.

§ 4º A requerimento do executado, o protesto será cancelado por determinação do juiz, mediante ofício a ser expedido ao cartório, no prazo de 3 (três) dias, contado da data de protocolo do requerimento, desde que comprovada a satisfação integral da obrigação.”

²⁵⁹ “Art. 528. No cumprimento de sentença que condene ao pagamento de prestação alimentícia ou de decisão interlocutória que fixe alimentos, o juiz, a requerimento do exequente, mandará intimar o executado pessoalmente para, em 3 (três) dias, pagar o débito, provar que o fez ou justificar a impossibilidade de efetuá-lo.

§ 1º Caso o executado, no prazo referido no caput, não efetue o pagamento, não prove que o efetuou ou não apresente justificativa da impossibilidade de efetuá-lo, o juiz mandará protestar o pronunciamento judicial, aplicando-se, no que couber, o disposto no art. 517.”

²⁶⁰ BUENO, Rafael Gouveia; BUENO, Sérgio Luiz José. **Protesto de sentença e outras decisões judiciais**. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2020, p. 55.

²⁶¹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Manual da Execução. In: BURÉGIO, Fátima. Vamos aprender a protestar uma decisão judicial em cartório? Artigo. 2019. **ANOREG/BR**. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/2019/06/18/artigo-vamos-aprender-a-protestar-uma-decisao-judicial-em-cartorio-por-fatima-buregio/>>. Acesso em 03 jul. 2020.

O protesto de decisão judicial, embora não seja uma novidade no plano normativo, ganha mais força ao ser expressamente acolhido na nova legislação processual, com tratativa mais adequada e detalhada. Não há dúvidas que o protesto, inserido no contexto de um mercado fortemente pautado no crédito, é uma medida relevante para conseguir o efetivo adimplemento das obrigações e, por isso, sua regulação no CPC/2015 é elogiável.²⁶²

Importante observar que é admitido o protesto de qualquer decisão judicial, sejam sentenças, decisões interlocutórias ou acórdãos, desde que tenham transitado em julgado. Não há nenhuma restrição quanto à exigência de ocorrer coisa julgada material ou formal.²⁶³

No tocante às sentenças trabalhistas, a fim de conferir maior efetividade aos julgados e direitos, principalmente do empregado, a CLT previu em seu art. 883-A²⁶⁴, com redação dada pela Lei nº 13.467/2017, a possibilidade expressa de apresentação a protesto destas sentenças, após escoados quarenta e cinco dias da citação do executado, na ausência de caução do juízo. É possível, inclusive, a apresentação de ofício pelo juiz caso as partes não sejam assistidas por advogado²⁶⁵.

Nessa esteira, no processo civil, devidamente intimado da decisão condenatória transitada em julgado²⁶⁶, no bojo do procedimento de cumprimento de sentença, o condenado já está sujeito ao cumprimento espontâneo. Caso não o faça, a apresentação a protesto é

²⁶² MACÊDO, Lucas Buril; AZEVEDO, Gustavo Henrique Trajano. Protesto de decisão judicial. **Revista de Processo**. Editora RT, vol. 244/2015, p. 323 – 344, jun. 2015.

²⁶³ André Gomes Netto e André Villaverde de Araújo defendem que não só sentença, mas também decisões interlocutórias imutáveis também podem ser objeto de protesto. (ARAÚJO, André Villaverde de; NETTO André Gomes Netto. Protesto de Decisão Judicial e Negativação Direta no Novo Código de Processo Civil, p. 1-14. In: GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da; OLIVEIRA, Carla Fernandes de (org.). **Direito Imobiliário, Notarial e Registral: Perspectivas Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 7).

²⁶⁴ CLT: “Art. 883-A. A decisão judicial transitada em julgado somente poderá ser levada a protesto, gerar inscrição do nome do executado em órgãos de proteção ao crédito ou no Banco Nacional de Devedores Trabalhistas (BNDT), nos termos da lei, depois de transcorrido o prazo de quarenta e cinco dias a contar da citação do executado, se não houver garantia do juízo.”

²⁶⁵ CLT: “Art. 878. A execução será promovida pelas partes, permitida a execução de ofício pelo juiz ou pelo Presidente do Tribunal apenas nos casos em que as partes não estiverem representadas por advogado.”

²⁶⁶ BUENO destaca a possibilidade de protesto de decisões sujeitas a cumprimento provisório: “O citado artigo – 517 do CPC – exige o trânsito em julgado, mas admite o protesto de decisão em sentido amplo e não apenas da sentença. Além disso, está inserido nas disposições gerais que regem o cumprimento de sentença, podendo ser aplicado, assim, tanto ao cumprimento definitivo quanto ao provisório e essa localização no corpo da lei é coerente com a referência a decisão, pois algumas delas efetivam-se mesmo por meio de cumprimento provisório. (...) Ora, se o cumprimento provisório admite penhora, que é medida mais gravosa e menos efetiva, há de admitir a apresentação a protesto, medida menos gravosa e mais efetiva. Essa é a razão pela qual o legislador incluiu a permissão para protesto no regramento geral do cumprimento de sentença. Além disso, como vimos, a interpretação sistemática possibilita, em tese, o protesto de decisão a ser satisfeita por meio de cumprimento provisório, desde que tenha transitado em julgado. (...) A apresentação a protesto, como visto acima, pode ter por objeto, em tese, qualquer decisão judicial transitada em julgado, independente de haver sido prolatada sentença, ou de estar pendente de recurso (salvo se for apresentada a própria sentença), ainda que a efetivação da decisão objeto de apresentação se dê por meio de cumprimento provisório.” (BUENO, Rafael Gouveia; BUENO, Sérgio Luiz José. **Protesto de sentença e outras decisões judiciais**. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2020, p. 44-46).

possível. Importante asseverar que apenas as decisões que condenem ao cumprimento de obrigação pecuniária podem ser apontadas²⁶⁷.

Note-se que, no tocante às decisões condenatórias ao pagamento de alimentos, diante da sua essencialidade ao ser humano, aliada à eficácia do protesto, o legislador, além de admitir o protesto excepcional de decisão interlocutória, ainda parece estabelecer uma ordem legal²⁶⁸ – e não faculdade – para que o juiz, diante do inadimplemento do devedor, ordene o protesto do provimento judicial.

Importante observar que pelo fato de os alimentos serem expressão do princípio constitucional fundamental da dignidade da pessoa humana, o legislador não exigiu o trânsito em julgado para que a decisão ou sentença seja admitida a protesto²⁶⁹. A exigibilidade do pronunciamento judicial se dá com o decurso do prazo para pagamento ou apresentação de justificativa para o não pagamento, ou ainda, com a rejeição desta. Daniel Assumpção adverte que, sob sua ótica, a justificativa para o não pagamento, embora possa afastar a prisão civil, não afasta a higidez o crédito, razão pela qual mesmo assim poderia ser objeto de protesto.²⁷⁰

²⁶⁷ Como explica Lucas Macêdo e Gabriel Azevedo: “Ao conectarmos o protesto de sentença com o direito cambiário, partindo de uma interpretação histórica do instituto, conclui-se que não é possível o protesto de documentos de dívida cujo conteúdo seja distinto de pagar pecúnia. Como já explicado linhas atrás, a formação histórica do protesto coincide com a das obrigações cambiárias e dos títulos de crédito (em especial a letra de câmbio), que tratam – por excelência – da circulação do crédito pecuniário. Assim, a gênese do protesto, e toda normatização daí decorrente, o tornou apto a certificar publicamente a inadimplência de obrigações pecuniárias. Atualmente, apesar de outros documentos de dívida, que não título cambiários, serem protestáveis, ainda se limitam aos de obrigação de pagar quantia.” (MACÊDO, Lucas Buri; AZEVEDO, Gustavo Henrique Trajano. Protesto de decisão judicial. **Revista de Processo**. Editora RT, vol. 244/2015, p. 323 – 344, jun. 2015).

²⁶⁸ No sentido de que o magistrado tem o dever de determinar o protesto, diante do inadimplemento, manifesta-se Jones Figueirêdo Alves: “Para esse novo implemento judiciário, em busca da efetividade do julgado, assinala-se que a providência de protesto do pronunciamento judicial independe de requerimento prévio do credor, ou seja, será por ato de ofício; cabendo ao juiz, em tempo imediato ao não reconhecimento de justa causa ao inadimplemento alimentar, determinar o protesto de sua decisão sobre a mora do devedor de alimentos. Por evidente, a providência apresenta-se cogente, não dispondo o magistrado de poder discricionário de não mandar protestar o título obrigacional, para além de a mesma se apresentar cumulativa, isto é, em conjunto com o decreto judicial da prisão civil (artigo 528, c/c o seu parágrafo 3º, CPC).” (ALVES, Jones Figueirêdo. Processo familiar: Pensão alimentícia conta com maior proteção no novo CPC. Artigo. 2016. **Revista Conjur**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-abr-17/processo-familiar-pensao-alimenticia-counta-maior-protecao-cpc>>. Acesso em 03 jul. 2020).

²⁶⁹ Daniel Assumpção destaca: “A execução de alimentos é uma execução de pagar quantia certa, que em razão da especial natureza do direito tutelado é tratada como execução especial. A especialidade da execução de alimento dá-se principalmente em razão da previsão de atos materiais específicos a essa espécie de execução, sempre com o objetivo de facilitar a obtenção da satisfação pelo exequente. (...) O protesto da sentença tem como função pressionar psicologicamente o executado a cumprir a obrigação, se prestando a exercer a mesma espécie de pressão por meio de ameaça na piora do devedor no cumprimento de sentença de alimentos. (...) por outro lado, ao prever que o protesto é cabível tanto de sentença como de decisão interlocutória, sem qualquer previsão expressa no sentido de que tais decisões tenham transitado em julgado, o artigo 528, §1º, do CPC permite que em cumprimento de sentença de alimentos, mesmo provisória, se admita o protesto do pronunciamento judicial que reconheceu, ainda que provisoriamente, o direito de alimentos”. (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Novo Código de Processo Civil comentado**. Salvador: Editora JusPodivm, 2017, p. 954-958).

²⁷⁰ Ibid., p. 954.

Ademais, diante das sérias consequências advindas do decreto de prisão, o protesto da decisão que determina o pagamento de alimentos deveria anteceder a medida drástica. A propósito, o abalo de crédito decorrente do protesto, por si só, é capaz de estimular grande parte dos devedores de alimentos a adimplirem suas obrigações, tornando desnecessário o decreto prisional, preservando assim os direitos fundamentais do devedor e, ao mesmo tempo, o crédito alimentar.²⁷¹

Acrescente-se que decisão interlocutória que fixe alimentos provisórios²⁷² pode ser apresentada a protesto assim como a sentença definitiva. No caso de alimentos, não é necessário aguardar todo o trâmite processual para que o credor tenha um título hígido para fins de protesto.

Certo é que o CPC de 2015, diante dos benefícios da utilização do protesto extrajudicial, previu referido ato como importante meio para efetivar as decisões judiciais, capaz de evitar tanto o início da fase de cumprimento de sentença, como acarretar a própria extinção dessa fase, contribuindo sobremaneira para o processo de desjudicialização.

Ademais, deve-se realçar os benefícios do procedimento de protesto face à negativação direta que, em tese, também é possível no procedimento de cumprimento de sentença. Alexandre Chini destaca as vantagens para o credor, devedor e Poder Judiciário ao se promover o protesto das decisões:

O protesto das decisões judiciais disciplinado no art. 517 do CPC deve ser priorizado antes da inclusão direta do nome do executado em cadastros de inadimplentes previsto no §3º, do art. 782 do mesmo diploma legal, por ser mais benéfico para o devedor. Nesse sentido, o protesto extrajudicial, sob a fiscalização do Poder Judiciário, é, assim, uma alternativa legal e segura com o consequente resguardo dos direitos dos devedores, face ao enfrentamento forense diuturno do problema da inclusão do nome de consumidores inadimplentes nos bancos de dados dos serviços de proteção ao crédito e congêneres, por vezes, sem a devida comunicação pessoal prévia e com aviso

²⁷¹ Nesse sentido: “Protesto como medida prefacial. Em leitura do ditame do artigo 528, parágrafo 1º, do CPC/2015, observe-se que o primeiro ato de coercibilidade ao devedor inadimplente é o de o pronunciamento judicial de sua mora injustificada ser levado, de imediato, a protesto. Medida ordenada pelo juiz, de ofício. Essa determinação antecede, na sequência legal do art. 258, CPC/15, o próprio decreto de prisão civil, que vem referido somente em parágrafo 3º ao mesmo dispositivo. Induvidoso que, a todo rigor, as medidas embora cumulativas não precisarão, em princípio, serem concorrentes em tempo único, ou seja, serem tomadas a um só tempo. Nada impede por pragmática processual e busca mais eficaz de concretude decisória, que a ordem de protesto seja levada a efeito sob primeira providência, sequenciando-se, em tempo próprio e adequado, o decreto de prisão civil, caso o devedor não pague em cartório a dívida alimentar existente.” (ALVES, Jones Figueirêdo. Processo familiar: Pensão alimentícia conta com maior proteção no novo CPC. Artigo. 2016. **Revista Conjur**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-abr-17/processo-familiar-pensao-alimenticia-counta-maior-protecao-cpc>>. Acesso em 03 jul. 2020).

²⁷² Nelson Nery e Rosa Nery asseveram que, com a entrada em vigor do novo CPC, não há mais interesse prático em diferenciar alimentos provisórios, fixados liminarmente na ação de alimentos, e provisionais, fixados como medida cautelar em outra ação, tal como como investigação de paternidade e divórcio. Tratando-se de alimentos, o protesto de decisão interlocutória sempre será possível: “decisão interlocutória que fixa alimentos também pode ser efetivada por meio do procedimento descrito neste capítulo. Nesse caso, se encaixam os alimentos provisórios e provisionais”. (NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Editora RT, 2015, p. 1315).

de recebimento. Ressalte-se que nessas circunstâncias, o protesto concede segurança jurídica ao sistema, pois a sua intimação sempre será, em regra, pessoal, e reduz, consequentemente, o nível de discussões judiciais a respeito de se a efetiva ciência do devedor foi ou não configurada.²⁷³

Sedimentada a possibilidade legal de protesto das decisões judiciais, a presente pesquisa, sempre com vistas à desjudicialização dos processos executivos, propõe como condição para o início da fase de cumprimento do título executivo judicial o prévio protesto extrajudicial. Ora, embora na fase de cumprimento de sentença o juiz disponha de variados meios para atingir o patrimônio do devedor, certo é que o prévio apontamento do título a protesto pode ser valioso instrumento para que o executado, de pronto, cumpra a obrigação a que fora condenado. É inegável que a possibilidade de protesto e a negativação representam legítima pressão psicológica ao executado, que poderá ter sua situação piorada com o protesto, razão pela qual certamente buscará satisfazer o credor. Neste caso, como sói acontecer, desnecessário será qualquer movimento da máquina jurisdicional para a satisfação do provimento judicial.

Repise-se que apenas é objeto da presente pesquisa as decisões que condenem ao pagamento de quantia certa e exigível. Assim, pode ser necessário que, antes da apresentação a protesto, a sentença seja liquidada e que sua exigibilidade se dê em momento posterior. Assim, em sua qualificação notarial, deverá o tabelião verificar o efetivo vencimento e liquidez da dívida no corpo do documento apresentado. Caberá ao tabelião proceder à qualificação de tais requisitos e, se for o caso, indicar os óbices ao seu protesto.

Com efeito, intimado do trânsito em julgado da decisão, o condenado já está sujeito ao cumprimento espontâneo do julgado condenatório²⁷⁴. A partir desse momento, o credor estará autorizado a apresentar o título judicial a protesto, que será condição para o início da fase de cumprimento de sentença²⁷⁵. O protesto que, hoje, é admitido após o início dessa fase e do

²⁷³ CHINI, Alexandre. O protesto de sentença e a desjudicialização da execução. In: DEBS, Martha El; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes (coord.). **O novo protesto de títulos e documentos de dívida**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 390.

²⁷⁴ “PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. PRESCRIÇÃO. O termo inicial da execução da sentença é o do respectivo trânsito em julgado, nada importando que – recebido o recurso no só efeito devolutivo – já fosse possível a execução provisória. Agravo regimental não provido.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo 617.869/SP. Relator: Ministro Ari Pargendler, Terceira Turma. Julgamento: 29/11/2005. DJ, 01/02/2006. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7178638/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-agrg-no-ag-617869-sp-2004-0098715-0/inteiro-teor-12916596>>. Acesso em: 23 jul. 2020).

²⁷⁵ Reconhece-se que, ainda hoje, existe polêmica sobre a data de vencimento que o tabelião deve considerar para fins de apontamento da decisão, se a data do trânsito em julgado ou a data de escoamento do prazo para cumprimento da sentença. Se é certo que desde o trânsito em julgado a decisão já é exigível, é esta data que deve ser considerada para fins de vencimento da dívida. Desde esse momento, o credor já poderia requerer o cumprimento da sentença. Nesse mesmo sentido, manifesta-se Rafael Bueno e Sérgio Bueno: “dessa forma, a data do trânsito em julgado é requisito formal essencial para a apresentação a protesto da sentença, devendo estar

escoamento do prazo para pagamento voluntário, será antecipado e preventivo, com vistas a evitar todo o movimento da máquina judiciária.

No tocante às decisões ilíquidas, apenas após o procedimento de liquidação é que se pode falar em exigibilidade da condenação, logo, o vencimento e exigibilidade do débito coincidirão com o trânsito em julgado da decisão que julga a liquidação.

Neste caso, o credor ou apresentante apontará, no tabelionato de protesto, certidão de teor da decisão, que indique o nome e a qualificação do exequente e do executado, o número do processo, o valor da dívida e a data do trânsito em julgado, podendo ser encaminhada por meio físico ou eletrônico. Caso não haja a satisfação do débito no tríduo legal, o tabelião lavrará o protesto e entregará ao credor instrumento de protesto para que, se necessário, dê início à fase de cumprimento da sentença.

Destarte, o protesto efetivará tanto sua finalidade de recuperação de crédito, quanto comprobatória de que, antes de movimentar a máquina judiciária para cumprimento do título executivo judicial, o exequente tentou, extrajudicialmente, receber seu crédito líquido e certo. Como visto, o credor não terá qualquer custo com o apontamento e procedimento em cartório. As eventuais despesas estarão a cargo do devedor, que apenas as pagará em caso de efetiva liquidação do débito ou cancelamento do protesto.

E mais, é possível que, independentemente de iniciar a fase de cumprimento de sentença, o credor já reste satisfeito com a publicidade gerada pelo protesto da decisão, pois o fato de estar “protestado” pode estimular o devedor a quitar seu débito, independentemente da existência de procedimento de cumprimento de sentença. Em tal hipótese, restariam resguardados os direitos do credor e evitaria a movimentação do Poder Judiciário, que, independentemente disso, poderia ser movimentado a qualquer momento, enquanto não prescrita a pretensão para o início do procedimento de cumprimento de sentença.

Nessa esteira, Alexandre Chini destaca as vantagens da efetivação do protesto antes da instauração da fase de cumprimento de sentença:

Os benefícios a serem atingidos com a utilização do protesto como instrumento automático e imediatamente anterior à prática de atos judiciais executivos são evidentes. De um lado, evita-se a instauração da fase de cumprimento de sentença (antigo ‘processo’ de execução) que, além de ocupar e movimentar a máquina do Judiciário com a prática de inúmeros atos de expediente, ordinatórios e decisórios, tem por característica histórica e marcante a sua absoluta ineficiência e a consequente frustração do direito do credor reconhecido no provimento jurisdicional. Em outras palavras, no caso de execução frustrada ou infrutífera (bastante comum), não são

indicada na certidão que a materializa e essa data é o marco de exigibilidade (vencimento) a ser lançado nos assentos do Serviço de Protesto.” (BUENO, Rafael Gouveia; BUENO, Sérgio Luiz José. **Protesto de sentença e outras decisões judiciais**. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2020, p. 66-67).

apenas os atos praticados na fase de cumprimento de sentença que se revelam inúteis, mas também todos aqueles anteriores, praticados na fase cognitiva onde se buscou o reconhecimento do direito do autor.²⁷⁶

Dessa forma, efetivados estão os princípios do acesso à justiça, efetividade e duração do processo, pois o exequente do provimento judicial contará com um instrumento célere, efetivo e isento de custos para ver seu direito satisfeito. Não é outro o sentido da Exposição de Motivos do Código de Processo Civil de 2015:

Um sistema processual civil que não proporcione à sociedade o reconhecimento e a realização dos direitos, ameaçados ou violados, que têm cada um dos jurisdicionados, não se harmoniza com as garantias constitucionais de um Estado Democrático de Direito. Sendo ineficiente o sistema processual, todo o ordenamento jurídico passa a carecer de real efetividade. De fato, as normas de direito material se transformam em pura ilusão, sem a garantia da correlata realização, no mundo empírico, por meio do processo. (...) O novo Código de Processo Civil tem o potencial de gerar um processo mais célere, mais justo, porque mais rente às necessidades sociais e muito menos complexos.²⁷⁷

A proposta ora engendrada visa facilitar o recebimento do crédito judicialmente reconhecido de forma célere e, ao mesmo tempo, evitar os atos constritivos e despesas aos quais o devedor está sujeito no moroso procedimento de cumprimento de sentença. Os gastos do devedor com o pagamento das despesas de protesto tendem a ser bem menor que os possíveis custos que lhe caberá arcar com a fase de cumprimento de sentença. Dessa forma, é possível ainda contribuir sobremaneira com o processo de desjudicialização da execução judicial, economizando tempo e esforços do Poder Judiciário.

3.11 O protesto de certidões de dívida ativa e seus resultados

O recebimento do crédito público é essencial para a consecução das funções públicas e, consequentemente, para a satisfação do interesse público. Um dos maiores problemas enfrentados pelo erário da União, Estados e Municípios é a inadimplência dos contribuintes que, muitas vezes, optam por saldar seus débitos particulares, muitas vezes sujeitos a consectários e juros mais altos, em detrimento da satisfação das obrigações tributárias.

A utilização de meios eficazes para a cobrança e recebimento do crédito público é dever dos gestores públicos, que devem buscar a forma mais econômica, eficiente e célere para que as receitas ingressem nos cofres públicos e o Estado seja capaz de cumprir suas funções

²⁷⁶ CHINI, Alexandre. O protesto de sentença e a desjudicialização da execução. In: DEBS; FERRO JÚNIOR, 2020, p. 394.

²⁷⁷ Exposição de Motivos do Código de Processo Civil de 2015.

essenciais, em observância aos princípios constitucionais da igualdade e dignidade da pessoa humana.²⁷⁸

As execuções fiscais, historicamente, são consideradas o principal gargalo e fator de morosidade do Poder Judiciário. O processo judicial perpassa por etapas e providências repetitivas e desgastantes, como as providências de localização do devedor ou patrimônio suficiente para satisfazer o crédito tributário, muitas vezes sem sucesso.

Segundo dados publicados pelo Conselho Nacional de Justiça em 2019, as execuções fiscais representam, aproximadamente, 39% do total de casos pendentes e 73% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 90%. Vale dizer, de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2018, apenas 10 foram resolvidos e baixados. Não fossem essas execuções, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia em 8,5 pontos percentuais, passando de 71,2% para 62,7% no ano de 2018.²⁷⁹

De acordo com o supracitado estudo, o maior impacto das execuções fiscais está na Justiça Estadual, na qual tramitam 85% dos processos. A Justiça Federal responde por 15%; a Justiça do Trabalho por 0,28%, e a Justiça Eleitoral, por apenas 0,01%. De igual maneira, o reflexo desses processos nos acervos é mais significativo na Justiça Federal e Estadual. Na Justiça Federal, os processos de execução fiscal correspondem a 45% do seu acervo total (conhecimento e execução); na Justiça Estadual, a 42%; na Justiça do Trabalho, a 2%; e na Justiça Eleitoral, a 2%. De acordo com a análise, esses percentuais têm se mantido estáveis ao longo da série histórica observada desde 2009. Esses dados confirmam que os entes públicos são os principais litigantes e usuários da justiça brasileira.

A propósito, a maior taxa de congestionamento de execução fiscal está na Justiça Federal (93%), seguida da Justiça Estadual (89%) e da Justiça do Trabalho (85%). A menor é

²⁷⁸ Sérgio Luiz Bueno pontifica a importância de utilização de mecanismo eficiente como o protesto para cobrança de dívidas públicas e a consequente efetivação dos princípios constitucionais: “O princípio da igualdade, se devidamente compreendido, veda a discriminação injusta que, seja por meio de lei, seja por atuação do intérprete, pretenda excluir a certidão da dívida ativa do rol dos documentos protestáveis, pois não haveria, como vimos extensamente, correlação lógica abstrata estabelecida entre fatos de *discriminem* (ser ou não ser a obrigação de natureza tributária) e a desigualação decorrente do tratamento jurídico diversificado (o impedimento do protesto). *A contrario sensu*, se razão houvesse para discriminar, em face dos fins sociais da arrecadação de tributos, haveria de ser para ampliar os meios de cobrança e não para restringi-los. Uma das mais importantes funções do Estado é prover a dignidade da pessoa humana, prestando recursos de saúde, moradia, segurança e educação entre outros. Essa prestação é custeada pela arrecadação tributária, razão pela qual há de ser cumprido nesse desiderato o princípio da eficiência, que impõe e permite a utilização de meios eficazes e menos onerosos ao Estado. O protesto da Certidão da dívida ativa – está demonstrado – cumpre perfeitamente essa finalidade.” (BUENO, Sérgio Luiz José Bueno. O protesto da certidão da dívida ativa à luz dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana – um chamado ao administrador público. In: DEBS; FERRO JÚNIOR, 2020, p. 130).

²⁷⁹ Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2019/Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: CNJ, 2019, p. 131-132. Disponível em: <<https://migalhas.com.br/arquivos/2019/8/art20190829-11.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2020.

a da Justiça Eleitoral (83%). Assim como verificado no total de casos pendentes, pela primeira vez na série histórica, mesmo que sutil, houve redução dos processos pendentes de execução fiscal (-0,4%).

O estudo apontou ainda recente redução no acervo de execução fiscal, o que pode ser atribuído à maior utilização do protesto extrajudicial pelos entes públicos. Com efeito, os casos novos também reduziram no último ano para 132 (-7,7%). A redução do acervo, aliada ao aumento do número de processos baixados (25,8%), fez com que a taxa de congestionamento reduzisse em 2 pontos percentuais em 2018.

Não bastasse o peso que as execuções fiscais representam para a taxa de congestionamento, a análise do CNJ ainda apontou que o tempo de giro do acervo desses processos é de 8 anos e 8 meses, vale dizer, mesmo se o Poder Judiciário não recebesse novas execuções fiscais, ainda seria necessário todo esse tempo para liquidar o acervo existente.

De fato, a etapa processual de citação e penhora são as mais morosas e problemáticas da ação de execução fiscal, que acabam contribuindo para a ocorrência da prescrição intercorrente:

Quem conhece a realidade da execução fiscal sabe que a paralisação dos processos executivos se deve, ou à falta de citação do devedor, que se encontra em lugar incerto e não sabido, ou à ausência de indicação, pela exequente, dos bens penhoráveis, causando aquilo que a PGFN chama de ‘taxa de congestionamento da ordem de 80% das execuções’. O pior é que a maioria dessas execuções paralisadas é alcançada pela prescrição intercorrente, mas os respectivos autos continuam ocupando, inútil e desnecessariamente, as prateleiras das varas que processam a execução fiscal, por não terem quem tome a iniciativa de requerer a sua extinção e arquivamento pela prescrição intercorrente.²⁸⁰

Diante dessa situação caótica, que há muito assola a justiça brasileira, e tendo em vista a natureza de título executivo das certidões de dívida ativa, os entes públicos começaram a encaminhar tais documentos aos tabelionatos de protesto de todo o país, mormente após a previsão do protesto de “outros documentos de dívida”, introduzida pela Lei nº 9.492/97.

Em um primeiro momento, o Superior Tribunal de Justiça, em vários julgados²⁸¹, posicionou-se pela ilegitimidade do protesto dessas certidões, sob o argumento de ausência de

²⁸⁰ GOMES, Marco Lívio. Perspectivas para a execução fiscal no Brasil: execução fiscal x execução fiscal administrativa – qual o melhor caminho?. **Revista Cej**. Brasília, Ano XIII, n. 45, p. 86-101, jun. 2009, p. 89-90.

²⁸¹ Superior Tribunal de Justiça:

- AgRg no Ag 1316190/PR, Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 25/05/2011;
- AgRg no REsp 1120673/PR, Relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 21/02/2011;
- AgRg no Ag 1172684/PR, Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 03/09/2010.

interesse por parte do poder público, que poderia se valer da execução fiscal, regida pela Lei nº 6.830/90.

Todavia, não há qualquer incompatibilidade entre a execução fiscal e o protesto²⁸² e, ademais, não é possível ignorar a realidade de sobrecarga do Poder Judiciário. Não bastasse, o tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal, ordinariamente regido pela Lei Federal nº 6.830/80, é demasiado longo, o que evidencia a necessidade de novos mecanismos para esse tipo de cobrança, que, como se percebe, é um dos maiores gargalos responsáveis pelo congestionamento do Poder Judiciário.

Destarte, na esteira do processo de desjudicialização e a fim de afastar as divergências existente, no ano de 2012, a Lei Federal nº 12.767 acrescentou o § 1º ao art. 1º da Lei nº 9.492/97 e incluiu expressamente, dentre os títulos protestáveis, as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

Importante observar que, mesmo antes do acréscimo legal citado, já era possível incluir as certidões de dívida ativa no rol de títulos ou outros documentos de dívida, pois estes não se limitam a títulos de crédito e devem ser interpretados de modo amplo. Não obstante, o Superior Tribunal de Justiça superou sua antiga jurisprudência e admitiu como legítimo o protesto das certidões de dívida ativa.²⁸³

²⁸² Nesse sentido, esclarece José Luiz Germano: “O argumento de que a execução exclui o protesto não tem procedência porque o protesto não tem como característica essencial a sua obrigatoriedade. De fato, o protesto tanto pode ser obrigatório quanto facultativo. Ele é necessário para provar mora e assim preservar o direito do credor executar os coobrigados indiretos do título, como endossantes e seus avalistas. O protesto é também necessário para caracterizar a impontualidade que permite ser feito o pedido de falência, assim como também é preciso o protesto para permitir a execução de duplicata sem aceite, desde que acompanhada de comprovante de recebimento das mercadorias ou serviços e que o adquirente não tenha recusado formalmente o aceite. Porém, na grande maioria dos casos, o protesto extrajudicial é uma opção para o credor da dívida que não tenha sido paga no vencimento. O exemplo mais claro disso é o cheque, que não tem necessidade de ser protestado, bastando que tenha sido apresentado ao banco. (...) A lei de Execução Fiscal não prevê o protesto, mas isto não o torna incabível. Essa lei trata do procedimento judicial de execução. Já a Lei do Protesto trata do protesto extrajudicial de títulos e documentos de dívidas. São temas diferentes, fenômenos diversos, que têm lugar em campos distintos, mas que não se excluem e nem se repelem. Não há qualquer antinomia nisso.” (GERMANO, José Luiz. *O protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa*. In: SOUZA NETO, João Baptista de Mello (org.). **Protesto de Letras e Títulos: teoria e prática**. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 233-253).

²⁸³ “PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PROTESTO DE CDA. LEI 9.492/1997. INTERPRETAÇÃO CONTEXTUAL COM A DINÂMICA MODERNA DAS RELAÇÕES SOCIAIS E O “II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO”. SUPERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ. 1. Trata-se de Recurso Especial que discute, à luz do art. 1º da Lei 9.492/1997, a possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial (art. 586, VIII, do CPC) que aparelha a Execução Fiscal, regida pela Lei 6.830/1980. 2. Merece destaque a publicação da Lei 12.767/2012, que promoveu a inclusão do parágrafo único no art. 1º da Lei 9.492/1997, para expressamente consignar que estão incluídas “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”. 3. Não bastasse isso, mostra-se imperiosa a superação da orientação jurisprudencial do STJ a respeito da questão. 4. No regime instituído pelo art. 1º da Lei 9.492/1997, o protesto, instituto bifronte que representa, de um lado, instrumento para constituir o devedor em mora e provar a inadimplência, e, de outro, modalidade alternativa para cobrança de dívida, foi

Note-se que a postergação dos emolumentos, que hoje vigora para os apresentantes particulares, sempre foi prerrogativa dos entes públicos, que não têm qualquer custo com o procedimento de protesto. Pelo contrário, em caso de liquidação ou cancelamento do protesto, haverá o recolhimento de taxas de fiscalização para os tribunais de justiça e imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISSQN – para os respectivos Municípios.

Após a inclusão promovida pela nº Lei 12.867/12, o Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5135/DF, proposta pela Confederação Nacional da Indústria, sedimentou a constitucionalidade tanto formal como material do protesto de certidão de dívida ativa, enaltecendo a legalidade e economicidade advinda dessa forma de cobrança.

No bojo do aludido julgamento, o STF fixou a tese de que: “*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.*”²⁸⁴

Com efeito, a Suprema Corte afastou a inconstitucionalidade formal sob o argumento de que, embora a previsão expressa introduzida pela Lei nº 12.767/12 tenha ocorrido por emenda em medida provisória com a qual não guarda pertinência temática, aquela antecedeu o julgamento que rechaçou tal prática no âmbito do parlamento, hoje conhecido como

ampliado, desvinculando-se dos títulos estritamente cambiariformes para abranger todos e quaisquer “títulos ou documentos de dívida”. Ao contrário do afirmado pelo Tribunal de origem, portanto, o atual regime jurídico do protesto não é vinculado exclusivamente aos títulos cambiais. 5. Nesse sentido, tanto o STJ (RESP 750805/RS) como a Justiça do Trabalho possuem precedentes que autorizam o protesto, por exemplo, de decisões judiciais condenatórias, líquidas e certas, transitadas em julgado. 6. Dada a natureza bifronte do protesto, não é dado ao Poder Judiciário substituir-se à Administração para eleger, sob o enfoque da necessidade (utilidade ou conveniência), as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública. 7. Cabe ao Judiciário, isto sim, examinar o tema controvertido sob espectro jurídico, ou seja, quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nada mais. A manifestação sobre essa relevante matéria, com base na valoração da necessidade e pertinência desse instrumento extrajudicial de cobrança de dívida, carece de legitimação, por romper com os princípios da independência dos poderes (art. 2º da CF/1988) e da imparcialidade. (...) 16. A interpretação contextualizada da Lei 9.492/1997 representa medida que corrobora a tendência moderna de intersecção dos regimes jurídicos próprios do Direito Público e Privado. A todo instante vem crescendo a publicização do Direito Privado (iniciada, exemplificativamente, com a limitação do direito de propriedade, outrora valor absoluto, ao cumprimento de sua função social) e, por outro lado, a privatização do Direito Público (por exemplo, com a incorporação – naturalmente adaptada às peculiaridades existentes – de conceitos e institutos jurídicos e extrajurídicos aplicados outrora apenas aos sujeitos de Direito Privado, como, e.g., a utilização de sistemas de gerenciamento e controle de eficiência na prestação de serviços). 17. Recurso Especial provido, com superação da jurisprudência do STJ.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.126.515/PR. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgamento: 03/12/2013, DJe, 16/12/2013. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24811648/recurso-especial-resp-1126515-pr-2009-0042064-8-stj/inteiro-teor-24811649>>. Acesso em: 07 jul. 2020).

²⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.135/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. 2016. Julgamento: 09/11/2016. DJe-022, 07/02/2018. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772497388/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5135-df-distrito-federal-9959963-752014100000/inteiro-teor-772497418>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

contrabando legislativo. Logo, restou preservada no ordenamento jurídico, em virtude do efeito “*ex nunc*” dado ao julgamento.

O Supremo Tribunal Federal também afastou a suposta inconstitucionalidade material, por vários motivos. Não foi reconhecida suposta “sanção política”, uma vez que a medida coercitiva do protesto do crédito tributário não restringe direitos fundamentais dos contribuintes devedores, já que estes podem, a qualquer momento, questionar judicialmente o protesto, seja promovendo a sustação, seja promovendo a suspensão dos efeitos ou mesmo cancelando o protesto indevido e pleiteando indenização por eventuais danos.

O fato de a execução fiscal ser o instrumento típico para a cobrança judicial da dívida ativa não é capaz de excluir mecanismos extrajudiciais, como o protesto das Certidões de Dívida Ativa – CDA, além de o protesto não impedir o devedor de acessar o Poder Judiciário para discutir a validade do crédito. De outro lado, a publicidade que é conferida ao débito tributário pelo protesto não representa embaraço à livre iniciativa e à liberdade profissional, pois não compromete diretamente a organização e a condução das atividades societárias. Ora, eventual restrição creditícia da empresa não pode ser imputada ao Fisco, mas aos próprios atores do mercado creditício.

O Supremo Tribunal Federal também afastou a tese de violação ao princípio da proporcionalidade, sob o argumento de que o protesto extrajudicial confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal, senão vejamos:

A medida é necessária, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora, custas, honorários, etc.) e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do Poder Judiciário). A medida é proporcional em sentido estrito, uma vez que os eventuais custos do protesto de CDA (limitações creditícias) são compensados largamente pelos seus benefícios, a saber: (i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo.²⁸⁵

²⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.135/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. 2016. Julgamento: 09/11/2016. DJe-022, 07/02/2018. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772497388/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5135-df-distrito-federal-9959963-7520141000000/inteiro-teor-772497418>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

De fato, no julgamento mencionado, restou ressaltado que a Administração Tributária tem o dever de cercar-se de cautelas para evitar desvios e abusos no manejo do instrumento. Primeiro, para garantir o respeito aos princípios da impessoalidade e da isonomia, é recomendável a edição de ato infralegal que estabeleça parâmetros claros, objetivos e compatíveis com a Constituição para identificar os créditos que serão protestados. Segundo, deverá promover a revisão de eventuais atos de protesto que, à luz do caso concreto, gerem situações de inconstitucionalidade, como protesto de créditos cuja invalidade tenha sido assentada em julgados de Cortes Superiores por meio das sistemáticas da repercussão geral e de recursos repetitivos, ou de ilegalidade, como créditos prescritos, decaídos, em excesso ou cobrados em duplicidade.

3.11.1 A eficiência, economia e segurança jurídica do protesto de certidão de dívida ativa no processo de desjudicialização

Não se pode olvidar que muitas Fazendas Públicas possuem cadastros de devedores, como o Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – CADIN (Lei nº 10.522/2002). Desse modo, o protesto é menos drástico, pois permite que o empresário, mesmo com a Certidão de Dívida Ativa (CDA) protestada, ganhe algum tempo sem perder a disponibilidade sobre seus bens e possa reorganizar suas finanças e quitar seus débitos, em consonância com o princípio da preservação da empresa.

Nessa esteira, o protesto é o ato formal e solene, garantidor de segurança jurídica, porquanto realizado por profissional do Direito, dotado de fé pública. Ademais, mostra-se como meio coercitivo para o pagamento de dívidas públicas, uma vez que o título protestado tem o condão de fazer emitir certidão de protesto positiva em nome do devedor, o que pode obstar suas transações comerciais e, ainda, negativação do nome nos órgãos de proteção ao crédito. Contudo, esse meio coercitivo evita o ajuizamento de ações judiciais, uma vez que a contenda pode ser resolvida extrajudicialmente, sem a necessidade de participação do Poder Judiciário.

Nesse sentido, em pesquisa realizada, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, informou que cerca de 30% dos créditos fiscais protestados são quitados em até três dias após a intimação, bem como que, até dezembro de 2013, foram protestadas 45.610 certidões de dívida ativa e recuperados R\$ 35,6 milhões para as contas da União.²⁸⁶

²⁸⁶ CRUZ, Maurizan. Economia de R\$51,42 bilhões e protesto de dívida ativa em cartório marcam atuação da PGFN. Artigo. 2014. **Portal do Registro de Imóveis**. Disponível em: <<https://portaldori.com.br/2014/page/875/>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

Os números confirmam a eficácia e os excelentes resultados obtidos pela Fazenda Nacional através da utilização do protesto extrajudicial. Ao analisar dados fornecidos pelo Instituto de Estados de Protesto de Títulos do Brasil – IEPTB, Carlos Londe aponta que, entre março de 2013 e março de 2018, no tocante aos títulos apresentados em cartórios pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, houve recuperação de 8,68% nos três dias úteis, o que representa 3,3 bilhões de reais e 16,96%, equivalente a 6,45 bilhões de reais, o que totaliza a recuperação de aproximadamente 10 bilhões de reais em cinco anos, apenas no âmbito federal.²⁸⁷

Não bastasse o valor recuperado no período mencionado, ainda merece destaque a economia decorrente da não movimentação da máquina judiciária para o recebimento de tais créditos. Londe estima que, em supracitado interregno, a União economizou, através da utilização do protesto extrajudicial, a quantia aproximada de mais de 400 milhões de reais, além de desafogar o Poder Judiciário.²⁸⁸

Assim, percebe-se que o protesto previne futuros litígios e se mostra como solução administrativa para a cobrança da dívida ou demonstração da insolvência do devedor. Além disso, é uma alternativa célere, eficaz e menos onerosa ao Poder Público na cobrança de seus créditos. Não obstante, vale reproduzir a ressalva de Rodrigues no tocante à necessidade de evitar o protesto de títulos prescritos, pois, do contrário, novas demandas serão propostas para discutir a legalidade do protesto, o que seria um contrassenso do processo de desjudicialização.²⁸⁹

De acordo com estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e Conselho Nacional de Justiça – CNJ, no ano de 2011, o custo de uma execução fiscal em trâmite perante a Justiça Federal, excluídos os custos com embargos e recursos aos tribunais superiores, é de aproximadamente R\$ 4.300,00 (quatro mil e trezentos reais), independentemente do valor do crédito.²⁹⁰ Em caso de créditos de baixo valor, economicamente o ajuizamento da execução não se mostra viável, mas a inércia do poder público em cobrá-lo pode representar estímulo à inadimplência.²⁹¹

²⁸⁷ LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. **O protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa prévio à execução fiscal**. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 171.

²⁸⁸ Ibid., p. 172.

²⁸⁹ RODRIGUES, Marcelo. **Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registros do Estado de Minas Gerais – Provimento CGJ 260/2013 – Comentado**. Belo Horizonte: SERJUS – ANOREG/MG, 2016, p. 291.

²⁹⁰ LONDE, 2018, p. 158.

²⁹¹ Carlos Londe destaca a dicotomia e a pontifica a importância do protesto para solvê-la: “realmente não é lógico que o Estado movimento o aparelho judicial (estatal) para cobrar valores que não cobrirão nem mesmo os custos do processo. Entretanto, por outro lado, também não é lógico, e muito menos justo, que o cidadão honesto pague pontualmente suas dívidas, tributárias ou não, e seja obrigado a ver outro cidadão, tão importante quanto ele, solenemente desprezar aquela mesma obrigação e, pior, não ser penalizado por isso, aliás, não ser nem cobrado

O protesto extrajudicial, por sua vez, é gratuito para o credor e as custas e emolumentos a serem pagos pelo devedor apenas na liquidação ou cancelamento do título obedecem a tabela fixada em lei estadual, com faixas de valores proporcionais ao valor do débito, com limite máximo, em prestígio aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Não se pode ignorar que muitos Municípios possuem dificuldade orçamentária e financeira e a celeridade e simplicidade do protesto em comparação com a execução fiscal representa uma excelente alternativa para aumentar e otimizar as receitas tributárias municipais²⁹². Nesse contexto, a negativação direta dos contribuintes feita por órgãos de proteção ao crédito (empresas privadas) que oferecem serviços pagos para a negativação não se mostram como a melhor alternativa.²⁹³

No julgamento paradigmático ocorrido no Supremo Tribunal Federal, ADI 5135/DF, a então Advogada-Geral da União, Grace Maria Fernandes Mendonça, alertou que as empresas da indústria reclamaram judicialmente porque o protesto extrajudicial é hoje a maneira mais eficiente de cobrança de dívidas fiscais. A AGU apresentou dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – segundo os quais, enquanto a execução fiscal, sempre judicial, demora em média oito anos e custa R\$ 7 mil (sete mil reais), o protesto resulta no pagamento da dívida em três dias, de forma gratuita para o respectivo ente público. Asseverou ainda que, caso o Supremo declarasse o protesto extrajudicial de CDA inconstitucional, cerca de 80 mil débitos hoje já em processo de pagamento iriam se tornar execuções fiscais. Segundo Grace, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional teria cerca de cinco milhões de títulos a serem

por isso, em face do alto custo da execução fiscal. É forçoso que se encontrem e utilizem outros meios de cobrança, principalmente, quando se encontra à disposição do Estado um meio legal, ágil, eficiente, gratuito e com baixíssima litigiosidade.” (Ibid., p. 175).

²⁹² Yuri Max Barbosa Souto, diretor de arrecadação, cobrança e dívida ativa da prefeitura de Belo Horizonte, destaca os benefícios do protesto para o incremento da arrecadação fiscal da capital mineira: “O fisco municipal já recuperou 650,5 milhões, cerca de 20% do valor total dos créditos protestados, evitando que uma quantidade expressiva de dívidas fosse cobrada no judiciário por meio de execuções fiscais, cujo custo unitário gira em torno de 9 mil e tem duração média de 8 anos. (...) A iniciativa fomenta a regularização de débitos, o saneamento cadastral e o adimplemento voluntário de obrigações tributária acessórias instituídas na legislação municipal.” In: IEPTB-MG. Caixa das prefeituras em movimento: das grandes às pequenas cidades, protestos extrajudiciais vêm conseguindo aumentar a receita de administrações municipais. **Revista do Protesto – IEPTB MG**. Ano 5, edição 5, 2020. Disponível em: < http://stageieptbmg.com.br/revista/Revista_IEPTB_2020.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

²⁹³ Velenice Lima destaca os prejuízos da negativação direta em comparação com o protesto: “Esses órgãos – que fazem negativação direta - não fazem a intimação correta do cidadão para que o mesmo saiba que está sendo cobrado. Geralmente, ele é surpreendido com seu nome nos cadastros de devedores ao tentar efetivar uma compra. O protesto é a forma mais segura, respeita o direito à informação (o cartório intima o devedor a pagar em três dias via Aviso de Recebimento e outros meios) e tem uma grande vantagem: interrompe a prescrição. Em Mato Grosso, por exemplo, o poder público não paga nada para enviar as Certidões de Dívida Ativa para o protesto, por meio do convênio com o IEPTB-MT, que representa todos os cartórios do estado” (LIMA, Velenice. IEPTB-MT reafirma a importância do protesto extrajudicial de CDAs. Notícias. 2016. **IEPTB MT**. Disponível em: <<https://ieptbmt.org.br/mostra.php?noticia=17>>. Acesso em: 07 jul. 2020).

protestados que, a depender da decisão do STF, desaguiariam no Judiciário “sem necessidade”²⁹⁴.

Carlos Rogério de Oliveira Londe, afinado ao escopo da presente pesquisa, aponta que os gestores públicos que reiteradamente ajuízam execuções fiscais sem antes proceder ao protesto extrajudicial da dívida, incorrem, em tese, em ato de improbidade administrativa e contrariam a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Com base nos dados de eficácia apresentados anteriormente neste trabalho, pelos quais o protesto extrajudicial representa opção mais barata (gratuita para o ente público), muito mais célere, efetiva e proporcional do que a execução fiscal pode-se afirmar, por consequência, que a conduta de gestores públicos que insistem em ajuizar execuções fiscais sem o prévio protesto extrajudicial da dívida ativa contraria o ordenamento jurídico pátrio, nominalmente os princípios da Administração Pública da Eficiência e da Moralidade, bem como fere a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fere o princípio da Eficiência e da Moralidade ao determinar a utilização de ferramenta menos adequada ao fim que se propõe, gerando mais custos para a Administração Pública como um todo e auferindo, como corolário direto de sua conduta, menor vantagem.

Fere a Lei de Improbidade Administrativa em duas frentes: a primeira, por ferir princípios da Administração, como já analisado, e a segunda, ao causar prejuízo ao Erário, modalidade que permite, inclusive, punição mesmo a título de culpa.

Por fim, fere a Lei de Responsabilidade Fiscal o gestor público que não cuida adequadamente da cobrança da dívida ativa, e independe de maior raciocínio a conclusão de que a utilização de um meio menos efeito, mais caro e mais demorado representa inegável desleixo com a arrecadação quando há um meio constitucional, legal e legítimo para tal mister e que se revela mais efetivo, mais barato para o cidadão (gratuito para o ente público!) e mais célere.²⁹⁵

Nesse contexto, por conjugar segurança jurídica, simplicidade e gratuidade para o credor, o protesto de dívida ativa, além de constitucional, representa alternativa mais viável para recuperação do crédito dos entes públicos e suas autarquias.

Na esteira do estudo que ora se propõe, merece destaque a tese elaborada por Cintia Maria Scheid, a qual propõe um procedimento extrajudicial de execução fiscal:

De maneira geral, a atividade do Poder Judiciário, na execução fiscal, é meramente administrativa, no sentido de dar andamento a uma série de atos ordinatórios. (...) Propõe-se, assim, a extrajudicialização do procedimento de execução fiscal, sem abolir o procedimento judicial, que, todavia, teria como pressuposto obrigatório a realização do Protesto Extrajudicial, na forma anteriormente indicada. Quanto à propositura de medidas pelo executado para estancar a execução extrajudicial a tendência é que seja ínfima, se considerarmos, analogicamente, os índices de sustação e suspensão de protesto (...).²⁹⁶

²⁹⁴ Ibid.

²⁹⁵ LONDE, 2018, p. 201-202.

²⁹⁶ SCHEID, Cintia Maria. **Protesto extrajudicial e função social: instrumento para a atividade satisfativa do crédito**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade Autônoma de Direito (FADISP), Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Função Social do Direito – São Paulo, 2019, p. 235-236.

Supracitada autora ainda propõe a possibilidade de o ente público requerer a averbação da certidão de protesto na matrícula de eventual imóvel do executado, quando daria início a um procedimento executivo extrajudicial perante o registro imobiliário.

No bojo dessa pesquisa, a experiência positiva e relativamente recente do protesto de certidão de dívida ativa, confirma o potencial do serviço de protesto para a desjudicialização da execução civil. A racionalidade de tempo e recurso que acompanha o protesto restou comprovada na opção dos entes públicos pelo protesto da maioria dos créditos, em detrimento do ajuizamento de inúmeras e infundáveis execuções fiscais. Embora o protesto ainda não seja pressuposto para o ajuizamento de execução fiscal, os entes públicos optam por se valer, em um primeiro momento, de tal serviço público, para só então, posteriormente, ajuizar medidas judiciais capazes de invadir o patrimônio do devedor.

4. A EXECUÇÃO JUDICIAL E AS CONDIÇÕES DA AÇÃO

No decorrer da presente pesquisa, buscou-se demonstrar as vantagens e facilidades na utilização do serviço público de protesto de títulos, cujo procedimento, hoje, é altamente informatizado, gratuito para o credor e capilarizado em todo o território nacional.

Tais qualidades visam comprovar a viabilidade em se erigir o prévio protesto como condição para o ajuizamento das ações executivas. Longe de significar qualquer entrave ao acesso à jurisdição, o prévio protesto evitará o ajuizamento de inúmeras ações judiciais, uma vez que a taxa de recuperação de crédito é alta e satisfatória, de modo que, no tríduo legal, o devedor buscará satisfazer a obrigação a que está vinculado, sem necessidade de movimentação da máquina judiciária.

Nesse contexto, imperioso o estudo das condições da ação, a fim de sedimentar a juridicidade e constitucionalidade em se edificar o protesto extrajudicial como condição da ação de execução, mais especificamente como faceta do interesse de agir.

4.1 As teorias da ação no Processo Civil Brasileiro

O estudo das condições da ação está intrinsecamente relacionado ao próprio direito de ação, cujo conceito e natureza variou ao longo dos tempos e sempre foi alvo de intensos debates jurídicos.

Com efeito, para que o Estado possa solucionar os conflitos e controvérsias surgidos na sociedade, é necessário, em regra, que o Poder Judiciário seja provocado. Tal exigência aplica-se igualmente aos processos de execução, inobstante sejam estes caracterizados apenas pela crise de inadimplemento e não de certeza.

O princípio da inércia da jurisdição, encampado no art. 2º do Código de Processo Civil²⁹⁷, impõe que o titular da pretensão resistida acione o Poder Judiciário, exercendo, desse modo, o seu direito de ação. De outro lado, uma vez acionado, caberá ao Estado a prestação jurisdicional.

A autonomia do direito de ação e sua desvinculação ao direito material foi conquistado historicamente após intensos debates doutrinários apoiados por variadas escolas processualistas.

²⁹⁷ CPC/2015: “Art. 2º. O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei.”

Em um primeiro momento, a teoria imanentista²⁹⁸ concebia o direito processual completamente vinculado ao direito material, como bem explicita Giuseppe Chiovenda:

Nas famosas definições romanas ‘A ação não se deve a nada além do que ao direito de tomar a decisão de prosseguir’ a doutrina tece proposições aparentemente diferentes, mas todas incluindo um conceito de ação que eu diria mista ou impura. Alguns o retrataram como o poder imanente do direito de reagir contra a violação, ou como o próprio direito em sua tendência para implementá-lo: alguns como um direito novo e independente, decorrente da violação da lei, e tendo como conteúdo a obrigação do oponente de pôr fim à violação.²⁹⁹ (Tradução livre)

As principais críticas à teoria imanentista residem nas ações infundadas e nas ações declaratórias. Ora, mesmo nas ações em que os pedidos do autor são julgados improcedentes, não há como negar que houve exercício do direito de ação. De igual forma, na ação declaratória negativa, o autor visa obter a declaração de inexistência de um direito material, logo não tem por fundamento um direito subjetivo, mas sim a declaração de sua existência.

A desvinculação do direito processual em relação ao direito material foi consequência da célebre polêmica entre Bernhard Windscheid e Theodor Muther³⁰⁰, bem como dos estudos de Oskar von Bülow³⁰¹, responsável por investigar e desenvolver os pressupostos de existência e desenvolvimento do processo, apartado da relação de direito material.

Após a consolidação da autonomia da ação e da relação jurídico-processual, iniciou-se o estudo de uma verdadeira ciência processual, não mais atrelada e coadjuvante do

²⁹⁸ A teoria imanentista lecionava que a ação seria o direito de requerer em juízo aquilo que nos é devida, expressado na máxima “*ius quod sibi debeat in iudicio persequendi*” (“o julgamento é devido a um direito de perseguição” (tradução livre)). Conforme ensina Carlos Cintra, Ada Grinover e Cândido Dinamarco: “Durante muitos séculos, dominados que estavam os juristas pela ideia de que ação e processo eram simples capítulos do direito substancial, não se distinguiu ação do direito subjetivo material. Assim, pela escola denominada clássica ou imanentista (ou ainda, civilista, quando se trata de ação civil), a ação seria uma qualidade de todo direito ou o próprio direito reagindo a uma violação. Tal conceito reinou incontestado, através de várias conceituações, as quais sempre resultavam em três consequências inevitáveis: não há ação sem direito; não há direito sem ação; a ação segue a natureza do direito.” (CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 268).

²⁹⁹ “Sulla celebre definizione romana ‘Nihil aliud est actio quam ius sibi debeat in iudicio persequendi’ la dottrina tesseva proposizioni apparentemente diverse, ma tutte includenti un concetto di azione che direi misto o impuro. Taluni la raffiguravano come la potestà immanente al diritto di reagire contro la violazione, o come il diritto stesso nella sua tendenza all’attuazione: taluni come un diritto nuovo e per sé stante, nascente colla violazione del diritto, e avente per contenuto l’obbligo dell’avversario di far cessar ella violazione.” (CHIOVENDA, Giuseppe. *L’azione nel sistema dei diritti. Saggi di diritto processuale civile (1894-1937)*. v. 1. Milano: Giuffrè, 1993, p. 6).

³⁰⁰ Os autores foram responsáveis por demonstrar a separação entre os planos material e processual. Constataram que a *actio* romana compõe o direito privado, representada hoje pela pretensão de direito material, a qual possui ao seu lado a pretensão de direito material. (WINDSCHEID, Bernhard; MUTHER, Theodor. **Polemica sobre la ‘actio’**. Buenos Aires: EJE, 1974).

³⁰¹ BÜLOW, Oskar Von. **La teoria de las excepciones y los presupuestos procesales**. Buenos Aires: AJEA, 1964.

direito material. Como ensina Cândido Dinamarco, o direito processual passou a atingir “maturidade” enquanto ciência, com método, objeto e estrutura sistemática próprios.³⁰²

Todavia, a autonomia absoluta entre o direito material e processual também não era desejável, razão pela qual passou-se ao terceiro momento metodológico do processo civil, preocupado com a efetividade do processo, tanto para solucionar conflitos, como para o campo de atuação do direito objetivo, atento às questões políticas, jurídicas e sociais.³⁰³

A evolução do direito processual sempre foi marcada pelas discussões acerca dos conceitos e natureza de seus institutos, destacando-se as diversas escolas que se debruçaram no estudo da “ação”.

Adolph Wach foi precursor da teoria da ação como direito concreto à tutela jurídica, independente do direito material, denominada teoria concretista do direito de ação³⁰⁴. Esta dirige-se contra o Estado, que deve conferir proteção jurídica, e, ao mesmo tempo, contra ao adversário, que estará sujeito à tutela estatal. Chiovenda também se filia à teoria concretista, mas considera a ação um direito potestativo, que coloca o adversário em estado de sujeição, sem concebê-la como direito subjetivo, pois, a seu ver, não surge para o Estado qualquer obrigação.³⁰⁵

Não obstante os avanços conquistados para a ciência processual, a teoria concretista não ficou imune a críticas, como enumera Alexandre Freitas Câmara:

³⁰² DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 18-22.

³⁰³ Thomaz Pereira assinala que “como reação à indiferença entre o direito processual e as necessidades do direito material, inicia-se um terceiro momento, marcado por um resgate da real função do direito processual civil como instrumento para a efetivação de direitos consubstanciada na preocupação central do direito processual civil atualmente estar relacionada à eficiência da justiça, traduzida na busca de mecanismos voltados à efetividade da tutela jurisdicional.” (PEREIRA, Thomaz Henrique Junqueira de Andrade. **O direito fundamental à tutela jurisdicional**. São Paulo. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. DOI: 10.11606/D.2.2008.tde-30062009-120334. Acesso em: 23 jul. 2020).

³⁰⁴ WACH, Adolph. **La pretension de declaration – um aporte a la teoria de la pretension de proteccion de derecho**. Buenos Aires, EJEA, 1962, p. 59.

³⁰⁵ Ada Grinover, Antônio Cintra e Cândido Dinamarco esclarecem que: “(...) à teoria concreta filia-se Chiovenda, que, em 1903, formula engenhosa construção da ação como direito potestativo. Ou seja, a ação configura um direito autônomo, diverso do direito material que se pretende fazer valer em juízo; mas o direito de ação não é um direito subjetivo – porque não lhe corresponde a obrigação do Estado – e muito menos de natureza pública. Dirige-se contra o adversário, correspondendo-lhe a sujeição. Mais precisamente, a ação configura o poder jurídico de dar vida à condição para a atuação da vontade da lei. Exaure-se com o seu exercício, tendente à produção de um efeito jurídico em favor de um sujeito e com ônus para outro, o qual nada deve fazer, mas também nada pode fazer a fim de evitar tal efeito. Em última análise, a teoria de Chiovenda configura a ação como um direito – um direito de poder, sem obrigação correlata – que pertence a quem tem razão contra quem não a tem. Visando à atuação da vontade concreta da lei, é condicionada por tal existência, tendo assim um caráter concreto. Não deixa, portanto, de ser o direito à obtenção de uma sentença favorável.” (CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 276).

As críticas que foram formuladas às teorias concretas foram as seguintes: em primeiro lugar, essas teorias não conseguiram explicar com que fundamento se provocava a atividade do Estado-juiz nos casos em que a sentença fosse pela improcedência do pedido do autor. (...) Nesses casos, não haveria direito de ação, mas o Estado-juiz teria sido provocado a atuar. Qual o fundamento de tal provocação da atuação do judiciário, se inexistente direito de ação na hipótese? A segunda crítica formulada às teorias concretas da ação diz respeito à chamada “ação declaratória negativa”, que aquelas teorias também não seriam capazes de explicar.³⁰⁶

Assim como a teoria imanentista, a teoria concretista foi superada, dando espaço para as teorias abstratas, que propunham a insignificância da procedência ou não dos pedidos para fins de definir a natureza jurídica de ação.

Com efeito, os abstrativistas defendem que o direito de ação não é incompatível com uma sentença desfavorável, vale dizer, o direito de ação existe, é autônomo e não está atrelado à real existência do direito material alegado. O direito de ação efetivamente exercido não seria excluído ou invalidado por eventual sentença de improcedência. Nesse contexto, o direito de ação seria autônomo e abstrato. Ao elucidar as subdivisões existentes na teoria abstrata da ação, Thomaz Pereira destaca que:

Os defensores da teoria abstrata, apesar de caracterizados por compreender o direito de ação como um direito a um pronunciamento do Estado, poderiam ainda ser subdivididos em três diferentes correntes, conforme as suas posições a respeito do instituto das ‘condições da ação’: (i) abstratistas puros, (ii) ecléticos e (iii) assertistas. Os chamados abstrativistas puros, como a própria denominação indica, sustentam a existência do direito de ação independentemente da existência do direito material afirmado em sua forma mais radical, não o sujeitando, portanto, a nenhuma espécie de requisito, configurando a ação como um direito incondicionado, exercido frente ao Estado, no sentido de que este se pronuncie.³⁰⁷

Destarte, para a teoria abstrata pura, a ação é um direito de pronunciamento estatal sobre qualquer matéria. Aproxima-se da concepção de inafastabilidade da jurisdição ou do direito constitucional de acesso à justiça³⁰⁸, na medida em que concebe o direito de ação como incondicionado. Vale dizer, para os autonomistas puros, o direito de ação é exercido quando a pretensão é apresentada ao Poder Judiciário, independentemente da resposta dada pelo órgão detentor de jurisdição.

³⁰⁶ CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. vol. 1. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 116-117.

³⁰⁷ PEREIRA, Thomaz Henrique Junqueira de Andrade. **O direito fundamental à tutela jurisdicional**. São Paulo. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. DOI: 10.11606/D.2.2008.tde-30062009-120334. Acesso em: 23 jul. 2020.

³⁰⁸ CF/88: “Art. 5º. [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; [...]”.

A inexistência de qualquer condição ou requisito para o exercício do direito de ação foi alvo de críticas, pois iguala-se o direito de ação ao direito de petição, como assinalado por Ovídio Baptista:

Diferentemente de um mero direito abstrato e indeterminado, o verdadeiro ‘direito de ação’ haveria de qualificar-se através de determinados requisitos prévios, ou condições legitimadoras de seu exercício, de tal modo que – não se identificando com o direito a uma sentença favorável, como o concebiam defensores da teoria do ‘direito concreto de ação’ – também não fosse assimilado a mero direito cívico de petição, faculdade esta que todo cidadão tem de reclamar providências perante os órgãos do Estado, tenham ou não procedência na reclamação.³⁰⁹

Com a evolução da teoria processual, abandonou-se a teoria abstrata pura, e ganhou espaço a denominada teoria eclética, desenvolvida por Enrico Tullio Liebman, radicado no Brasil para fugir do regime fascista italiano, o qual defendeu que o direito de ação, de fato, prescinde da existência concreta do direito material invocado, todavia a manifestação do juiz acerca do mérito da demanda sujeita-se a condições. Referido autor assinala que:

Em seu sentido pleno e verdadeiro, a ação não pertence a ninguém e não possui conteúdo genético. Pelo contrário, se refere a um caso concreto e precisamente identificado, e é direito de obter que o juiz se disponha a respeito, formulando a norma jurídica especial que o rege. Portanto, é condicionado por alguns requisitos.³¹⁰
(Tradução livre)

A propósito, Liebman reconhece a existência de um direito constitucional que assegura a todos os cidadãos o direito de acionar o Poder Judiciário³¹¹, porém assevera que esse direito não se confunde com a própria ação, pois esta, embora baseada no direito constitucional de acesso à justiça, em si mesma não é genérica, mas vinculada à situação jurídica material questionada e condicionada à verificação das condições da ação. Ausentes tais condições, o processo deve ser extinto sem resolução do mérito, não se configurando, pois, o exercício do

³⁰⁹ BAPTISTA, Ovídio. 2002, p. 98. apud TRAVAIN, Victor Ribeiro. Estudo acerca da ação no processo civil: teorias e condições. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Volume XIII. Periódico da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ.** Rio de Janeiro, v. 8, jul./dez. 2011, p. 887.

³¹⁰ “Nel suo significato pieno e vero l’azione non compete infatti a chiunque e non ha contenuto genérico. Al contrario, essa si riferisce ad una fattispecie determinata e esattamente individuata, ed è il diritto ad ottenere che il giudice provveda a suo riguardo, formulando la regola giuridica speciale che la governa. Essa è perciò condizionata ad alcuni requisiti.” (LIEBMAN, Enrico Tullio. **L’azione nella teoria del processo civile.** Napoli: Morano, 1962, p. 46).

³¹¹ Conforme previsto no Art. 24, 1ª parte, da Constituição Italiana: “Tutti possono presentare ricorso in tribunale per ottenere protezione possedere diritti e interessi legittimi.” (“Todos podem recorrer em juízo para a tutela dos próprios direitos e interesses legítimos.” (Tradução livre)) Nesse sentido, Liebman destaca: “Questo diritto è appunto l’azione, la quale há per garanzia costituzionale il generico potere di agire, ma per conto suo non è affatto genérica” (“Esse direito é justamente a ação, que tem o poder genérico de atuar como garantia constitucional, mas por si só não é genérico.” (Tradução livre)). (LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manuale di diritto processuale civile – principi.** 6. ed. Milano: Giuffrè, 2002, p. 138-139).

direito de ação. Vale dizer, se foi alcançado o mérito é porque houve o preenchimento das condições da ação, bastando averiguar se o pedido é ou não procedente.

A fim de responder aos questionamentos enfrentados por sua teoria, Liebman esclareceu que, na hipótese de julgamento sem mérito, por ausência das condições da ação, o cidadão haverá exercido apenas direito constitucional de petição, este sim, incondicionado.

No tocante aos questionamentos sobre a aplicação da teoria eclética na ação de execução, em que não se tem propriamente sentença de mérito, Liebman destacou que o preenchimento das condições é necessário para uma resposta de mérito do Poder Judiciário, que indubitavelmente existe no processo de execução. Nesse ponto, destaca Victor Ribeiro Travain:

O segundo aspecto que obrigou Liebman a se debruçar e apresentar uma solução foi o processo de execução. Sabe-se que tal feito não se encerra com sentença. Desta feita, não havendo sentença de mérito, não haveria no processo de execução o exercício de uma ação?

Novamente Liebman apresentou um desenlace ao questionamento e manteve viva a sua teoria eclética. Sustenta-se que, preenchidas as condições da ação, a parte faz jus a uma resposta de mérito, que se apresenta muito mais abrangente que uma sentença de mérito. Hoje não se discute mais na doutrina a existência do mérito do processo de execução, de forma que há, sim, resposta de mérito em tais casos e, conseqüentemente, o exercício de uma ação.³¹²

Em razão do disposto no art. 485, VI, do Novo Código de Processo Civil Brasileiro (Lei nº 13.105/2015) (“Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando: [...] “VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;”), defende-se que aquele diploma, assim como o CPC de 1973 (“Art. 267. Extingue-se o processo, sem julgamento do mérito: [...] VI - quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual;”), adotaram a teoria eclética, que impõe a extinção do processo sem julgamento de mérito, em caso de não preenchimento das condições da ação.

Não obstante, conforme adiante demonstrado, o Superior Tribunal de Justiça tem prestigiado a teoria da asserção.

A teoria da asserção ou também denominada teoria *della prospettazione*, de origem italiana, adota uma posição intermediária entre a autonomista pura e a eclética, revelando-se um *tertium genus*. Segundo seus defensores, o direito de ação de fato submete-se às condições, mas a análise destas se dá apenas com as alegações do autor na petição inicial, *in status*

³¹² TRAVAIN, Victor Ribeiro. Estudo acerca da ação no processo civil: teorias e condições. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Volume XIII. Periódico da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ**. Rio de Janeiro, v. 8, jul./dez. 2011, p. 890.

assertionis. Se o juiz, no momento da propositura da ação constatar a ausência das condições da ação, de plano, deverá julgar extinto o processo sem resolução do mérito. Todavia, se necessitar de instrução ou outras providências para chegar à conclusão de ausência daquelas, não será hipótese de julgamento sem mérito.

Kazuo Watanabe, em contraponto à teoria eclética de Liebman, defende que as condições da ação não devem ser consideradas requisitos para sua existência, mas sim para o julgamento do mérito da demanda, pois, por ser garantia constitucional fundamental, o direito de ação inegavelmente existiria independentemente de tais requisitos.³¹³ Acrescente-se que a adoção da teoria da asserção tem prevalecido nas decisões jurisprudenciais brasileiras.³¹⁴

José Carlos Barbosa Moreira destaca as vantagens desta teoria da asserção:

³¹³ WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. 3. ed. São Paulo: DPJ, 2005, p. 87-105.

³¹⁴ “RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. DIREITO CIVIL E DO CONSUMIDOR. PROCESSUAL CIVIL. INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA. VENDA DE UNIDADES AUTÔNOMAS EM ESTANDE DE VENDAS. CORRETAGEM. CLÁUSULA DE TRANSFERÊNCIA DA OBRIGAÇÃO AO CONSUMIDOR. ALEGAÇÃO DE ABUSIVIDADE. **TEORIA DA ASSERÇÃO**. LEGITIMIDADE PASSIVA DA INCORPORADORA. VALIDADE DA CLÁUSULA. SERVIÇO DE ASSESSORIA TÉCNICO-IMOBILIÁRIA (SATI). COBRANÇA”. (Grifo nosso) (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Repetitivo 1.551.951/SP. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Segunda Seção. Julgamento: 24/08/2016. DJe, 06/09/2016. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Tema 939. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/381341815/recurso-especial-resp-1551951-sp-2015-0216201-2/inteiro-teor-381341822>>. Acesso em: 23 jul. 2020).

No mesmo sentido: “PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO RESCISÓRIA. CARÊNCIA DE AÇÃO NÃO DEMONSTRADA. - A ofensa à literalidade da lei confunde-se com o próprio mérito da rescisória. Havendo ofensa à literalidade da lei, o juízo é de procedência, e não de carência da ação. - Apenas a ilegitimidade de partes, a falta de interesse processual e a impossibilidade jurídica do pedido permitem o juízo de carência da ação. Tais requisitos devem ser constatados '**in status assertionis**', isto é, segundo aquilo que foi alegado na inicial, não estando demonstrados na hipótese. Recurso Especial não conhecido. (Grifo nosso) (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 818.603/RS. Relator: Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma. Julgamento: 19/08/2008. DJe, 03/09/2008. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/788070/recurso-especial-resp-818603-rs-2006-0029519-0/inteiro-teor-12784434>>. Acesso: 23 jul. 2020).

Ainda: PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO COLETIVA. SINDICATO. INTERESSE DE AGIR. CAUSA DE PEDIR. EXIGÊNCIA DE DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DA SITUAÇÃO DE TODOS OS SUBSTITUÍDOS. DESCABIMENTO. 1. Cuida-se, na origem, de Ação Coletiva proposta por sindicato em favor de servidores públicos da Universidade Federal de Pernambuco para que lhes seja reconhecido o direito à incidência de Imposto de Renda sobre verbas remuneratórias recebidas de forma acumulada por força de decisão judicial, de acordo com as tabelas e alíquotas vigentes à época em que deviam ter sido pagas, e à repetição do indébito. (...) 5. Tem prevalecido na jurisprudência do STJ o entendimento de que a aferição das condições da ação deve **ocorrer in status assertionis**, ou seja, à luz das afirmações do demandante (Teoria da Asserção). Nesse sentido: AgRg no AREsp 205.533/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 8/10/2012; AgRg no AREsp 53.146/SP, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 5/3/2012; REsp 1.125.128/RJ, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJe 18/9/2012. 6. Em ações coletivas, é suficiente para a caracterização do interesse de agir a descrição exemplificativa de situações litigiosas de origem comum (art. 81, III, do CDC), que precisam ser solucionadas por decisão judicial.” (Grifo nosso) (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.395.875/PE. Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma. Julgamento: 20/02/2014, DJe, 07/03/2014. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/864482247/recurso-especial-resp-1395875-pe-2013-0248791-8>>. Acesso em: 23 jul. 2020).

É conquista irreversível da moderna ciência do processo a distinção entre o mérito da causa e as chamadas ‘condições da ação’ (rectius: condições do legítimo exercício do direito de ação).

No estágio atual da evolução científica, pode reputar-se descabida qualquer confusão entre juízo de mérito - no qual se declara fundada ou infundada a pretensão do autor, procedente ou improcedente o pedido - e o juízo preliminar, em que se apura a concorrência daquelas condições, entre as quais se inclui a legitimatio ad causam.

Uma coisa é saber se o autor tem ou não tem, na verdade, o direito que postula; outra, bem diversa, é saber se ele está ou não habilitado a postulá-lo, a obter sobre a matéria o pronunciamento do órgão judicial, em sentido favorável ou desfavorável ao que pretende. (...) O exame da legitimidade pois - como o de qualquer das ‘condições da ação’ -, tem de ser feito com abstração das possibilidades que, no juízo de mérito, vão deparar-se ao julgador: a de proclamar existente ou a de declarar inexistente a relação jurídica que constitui a ‘res in iudicium deducta’.

Significa isso que o órgão judicial, ao apreciar a legitimidade das partes, considera tal relação jurídica ‘in status assertionis’, ou seja, à vista do que se afirmou. Tem ele de raciocinar como quem admita, por hipótese, e em caráter provisório, a veracidade da narrativa, deixando para a ocasião própria (o juízo de mérito) a respectiva apuração, ante os elementos de convicção ministrado pela atividade instrutória.³¹⁵

Diante do panorama evolutivo do conceito de “ação”, verifica-se que a divisão aqui estudada entre “teorias concretas” e “teorias abstratas” da ação tenta simplificar algo bastante complexo, qual seja, que a “ação” não é um apenas ente jurídico que seria ora concreto, ora abstrato, mas possui duas facetas, de um lado, representa o direito à movimentação da máquina estatal, denominada “ação abstrata” e, de outro lado, tutela quem faz jus à sentença favorável ou aos seus efeitos, no caso, a “ação concreta”. O direito à sentença de mérito, por sua vez, a que os seguidores da teoria eclética defendem ser o próprio direito de ação, só seria conferido àqueles que preencherem as condições.³¹⁶

Nessa esteira, Dinamarco sistematiza a intensidade dos poderes e faculdades que os cidadãos dispõem no tocante à tutela de seus interesses. Segundo o autor, todos gozam da faculdade de ingressar em juízo, independentemente de terem preenchidas as condições da ação ou de serem titulares do direito alegado, o que se assemelha e até se confunde com o direito constitucional de petição. Já o provimento jurisdicional apenas o tem aquele que satisfizer as condições da ação, tenha ou não o direito subjetivo material pleiteado. A tutela jurisdicional, por sua vez, só fará jus àquele que, além das condições da ação, tenha, de fato, o direito subjetivo material buscado.³¹⁷

Não obstante a concepção de que a ação seria um poder face ao Estado, prevalece no Brasil que a ação configura, em realidade, um direito subjetivo, na medida em que o Estado

³¹⁵ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Legitimação para agir. Indeferimento de petição inicial. In: **Temas de direito processual**. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 199-201.

³¹⁶ PEREIRA, Thomaz Henrique Junqueira de Andrade. **O direito fundamental à tutela jurisdicional**. São Paulo. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. DOI: 10.11606/D.2.2008.tde-30062009-120334. Acesso em: 23 jul. 2020.

³¹⁷ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução Civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 384.

é, ao mesmo tempo, interessado no exercício da função jurisdicional e obrigado a exercê-la.³¹⁸ Todavia, é presente a distinção existente entre o direito de ação de natureza constitucional e o direito de ação de natureza processual, como destacam Ada Pellegrini, Antônio Carlos Cintra e Cândido Dinamarco:

Caracteriza-se a ação, pois, como uma situação jurídica de que desfruta o autor perante o Estado, seja ela um direito (direito público subjetivo) ou um poder. (...) sendo um direito (ou poder) de natureza pública, que tem por conteúdo o exercício da jurisdição (existindo, portanto, antes do processo), a ação tem inegável natureza constitucional (Const., art. 5º, inc. XXXV) A garantia constitucional da ação tem como objeto o direito ao processo, assegurando às partes não somente a resposta do Estado, mas ainda o direito de sustentar as suas razões, o direito ao contraditório, o direito de influir sobre a formação do convencimento do juiz – tudo através daquilo que se denomina tradicionalmente *devido processo legal* (art. 5º, inc. LIV). Daí resulta que o direito de ação não é extremamente genérico, como muitos o configuram. (...) A doutrina dominante distingue, porém, a ação como direito ou poder constitucional – oriundo do *status civitatis* e consistindo na exigência da prestação do Estado – garantido a todos e de caráter extremamente genérico e abstrato, do direito de ação de natureza processual, o único a ter relevância no processo: o direito de ação de natureza constitucional seria o fundamento do direito de ação de natureza processual.³¹⁹

Assim, mesmo sendo abstrato e até certo ponto genérico e independentemente da discussão sobre a teoria processual adotada – eclética ou da asserção –, certo é que o direito de ação pode ser submetido a condições pelo legislador ordinário, sem que signifique violação ao princípio constitucional assegurado no art. 5º, XXXV, da Constituição da República.

4.2 As condições da ação e o princípio da inafastabilidade da jurisdição

A proposta objeto da presente pesquisa está intrinsecamente relacionada ao estudo das condições da ação, sendo imperioso demonstrar em seu bojo que a inclusão do prévio protesto extrajudicial como interesse de agir da ação de execução não vulnera o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional.

³¹⁸ Nesse sentido, esclarecem Ada Grinover, Antônio Carlos Cintra e Cândido Dinamarco: “a doutrina dominante, mesmo no Brasil, conceitua a ação como um direito subjetivo. Os que entendem ser ela um *poder*, e não direito, partem da premissa se serem o direito subjetivo e a obrigação duas situações jurídicas necessariamente opostas (de vantagem e de desvantagem), presente um conflito de interesses; e inexistindo conflito de interesses entre o autor e o Estado, não se poderá falar em direito subjetivo, senão em poder.

Os que sustentam o contrário (ação como direito subjetivo) admitem que também o Estado tem interesse no exercício da função jurisdicional, mas não vêem nisso qualquer incoerência com a afirmação de existir uma verdadeira obrigação de exercê-la. Não aceitam que a configuração do conflito de interesses seja essencial à de obrigação. O ordenamento jurídico, ao atribuir direitos e obrigações, tutela determinados interesses, estabelecendo previamente qual será o subordinante na hipótese de surgir o conflito. Mas entendem ser o conflito irrelevante para consubstanciar a obrigação. O obrigado pode ter interesse em cumprir sua obrigação e nem por isso ficará isento dela.” (CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 272-273).

³¹⁹ Ibid., p. 273-274.

De acordo com o disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, é vedado à lei excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. O comando constitucional não se destina apenas ao legislador, mas a qualquer pessoa que impeça o jurisdicionado de deduzir sua pretensão a juízo. Representa, em realidade, uma conquista insculpida na Constituição da República, que impõe a prestação de tutela jurisdicional adequada e justa.³²⁰

Importante diferenciar o direito de ação do direito de petição, previsto no art. 5º, XXXIV, a, da CF/88 (“XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;”). Esse direito de petição representa um direito político conferido a qualquer cidadão que pretenda reclamar, junto aos poderes públicos, a defesa de direitos contra ilegalidade ou abuso de poder, é caracterizado pela informalidade, sendo suficiente a identificação do peticionário acompanhada da exposição sumária do que se pretende.

De outro lado, o direito de ação é direito público subjetivo que exige do seu titular interesse processual, representado pela lesão ou ameaça de lesão de direitos, como assinala Nelson Nery Júnior:

O direito de petição é um direito político, que pode ser exercido por qualquer um, pessoa física ou jurídica, sem forma rígida de procedimento para fazer-se valer, caracterizando-se pela informalidade, bastando a identificação do peticionário e o conteúdo sumário do que se pretende do órgão público destinatário do pedido. Pode vir exteriorizado por intermédio de petição, no sentido estrito do termo, representação, queixa ou reclamação.

A característica que diferencia o direito de petição do direito de ação é a necessidade, neste último, de se vir a juízo pleitear a tutela jurisdicional, porque se trata de direito pessoal. Em outras palavras, é preciso preencher a condição da ação interesse processual. Para legitimar-se ao direito de petição não é preciso que o peticionário tenha sofrido gravame pessoal ou lesão em seu direito, porque se caracteriza como direito de participação político, onde está presente o interesse geral no cumprimento da ordem jurídica.

Enquanto o direito de ação é um direito público, subjetivo, pessoal, portanto, salvo nos casos dos direitos difusos e coletivos, onde os titulares são indetermináveis e indeterminados, respectivamente, o direito de petição, por ser político, é impessoal, porque dirigido à autoridade para noticiar a existência de ilegalidade ou abuso de poder, solicitando as providências cabíveis.³²¹

³²⁰ Ao dissertar sobre o princípio em comento, Nelson Nery Junior destaca que: “(...) todos têm acesso à justiça para postular tutela jurisdicional preventiva ou reparatória relativamente a um direito. Estão aqui contemplados não só os direitos individuais, como também os difusos e coletivos. Pelo princípio constitucional do direito de ação, além do direito ao processo justo, todos têm o direito de obter do Poder Judiciário a tutela jurisdicional adequada. Não é suficiente o direito à tutela jurisdicional. É preciso que essa tutela seja adequada, sem o que estaria vazio de sentido o princípio. Quando a tutela adequada para o jurisdicionado for medida urgente, o juiz, preenchidos os requisitos legais, tem de concedê-la, independentemente de haver lei autorizando ou, ainda, que haja lei proibindo a tutela urgente. (...) A lei infraconstitucional que impedir a concessão da tutela adequada será ofensiva ao princípio constitucional do direito de ação.” (NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 13. ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 214-215).

³²¹ Ibid., p. 216.

Assim, é possível afirmar que o direito de ação é um direito público subjetivo à sentença *tout court*³²², seja de deferimento ou indeferimento dos pedidos, desde que satisfeitas as condições da ação. A propósito, o direito fundamental à inafastabilidade da jurisdição não representa, necessariamente, direito a um provimento favorável ao autor ou, muito menos, direito à sentença de mérito, se não se fizerem presentes aludidas condições.³²³

A ação, enquanto direito autônomo distinto do direito material e abstrato, por não ter como referência uma determinada relação jurídica concreta pré-existente, quanto ao seu exercício, vale dizer, na formulação de demanda concreta, submete-se à determinadas condições.

Nesse contexto, a verificação das condições da ação permite ao magistrado decidir o mérito da demanda, conforme art. 487 do CPC/2015³²⁴. De outro lado, ausentes tais condições, caracterizada está a denominada carência de ação, impondo a extinção do processo sem julgamento do mérito, a teor do art. 485, VI, do CPC/2015³²⁵.

A exigência de verificação das condições da ação para solução do mérito da demanda também se fundamenta no princípio da economia processual, como bem assinalam Ada Grinover, Antônio Carlos Cinto e Cândido Dinamarco:

³²² COMOGLIO, Luigi Paolo. **La garanzia costituzionale dell'azione ed il processo civile**. Padova: Cedam, 1970, p. 90.

³²³ Nesse sentido, manifestam-se Nelson Nery e Rosa Nery: “A necessidade de serem preenchidas as condições da ação e os pressupostos processuais, serem observados os prazos para o exercício do direito de ação, bem como de serem obedecidas as formas dos atos processuais significam limitações naturais e legítimas ao exercício do direito de ação.” (NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. **Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante**. 14. ed. São Paulo: Editora RT, 2014, p. 256). No mesmo, mencionado autor também repisou: “Voltando aos aspectos da garantia constitucional do direito de ação, verifica-se que, se não estiverem preenchidas as condições da ação, a causa não poderá receber sentença de mérito, sem que isso implique ofensa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição. (...) Assim como a exigência do preenchimento das condições da ação e o atendimento dos pressupostos processuais – requisitos para que o juiz possa decidir sobre o mérito –, podem configurar, em certa medida, *barreira* para o acesso à justiça a estipulação de prazos para o exercício do direito de ação e a observância da forma dos atos processuais. Essa *barreira*, entretanto, não se afigura impeditiva da aplicação do princípio constitucional do direito de ação, pois configura limitação natural do exercício do direito de ação. São inconstitucionais, por ofenderem o princípio do direito de ação, os expedientes que criem alguma forma de premiação ou punição para o apelo judicial, como, por exemplo, o pagamento de multa administrativa com desconto de 50% caso o contribuinte desista de seu direito de se socorrer de ação judicial.” (NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 13. ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 218-220).

³²⁴ “Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

I - acolher ou rejeitar o pedido formulado na ação ou na reconvenção;
 II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;
 III - homologar:
 a) o reconhecimento da procedência do pedido formulado na ação ou na reconvenção;
 b) a transação;
 c) a renúncia à pretensão formulada na ação ou na reconvenção.”

³²⁵ “Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando: [...]

VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;”.

Embora abstrato e ainda que até certo ponto genérico, o direito de ação pode ser submetido a condições por parte do legislador ordinário. São as denominadas condições da ação (possibilidade jurídica, interesse de agir, legitimação *ad causam*), ou seja, condições para que legitimamente se possa exigir, na espécie, o provimento jurisdicional. A exigência da observância das condições da ação deve-se ao princípio da economia processual: quando se percebe, em tese, segundo a afirmação do autor na petição inicial ou os elementos de convicção já trazidos com ela, que a tutela jurisdicional requerida não poderá ser concedida, a atividade estatal será inútil, devendo ser imediatamente negada. Mas ainda que a resposta do juiz se exaure na pronúncia de carência de ação (porque não se configuram as condições da ação), terá havido exercício da função jurisdicional. Para uma corrente, as condições da ação são condições de existência da própria ação; para outra, condições para seu exercício.³²⁶

Nesse sentido, Freddie Didier Jr. assim define as condições da ação:

“Condição da ação” é uma categoria criada pela Teoria Geral do Processo, com o propósito de identificar uma determinada espécie de questão submetida à cognição judicial. Uma condição da ação seria uma questão relacionada a um dos elementos da ação (partes, pedido e causa de pedir), que estaria em uma zona intermediária entre as questões de mérito e as questões de admissibilidade. As condições da ação não seriam questões de mérito nem seriam propriamente questões de admissibilidade; seriam, simplesmente, questões relacionadas à ação.³²⁷

O Código de Processo Civil de 1973, no art. 267, VI, expressamente previa a existência das condições da ação e, no mesmo dispositivo legal, enunciava que tais condições eram a possibilidade jurídica do pedido, a legitimidade *ad causam* das partes e o interesse de agir. De igual forma, o art. 295 enunciava que a ausência de tais condições configurava hipótese de indeferimento da petição inicial.

A edição do Código de Processo Civil de 2015 provocou pontual mudança no tema. O novo digesto processual eliminou a expressão “condições da ação” e, ao mesmo tempo, não mais previu a possibilidade jurídica como uma das hipóteses de julgamento sem análise do mérito. Adroaldo Fabrício esclarece que, não obstante tais modificações legislativas, as discussões envolvendo as condições da ação permanecem:

Anoto que o vigente Código de Processo Civil, cuidadosamente, omite referência à tais condições como categoria genérica: pode ser que o legislador, talvez ingenuamente, tenha pensado fugir à controvérsia infundável. Mas continuou a incluir entre as sentenças *terminativas* (isto é, pronunciadas sem julgamento do mérito)

³²⁶ CINTRA, Antônio Carlos de Araujo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 276.

³²⁷ DIDIER JR, Freddie. Será o fim da categoria “condição da ação”? Um elogio ao projeto do novo CPC. 2020. **Revista dos Tribunais Online. Revista de Processo**. vol. 197/2011, p. 256-260, jul. 2011. Disponível em: <https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5522882/mod_resource/content/1/DIDIER%20JR%2C%20Fredie.%20Ser%C3%A1%20O%20fim%20da%20categoria%20condi%C3%A7%C3%A3o%20da%20a%C3%A7%C3%A3o%20Um%20elogio%20ao%20projeto%20do%20novo%20C%C3%B3digo%20de%20Processo%20Civil.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2021.

aquelas onde se constata ausência de legitimação ou de interesse (art. 485, VI). Na verdade, não se reduziu o vulto nem se modificou a face do problema. A polêmica que prossegue e prosseguirá é aquela mesma entabulada sob a vigência do antigo art. 267, VI, sequer atenuada pela redução das condições a duas.³²⁸

A possibilidade jurídica do pedido consiste na ausência de vedação jurídica à pretensão do autor³²⁹. Exemplo clássico de pedido juridicamente impossível é a hipótese em que se pleiteia judicialmente o recebimento de dívida proveniente de jogo, conforme afasta o art. 814 do Código Civil. Observa-se que, ao apreciar a impossibilidade jurídica, é possível que o magistrado adentre ao mérito da demanda, analisando prematuramente a existência ou inexistência do direito.

Importa observar que, em determinadas situações, a impossibilidade jurídica do pedido se confunde com a própria ausência de interesse de agir, na medida em que a prestação jurisdicional carece de utilidade, consubstanciada no binômio necessidade-adequação.³³⁰

O fato de o Novo CPC (CPC/2015) não mais prever a expressão “possibilidade jurídica do pedido” significa, para muitos, que ela deixou de ser condição de ação e hipótese de extinção sem resolução do mérito. A impossibilidade jurídica do pedido configura, em realidade, hipótese de improcedência liminar do pedido, vale dizer, típico julgamento de mérito.³³¹

³²⁸ FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. Interesse de agir como pressuposto processual. **Revista EMERJ**. Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, jan./abr. 2018, p. 164 – 195.

³²⁹ Alexandre Câmara defende que a impossibilidade de jurídica não se limita ao pedido, entendendo-se para os demais elementos da ação, como partes ou causa de pedir: “A rigor, esta “condição da ação” diz respeito, também, às partes da demanda. Basta pensar no caso de se cobrar, em Juizado Especial Cível, uma indenização por dano decorrente de acidente de trânsito em um caso em que o demandado esteja, no momento da instauração do processo, preso. Sendo certo que a lei não permite ao preso ser parte nos processos que tramitam pelos Juizados Especiais, deve-se considerar que tal demanda é juridicamente impossível. Verifica-se, assim, que toda a demanda (partes, causa de pedir e pedido), e não só o pedido, deve ser juridicamente possível. Exige-se, em outros termos, a possibilidade jurídica de todos os elementos constitutivos da demanda.” (CÂMARA, Alexandre Freitas. **O Novo Processo Civil Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 153).

³³⁰ Humberto Theodoro Junior esclarece: “[...] a impropriedade da via processual eleita, que às vezes se utilizava como exemplo de impossibilidade jurídica do pedido (v. G., uso de mandado de segurança para defesa de direito subjetivo não revestido do requisito da liquidez e certeza), configura situação que perfeitamente pode ser tratada como pertinente à condição do interesse, não havendo justificativa para encerrá-la numa espécie própria.” (THEODORO JR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Volume I: Teoria Geral do Direito Processual Civil, Processo de Conhecimento e Procedimento Comum**. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 182-183).

³³¹ Freddie Didier assinala que: “[...] Primeiramente, não há mais menção “à possibilidade jurídica do pedido” como hipótese que leva a uma decisão de inadmissibilidade do processo. Consagra-se o entendimento, praticamente unânime até então, de que a impossibilidade jurídica do pedido é causa de decisão de mérito e não de inadmissibilidade. Não há mais menção a ela, também, no rol de hipóteses de indeferimento da petição inicial (art. 305, projeto do novo Código de Processo Civil). Trata-se de proposta que foi muito bem aceita na doutrina brasileira. Extingue-se essa categoria jurídica, e já não era sem tempo.” (DIDIER JR, Freddie. Será o fim da categoria “condição da ação”? Um elogio ao projeto do novo CPC. 2020. **Revista dos Tribunais Online. Revista de Processo**. vol. 197/2011, p. 256-260, jul. 2011. Disponível em: <https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5522882/mod_resource/content/1/DIDIER%20JR%2C%20Freddie.%20Ser%2C%20A1%20O%20fim%20da%20categoria%20condi%C3%A7%C3%A3o%20da%20a%C3%A7%C3%A

A legitimidade *ad causam*, enquanto condição da ação, significa a pertinência subjetiva de determinados sujeitos para compor o polo ativo e passivo da demanda, vale dizer, a qualidade que autoriza o autor invocar a tutela jurisdicional face a determinado réu. Tal condição continua expressamente prevista como condição para o julgamento do mérito da demanda.³³²

Não obstante a importância do estudo da legitimidade *ad causam* e a relevância no debate acerca da (in)subsistência da possibilidade jurídica do pedido como condição da ação, certo é que o interesse de agir é a condição da ação que mais interessa ao presente estudo, uma vez que intrinsecamente relacionada à proposta objeto dessa pesquisa.

O interesse de agir, também denominado interesse processual, é condição da ação que não se confunde com o interesse jurídico, substancial ou de direito material. Este geralmente é satisfeito sem qualquer necessidade de se socorrer aos órgãos judiciários. Ademais, é absolutamente possível que o pedido formulado seja julgado improcedente, declarando-se a inexistência do direito subjetivo material, apesar de indubitavelmente fazer-se presente o interesse processual. Ada Pellegrini Grinover, Antônio Carlos Cinto e Cândido Rangel Dinamarco assim definem essa condição da ação:

Essa condição da ação assenta-se na premissa de que, tendo embora o Estado o interesse no exercício da jurisdição (função indispensável para manter a paz e a ordem na sociedade), não lhe convém acionar o aparato judiciário sem que dessa atividade se possa extrair algum resultado útil. É preciso, pois, sob esse prisma, que que, cada caso concreto, a prestação jurisdicional seja necessária e adequada.³³³

A necessidade e utilidade da tutela jurisdicional do Estado, para evitar danos injustos, compõem os elementos indispensáveis para a configuração do interesse de agir. Com efeito, o requisito do interesse processual é sinteticamente definido como necessidade e a utilidade da prestação jurisdicional.

3o%20Um%20elogio%20ao%20projeto%20do%20novo%20C%C3%B3digo%20de%20Processo%20Civil. pdf>. Acesso em: 09 ago. 2021).

³³² Adroaldo Fabrício adverte que a análise da legitimidade *ad causam* pode significar análise do próprio mérito da demanda, como sói ocorrer na análise da possibilidade jurídica do pedido: “Outrossim, quando se julga ausente a legitimação para a causa – ativa ou passiva – o que se está afirmando, por um específico motivo, é que o autor não tem o direito subjetivo material que invocara, e não apenas que “carece de ação”. Se o demandante não é o titular do alegado direito, ou se ele efetivamente o tem, mas em face de outrem que não o demandado, tanto equivale dizer que esse direito, com a conformação a ele atribuída pelo autor, não existe. (...) Se Pedro afirmara ser credor de João, e veio-se a verificar que, se João devia, era a Paulo e não a Pedro, ou que o possível devedor deste era Mário, e não João, o que se decide e transitará, sim, em julgado é que João não deve a Pedro, e só. (FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. Interesse de agir como pressuposto processual. **Revista EMERJ**. Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, jan./abr. 2018, p. 164 – 195).

³³³ CINTRA, Antônio Carlos de Araujo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 277.

A necessidade refere-se à ideia de que apenas o processo é meio hábil à obtenção do bem da vida buscado pela parte. A utilidade, por sua vez, significa que o processo deve produzir, ao mesmo em tese, algum proveito ao autor.

Ter interesse processual significa necessitar da intervenção judicial para assegurar a tutela do direito alegado. Nesse sentido, como assevera Adroaldo Fabrício, a jurisdição deve ser concebida como um meio alternativo de solução das controvérsias jurídicas. Os meios comuns e, na visão daquele autor, preferenciais, devem ser a atuação direta das partes uma frente à outra, com ou sem a participação de mediadores ou terceiros. Será desprovido de interesse “aquele que pode alcançar a satisfação do seu invocado direito subjetivo por vias menos onerosas, social e economicamente, do que a disputa judicial”.³³⁴

No tocante à utilidade, apenas é processualmente interessado aquele que, em tese, com a sentença pretendida, galgará condição ou posição jurídica mais favorável que a atual. De fato, apenas terá sentença de mérito aquele que demonstrar razoável expectativa de melhora em sua situação atual. Vê-se, assim, que os dois elementos necessidade e utilidade possuem conceitos bem próximos, difíceis de serem distinguidos.

Também é apontada como elemento do interesse de agir a adequação, consistindo na eleição pela parte da via processual adequada aos fins que almeja³³⁵, embora seja plausível a tese dos que advogam que a adequação se relaciona mais especificamente com a tutela jurídica pretendida e não com o interesse processual em si.³³⁶

O tema será mais adiante aprofundado, visto que o presente trabalho visa demonstrar que a previsão do prévio protesto extrajudicial como condição da ação de execução, na modalidade interesse de agir, é consentâneo com a melhor concepção dessa condição da ação.

É certo que desperta intenso debate a constitucionalidade da denominada jurisdição condicionada, vale dizer, a exigência de exaurimento de prévio procedimento administrativo

³³⁴ FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. Interesse de agir como pressuposto processual. **Revista EMERJ**. Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, jan./abr. 2018, p. 164 – 195.

³³⁵ Reconhecendo que o interesse de agir também constituído pelo elemento “necessidade-adequação” destacam-se: ATTARDI, Aldo. **L’interesse ad agire**. Padova: Cedam, Pádua, 1955, p. 204 e FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima. **Condições da ação: enfoque sobre o interesse de agir**. São Paulo: Editora RT, 2000, p. 99.

³³⁶ Adroaldo Fabrício assevera que “pode ser que a ideia de adequação se ligue à espécie de tutela jurisdicional pretendida (de conhecimento, executória ou cautelar), não propriamente ao rito procedimental adotado ou proposto. Mas também nesse caso se há de constatar que a adequação da tutela postulada nenhuma relação guarda com a noção de interesse, nem com o conceito geral de condições da ação – a menos que se volte a cogitar da possibilidade jurídica do pedido, esfera em que se poderia talvez inserir o requisito.” (FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. Interesse de agir como pressuposto processual. **Revista EMERJ**. Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, jan./abr. 2018, p. 164 – 195).

como requisito para a configuração do interesse de agir, tema que merece devido enfrentamento no bojo da presente pesquisa.³³⁷

A atual redação do art. 5º, XXXV, da CF/88 eliminou a segunda parte do correspondente art. 153, § 4º, da Constituição Federal de 1967, qual seja: *“O ingresso em juízo poderá ser condicionado a que se exauram previamente as vias administrativas, desde que não exigida garantia de instância, nem ultrapassado o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a decisão sobre o pedido.”*

Diante da atual redação, uma interpretação literal e gramatical do dispositivo poderia apontar para a inconstitucionalidade da exigência de condições da ação, o que poderia, em tese, representar entrave à resolução do mérito pelo Poder Judiciário. Nesse contexto, a exigência de prévia etapa administrativa como necessário para a configuração do interesse de agir é alvo de críticas e debates.

Argumento recorrente entre aqueles que não admitem a exigência de prévia etapa administrativa como condicionamento da ação judicial, na modalidade interesse de agir, é que apenas o constituinte poderia excepcionar as hipóteses em que seria necessário esgotamento prévio da instância administrativa, tal como o fizera nas hipóteses das ações envolvendo competições desportivas, que pressupõem exaurimento das instâncias da Justiça Desportiva, conforme art. 217, § 1º, da CF/88, bem como a previsão do art. 114, § 2º, da CF/88, o qual estabelece que como condição para o dissídio coletivo a prévia recusa de participação em negociação ou envolvimento em arbitragem.

Ocorre que a atual redação do art. 5º, XXXV, da CF/88, no âmbito técnico-processual, carece de reparos. É certo que o dispositivo representou avanço no sentido de expressamente garantir a tutela preventiva, seja inibitória, cautelar ou antecipada, mas de outro lado, se interpretado literalmente, o dispositivo pontifica o já ultrapassado concretismo, pois pressupõe lesão ou ameaça a direito para que o pedido seja apreciado.³³⁸

³³⁷ O STF, por diversas vezes, se manifestou sobre a constitucionalidade da verificação das condições da ação: “Execução fiscal. - Inexistem as alegadas ofensas ao artigo 5º, XXXV, da Constituição, porquanto, por ter sido julgada extinta a execução fiscal por falta do interesse de agir, não se pode pretender, sob o fundamento de não ser cabível no caso essa extinção, que a decisão judicial que a confirmou haja impedido o livre acesso ao Poder Judiciário, ou haja violado o artigo 156, I, da Constituição que instituiu, em favor dos municípios, o IPTU. Recurso extraordinário não conhecido.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 287.154. Relator: Ministro Moreira Alves, Primeira Turma. Julgamento: 09/10/2001. DJ, 09/11/2001. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/776448/recurso-extraordinario-re-287154-sp>>. Acesso em: 23 jul. 2020).

³³⁸ Marcelo Barbi Gonçalves explicita o equívoco na interpretação literal e gramatical do art. 5º, XXXV, da CF/88: “Saliente-se, de plano, que a redação do inc. XXXV do art. 5º não é um primor. (...) o texto, caso interpretado gramaticalmente, é um tributo ao concretismo, na medida em que pressupõe a lesão/ameaça ao direito para que o pedido seja apreciado. À apreciação, porém, basta que seja narrado um histórico de infração atual ou provável ao ordenamento. A tutela jurisdicional, sim, é que será ou não concedida à vista da existência dos fatos jurídicos

Maurício Antônio Tamer esclarece a melhor interpretação do dispositivo constitucional:

(...) é importante dizer que o fato do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição não prever que a existência de processo administrativo obste o acesso ou que faz necessário o esgotamento das vias administrativas, não implica dizer que a legislação infraconstitucional não possa assim determinar. Em outras palavras, não significa que a lei que trazer tal previsão será necessariamente inconstitucional.

Esse tema é de fato tormentoso. Porém, ao que parece, é permitido que a lei infraconstitucional condicione o exercício da jurisdição ao esgotamento prévio das vias administrativas, caracterizando legítimos pressupostos processuais negativos, com justificativas razoáveis, como incentivar meios alternativos de solução de conflitos. (...)

No entanto, é preciso ter o entendimento de que condicionar não implica obstar ou vedar o exercício da função jurisdicional. Isso significa dizer que, a lei infraconstitucional pode genericamente impor requisitos de ordem administrativa, mas jamais pode afastar matérias do âmbito de apreciação jurisdicional ou prever que a jurisdição não poderá atuar (...).

Não se trata, nesse caso, de vedação legal, mas de estabelecimento de pressupostos à provocação da atividade jurisdicional (...).³³⁹

Com efeito, é certo que o princípio constitucional impede a criação de obstáculos capazes de aniquilar a garantia do acesso à justiça, mas não impede que o legislador ordinário, no plano infraconstitucional, regulamente o direito de ação e, à vista do interesse público, legitimamente imponha condições para que o mérito da demanda seja judicialmente apreciado. A propósito, o art. 22, I, da CF/88, conferiu competência ao legislador ordinário para que possa disciplinar não apenas as condições para o exercício da ação, mas também os pressupostos processuais, regramentos de competência, prazos, preclusão, entre outros institutos. Adroaldo Fabrício esclarece a visão moderna dos limites do acesso à justiça:

Se, como é de ciência corrente, a todos é franqueado pela norma constitucional o acesso à justiça, nem todos serão admitidos a apresentar em juízo qualquer pretensão. O próprio conceito de jurisdição desde logo exclui as demandas relativas a temas não

expostos pelo autor. São dois, portanto, os planos: o primeiro – que demanda apenas a afirmação de um histórico – é o da apreciação; o segundo – no caso de efetiva lesão/ameaça – é o da tutela. (...) Outro ponto que demanda lume é aquele relacionado à norma jurídica que está subjacente ao enunciado prescritivo em tela. (...) Segundo uma linha interpretativa, a norma a ser extraída possui caráter institucional, pois objetiva responder aos desmandos do Estado praticados nos regimes de exceção. Seria, portanto, uma cláusula de salvaguarda contra as arbitrariedades praticadas à época da ditadura, as quais restaram impunes à vista do que preconizava o art. 11 do AI 5/1968. (...) Sem embargo, de acordo com outra visão, o texto encamparia o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, de sorte que se migra de um enfoque horizontal (preocupado com a separação dos poderes) para outro vertical (centrado na relação cidadão x Estado)” (GONÇALVES, Marcelo Barbi. *Jurisdição condicionada e acesso à justiça: considerações sobre a escalada de tutelas contra a Fazenda Pública. Revista de Processo*. Repro vol. 252, fev. 2016. Tutela diferenciada. 2. *Jurisdição condicionada e acesso à justiça: considerações sobre a escalada de tutelas contra a fazenda pública*. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produto_s/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.252.15.PDF>. Acesso em 29 jul. 2020).

³³⁹ TAMER, Mauricio Antonio. **O princípio da inafastabilidade da jurisdição no Direito Processual Brasileiro**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017, p. 110-111.

regidos pelo Direito e aquelas desnecessárias, talvez inspiradas em simples capricho, porque o demandante já obteve o bem da vida a que ela diz respeito ou pode obtê-lo por vias menos danosas e mais econômicas. Nessa perspectiva, como em muitas outras, importa que estejamos vacinados contra a tentação do *panprocessualismo*: em regra, a solução jurisdicional não é única possível para os conflitos, nem é mesmo a melhor ou preferível; deve ser reservada às situações em que outros meios não estejam disponíveis ou não se revelem efetivos. Tem sido essa, aliás, uma preocupação recorrente dos juristas no plano mundial.³⁴⁰

A existência de condições ao direito público e subjetivo de acionar o Poder Judiciário revela-se como corolário da economicidade, pois o movimento da máquina estatal deve estar calcado em condições mínimas de acesso, sob pena de inutilidade de qualquer provimento jurisdicional³⁴¹. A propósito, o STF pontificou a compatibilidade de tais condições à princípio previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal:

III. Garantia da jurisdição: alcance. O art. 5º, XXXV, assegura o acesso à jurisdição, mas não o direito à decisão de mérito, que pende - é um truísmo - de presença dos pressupostos do processo e das condições de ação, de regra, disciplinados pelo direito ordinário.³⁴²

Ao julgar o Recurso Extraordinário 631.240/MG, ao qual foi atribuído repercussão geral, e enfrentar a compatibilidade de prévio requerimento administrativo como condição para o ajuizamento de ações nas quais se pleiteia benefícios previdenciários, o Ministro Luís Roberto Barroso esclareceu a necessária distinção que se deve fazer entre a vedação de exigência de esgotamento da instância administrativa e a possibilidade de exigência de prévio requerimento administrativo:

É muito importante não confundir - como às vezes faz a jurisprudência - a exigência de prévio requerimento com o exaurimento das vias administrativas. A regra do art. 153, § 4º da Constituição anterior (na redação dada pela EC nº 7/1977), que autorizava a lei a exigir o exaurimento das vias administrativas como condição para ingresso em juízo, não foi reproduzida pela Constituição de 1988. Esta é a razão pela qual foram editadas a Súmula 213/TFR (“O exaurimento da via administrativa não é condição para a propositura de ação de natureza previdenciária”), a Súmula 89/STJ (“A ação acidentária prescinde do exaurimento da via administrativa”) e a Súmula 9/TRF3 (“Em matéria previdenciária, torna-se desnecessário o prévio exaurimento da via administrativa, como condição de ajuizamento da ação”). Esclareça-se, porém que o requisito do prévio requerimento se satisfaz com a mera postulação administrativa do

³⁴⁰ FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. Interesse de agir como pressuposto processual. **Revista EMERJ**. Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, jan./abr. 2018, p. 164-195.

³⁴¹ De forma elucidativa, Maurício Antonio Tamer pontua: “(...) parece ser legítimo que a lei infraconstitucional estabeleça condições de procedibilidade nesse sentido, o que não afasta do Poder Judiciário a possibilidade de entender por inconstitucionais tais requisitos diante da necessidade do caso em concreto. Condicionar o exercício da jurisdição não implica obstá-lo ou vedá-lo.” (TAMER, Mauricio Antonio. **O princípio da inafastabilidade da jurisdição no Direito Processual Brasileiro**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017, p. 110-111).

³⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 273.791/SP. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma. Julgamento: 15/08/2000. DJ, 10/09/2000. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14753919/recurso-extraordinario-re-273791-sp>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

beneficiário, perante a primeira instância com atribuição para conhecê-lo, enquanto o exaurimento significa a efetiva utilização de todos os recursos administrativos cabíveis.³⁴³

De fato, a exigência de prévio requerimento administrativo, por não inviabilizar o posterior acesso ao Poder Judiciário, não deve ser confundido com exigência de exaurimento das vias administrativas, que poderia representar afastamento do controle jurisdicional, principalmente em caso de retardamento ou omissões do Poder Público.

Antes mesmo do mencionado julgamento, o Superior Tribunal de Justiça já sedimentava sua jurisprudência no sentido de que o prévio requerimento perante o INSS é imprescindível para o ajuizamento de ação previdenciária, sem que se configure afronta ao art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, vez que o interesse de agir situa-se no campo processual.³⁴⁴

³⁴³ A necessidade de comprovação do interesse de agir restou consignada na ementa do aresto: “RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E INTERESSE EM AGIR. 1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo. 2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas. 3. A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado. 4. Na hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, considerando que o INSS tem o dever legal de conceder a prestação mais vantajosa possível, o pedido poderá ser formulado diretamente em juízo - salvo se depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração -, uma vez que, nesses casos, a conduta do INSS já configura o não acolhimento ao menos tácito da pretensão (...)” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 631.240/MG. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento: 03/09/2014. DJ, 10/11/2014. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>>. Acesso em: 29 jul. 2020).

³⁴⁴ Nesse sentido, vale reproduzir a ementa: “PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CONCESSÓRIA DE BENEFÍCIO. PROCESSO CIVIL. CONDIÇÕES DA AÇÃO. INTERESSE DE AGIR (ARTS. 3º E 267, VI, DO CPC). PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE, EM REGRA. 1. Trata-se, na origem, de ação, cujo objetivo é a concessão de benefício previdenciário, na qual o segurado postulou sua pretensão diretamente no Poder Judiciário, sem requerer administrativamente o objeto da ação. 2. A presente controvérsia soluciona-se na via infraconstitucional, pois não se trata de análise do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF). Precedentes do STF. 3. O interesse de agir ou processual configura-se com a existência do binômio necessidade-utilidade da pretensão submetida ao Juiz. A necessidade da prestação jurisdicional exige a demonstração de resistência por parte do devedor da obrigação, já que o Poder Judiciário é via destinada à resolução de conflitos. 4. Em regra, não se materializa a resistência do INSS à pretensão de concessão de benefício previdenciário não requerido previamente na esfera administrativa. 5. O interesse processual do segurado e a utilidade da prestação jurisdicional concretizam-se nas hipóteses de a) recusa de recebimento do requerimento ou b) negativa de concessão do benefício previdenciário, seja pelo concreto indeferimento do pedido, seja pela notória resistência da autarquia à tese jurídica esposada. 6. A aplicação dos critérios acima deve observar a prescindibilidade do exaurimento da via administrativa para ingresso com ação previdenciária, conforme Súmulas 89/STJ e 213/ex-TFR. 7. Recurso Especial não provido”. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.310.042/PR. Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma. Julgamento: 15/5/2012. DJe, 28/05/2012. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <<https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/7278/8/STJ%20RECURSO%20ESPECIAL%20N%C2%BA%201.310.042%20-%20PR.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2020).

No mesmo sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial 1.341.269/PR. Relator: Ministro Castro Meira, Segunda Turma. Julgamento: 09/04/2013. DJ, 28/02/2013. **Jurisprudência do**

Nesse contexto, é mister repisar que o procedimento de protesto não prevê qualquer possibilidade recursal ou dilação de prazos. A propósito, o procedimento pode ser iniciado de forma eletrônica, com prazo médio de encerramento de 10 (dez) dias corridos. Vale ressaltar que eventual descumprimento do prazo legal de 3 (três) dias úteis para lavratura do protesto deverá ser objeto de apuração disciplinar pela Corregedoria a que se sujeita o respectivo tabelião.

No tocante ao acesso à justiça, importante trazer à baila a diferença da concepção da ação enquanto direito ou poder garantido constitucionalmente, de forma genérica e abstrata, do direito de ação de natureza processual, que embora fundamente-se na aludida garantia constitucional, tem relevância para o processo e pode ser regulamentado infraconstitucionalmente, desde que não represente aniquilação ou mutilação àquela garantia.³⁴⁵

No direito italiano, em específico, muitas discussões foram travadas a respeito da denominada jurisdição condicionada, vale dizer, nas hipóteses em que o legislador, sem inibir as partes de recorrer ao Poder Judiciário, estabelece que, antes do ajuizamento, aquelas devem realizar certa atividade. A condição deve representar avanço para o exercício da atividade judicante. Note-se que não há exclusão da proteção jurídica, mas subordinação legítima a certa atividade, sempre com vistas a fortalecer a atividade jurisdicional, como esclarece Francesco Paolo Luiso:

Outra hipótese, cuja legitimidade constitucional deve ser testada com base no art. 24 da Constituição, é a da chamada jurisdição condicional, que ocorre quando o legislador não inibe as partes de recorrer ao juiz, mas estabelece que, antes que isso aconteça, as partes devem exercer determinada atividade: há condições a serem preenchidas, antes de poder propor a questão ao juiz. Aqui, a proteção judicial não é excluída diretamente, mas subordinada, condicionada à realização prévia de determinada atividade. Sobre este ponto o Tribunal Constitucional teve oportunidade de intervir frequentemente, em várias ocasiões, e das decisões do Tribunal podemos derivar o seguinte princípio: desde que os obstáculos colocados e, portanto, o que deve ser feito antes de recorrer ao juiz, não dificultem excessivamente o acesso à jurisdição, a jurisdição condicional é constitucionalmente legítima, mas apenas se as condições a serem cumpridas tiverem por objetivo assegurar um melhor desempenho da atividade judicial; enquanto o condicionamento de jurisdição é inconstitucional quando, por meio dele, o legislador deseja atingir uma finalidade diferente daquela de permitir um melhor desempenho da própria atividade judiciária.³⁴⁶ (Tradução livre)

Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/890467741/recurso-especial-resp-1341269-pr-2012-0148480-1>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

³⁴⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini. **O processo em evolução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 96.

³⁴⁶ “Un'altra ipotesi, la cui legittimità costituzionale va saggiata in base all'art. 24 Cost., è quella della cosiddetta giurisdizione condizionata, che si ha quando il legislatore non inibisce alle parti di rivolgersi al giudice, ma stabilisce che, prima che ciò accada, le parti debbono svolgere una certa attività: ci sono delle condizioni da adempire, prima di poter proporre la domanda al giudice. Qui la tutela giurisdizionale non è direttamente esclusa ma è subordinata, condizionata al preventivo compimento di una certa attività. Su questo punto la Corte Costituzionale ha avuto modo di intervenire spesso, in più occasioni, e dalle pronunce della Corte possiamo ricavare il seguente principio: purché gli ostacoli posti, e quindi ciò che deve essere compiuto prima di rivolgersi

De fato, ao analisar a constitucionalidade do art. 460 do Código de Processo Civil Italiano³⁴⁷ face aos artigos 24³⁴⁸ e 113³⁴⁹ da Constituição Italiana de 1947, a Corte Constitucional entendeu legítima a exigência de prévio esgotamento das vias administrativas para configuração do interesse de agir em matéria de previdência social. Decidiu-se que o fato de a Constituição garantir o acesso à jurisdição, este acesso, no plano processual, pode ser condicionado a exigências, desde que não aniquile a garantia constitucional.³⁵⁰

al giudice, non rendano eccessivamente difficile l'accesso alla giurisdizione, la giurisdizione condizionata è costituzionalmente legittima, ma solo se le condizioni da soddisfare hanno la finalità di garantire un migliore svolgimento dell'attività giurisdizionale; mentre è incostituzionale il condizionamento della giurisdizione quando, attraverso di esso, il legislatore vuole raggiungere uno scopo diverso da quello di consentire un miglior svolgimento dell'attività giurisdizionale stessa.” (LUISO, Francesco Paolo. **Diritto processuale civile. Principi Generale**. 7. ed. vol. 1, Milano: Giuffrè, 2013, p. 28).

³⁴⁷ “Art. 460: La domanda relativa a controversie previste nel presente capo non può essere proposta, se non quando sono esauriti i procedimenti prescritti dalle leggi speciali per la composizione in sede amministrativa o sono decorsi i termini ivi fissati per il compimento dei procedimenti stessi” (“A demanda relativa aos litígios previstos neste capítulo não pode ser proposta, a menos que os procedimentos prescritos pelas leis especiais de solução administrativa tenham sido concluídos ou os prazos nela estabelecidos para a conclusão dos procedimentos tenham expirado.” (Tradução livre)). Vale ressaltar que, embora revogado, a *ratio* do artigo é mantida no art. 22 do Decreto nº 698 do Presidente da República, de 21 de setembro de 1994.

³⁴⁸ “Art. 24: Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.” (“Todos podem recorrer em juízo para a tutela dos próprios direitos e interesses legítimos.” (Tradução livre))

³⁴⁹ “Art. 113: Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.” (“Contra os atos da administração pública é sempre admitida a tutela jurisdicional dos direitos e dos interesses legítimos perante os órgãos de jurisdição ordinária ou administrativa.” (Tradução livre)).

³⁵⁰ “Indubbiamente il precetto contenuto nell’invocato art. 113 della Costituzione per cui, contro gli atti della pubblica Amministrazione, è ammessa ‘sempre’ la tutela giurisdizionale, proclama l’inviolabilità del diritto a tale tutela. Ma quel precetto, come non afferma che il cittadino possa conseguire la protezione giudiziaria sempre nella medesima maniera e con i medesimi effetti (sentenza 3 luglio 1962, n. 87), così non vieta che la legge ordinaria possa regolare il modo di esercizio del diritto a quella protezione, in guisa da renderla concreta (sentenza 14 giugno 1956, n. 1), purché, si intende, non siano scelte modalità che rendano impossibile o difficile l’esercizio del diritto. (...) Questa tutela è garantita ‘sempre’ dalla Costituzione, non certo nel senso che si imponga una sua relazione di immediatezza con il sorgere del diritto; e pertanto non ha pregio obiettare che condizionare l’azione all’espletamento di un procedimento amministrativo è procrastinarne l’esercizio. Questa Corte ha costantemente ritenuto la legittimità costituzionale di disposizioni che impongono oneri diretti ad evitare l’abuso del diritto alla tutela giurisdizionale (sentenze 21 aprile 1962, n. 40; 27 aprile 1963, n. 56; 25 maggio 1963, n. 83; 27 giugno 1963, n. 113); e si percorre la stessa via logica quando si riconoscono non pregiudizievoli all’esercizio di quel diritto norme, come le denunciate, che vogliono evitarne, se non l’abuso, l’eccesso, e vogliono indirizzarlo perciò verso un suo uso adeguato, ancorandolo ad una determinazione dell’opportunità di promuovere l’azione giudiziaria, che maturi dopo un apprezzamento della fondatezza della pretesa, compiuta alla stregua delle risultanze emerse in un procedimento preliminare di natura amministrativa. Sentenza n. 47, de 1964.” (“Indubitavelmente, o preceito contido no art. 113 da Constituição para a qual, contra os atos da administração pública, a proteção judicial é ‘sempre’ permitida, proclama a inviolabilidade do direito a essa proteção. Mas esse preceito, assim como não estabelece que o cidadão sempre pode obter a proteção judicial da mesma forma e com os mesmos efeitos (sentença de 3 de julho de 1962, n. 87), também não proíbe o direito comum de regular a forma em que se exerce o direito a essa proteção, a fim de torná-la concreta (sentença de 14 de junho de 1956, n. 1), desde que, naturalmente, não sejam escolhidos métodos que tornem impossível ou difícil o exercício do direito. (...) Essa proteção é garantida ‘sempre’ pela Constituição, certamente não no sentido de que ela impõe sua relação imediata com o surgimento da lei; e, portanto, não tem nenhum mérito para objetar que condicionar a ação à conclusão de um procedimento administrativo é adiar o seu exercício. Este Tribunal tem sistematicamente sustentado a legitimidade constitucional das disposições que impõem cobranças destinadas a evitar o abuso do direito à proteção judicial (acórdãos de 21 de abril de 1962, n. 40; de 27 de abril de 1963, n. 56; 25 de maio de 1963, n. 83; 27 de junho de 1963, n. 113); e o mesmo caminho lógico é seguido quando se reconhece que normas

No bojo do aresto, resta claro que o acesso à tutela jurisdicional deve ser respeitado, mas, ao mesmo tempo, é possível ao legislador ordinário prever providências prévias que sejam positivas para a prestação jurisdicional, como um todo, e para coibir o abuso no requerimento de tutela judicial. O direito de ação submete-se às regras processuais, cuja verificação é imprescindível para que o processo tramite até a prolação de uma sentença de mérito.

Com efeito, embora, no Brasil, o debate relativo à jurisdição condicionada, tenha se concentrado nas questões previdenciárias ou de exibição de documentos bancários, é certo que a estes temas não se limita e, certamente, influencia a proposta objeto dessa pesquisa, vale dizer, a previsão do prévio procedimento de protesto como condição da ação de execução.

Logo, os argumentos que cancelaram a legitimidade e constitucionalidade daquelas providências, certamente aplicar-se-ão à hipótese ora estudada.

De fato, Marcelo Barbi Gonçalves destaca os benefícios do condicionamento à jurisdição, desde que não represente afastamento da garantia constitucional de acesso ao Poder Judiciário:

É esse, precisamente, o caso em tela, eis que o condicionamento, sem esvaziar o conteúdo da garantia constitucional de acesso ao Judiciário, responde às exigências de economia processual na medida em que (i) favorece o credor estatal que passa a dispor, para satisfação de sua pretensão, de um procedimento simplificado e econômico, já que o custo do acerto administrativo remanesce a expensas do Estado ainda quando se resolve em desfavor do particular, sendo certo que, se fosse proposta a ação judicial, este deveria suportar as despesas processuais; (ii) permite ao credor da prestação conhecer as posições de defesa do Poder Público antes de deliberar acerca da oportunidade de ajuizar a ação judicial, de modo que corre um menor risco de sucumbência; e, ainda (iii) não se pode desconsiderar as benéficas externalidades macroprocessuais que decorreriam para o descongestionamento do Poder Judiciário. (...)

Posto, assim, e assim sumariamente assente, que (i) cabe ao legislador estabelecer os pressupostos para o exercício regular das posições jurídicas de vantagem estabelecidas no plano constitucional, entre as quais se encarta o direito de acesso à justiça; (ii) que a conformação normativa deve ocorrer a fim de proteger outros interesses igualmente relevantes; (iii) e que a limitação, a pretexto de disciplinar o direito de ação, não pode nulificar o núcleo essencial da garantia de proteção judicial efetiva, conclui-se que o prévio exaurimento da fase administrativa não viola a Constituição.³⁵¹

não prejudicam o exercício desse direito, como as reclamadas, que desejam evitar, senão abusar, excessos e, portanto, direcioná-lo para o seu uso adequado, ancorando-o na determinação da procedência da ação judicial, que se vence após a avaliação da procedência da reclamação, feita da mesma forma que as conclusões surgidas em procedimento administrativo preliminar.” (Tradução livre)) (GONÇALVES, Marcelo Barbi. Jurisdição condicionada e acesso à justiça: considerações sobre a escalada de tutelas contra a Fazenda Pública. **Revista de Processo**. Repro vol. 252, fev. 2016. Tutela diferenciada. 2. Jurisdição condicionada e acesso à justiça: considerações sobre a escalada de tutelas contra a fazenda pública. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produto_s/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.252.15.PDF>. Acesso em 29 jul. 2020).

³⁵¹ GONÇALVES, Marcelo Barbi. Jurisdição condicionada e acesso à justiça: considerações sobre a escalada de tutelas contra a Fazenda Pública. **Revista de Processo**. Repro vol. 252, fev. 2016. Tutela diferenciada. 2. Jurisdição condicionada e acesso à justiça: considerações sobre a escalada de tutelas contra a fazenda pública. Disponível

Estevão Mallet, ao defender a legitimidade das comissões de conciliação prévia instituídas pela Lei nº 9.958/00, que introduziu os artigos 625-A a 625-H na Consolidação das Leis Trabalhistas Brasileira, assinala que o direito constitucional de ação não impõe a submissão de toda e qualquer demanda à apreciação direta e incondicionada do Poder Judiciário. Na verdade, pontua que *“se a condição a ser satisfeita antes do ajuizamento da ação revela-se legítima, na medida em que se funda em interesse público, não se destinando apenas a protelar a tutela jurisdicional ou a beneficiar o demandado, não se está diante de exigência abusiva.”*³⁵²

Com efeito, a exigência de prévia providência administrativa como condição ao ingresso no Poder Judiciário é realidade no ordenamento jurídico brasileiro. Ora, sem prévia resistência à pretensão, não se verifica interesse de agir. A substitutividade, característica própria da jurisdição, significa que, na ausência de composição consensual de um litígio, o Estado será incumbido de efetivar a atividade de composição.

Os tribunais brasileiros estão abarrotados de ações de exibição de documentos promovidas em face de instituições financeiras, bancos ou empresas. Nesse contexto, o Superior Tribunal de Justiça pontificou e sedimentou que o prévio requerimento administrativo é condição para a configuração do interesse de agir dessas ações de exibição de documentos. De fato, no julgamento o Recurso Especial Repetitivo nº 982.133/RS, o Tribunal da Cidadania fixou a tese de que *“falta ao autor interesse de agir para a ação em que postula a obtenção de documentos com dados societários, se não logra demonstrar: a) haver apresentado requerimento formal à ré nesse sentido; b) o pagamento pelo custo do serviço respectivo, quando a empresa lhe exigir, legitimamente respaldada no art. 100, parágrafo 1º da Lei*

em:

<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produto_s/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.252.15.PDF>. Acesso em 29 jul. 2020.

³⁵² MALLET, Estevão. Primeiras linhas sobre as Comissões de Conciliação. **Revista LTr**. vol. 64, n. 4, abr. 2000, São Paulo: Editora LTr, 2000, p. 444.

6.404/1976.”³⁵³ A propósito, a tese fixada está de acordo com o disposto na Súmula 389³⁵⁴ daquele mesmo sodalício.

Nesse contexto, no julgamento do Recurso Especial Repetitivo nº 1.349.453/MS, o STJ firmou o entendimento de que o prévio requerimento formulado à instituição financeira e o respectivo pagamento das taxas contratadas constituem condição da ação, na modalidade de interesse de agir, necessária para a propositura de ação de exibição de documentos. No bojo de tal aresto, concluiu-se pela compatibilidade da exigência com o princípio insculpido no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal:

A Constituição de 1967, com a redação dada pela EC 7/77, autorizava a lei a exigir o esgotamento das vias administrativas como condição para o ingresso em juízo. Como esta autorização não foi reproduzida na Constituição de 1988, a jurisprudência passou a entender revogada a legislação anterior que determinava tal condicionamento e inconstitucional lei posterior que o estabelecesse, em face do postulado da garantia da jurisdição (art. 5º, XXXV). Assim, tornou-se incompatível com a nova ordem constitucional exigir que o interessado fizesse a postulação administrativa e, diante do indeferimento, exaurisse toda cadeia prevista em lei de recursos administrativos antes de recorrer ao Poder Judiciário. Precedentes posteriores acabaram, todavia, por equivocadamente entender inconstitucional até mesmo a simples exigência de prévia postulação, na via administrativa, para caracterizar a presença do conflito de interesses caracterizado por pretensão resistida, o interesse de agir, condição da ação necessária para o exame do mérito. Esse desvirtuamento da evolução jurisprudencial, e as distorções que dele advieram no âmbito das ações previdenciárias, estão detalhadamente descritos no voto do relator, o Ministro Roberto Barroso, do qual extraio (...). Se não houver a iniciativa de seu cliente de pedir na agência de relacionamento, pelos canais adequados, a emissão de segunda via dos documentos já fornecidos, não há como se considerar configurada resistência do banco e, portanto, interesse de agir que justifique a movimentação do Poder Judiciário para a solicitação dos documentos comuns. (...) Não é razoável que o pedido seja feito diretamente perante o Judiciário, sem que tenha sido solicitado extrajudicialmente ao banco. Assim, é pressuposto para configurar o interesse de agir a demonstração de que o banco, ciente da pretensão, não se dispôs a fornecer os documentos em tempo hábil. Tal demonstração pode decorrer de negativa explícita ou da mera omissão em fornecer os documentos que lhe tenham sido requeridos, pelos canais de relacionamento adequados, nos termos contratuais e da regulamentação da autoridade monetária. Penso, portanto, que o interesse de agir é condição da ação cautelar de exibição de documentos e ele estará evidenciado se o autor demonstrar a recusa ou a inércia da

³⁵³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 982133/RS. Relator: Ministro Aldir Passarinho Junior, S2 - Segunda Seção. Julgamento: 10/09/2008. DJe, 22/09/2008. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/809996/recurso-especial-resp-982133-rs-2007-0185490-1/inteiro-teor-100506413>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

No mesmo sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nos Embargos de Declaração no Recurso Especial 1771936/PR. Relator: Ministra Nancy Andrighi, T3 - Terceira Turma. Julgamento: 04/05/2020. DJe, 07/05/2020. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/855164748/agravo-interno-nos-embargos-de-declaracao-no-recurso-especial-agint-nos-edcl-no-resp-1771936-pr-2018-0267750-6/inteiro-teor-855164759?ref=serp>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

³⁵⁴ STJ – Súmula 389: “A comprovação do pagamento do ‘custo do serviço’ referente ao fornecimento de certidão de assentamentos constantes dos livros da companhia é requisito de procedibilidade da ação de exibição de documentos ajuizada em face da sociedade anônima.”

instituição financeira em fornecer, em tempo hábil, os documentos comuns, após cientificada da pretensão.³⁵⁵

Da mesma forma, o STF pacificou a constitucionalidade da exigência de requerimento administrativo como condição para a propositura de ação previdenciária, conforme repisado no supracitado Recurso Extraordinário nº 631.240/MG, ao qual foi atribuída repercussão geral.

Também foi alvo de debate a constitucionalidade do art. 7º da Lei nº 11.417/2006, que exige o esgotamento das instâncias administrativas para que se possa ajuizar reclamação constitucional junto ao Supremo Tribunal Federal em face de omissão ou ato da administração pública que negue vigência, contrarie ou aplique indevidamente súmula vinculante. Questiona-se se a exigência estabelecida pelo legislador ordinário é compatível com o disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

O próprio STF apreciou a questão e repisou que: *“não se admite reclamação contra omissão da administração pública, sob fundamento de ofensa a súmula vinculante, quando não demonstrado o esgotamento das vias administrativas, conforme disposto no art. 7º, § 1º, da Lei 11.417/2006.”*³⁵⁶ Com efeito, a Corte Suprema entende que, de acordo com a conformação estabelecida pelo legislador ordinário, é inviável a utilização *per saltum* da reclamação, suprimindo graus de jurisdição ou outros instrumentos processuais adequados, sem que signifique violação ao princípio da inafastabilidade da jurisdição.³⁵⁷

É certo que a ponderação entre os princípios constitucionais deve ser levada a cabo tanto pelo legislador, quanto pelos aplicadores do Direito. Não se admite uma interpretação isolada dos princípios constitucionais, sob pena de esvaziar-se o conteúdo de determinado princípio, de forma desarrazoada e desproporcional. É nesse sentido, que ao estudar a conformação constitucional do dispositivo supramencionado, Orione Medeiros e Renato Moura de Lima advertem para a necessidade de uma interpretação conforme a constituição:

³⁵⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.349.453/MS. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, S2 - Segunda Seção, DJe, 02/02/2015. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/7693/1/STJ%20REsp%201349453%20Recurso%20Repetitivo.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

³⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 14.343 CE. Agravantes: Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras no Serviço Público Municipal de Carnaubal - SINDSEP. Agravado: Município de Carnaubal. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 27/02/2014. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, Julgamento: 27/02/2014. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5532670>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

³⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 32544 BA. Reclamante: União. Reclamado: Terceira Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Estado da Bahia. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 14/11/2018. DJe, 19/11/2018. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5586863>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

Cabe, a partir de julgado acima, interpretar conforme a constituição o termo “esgotamento das vias administrativas”, excluindo a interpretação que proíbe a preclusão temporal do prazo recursal administrativo como viabilizadora do interesse processual para demandar judicialmente. Dito de outro modo, nos casos em que a Administração Pública fixe prazo para recorrer – obedecida a regra geral de 10 (dez) dias do art. 59 da Lei 9.784/99 – de determinada decisão afrontosa à SV, o se escoar do prazo seria equivalente ao esgotamento das vias administrativas, capacitando o jurisdicionado a impetrar reclamação perante o STF. (...) Considerando-se as controvérsias que envolvem o assunto, é que se propõe a interpretação do dispositivo analisado fazendo o uso da técnica conforme a Constituição para que, nas ocorrências frente à Administração Pública que afrontem visível e flagrantemente enunciado de súmula vinculante, seja admita a equivalência da preclusão temporal recursal como esgotamento das vias administrativas, excluindo interpretação contrária e harmonizando o princípio do art. 5º inciso XXXV da Constituição de 1988, com o texto da norma do art. 7º, § 1º da Lei da Súmula Vinculante.³⁵⁸

Assim, é importante que a análise da legalidade e constitucionalidade das condições impostas ao exercício do direito de ação sopesse a economicidade e eficiência advindas de tais exigências com o princípio da inafastabilidade da jurisdição, que, de forma nenhuma, pode ser aniquilado, pois, deve ser, em todos os casos, resguardado.

Rodolfo de Camargo Mancuso pontifica a necessidade de uma releitura do monopólio jurisdicional na resolução de conflitos, de modo que tal função não reste limitada ao Poder Judiciário, que pode e deve contar com outros instrumentos para reduzir a sobrecarga processual:

A par dessa (crescente) interação da Justiça estatal com outros órgãos, agentes e instâncias preordenados à resolução de conflitos, vale ressaltar que a própria opção pela judicialização do conflito não é (nem deve ser) facilitada (no senso em que uma percepção desavisada ou defasada pode sugerir), mas, ao contrário, fica a depender do atendimento a quesitos de existência e validade, assim da ação (condições) como do processo (pressupostos) e do próprio Juízo (isenção, imparcialidade), a par de outras certas exigências específicas complementares, como a notificação ao inquilino, nas locações por prazo indeterminado (Lei 8.245/1991, art. 46, §2º); o protesto do título cambial para caracterizar a impontualidade do devedor; a emissão do decreto de utilidade pública para a ação de desapropriação (Dec.-Lei 3.365/1941, art. 13). Portanto, hoje a jurisdição já se descolou da vetusta conotação monopolizada estatal, para, sob uma linha evolutiva, consentir uma acepção de corte expansivo e inclusivo, assim receptivo a outros agentes, órgãos e instâncias, e em certos casos até pressupondo sua intervenção, pondo à calva que o escopo de pacificação dos conflitos com justiça não é, nem deve ser, apanágio exclusivo da função judicial do Estado.³⁵⁹

³⁵⁸ MEDEIROS, Orione Dantas; LIMA, Renato Moura de. Jurisdição Condicionada no Direito Brasileiro: uma análise da (in) constitucionalidade do § 1º, do art. 7º, da Lei nº 11.417/2006. **Revista Estação Científica**. Centro Universitário Estácio Juiz de Fora. Juiz de Fora, n. 22, jul./dez. 2019. – ISSN1809-046X. Disponível em: <<https://portal.estacio.br/media/4681211/jurisdic%C3%A7%C3%A3o-condicionada-no-direito-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

³⁵⁹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 189.

No direito comparado, destaca-se a figura do *ombudsman*, presente no Direito Alemão, Suíço e Italiano, cujo debate já é invocado no Direito Brasileiro, principalmente para fins de diminuição das demandas envolvendo instituições bancárias. Sidnei Beneti destaca as vantagens de aludido profissional para o processo de desjudicialização na Alemanha e defende a instituição de práticas similares, com vistas a resolver os problemas de congestionamento da justiça brasileira:

O sistema de Ombudsman setorial é de enorme utilidade na desjudicialização, verdadeiro anseio da sociedade brasileira, que amarga as consequências do “tsunami” processual judicial. Existe já naquele país também para outros setores além do bancário. Pode também ser utilizado entre nós para outros setores responsáveis por indesejada massa de judicialização de casos concretos. Será útil, ainda no campo do Direito Privado, e além do âmbito bancário, à solução de controvérsias em casos de demandas referentes a seguros, planos de saúde, financiamentos, previdência privada, responsabilidade perante o consumidor e semelhantes, casos esses que, embora sem socorro estatístico de rigor, devem alçar a cerca de 70% do volume de recursos na Seção de Direito Privado do Superior Tribunal de Justiça. (...) Informa-se que o percentual de soluções é enorme. De qualquer maneira, não há custo para o Estado alemão e reduz-se o volume de ajuizamentos judiciais. Tudo indica tratar-se de um bom sistema alternativo de solução de controvérsias, de esclarecimento público e de efetividade dos direitos além de permitir a mobilização de consumidores em prol da realização dos próprios direitos perante a parte que os tenha lesado, com a vantagem de promover a adequada interação entre os participantes diretos do negócio jurídico, que são o consumidor e o banco. Um simples, objetivo e concreto instrumento de benfeitoria desjudicialização. (...) Não custa experimentar o Ombudsman de Bancos. Buscar soluções concretas novas, lembre-se, faz parte da missão do jurista.³⁶⁰

A figura do *ombudsman* está relacionada aos conflitos envolvendo consumidores e bancos privados. Em cada caso concreto, é nomeada uma pessoa com notório conhecimento jurídico e bancário, geralmente juízes aposentados dos tribunais alemães. O interessado formaliza a reclamação mediante formulário existente nas várias agências bancárias, caso a respectiva instituição não solucione a questão, a reclamação é encaminhada ao escritório central do *Ombudsman*, que na Alemanha localiza-se em Berlim, onde será realizada uma espécie de instrução simples e desburocratizada. Após tais providências, os documentos são enviados ao *ombudsman*, que de forma objetiva e com linguagem simples decidirá o caso. Na Alemanha, este profissional receberá os honorários da entidade mantenedora do *Ombudsman*, a Verband Der Deutschen Privaten Banken e o procedimento não terá qualquer custo para o Estado.

Nesse contexto, Ada Pellegrini reforça que não há incompatibilidade para a solução de conflitos serem efetivadas por agentes privados³⁶¹:

³⁶⁰ BENETI, Sidnei. Ombudsman de Bancos e desjudicialização. Artigo. 2013. **Migalhas**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/187050/ombudsman-de-bancos-e-desjudicializacao>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

³⁶¹ Note-se que no caso dos tabeliões de protesto, embora exerçam suas atividades em caráter privado, sua função é eminentemente pública, regida pelo Direito Público e fiscalizada pelo Poder Judiciário e Ministério Público.

Privatização da justiça? Sobretudo no início do ressurgimento das vias ditas alternativas, não faltaram críticas àquilo que se entendeu como uma privatização da Justiça. Afinal, o Estado estaria abrindo mão de seu poder jurisdicional, permitindo que a solução dos conflitos fosse atribuída a agentes privados. Essa crítica não tem fundamento. Partindo da lógica da busca do instrumento mais adequado para a solução de cada conflito, verifica-se que a Justiça estatal nem sempre se apresenta como a via melhor, mais eficiente e efetiva. O princípio da autonomia da vontade acabou se impondo sobre a ideia de monopólio estatal. Por outro lado, sempre haverá largo espaço para a Justiça estatal: em primeiro lugar, em relação aos direitos indisponíveis ou não transacionáveis (como prefere dizer o minissistema de justiça conciliativa). Em segundo lugar, pela própria natureza do conflito.³⁶²

Ressalte-se que o tabelião de protesto exerce função pública delegada, fiscalizada pelo Poder Judiciário. Apenas o exercício da atividade, vale dizer obrigações trabalhistas em relação aos prepostos, cíveis e tributárias é que seguem o regime privado. Logo, eventuais óbices sobre a atuação de agentes privados na solução de conflitos não embaraçam a proposta ora estudada, que acaba por potencializar o protesto extrajudicial como mecanismo de desjudicialização.

No tocante à atividade do *ombudsman*, Sidnei Beneti³⁶³ assinala que caso esse profissional reconheça o direito do consumidor reclamante e o valor pleiteado não ultrapasse 5 mil libras, a decisão é vinculante para a instituição financeira, que deverá depositar o valor correspondente na conta bancária do reclamante. De outro lado, se o banco for vencedor, o reclamante estará autorizado a ingressar em juízo, descontando-se do prazo prescricional o tempo utilizado para manifestação do *ombudsman*, acrescido de mais seis meses, que é o tempo presumido para contratação de advogado e ajuizamento da ação judicial.

Na Itália, o papel do *ombudsman* é ainda mais reforçado, uma vez que a reclamação a este profissional é etapa prévia obrigatória do processo judicial.³⁶⁴

No tocante à preocupação do Direito Alemão com o escoamento do prazo prescricional decorrente da atuação do *ombudsman*, impende ressaltar que, no caso do prévio protesto, tal preocupação é desnecessária, uma vez que além de o procedimento ser extremamente célere (em média, 6 dias úteis), um dos efeitos originados da lavratura do protesto é exatamente a interrupção do prazo prescricional, a teor do art. 202, III, do Código Civil Brasileiro. Assim, observa-se que, além de ser uma solução eficiente, o prévio protesto representa a vantagem de operar a interrupção da prescrição.

³⁶² GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade: Fundamentos para uma teoria geral do processo**. Brasília: Editora Gazeta Jurídica, 2016, p. 70-71.

³⁶³ Idem.

³⁶⁴ CANÁRIO, Pedro. Desjudicialização de conflitos: Suíça e Alemanha mostram eficiência de modelo de ombudsman bancário. Artigo. 2016. **Revista Conjur**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-17/suica-alemanha-mostram-eficiencia-modelo-ombudsman-bancario>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

Indiscutivelmente, o processo de desjudicialização clamado pelos cidadãos brasileiros deve se inspirar em experiências positivas verificadas em por outros países, como é o caso do *ombudsman* alemão, que, por sua eficiência, simplicidade e economicidade, tem desbordado as questões bancárias para atuar em outras questões de direito privado, como as questões envolvendo contratos de seguro. Sidnei Beneti destaca a importância de espelharmos em tal figura, para fins de resolver o grave problema de acesso à jurisdição:

Deve-se observar o que se faz com sucesso naqueles sistemas estrangeiros que efetivamente resolveram o problema judiciário do volume de processos – não em outros que o complicaram, o que os verbalizaram teoricamente sem solução concreta nenhuma! – para se chegar a soluções positivas. Frise-se bem: devem-se examinar os efeitos concretos de práticas estrangeiras para ver se resolveram efetivamente as questões judiciais, antes de transpô-las para o nosso dia a dia, descartando-se o que, em vez de resolver o problema, possam vir a mais agravá-lo.

E teorizações inúteis, proposições abstratas intermináveis, que, perdido o foco, geram verdadeiro tormento processual prévio apto a alongar os processos por lustros ou décadas, tem de ser prontamente descartadas. Convém lembrar sempre que a judicialização só se justifica para a realização concreta de direitos que não possam ser por outros meios reestabelecidos.

É claro que há, e houve na Alemanha, objeções de diversas naturezas jurídicas a esse Ombudsman. Objeções do tipo que, como estamos cansados de ver, são aptas a impedir a experimentação – do tipo narrado por Brecht no Galileu Galilei, vindas de astrônomos eminentes que se recusavam a pôr os olhos nas lentes de observação celeste para não verem os movimentos de Júpiter, que, por dogma, já haviam proclamado que não se moviam!³⁶⁵

Note-se que a figura do *ombudsman* contribui sobremaneira para a verdadeira efetivação do princípio do acesso à justiça, pois é disponibilizado aos consumidores um sistema simples, ágil e econômico para a tutela de seus direitos, sem impedir posterior acesso ao Poder Judiciário. Logo, afastar a figura por alegação de suposta ofensa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição é ignorar o verdadeiro conteúdo da garantia constitucional. O cidadão continua amparado juridicamente e, ato contínuo à atuação do profissional, terá todo acesso às instâncias jurisdicionais.

Em um primeiro momento, os defensores do entendimento supracitado poderiam questionar a constitucionalidade da proposta objeto da presente pesquisa, por entenderem que a exigência de prévio protesto extrajudicial para o ajuizamento de ação de execução representaria entrave à tutela jurisdicional. Todavia, conforme demonstrado adiante, a proposta é constitucional e consentânea aos princípios do acesso à justiça, economia processual e,

³⁶⁵ BENETI, Sidnei. Ombudsman de Bancos e desjudicialização. Artigo. 2013. **Migalhas**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/187050/ombudsman-de-bancos-e-desjudicializacao>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

principalmente, é capaz de resolver, ou amenizar significativamente, um dos maiores problemas do Poder Judiciário atual, que é o gargalo da execução.

Acrescente-se que, uma vez intimado, o devedor, se entender por indevida a dívida ou o protesto, tem a faculdade de ingressar com tutela cautelar judicial de sustação do protesto ou, mesmo se já efetivado o ato notarial, pode pleitear judicialmente a suspensão dos efeitos do protesto. E mais, qualquer atuação do tabelião pode ser controlada pelo respectivo Juiz Corregedor, além da possibilidade de suscitação de dúvida, a ser apreciada pelo juízo competente, caso o apresentante do título não concorde ou não possa satisfazer as exigências formuladas pelo tabelião de protesto.

4.3 O interesse de agir nas ações de execução

A tutela jurisdicional consiste na proteção estatal face a uma lesão ou ameaça de lesão a um direito material. Direciona-se, pois, à tutela de direitos materiais. Embora a jurisdição seja una, doutrinariamente, é classificada conforme a espécie de crise jurídica que visa solucionar. Assim, a tutela jurisdicional pode ser de conhecimento, executiva ou cautelar, todas elas condicionadas à existência das condições da ação.

A tutela jurisdicional de conhecimento pode ser meramente declaratória, quando visa resolver crise de certeza, vale dizer, declara a existência, inexistência ou modo de ser de determinada relação jurídica. Pode ser também constitutiva, quando soluciona crise jurídica, extinguindo ou modificando uma relação jurídica. Já a tutela de conhecimento condenatória resolve crise de inadimplemento, reconhecendo o inadimplemento e determinando ao réu o cumprimento de uma prestação.

A tutela cautelar visa solucionar crise de perigo, a fim de preservar a utilidade e eficácia do resultado final do processo. De acordo com a sistemática do atual CPC, dispensa-se, ao menos de modo incidental, a existência de um processo cautelar autônomo.

Finalmente, a tutela executiva, que tem especial relevo à presente pesquisa, objetiva resolver crise de satisfação, pois já existe um direito reconhecido, cujo titular encontra-se insatisfeito pela resistência da parte oposta. O reconhecimento pode ser judicial, originando os títulos executivos judiciais, ou extrajudicial, como se dá nos títulos executivos extrajudiciais. Em ambos os casos, é suficiente que a lei autorize a efetivação de medidas executivas que visem satisfazer o direito.³⁶⁶

³⁶⁶ Ada Grinover, Antônio Cintra e Cândido Dinamarco esclarecem que: “No processo executivo (sempre por título extrajudicial) é proposta uma ação (ação executiva), pela qual o credor pretende o provimento jurisdicional

A execução consiste em um conjunto de meios materiais previstos em lei, à disposição do órgão jurisdicional, cujo objetivo é a satisfação do direito. Há diferentes espécies de execução que variam conforme a natureza da obrigação exequenda, vale dizer, fazer ou não fazer, entregar e pagar. Interessa ao presente estudo tão somente a execução das obrigações de pagar.

De acordo com a sistemática processual brasileira, o processo de execução pode ser autônomo ou, em razão do sincretismo processual, consistir em fase procedimental, denominado cumprimento de sentença.

Ao ser questionado sobre a presença das condições da ação e aplicação da teoria eclética na ação de execução, em que não se tem propriamente sentença de mérito, Liebman asseverou que o preenchimento das condições é imprescindível para uma resposta de mérito do Poder Judiciário, que indubitavelmente existe no processo de execução. Nesse ponto, reproduzimos o que assinala Victor Ribeiro Travain:

O segundo aspecto que obrigou Liebman a se debruçar e apresentar uma solução foi o processo de execução. Sabe-se que tal feito não se encerra com sentença. Desta feita, não havendo sentença de mérito, não haveria no processo de execução o exercício de uma ação?

Novamente Liebman apresentou um desenlace ao questionamento e manteve viva a sua teoria eclética. Sustenta-se que, preenchidas as condições da ação, a parte faz jus a uma resposta de mérito, que se apresenta muito mais abrangente que uma sentença de mérito. Hoje não se discute mais na doutrina a existência do mérito do processo de execução, de forma que há, sim, resposta de mérito em tais casos e, consequentemente, o exercício de uma ação.³⁶⁷

Com efeito, caso não estejam presentes as condições da ação, a execução terá final anômalo, vale dizer, será extinta sem resolução do mérito, conforme previsto no já citado art. 485, VI, do CPC/2015.

Assim, em razão do necessário preenchimento das condições da ação no momento do ajuizamento do feito executivo, imperioso investigar o conteúdo do interesse de agir para verificar a viabilidade de se exigir o prévio protesto extrajudicial como preenchimento de tal condição.

O interesse de agir, ou interesse processual, está assentado no trinômio utilidade, adequação e necessidade.

satisfativo (...) Por isso é que o ordenamento processual civil exige citação inicial do devedor, para o processo de execução.” (CINTRA, Antônio Carlos de Araujo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 276).

³⁶⁷ TRAVAIN, Victor Ribeiro. Estudo acerca da ação no processo civil: teorias e condições. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Volume XIII. Periódico da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ**. Rio de Janeiro, v. 8, jul./dez. 2011, p. 890.

A utilidade representa o proveito ou incremento que o processo gerará à esfera jurídica do exequente. Logo, não tem interesse em executar aquele que já teve o crédito integralmente satisfeito.

A adequação, por sua vez, significa a correspondência entre o meio processual escolhido pelo demandante e a tutela jurisdicional pretendida. Se não observada a idoneidade do meio para atingir o fim perseguido, não pode haver pronunciamento judicial de mérito. Assim, não tem interesse na ação de execução aquele que deseja cobrar crédito que não esteja materializado em título executivo, seja este judicial ou extrajudicial.

A necessidade, finalmente, consiste na demonstração de que a atuação do poder jurisdicional estatal é imprescindível para a satisfação da pretensão do autor. O aspecto da necessidade sugere que o credor não possua à sua disposição outro modo idôneo e eficiente capaz de satisfazer o seu crédito, insculpido em título executivo judicial ou extrajudicial, não tendo alternativa senão pleitear a tutela do Poder Judiciário.

Dinamarco destaca que o interesse de agir impõe que o interesse do demandante também coincida com o interesse do Estado na solução da demanda:

O interesse de agir, como condição da ação, traduz-se, em última análise, na *coincidência entre o interesse do Estado e o do demandante*. É indispensável que, ao mesmo tempo em que se antevê para este um benefício a ser obtido mediante o provimento jurisdicional (tutela jurisdicional), também para o Estado seja este em tese capaz de trazer vantagens (pacificação social, atuação da ordem jurídica etc.). Esse contexto de ideias explica o emprego do adjetivo legítimo, a qualificar o interesse processual. Sem a coincidência de interesses, geradora da suficiência da utilidade do provimento a critério do Estado, inexistente a legitimidade do interesse do particular em face do sistema jurídico. Falar apenas de interesse de agir como condição da ação significa, portanto, dizer simplesmente o que na realidade e por extenso se chama *legítimo interesse processual de agir*.³⁶⁸

Nesse ponto, o interesse de agir está intrinsecamente relacionado ao princípio da utilidade da execução, segundo o qual o processo de execução deve efetivamente servir para entregar ao vencedor aquilo que tem direito a receber. Logo, não há razão em processo de execução no qual se busca apenas prejudicar o devedor, sem gerar qualquer proveito prático, de modo que o processo traduza utilidade prática que beneficie o exequente. Vale asseverar que a execução não pode ter viés de vingança privada.

O Ministro Franciulli Neto, no julgamento do Recurso Especial nº 601.356/PE, pontificou a ausência de interesse de agir ou de utilidade no ajuizamento de execuções de valor

³⁶⁸ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução Civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 405-406.

mínimo, bem como asseverou a compatibilidade da verificação da condição da ação com o princípio previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal:

Não se pode perder de vista que o exercício da jurisdição deve sempre levar em conta a utilidade do provimento judicial em relação ao custo social de sua preparação. O texto da Constituição Federal de 1988 consagrou em seu art. 5º, inciso XXXV, regra segundo a qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, denominada pela doutrina de Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição. Tal dispositivo trata do direito de demanda incondicionado, ou seja, o amplo direito conferido ao cidadão de solicitar do Poder Judiciário um pronunciamento sobre o caso concreto. Não deve ser confundido, entretanto, com o direito de ação que é condicionado. Ao cidadão é lícito exigir uma prestação jurisdicional, todavia, a obtenção de uma tutela de mérito com força de pacificação social está atrelada ao preenchimento de regras prévias estabelecidas pela legislação processual e que se constituem nas condições da ação, a saber: a legitimidade, a possibilidade jurídica do pedido e o interesse de agir. Dessarte, importante mencionar a existência de duas acepções para o vocábulo interesse: o substancial, que está ligado à pretensão de direito material requerida pelo autor; e o processual, que está ligado à relação existente entre o pedido formulado e a necessidade de atuação do Poder Judiciário. A doutrina dominante tem entendido que a utilidade prática do provimento é requisito para configurar o interesse processual. O parágrafo único do art. 4º do Código de Processo Civil que admite a ação declaratória mesmo em já havendo violação do direito é exceção à regra geral do código que exige a utilidade. Dessa forma, o autor detentor de título executivo não pode pleitear a cobrança do crédito quando o provimento não lhe seja útil.³⁶⁹

Com efeito, defende-se que o exequente carece de interesse processual se dispõe de outros meios efetivos de satisfação do crédito e não os utiliza. Ora, antes de pleitear a tutela jurisdicional, deve o exequente ao menos tentar solucionar seu conflito de crédito na via extrajudicial, ainda mais se estiver à sua disposição serviço público acessível, célere, eficiente e que não impede posterior acesso à jurisdição, se necessário for.

Sobre a necessidade de acorrer-se ao Poder Judiciário, Susana Henriques da Costa destaca:

Para que haja interesse é preciso que a tutela jurisdicional seja necessária para o autor, ou seja, que ele não possa conseguir o bem da vida sem a tutela requisitada. Por exemplo, não há necessidade de tutela ao credor de uma obrigação se o devedor está disposto a adimpli-la nos termos do desejado pelo mesmo credor. (...) A ideia de interesse está ligada à proibição da autotutela. O interesse do indivíduo em procurar o Estado só surge quando o direito substancial não é mais capaz de eliminar por si a crise existente. A atuação do Poder Judiciário é necessária a partir do momento em que a prestação se torna exigível e o sujeito passivo se recusa a adimpli-la (interesse-necessidade) (...).³⁷⁰

³⁶⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 601.356/PE. Relator: Ministro Franciulli Neto, S2 - Segunda Turma. Julgamento: 18/03/2004. DJe, 30/06/2004. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19554042/recurso-especial-resp-601356-pe-2003-0193819-0-stj/relatorio-e-voto-19554044>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

³⁷⁰ COSTA, Susana Henriques. **Condições da ação.** São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 59-61.

Nesse contexto, a presente pesquisa visa demonstrar que o prévio protesto extrajudicial, por todos os seus efeitos, economicidade, eficiência e vantagens para credor e devedor, deve ser incluído como elemento do interesse de agir, já que, apenas na hipótese de lavratura do protesto, é que surgiria para o credor a necessidade de se acorrer ao Poder Judiciário para a satisfação do crédito exequendo.

5. O PROTESTO EXTRAJUDICIAL COMO ELEMENTO DO INTERESSE DE AGIR NAS AÇÕES DE EXECUÇÃO

Conforme repisado na presente pesquisa, o protesto extrajudicial, nos últimos anos, perpassou por diversos avanços procedimentais e desburocratizantes. Destaca-se, ademais, a evolução das funções do serviço de protesto, que hoje não se limita à função probatória, mas representa instrumento efetivo de recuperação de crédito e solução de conflitos de crédito.

A massiva utilização desse serviço público pelos credores particulares e públicos confirmam a facilidade de acesso e a eficiência ínsita à atividade. Os resultados com a relativamente recente utilização desse serviço pelos entes públicos, em todas as suas esferas, espancam qualquer dúvida quanto à facilidade e efetividade do serviço.

Nesse contexto, impende demonstrar que não há interesse-necessidade processual de acessar diretamente o Poder Judiciário, sem antes apontar o crédito no tabelionato de protesto, para que o conflito possa ser solucionado na esfera administrativa.

Em primeiro lugar, o credor de um débito, independentemente da assistência de advogado ou do pagamento de quaisquer emolumentos, taxas ou despesas de qualquer natureza, pode acessar o serviço de protesto de forma presencial ou remota, neste caso através da CENPROT ou outro sistema seguro disponibilizado pelo respectivo tabelionato.

Este credor poderá apontar o título original ou até mesmo sua indicação no cartório competente, sem necessidade de qualquer formalidade ou solenidade. Basta o preenchimento de requerimento disponibilizado pelo próprio tabelionato ou disponível eletronicamente na CENPROT. Acrescente-se que é dever do tabelião, profissional do Direito aprovado em concurso público, orientar o usuário quanto ao procedimento.

É certo que, antes da edição do Provimento nº 86/2019 do CNJ, a presente proposta teria como obstáculo o fato de que, em regra³⁷¹, o credor teria que adiantar todas as despesas relativas ao protesto, o que poderia representar ônus desarrazoado imposto ao credor. Todavia, referida norma corrigiu a distorção outrora existente e sedimentou a responsabilidade do devedor pelas despesas com a o protesto. A presente tese também propõe a consolidação da postergação irrestrita de emolumentos, tal como ocorre em São Paulo, Minas Gerais e Mato Grosso.

Se o tabelião entender que estão presentes vícios formais e negar o apontamento do título, defende-se, para os propósitos dessa pesquisa, que o credor, munido da nota devolutiva,

³⁷¹ Até a edição do Provimento nº 86/2019 do CNJ, apenas os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Mato Grosso possuíam normas que dispensavam o pagamento de emolumentos e taxas na apresentação de títulos a protesto.

possa de imediato ajuizar a ação de execução. Repise-se que o tabelião de protesto está adstrito à qualificação dos aspectos formais dos títulos e documentos de dívida, não sendo-lhe autorizado imiscuir-se em questões meritórias. Em razão desse limite de qualificação, é pequeno o número de devoluções efetuadas pelos tabelionatos brasileiros, ainda mais no tocante a títulos passíveis de execução judicial.

Reitera-se que o início do procedimento é simples e acessível a qualquer cidadão, sem qualquer dificuldade ou necessidade de gastos ou despesas. Há muito, a ideia de burocracia se afastou dos tabelionatos de protesto brasileiros.

Apresentado o título ou documento de dívida, o tabelião promoverá imediatamente a intimação do devedor para que realize o pagamento em 3 (três) dias úteis, sob pena de protesto. A intimação poderá ser pessoal, através dos correios ou pelo próprio tabelião ou preposto, ou por edital, quando infrutífera a tentativa de intimação pessoal.

Note-se que, uma vez intimado, ao devedor abrem-se várias possibilidades: a) poderá quitar o débito, extinguindo o conflito de crédito; b) poderá procurar o credor e negociar o débito, de modo que o credor solicite ao cartório a retirada o título; c) poderá nada fazer, hipótese na qual o protesto será lavrado e, aí sim, restará configurado o interesse processual do credor em acessar o Poder Judiciário através da ação de execução, pois somente dessa forma poderá ingressar no patrimônio do devedor.

Importante ressaltar que se o devedor entender indevido o débito poderá acessar o Poder Judiciário e requerer, cautelarmente, a sustação do protesto, o que mais uma vez confirma a compatibilidade da proposta com o princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Se no interregno de 3 (três) dias úteis, não ocorrer pagamento, desistência do credor ou sustação judicial, o tabelião deverá lavrar o protesto no livro próprio e extrair o respectivo instrumento a ser disponibilizado ao credor.

A efetiva lavratura do protesto, além de comprovar cabalmente o inadimplemento, demonstra que não resta alternativa ao credor senão acorrer-se ao Poder Judiciário para que possa, através dos instrumentos executivos judiciais, invadir o patrimônio do devedor e satisfazer seu crédito.

Reitere-se que, do início ao final do procedimento de protesto, todos os atos poderão ser realizados eletronicamente, sem necessidade de presença física do credor ou do devedor no tabelionato. A extração e remessa do instrumento ao credor também poderá se dar de forma eletrônica.

Ao instruir a petição inicial da ação de execução de pagar quantia com o instrumento de protesto (que pode ser eletrônico), o exequente atestará seu interesse processual

na ação de execução, pois, mesmo devidamente intimado e sujeito a todos os efeitos do protesto extrajudicial, o devedor não cumpriu sua obrigação.

Dessa forma, o inadimplemento do executado, enquanto pressuposto da ação de execução, restará cabalmente comprovado com a apresentação do instrumento de protesto extrajudicial. Hoje, o inadimplemento, em regra, é concluído a partir das alegações do credor na petição inicial. É possível até mesmo que o executado, em caso de obrigações quesíveis, seja surpreendido com a execução do crédito que nem mesmo lhe fora apresentado para pagamento.

Com a concretização da proposta objeto da presente tese, a petição inicial da ação de execução será instruída com o respectivo instrumento de protesto, testificando o inadimplemento do executado.

O mesmo raciocínio deve ser aplicado à fase de cumprimento de sentença, no qual o autor, antes de requerer o início de tal etapa, deverá promover o prévio protesto do provimento judicial, sem o qual carecedor será do direito de promover a fase subsequente. Ora, não há interesse-necessidade em se iniciar toda a fase de cumprimento de sentença, sem a tentativa de recebimento extrajudicial do crédito judicialmente reconhecido.

Arruda Alvim concebe a restrição temporária ao direito de ação como pressuposto processual a ser avaliado pelo juiz:

O que se pode asseverar é que a exigência de que se esgote a via administrativa para que só então se possa lançar mão do direito de ação, embora não seja necessariamente inconstitucional, significa uma restrição ao direito de ação, ainda que temporária. (...) Por certo, diante de uma lei que determine tal exaurimento, e diante do caso concreto 'pendente' junto à Administração, não deverá, sequer, admitir a postulação dirigida ao Judiciário. Cria tal lei, desta forma, pressuposto processual negativo, conduzindo o juiz, legitimamente, à sentença de indeferimento da petição inicial (art. 295, parágrafo único, III), uma vez que inexistirá, *si et in quantum*, possibilidade jurídica do pedido (= possibilidade jurídica de acesso ao Poder Judiciário) (...). Trata-se, entretanto, de restrição temporária, que não se confunde, de forma alguma com obstáculo imutável ou intransponível.³⁷²

Defende-se que, antes da efetivação do protesto extrajudicial, o credor ainda não tem interesse-necessidade de movimentar a máquina judiciária, pois não se valeu de instrumento extrajudicial estatal e gratuito à sua disposição. José Roberto dos Santos Bedaque nesse sentido se manifesta:

Muitas vezes a necessidade da tutela jurisdicional verifica-se com a mera alegação de incidência da hipótese legal, na medida em que inexistente outro meio de se obter o resultado pretendido. São as chamadas ações constitutivas necessárias (p. ex.,

³⁷² ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil**. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 48-50.

anulação de casamento), em que a atividade jurisdicional constitui a solução primária para a pretensão. Há casos, porém, onde a solução extrajudicial é perfeitamente possível, somente sendo necessário o recurso ao órgão jurisdicional quando a atuação da lei não se verifica voluntária e espontaneamente.³⁷³

Na esteira da presente pesquisa, Cristina Mundim Moraes Oliveira, em observância às vantagens de utilização do protesto extrajudicial, sugeriu que, ao despachar a petição inicial da ação de execução, o próprio juiz encaminhasse o título exequendo ao tabelionato de protesto:

Diante dessa realidade, considerando o alto índice de recuperação do crédito, a segurança jurídica de que é cercado todo procedimento e, sobretudo, visando contribuir para que o Poder Judiciário seja acionado apenas para os casos em que não se vislumbra solução extrajudicial, alvitramos a seguinte proposta a ser considerada pelo legislador ordinário, a saber: que o juiz, ao despachar a inicial da execução por quantia certa, fixe os honorários advocatícios (art. 827) e encaminhe cópia digital do título ou documento de dívida ao tabelionato de protesto, salvo se exequente manifestar desinteresse na petição inicial.

A solução alvitrada visa colaborar com a diminuição da carga excessiva e desumana de processos judiciais, utilizando-se do tabelionato de protesto como instrumento de redução das ações judiciais e meio célere de solução de conflitos. E a celeridade do procedimento (três dias) conta ainda com a possibilidade de tramitação totalmente eletrônica, nos termos autorizados pelo parágrafo único do art. 193 do CPC. Muitas vezes a necessidade da tutela jurisdicional verifica-se com a mera.³⁷⁴

Note-se que a proposta acima foi formulada antes da edição do Provimento nº 86/2019 do CNJ, responsável por desonerar o credor do pagamento das despesas com o procedimento de protesto. Assim, defende-se que aludida postergação permite proposta mais ousada e torna legítima a instituição do protesto extrajudicial como ato preparatório ao ajuizamento da ação de execução, sem o qual inexistente estará o interesse-necessidade em movimentar a máquina judiciária.

A propósito, não há qualquer aviltamento da função do Poder Judiciário, que poderá ser acionado pelo devedor durante o procedimento de protesto ou posteriormente pelo credor, permanecendo com a última palavra, mas com a vantagem de o conflito de crédito poder ser solucionado antes mesmo da movimentação da máquina judiciária:

Importante essas considerações acerca da distinção entre os órgãos do poder, não para excluir outras possibilidades de cumprimento do acesso à Justiça, mas para evidenciar o *locus* judicial como imprescindível garantia fundamental. Essa premissa fundamental da inafastabilidade do controle jurisdicional decorre do princípio constitucional do acesso à Justiça, não excluindo, porém, outras fontes de garantia do *justo*. Inclusive essa é função do Estado (...)

³⁷³ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Pressupostos Processuais e Condições da Ação. Doutrina. 1991. **Justitia**. São Paulo, v. 156, p. 48-66, out./dez., 1991, p. 56.

³⁷⁴ OLIVEIRA, Cristina Mundim Moraes. O protesto como instrumento de redução de ações judiciais e meio célere de solução de conflitos. Notícias. **IEPTB MA**. Disponível em: <<https://www.protestoma.com.br/noticias/artigo-o-protesto-como-instrumento-de-reducao-de-aco-es-judiciais-e-meio-celere-de-solucao-de-conflitos-por-cristina-mundim-moraes-oliveira>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

A supremacia do Judiciário está hoje mais centrada na lógica de monopólio da última palavra, como decorrência dos princípios da inafastabilidade do controle jurisdicional e da sua independência. Em hipótese alguma fala-se em exclusão de outras formas de acesso ao direito e à Justiça.³⁷⁵

Nesse diapasão, assevera Joel Dias Pereira Júnior:

(...) é necessário enfrentar com coragem, seriedade e de imediato o tormentoso problema do monopólio da jurisdição estatal, que diuturnamente tem demonstrado e comprovado de maneira cabal a sua insuficiência instrumental em solucionar a contento os conflitos não raramente complexos e inçados de múltiplas dificuldades, tanto no plano fatural quanto jurídico, que se apresentam no cotidiano do Judiciário.³⁷⁶

Assim, se o protesto for efetivamente lavrado, o credor poderá acionar o Poder Judiciário e requerer a prática dos atos executivos judiciais necessários para a satisfação do crédito. Pela alta taxa de recuperação creditícia, a presente proposta alça a função pública de protesto extrajudicial como legítimo instrumento de satisfação do crédito e importante forma de desjudicialização e desafogo dos órgãos jurisdicionais.

5.1 O adimplemento antes da demanda judicial de forma menos onerosa: Protesto X Execução Judicial

O que se busca com a presente tese é demonstrar que além da juridicidade em erigir o protesto extrajudicial como ato prévio à ação de execução de obrigação de pagar quantia, a presente proposta representa economia de recursos e significativa vantagem aos cidadãos, credores e devedores, bem como ao Estado.

As vantagens para o credor são inúmeras. Não terá que despender qualquer quantia para a apresentação do título, vale dizer, não terá qualquer custo com o serviço de protesto, diferentemente da ação judicial de execução, em que, salvo hipótese de ser beneficiário da gratuidade judiciária, deverá pagar, no momento do ajuizamento, as custas judiciais correspondentes. Não bastasse, a apresentação do título independe da assistência de advogado, o que também representa redução de despesas. Incumbe ao tabelião orientar com imparcialidade os usuários e esclarecer eventuais exigências e efeitos do protesto.

³⁷⁵ OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, acesso à justiça e teoria geral do processo**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2015, p. 165.

³⁷⁶ FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Arbitragem (legislação nacional e estrangeira) e o monopólio jurisdicional**. São Paulo: Editora LTr, 1999, p. 12.

Cintia Maria Scheid destaca as evidentes vantagens da utilização do serviço de protesto tanto para o Estado quanto para o cidadão:

Da observação da realidade do Poder Judiciário brasileiro, acima desenvolvida, tem-se o Protesto Extrajudicial como opção segura, viável, eficiente e econômica para a satisfação creditória dos envolvidos em determinada relação jurídica. Sem embargo, é possível ampliar a atuação desse instrumento, a fim de auxiliar o Poder Judiciário na consecução de uma prestação jurisdicional capaz de atender aos anseios dos jurisdicionados com respostas mais eficientes e, simultaneamente, contribuir com o Poder Executivo para a melhoria dos procedimentos de arrecadação. Ressalte-se que a ampliação da atuação do Protesto Extrajudicial representa custo zero ao Estado. Com efeito, representa ganho de recursos, seja por economia, seja por aumento de eficiência da arrecadação.³⁷⁷

Na mesma esteira, Carlos Londe destaca a maior aptidão e efetividade do protesto no tocante à recuperação do crédito, quando comparado ao processo executivo:

(...) estudo divulgado na Revista Autêntica demonstra que os Tabelionatos de Protesto do Estado de Minas Gerais, no período de 2007 e 2011, apresentaram uma efetividade no recebimento de títulos (não apenas certidões de dívida ativa, mas toda a sorte de títulos passíveis de serem encaminhados a protesto) sempre superior a 60% (sessenta por cento), **dentro do tríduo legal. É isso mesmo, superior a 60% (sessenta por cento), uma efetividade quase noventa vezes superior à efetividade da execução fiscal (miseros 0,68% - sessenta e oito centésimos por cento)!** E mais, é muito comum que o devedor que não paga o título no tríduo legal procure o credor para efetuar o pagamento após esse prazo, principalmente nos dois primeiros anos após a realização do protesto, visando ao seu cancelamento. Se forem considerados também os títulos cancelados, a eficiência da cobrança via Tabelionatos de Protesto se aproxima a **80% (oitenta por cento)**.³⁷⁸ (Grifos no original)

Além do custo “zero” para efetivamente cobrar seu crédito, o credor será beneficiado com todos os efeitos do protesto extrajudicial, dentre os quais destacam-se o efeito probatório, a interrupção da prescrição e o estímulo ao devedor para quitar a dívida protestada, uma vez que seu nome constará dos arquivos da serventia, da CENPROT e dos órgãos de proteção ao crédito. Assim, mesmo que o credor opte por não ajuizar a respectiva ação de execução, o protesto produzirá contínuo efeito de estimular o devedor a solucionar o conflito de crédito existente e, assim, eliminar as restrições de crédito às quais estará sujeito.

O devedor, por sua vez, também é beneficiado com a utilização prévia do protesto extrajudicial. Uma vez intimado, terá a oportunidade de cumprir sua obrigação no tríduo legal, sem qualquer consequência jurídica ou necessidade de assistência do advogado. O pagamento

³⁷⁷ SCHEID, Cintia Maria. **Protesto extrajudicial e função social: instrumento para a atividade satisfativa do crédito**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade Autônoma de Direito (FADISP), Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Função Social do Direito – São Paulo, 2019, p. 228.

³⁷⁸ LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. **O protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa prévio à execução fiscal**. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 161.

poderá ser efetivado por meios eletrônicos disponibilizados pelo tabelionato, sem necessidade da presença física na serventia.

É certo que o devedor é quem arcará com todas as despesas com o serviço de protesto. Os emolumentos e taxas são fixados por lei estadual, devendo observar as normas gerais estabelecidas na Lei Federal nº 10.169/2000³⁷⁹. Os valores são estabelecidos em faixas proporcionais ao valor da dívida a ser protestada, com imposição de teto máximo. Estes valores devem ainda de ser proporcionais aos custos do serviço público de protesto.

Note-se que, de outro lado, se o pagamento ocorrer diretamente no processo de execução ou no cumprimento de sentença, de imediato, incidirá custas judiciais e honorários advocatícios, que certamente suplantam os valores das despesas cartorárias³⁸⁰. Logo, com o prévio protesto extrajudicial, o devedor tem a opção de quitar seu débito de forma menos onerosa, o que é consentâneo ao princípio da menor onerosidade, positivado no art. 805 do CPC/2015³⁸¹ e que dever reger os processos executivos³⁸².

Para o Estado e, conseqüentemente para o interesse público, a inclusão do protesto extrajudicial como ato prévio à execução por quantia certa apresenta vantagens e benefícios

³⁷⁹ “Art. 2º Para a fixação do valor dos emolumentos, a Lei dos Estados e do Distrito Federal levará em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro, atendidas ainda as seguintes regras:

I – os valores dos emolumentos constarão de tabelas e serão expressos em moeda corrente do País;

II – os atos comuns aos vários tipos de serviços notariais e de registro serão remunerados por emolumentos específicos, fixados para cada espécie de ato; [...]”

³⁸⁰ A título exemplificativo, levando-se em conta um débito de R\$30.000,00 (trinta mil reais), no Estado de São Paulo, as despesas totais com o protesto somam, em 2020, R\$1.606,63 (mil seiscentos e seis reais e sessenta e três centavos); em 2021, R\$ 1.692,76 (mil seiscentos e noventa e dois reais e setenta e seis centavos). De outro lado, no processo executivo, além dos honorários advocatícios contratuais e sucumbenciais (5% - R\$1.500,00 ou 10% - R\$3.000,00), o executado ainda deverá arcar com as custas judiciais, calculadas sobre o valor da causa (1%) mais despesas. No exemplo, a despesa do executado somaria, no mínimo, R\$1.800,00 (mil e oitocentos reais), sem contar qualquer valor gasto a título de honorários advocatícios contratuais ou demais despesas processuais. Fontes: 1. IEPTB SP. **Tabela de Emolumentos 2020 – IEPTB SP. 2020.** Disponível em: <<https://www.protestosp.com.br/downloads/TabelaProtesto2020SemISS.pdf?ts=202001081803>>. Acesso em 11 ago. 2020;

2- IEPTB SP. **Tabela de Emolumentos 2021 – IEPTB SP. 2021.** Disponível em: <https://protestosp.com.br/downloads/Tabela_de_Protesto_-_2021_-_SEM_O_ISS.pdf?ts=32958935>. Acesso em: 09 ago. 2021;

3. TJSP. **Taxa Judiciária – Despesas Processuais.** Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/IndicesTaxasJudiciarias/DespesasProcessuais/TaxaJudiciaria>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

³⁸¹ “Art. 805. Quando por vários meios o exequente puder promover a execução, o juiz mandará que se faça pelo modo menos gravoso para o executado.

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

³⁸² Como ensina Daniel Amorim Assumpção Neves, “a execução não é instrumento do exercício de vingança privada, como amplamente afirmado, nada justificando que o executado sofra mais do que o estritamente necessário na busca da satisfação do direito do exequente. Gravames desnecessários à satisfação do direito devem ser evitados sempre que for possível satisfazer o direito por meio da adoção de outros mecanismos. Dessa constatação decorre a regra de que, quando houver vários meios de satisfazer o direito do credor, o juiz mandará que a execução se faça pelo modo menos gravoso ao executado (art. 805 do Novo CPC).” (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Novo Código de Processo Civil comentado.** Salvador: Editora JusPodivm, 2017, p. 1306).

ainda mais evidentes. O principal deles é o desafogo do Poder Judiciário, que poderá enviar recursos humanos e financeiros para a solução de conflitos que, de fato, necessitam da atuação jurisdicional. No final do ano de 2018, o Judiciário acumulava um acervo de 79 milhões de processos pendentes de baixa, sendo que mais da metade desses processos (54,2%) tratavam-se da fase executiva³⁸³.

Em estudo realizado em 2011, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, a pedido do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, apontou-se que a Justiça Federal gasta, excluindo embargos e recursos a outros tribunais, nada menos que R\$ 4.300,00 (quatro mil e trezentos reais) por processo de execução fiscal. Só a mão de obra necessária ao trâmite representa R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais).³⁸⁴

Ora, o Estado não despende qualquer valor com os serviços notariais e de registro. O custo é “zero”! Os emolumentos são pagos pelos usuários, de acordo com as tabelas fixadas em lei. O Estado, na verdade, recebe taxas recolhidas através desses serviços, que são regularmente repassadas pelos delegatários ao Poder Público (Tribunal de Justiça, IPESP, Registro Civil, Santa Casa, Ministério Público). Assim, ao invés de efetuar despesas com os serviços notariais, o Estado, em razão do exercício do Poder de Polícia ou por determinação legal, aufere recursos com estes serviços públicos, sem qualquer responsabilidade financeira ou com pessoal.

Os dados do CNJ apontam que, no ano de 2018, as despesas do Poder Judiciário somaram 93,7 bilhões de reais, correspondente a 1,4% do PIB brasileiro, o que representa um custo médio de R\$ 449,53 (quatrocentos e quarenta e nove reais e cinquenta e três centavos) por habitante³⁸⁵.

No tocante às execuções fiscais, a economicidade gerada pela massiva utilização do protesto é ainda mais evidente³⁸⁶. Ora, não faz sentido, por não gerar qualquer utilidade, o

³⁸³ “O impacto da execução é significativo principalmente nos segmentos da Justiça Estadual, Federal e Trabalhista, correspondendo, respectivamente, 55,6%, 51,7%, e 49,7% do acervo total de cada ramo, conforme aponta a Figura 98. Em alguns tribunais, a execução chega a consumir mais de 60% do acervo. É o caso de: TJDF, TJPE, TJRJ, TJSP na Justiça Estadual; TRF2 na Justiça Federal; e TRT10, TRT13, TRT14, TRT18, TRT19, TRT21, TRT22, TRT23, TRT7, TRT8 na Justiça do Trabalho.” Dados disponíveis em: Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2019/Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: CNJ, 2019, p. 126. Disponível em: <<https://migalhas.com.br/arquivos/2019/8/art20190829-11.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2020.

³⁸⁴ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal – Relatório de Pesquisa**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2020.

³⁸⁵ Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2019/Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: CNJ, 2019, p. 131-132. Disponível em: <<https://migalhas.com.br/arquivos/2019/8/art20190829-11.pdf>>. Acesso em 09 jul. 2020.

³⁸⁶ As absurdas despesas com o processo de execução fiscal em Minas Gerais são expostas por Londe: “No caso específico do Estado de Minas Gerais, Batista Júnior, atual Advogado Geral do Estado de Minas Gerais, apresenta estudo no qual afirma que para cobrar débitos inferiores a R\$15.000,00 (quinze mil reais), que em 2012 somavam

Estado ajuizar execução fiscal para cobrança de créditos que não são aptos a cobrir nem mesmo as despesas públicas com o processo judicial.³⁸⁷ De outro lado, o Estado não pode abandonar a cobrança de seus créditos, sob pena de aumento da inadimplência, tratamento desigual aos cidadãos e pelas disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante dessa dicotomia, exsurge a importância do protesto extrajudicial:

Realmente não é lógico que o Estado movimente o aparelho judicial (estatal) para cobrar valores que não cobrirão nem mesmo os custos do processo. Entretanto, por outro lado, também não é lógico, e muito menos justo, que o cidadão honesto pague pontualmente suas dívidas, tributárias ou não, e seja obrigado a ver outro cidadão, tão importante como ele, solenemente desprezar aquela mesma obrigação e, pior, não ser penalizado por isso, aliás, não ser nem cobrado por isso, em face do alto custo da execução fiscal. É forçoso que se encontrem e utilizem outros meios de cobrança, principalmente quando se encontra à disposição do Estado um meio legal ágil, eficiente, gratuito e com baixíssima litigiosidade.³⁸⁸

Em completa consonância à tese ora proposta, o Procurador Geral da República, em recentíssimo parecer datado de 07/04/2022, juntado ao Recurso Extraordinário 1.355.208/SC do STF, com repercussão geral reconhecida, defendeu a ausência de interesse de agir na execução fiscal de débitos inferiores ao salário-mínimo, propondo a fixação da seguinte tese:

É constitucional a extinção, por ausência de interesse de agir, de execuções fiscais de valor inferior ao salário-mínimo, tendo em conta a possibilidade legal de protesto das certidões de dívida ativa e a observância do princípio da eficiência na administração da justiça.³⁸⁹

Merecem ser reproduzidos trechos sintomáticos do aludido parecer que corroboram os argumentos expostos da presente tese:

R\$303.994.330,60 (trezentos e três milhões, novecentos e noventa e quatro mil, trezentos e trinta reais e sessenta centavos), o Estado teria um custo de R\$802.950.000,00 (oitocentos e dois milhões, novecentos e cinquenta mil reais), quase três vezes o valor a ser recuperado, o que representa um inadmissível absurdo. Só que esse absurdo piora quando se verifica que “o resgate que se consegue, face às dificuldades de um processo judicial, é inferior a 5%!” (LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. **O protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa prévio à execução fiscal**. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 159).

³⁸⁷ Para evitar essa distorção, o TJSC editou a Súmula 22: “A desproporção entre a despesa pública realizada para a propositura e tramitação da execução fiscal, quando o crédito tributário for inferior a um salário mínimo, acarreta a sua extinção por ausência de interesse de agir, sem prejuízo do protesto da certidão de dívida ativa (Prov. CGJ/SC n. 67/99) e da renovação do pleito se a reunião com outros débitos contemporâneos ou posteriores justificar a demanda.” (TJSC. **Súmulas do TJSC**. Poder Judiciário de Santa Catarina. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/web/jurisprudencia/sumulas-do-tjsc>>. Acesso em: 11 ago. 2020).

³⁸⁸ LONDE, 2018, p. 175.

³⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.355.208/SC. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. **Parecer PGR nº 114071/2022**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6291425>>. Acesso em: 18 abr. 2022.

O interesse de agir é instituto processual também intimamente relacionado ao princípio da eficiência na administração da Justiça. O gerenciamento dos limitados recursos públicos impõe a racionalização da estrutura e da força de trabalho do Poder Judiciário, de modo a não permitir prosseguimento de processos que, de plano, revelem-se inúteis, inadequados ou desnecessários, sob pena de comprometimento do sistema judiciário.

A Lei 12.767/2012, vigente desde 28/12/2012, autorizou o protesto das certidões de dívidas ativas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. Desse modo, a Fazenda Pública passa a dispor de outros meios legais para alcançar o pagamento da dívida, além do ajuizamento da execução fiscal. (...) A referida cláusula vai além da preservação do patrimônio de titularidade de um ente federativo específico: importa em condomínio de responsabilidades, em que o zelo se dá, inclusive, de modo recíproco, por ações, serviços e escolhas que hão de ser guiadas pela tutela do patrimônio público nacional como um todo.

Nesse sentido, ambas as Administrações, Municipal e Estadual (esta como gestão do sistema de Justiça), hão de observar o princípio da eficiência nas escolhas que realizam, que são pautadas por uma discricionariedade constitucionalmente regrada, que obriga a, diante de alternativas, justificar objetivamente o porquê da eleição de uma via em detrimento da outra, notadamente ao tratar-se de dispêndio de verba do erário.

O Judiciário não há de ser onerado, de forma desproporcional, para atender às pretensões que, de ordinário, possam ser alcançadas por meios extrajudiciais de cobrança.

Existindo outros meios de obtenção do pagamento, torna-se desnecessário e, por sua vez, carente de interesse o acionamento do Poder Judiciário antes da adoção dessas medidas, sob pena de subverter sua precípua função e sobrecarregar os órgãos judiciais, o que vai de encontro ao dever estatal de uma atuação eficiente.

Assim, sob a ótica da Lei 12.767/2012, há de ser feita uma nova leitura do precedente firmado no RE 591.033 (Tema 109). A extinção das execuções fiscais de baixo valor não mais se pauta na legislação de ente federativo diverso do atingido, em uma possível violação da autonomia tributária do ente federado. Resulta da ausência de interesse de agir, tendo em conta a principiologia constitucional a que todos os entes federados se vinculam e a existência de outro meio de cobrança, mais proporcional e eficiente, o protesto das certidões de dívida ativa.³⁹⁰

Com efeito, não só nas execuções fiscais, mas nas execuções cíveis em geral, é necessário que se avalie a vantagem econômica obtida com o processo em comparação às despesas das partes e do Estado com o trâmite.

Ao compararmos uma execução frustrada com o protesto efetivamente lavrado, as vantagens econômicas deste são ainda mais evidentes. Ao apontar o título em cartório, o credor não adianta qualquer despesa. Com a lavratura do protesto, apenas o tabelião teve gastos com a intimação e com os recursos humanos e estruturais. Se o protesto não for futuramente cancelado, apenas o delegatário é que teve despesa com o procedimento. De outro lado, na execução frustrada, o Estado e as partes têm significativo gasto, independentemente da satisfação ou não do demandado pelo exequente.

³⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.355.208/SC. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. **Parecer** **PGR** **nº** **114071/2022.** Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6291425>>. Acesso em: 18 abr. 2022.

E mais, com a lavratura do protesto, o devedor terá restrição de crédito no comércio, no setor bancário e terá inclusive dificuldade de contratar com o poder público ou assumir função pública. Apenas com o cumprimento da obrigação junto ao credor é que conseguirá levantar aludidas restrições.

Outrossim, o protesto tem duração média de 7 (sete) dias, chegando ao máximo de 25 (vinte e cinco) dias em caso de intimação por edital, ao passo que o processo de execução judicial tem prazo médio superior a 8 (oito) anos! Na justiça do trabalho, o prazo supera 4 anos!³⁹¹

Merecem destaque os números publicados em 2020 pela Associação Nacional dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR acerca dos números satisfatórios de recuperação de crédito nos tabelionatos de protesto brasileiros³⁹².

No tocante aos títulos privados, entre abril de 2017 e março de 2018 (12 meses), 67,9% dos créditos foram recuperados e 32,1 foram protestados:

Período	Recebidos		Pagos			
	Qtde	(R\$)	Qtde	%	(R\$)	%
abr/17	1.242.285	2.273.550.384	846.345	68,13%	1.490.494.863	65,56%
mai/17	1.558.482	2.916.365.753	1.072.805	68,84%	1.911.543.621	65,55%
jun/17	1.320.691	2.371.594.445	911.445	69,01%	1.606.236.706	67,73%
jul/17	1.261.628	2.181.848.244	870.057	68,96%	1.470.397.615	67,39%
ago/17	1.326.403	2.315.797.328	895.811	67,54%	1.537.186.863	66,38%
set/17	1.207.681	2.160.294.565	838.974	69,47%	1.478.928.873	68,46%
out/17	1.344.806	2.299.674.666	926.464	68,89%	1.545.937.239	67,22%
nov/17	1.392.138	2.372.886.796	965.800	69,38%	1.599.449.179	67,41%
dez/17	1.226.883	2.135.637.114	825.887	67,32%	1.393.453.622	65,25%
jan/18	1.623.431	2.858.426.559	1.089.478	67,11%	1.894.535.073	66,28%
fev/18	1.184.061	2.171.144.197	771.642	65,17%	1.370.689.692	63,13%
mar/18	1.237.559	2.269.326.082	795.615	64,29%	1.407.882.915	62,04%
TOTAL	15.926.048	28.326.546.133	10.810.323	67,88%	18.706.736.261	66,04%

- Fluxo Médio de Recebimento de Título e Recuperação dos Créditos sólido e constante;
- Recolocação média na economia brasileira de aproximadamente R\$ 160 milhões por mês;
- Prazo Médio de Recuperação: 10 dias.

³⁹¹ CIEGLINSKI, Thaís. **Fase de execução é a que mais aumenta tempo de tramitação de processos**. Notícias do CNJ. 2016. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/fase-de-execucao-e-a-que-mais-aumenta-tempo-de-tramitacao-de-processos/>>. Acesso em 11 ago. 2020.

³⁹² ANOREG/BR. **Cartório em números**. 2020. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/04/Cart%C3%B3rio-em-n%C3%BAmeros-1.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Fonte: ANOREG/BR. **Cartório em números**. 2020. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/04/Cart%C3%B3rio-em-n%C3%BAmeros-1.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

No tocantes aos títulos públicos, a recuperação tem índices menores, por se tratar de créditos mais antigos e das dificuldades de recebimento. Não obstante, a efetivamente do serviço de protesto também é assente:

Período	Recebidos		Pagos			
	Qtde	(R\$)	Qtde	%	(R\$)	%
Abr/16	56.126	236.675.079	15.653	27,89%	78.964.932	33,36%
Mai/16	56.434	294.465.766	16.043	28,43%	90.293.541	30,66%
Jun/16	67.687	322.791.440	15.789	23,33%	103.182.359	31,97%
Jul/16	80.386	316.779.256	18.931	23,55%	104.628.289	33,06%
Ago/16	56.853	276.495.056	14.482	25,47%	108.516.361	39,25%
Set/16	52.086	661.457.845	2.362	4,53%	39.967.013	6,04%
Out/16	57.668	324.779.255	14.846	25,74%	123.606.789	38,06%
Nov/16	89.170	962.099.534	20.082	22,52%	298.186.578	30,99%
Dez/16	276.078	1.341.021.627	64.406	23,33%	347.580.031	25,92%
Jan/16	186.148	794.474.048	41.734	22,42%	202.726.339	25,52%
Fev/16	102.488	620.264.351	24.883	24,28%	204.919.289	33,52%
Mar/16	104.099	558.712.222	24.404	23,44%	201.138.283	36,00%
TOTAL	1.185.223	6.710.015.480	273.615	23,09%	1.906.709.802	28,42%

Fluxo Médio de Recebimento de Título e Recuperação dos Créditos sólido e constante;

- Recolocação média na economia brasileira de aproximadamente R\$ 160 milhões por mês;
- Prazo Médio de Recuperação: 10 dias.

Fonte: ANOREG/BR. **Cartório em números**. 2020. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/04/Cart%C3%B3rio-em-n%C3%BAmeros-1.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Ressalte-se, ademais, que os mais de 3.700 tabelionatos de protesto espalhados no Brasil ostentam estrutura e capacidade de concretizar a tese que ora se propõe. É certo que o volume de títulos a serem apontados tendem a aumentar consideravelmente com as mudanças que ora se propõe, mas, além de ser possível o incremento da estrutura física e tecnológica já existente, os cartórios confirmaram seu potencial de lidar com aumento de volume de títulos ao solucionarem satisfatoriamente todos os procedimentos de protesto envolvendo certidões de dívida ativa. Com efeito, não se tem notícia de qualquer procedimento administrativo por falha ou ausência desses serviços, os quais desaguaram nos tabelionatos brasileiros principalmente

após o ano de 2012. Ademais, por lei estadual, é possível a criação de novos tabelionatos de protesto nas comarcas que assim demandarem.

Assim, tendo em vista a alta taxa de recuperação de crédito obtida com o protesto, é certo que para todos os atores envolvidos, vale dizer, credor, devedor e poder público, a satisfação do crédito, antes do ajuizamento da ação de execução, é mais vantajosa e econômica. Ao mesmo tempo que o credor se vale de um serviço público com efetivo poder coercitivo, o devedor tem a opção de quitar seu crédito de maneira segura e menos onerosa.

5.2 O protesto extrajudicial como forma permanente de estímulo ao adimplemento

Outra vantagem da utilização do protesto é que, embora seja faculdade do credor do título protestado ajuizar posterior ação de execução, pode ser que, no caso concreto, ele opte por não o fazer, seja pelos custos do processo judicial, seja por outro motivo de ordem pessoal. Independente disso, o protesto lavrado continuará hígido e produzindo seus regulares efeitos, dentre os quais o de estímulo ao cumprimento, mesmo que serôdio, da obrigação.

A permanência dos efeitos do protesto, enquanto não cancelado, pode representar uma desnecessidade ao credor de acessar o Poder Judiciário. Se aquele antever um cenário de execução frustrada poderá se contentar com as efetivas e permanentes consequências do protesto, sem necessitar movimentar a máquina judiciária. Isso ocorreria na hipótese de créditos de valores baixos ou na hipótese de devedor que não possui bens a serem constritos. Nessa hipótese, o credor já teria a seu favor as restrições geradas pelo protesto, sem necessidade de ajuizar ação de execução, desafogando o Judiciário e garantindo seus direitos creditícios.

Conforme abordado no presente trabalho, o protesto exsurge como instrumento de coerção indireta ao pagamento e cumprimento de obrigações. Após a lavratura do protesto, o tabelião, além de incluir o nome do devedor na CENPROT, plataforma digital de consulta gratuita para qualquer cidadão, também irá enviar as informações do protesto aos órgãos de proteção ao crédito, responsáveis pela negativação. Ademais, o tabelião tem o dever de expedir certidões positivas, caso seja requerido. Conforme assinala Carlos Londe, a publicidade do descumprimento é efeito relevante do protesto e que promove segurança jurídica aos agentes públicos e privados:

Trata-se, a bem da verdade, de indispensável proteção ao credor e ao mercado como um todo, que não podem ser privados de informações sobre o comportamento de seus eventuais parceiros comerciais, sob pena de contrair obrigações e direitos desinteressantes por assimetria informacional. Por outro lado, a existência de restrição(ões) ao nome do devedor não significa que os agentes econômicos estejam

com ele proibidos de contratar, mas tal informação permitirá uma melhor análise das condições em que o negócio será celebrado. Esconder do mercado a inadimplência de determinado cliente seria ferir de morte o princípio da isonomia, o que inequivocamente acarretaria uma piora da situação dos clientes sem restrições, pois, exemplificativamente, o banco partiria do pressuposto de uma altíssima inadimplência para todos os clientes, elevando o custo do empréstimo para todos.³⁹³

Nesse contexto, o devedor protestado, independentemente de ser réu em posterior ação de execução, terá dificuldades em acessar créditos no mercado, o que o estimulará a procurar o credor e adimplir sua obrigação.

É importante lembrar que o protesto é um instrumento legítimo e que não promove qualquer distorção na cobrança do crédito. Apenas títulos líquidos e já vencidos, com regularidade formal avaliada pelo tabelião, podem ser objeto de protesto, vale dizer, o devedor, mesmo diante de um crédito idoneamente exigível, por razões próprias, não o adimpliu. Não bastasse, após ser regularmente intimado, este mesmo devedor quedou-se inerte no prazo legal de 3 (três) dias úteis, reiterando o descumprimento.

Acrescente-se que a concretização da presente tese não potencializa os riscos de responsabilização civil dos credores que apontaram seus títulos a protesto. É que a eventual inadmissão ou insucesso da ação de execução posteriormente ajuizada, por si só, não tem o condão de macular o ato extrajudicial anteriormente praticado. É possível que diversas matérias aventadas em embargos à execução sejam acatadas sem ter qualquer consequência para o ato de protesto, que permanece regular e hígido. Conforme repisado, basta que se trate de dívida líquida e vencida para que se seja considerado regular o protesto, que inclusive é instrumento legítimo de recuperação de crédito e traduz exercício regular de direito. Ademais, a cobrança ou execução judicial indevida, de má-fé ou com abusos também pode configurar ato ilícito passível de indenização, independentemente de negativação prévia.

Assim, diante do inadimplemento reiterado, o sistema jurídico deve dispor ao credor instrumento efetivo, ágil e acessível, independentemente de ter que acorrer-se ao Poder Judiciário. Não há qualquer excesso ou desproporcionalidade nos efeitos gerados pelo protesto, que buscam, com segurança jurídica, satisfazer o credor e solucionar o conflito de crédito.

Nesse sentido, vale reproduzir as inúmeras vantagens da utilização do protesto extrajudicial expostas pelo Ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento da ADI nº 5.135/DF, que sedimentou a constitucionalidade do protesto de certidão de dívida ativa:

(...) O dispositivo legal impugnado não viola o princípio da proporcionalidade. A medida é adequada, pois confere maior publicidade ao descumprimento das

³⁹³ LONDE, 2018, p. 112.

obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal. A medida é necessária, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora, custas, honorários, etc.) e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do Poder Judiciário). A medida é proporcional em sentido estrito, uma vez que os eventuais custos do protesto de CDA (limitações creditícias) são compensados largamente pelos seus benefícios, a saber: (i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo.³⁹⁴

Newton de Lucca arremata:

(...) a coação exercida pelo protesto é benéfica, porquanto ela propicia, quando eficaz, que as obrigações sejam solvidas sem o ônus do procedimento judicial, este sim, de custo elevado para todos.³⁹⁵

Em razão dos efetivos e legítimos efeitos do protesto, independente do ajuizamento de posterior ação judicial de execução, é comum que o devedor, principalmente no biênio posterior ao protesto, entre em contato com o credor e proponha o cumprimento da obrigação, resolvendo o conflito de crédito sem qualquer necessidade de interferência do Poder Judiciário. Os benefícios para a desjudicialização são, pois, evidentes!

5.3 Situações excepcionais de sustação judicial, devolução do título por irregularidades ou suscitação de dúvida

O objetivo da presente tese é estabelecer a necessidade de prévia tentativa de solução extrajudicial do conflito de crédito, através do protesto dos títulos executivos, sempre visando à desjudicialização. Como regra, iniciado o procedimento de protesto, o resultado será a liquidação do débito pelo devedor, a desistência do credor/apresentante ou o efetivo protesto, com a respectiva lavratura do instrumento de protesto. Munido do instrumento de protesto, o credor poderá ajuizar a respectiva ação de execução.

³⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.135/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. 2016. Julgamento: 09/11/2016. DJe-022, 07/02/2018. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772497388/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5135-df-distrito-federal-9959963-7520141000000/inteiro-teor-772497418>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

³⁹⁵ LUCCA, Newton de. Comentários sobre o projeto de Lei nº 1.734, de 1979, do Deputado Federal Jorge Abrage. Artigo. 1980. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**. São Paulo, n. 39, 1980, p. 211.

A par das situações acima descritas, as quais representam o desfecho da maioria esmagadora dos procedimentos de protesto extrajudicial, existem situações excepcionais que merecem ser enfrentadas no âmbito deste estudo. É que, em algumas situações, embora o credor tenha efetivamente requerido o protesto do seu crédito, a lavratura do protesto é obstada por circunstâncias alheias à sua vontade, quais sejam, a devolução do título pelo tabelião por constatação de irregularidade; a suscitação de dúvida ou a sustação judicial decorrente de ação promovida pelo devedor.

Ao tabelião de protesto incumbe a análise dos aspectos formais do título, sendo-lhe vedado imiscuir-se em questões de cunho material. Todavia, detectando vícios no título, deverá o tabelião, de forma fundamentada, devolvê-lo ao apresentante para que este os supra e, assim o fazendo, reapresente-o ao tabelionato. Se não concordar com as exigências do tabelião ou não as puder suprir, poderá o apresentante requerer a suscitação de dúvida perante o juízo competente.

Em atenção ao objeto do presente estudo, imperioso asseverar que embora seja possível a devolução por irregularidade, é incomum e improvável a devolução pelo tabelião de protesto de título passível de execução. É que basta que o título seja líquido e esteja vencido para que possa ser protestado, características presentes em todos os títulos executivos, os quais, necessariamente, devem ser dotados de certeza, liquidez e exigibilidade. Ademais, a qualificação notarial circunscreve-se aos aspectos formais, impedindo qualquer análise de mérito pelo tabelião.

É certo que dúvidas maiores podem surgir em caso de títulos protestáveis que não sejam executáveis, mas estes refogem ao objeto da presente tese. De fato, o presente estudo limita-se aos títulos passíveis de execução judicial, dotados de requisitos específicos e mais exigentes do que aqueles exigidos para o procedimento de protesto, razão pela qual óbices ao protesto certamente significará também óbices ao processo executivo.

Nesse contexto, na hipótese, ainda que incomum, de devolução do título executivo pelo tabelião por irregularidade ou até mesmo posterior suscitação de dúvida a requerimento do próprio credor ou apresentante, não poderá o este quedar-se impedido de tentar executar judicialmente seu crédito³⁹⁶. É que efetivamente tentou solucionar o conflito de crédito na via extrajudicial, mas o procedimento foi obstado por exigências ou circunstâncias alheias à sua vontade, com a qual não concorda ou não consegue suprir.

³⁹⁶ O Código de Processo Civil é expresso nesse sentido: “Art. 784, § 1º A propositura de qualquer ação relativa a débito constante de título executivo não inibe o credor de promover-lhe a execução.”

Assim, na hipótese em que, comprovada a apresentação do título em cartório, o procedimento seja obstado, seja por devolução por irregularidade, suscitação de dúvida ou sustação judicial, basta que o credor comprove tal situação por certidão, para que, querendo, possa ingressar com a ação executiva. Nessas hipóteses excepcionais, a exigência de apresentação do instrumento de protesto restará afastada, por impossibilidade alheia à vontade do credor.

Vale repisar que, embora possível o ajuizamento da execução judicial nas hipóteses supracitadas, é provável que esta seja inviabilizada também pela inexistência de algum requisito formal ou até mesmo material. É que a execução possui requisitos mais específicos que o protesto, logo, se o tabelião, profissional do direito, afastou a protestabilidade do título por irregularidade formal, é altamente provável que o juiz da execução também o faça. De qualquer forma, mister preservar o direito do credor de acessar o Poder Judiciário.

No caso de sustação judicial³⁹⁷, o potencial insucesso da ação executiva é ainda mais provável³⁹⁸, pois se a autoridade judicial obstou o prosseguimento do protesto é porque restou demonstrada a plausibilidade do direito do devedor e a provável inexigibilidade do crédito alegado³⁹⁹.

³⁹⁷ A respeito da sustação judicial de protesto, Marlon Tomazette destaca: “*Pelos efeitos que podem ser gerados pelo protesto por falta de pagamento, especialmente a restrição de crédito pela inscrição no cadastro de inadimplentes, tem-se admitido uma medida judicial contra o titular do crédito, para impedir que o protesto seja lavrado e, conseqüentemente, produza os seus efeitos. Essa medida é a sustação de protesto (Lei nº 9.492/97 - art. 17), o qual só poderá ocorrer enquanto não consumado o protesto. Após a lavratura do protesto, o máximo que se poderá conseguir é a sustação dos efeitos do protesto. (...) Mesmo após a lavratura do protesto, pode-se impedir que seus efeitos, especialmente a inscrição no cadastro de inadimplentes, sejam produzidos, tendo em vista os danos que podem ser ocasionados.*” (TOMAZETTE, Marlon. **Títulos de crédito**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 168-173).

³⁹⁸ Nesse ponto, Daniel Amorim Assumpção Neves é cirúrgico: “Nos termos do §1º do art. 784 do Novo CPC, mesmo que esteja em trâmite ação em que se discuta a obrigação contida em título executivo, aquele que se diz credor poderá normalmente promover a execução. Significa dizer que a pendência de processo no qual se discute uma obrigação não é condição impeditiva do exercício do direito de ação executiva. Há, entretanto, uma exceção a essa regra: sendo concedida tutela de urgência no processo em que se discute a dívida quanto à inexigibilidade da obrigação, não será cabível a propositura da execução. Caso o pretendo credor insista, a petição inicial deverá ser indeferida e o processo de execução extinto, ainda que exista posicionamento do Superior Tribunal de Justiça pela reunião dos processos em razão de conexão e suspensão da execução. (STJ, 4ª Turma, REsp 1.118.595/MT, rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 19/11/2013, DJe 06/12/2013)” (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Novo Código de Processo Civil comentado**. Salvador: Editora JusPodivm, 2017, p. 785).

³⁹⁹ No caso de duplicata sem aceite, o STJ tem firme entendimento de que a sustação do protesto impede a formação do título executivo e, conseqüentemente, a execução, visto que, conforme art. 15, II, da Lei 5.474/68 c/c o artigo 784, I, do Código de Processo Civil, a duplicata sem aceite para ser instrumento hábil a embasar a execução deve ser protestada e acompanhada do comprovante de entrega da mercadoria:

“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. DUPLICATA SEM ACEITE. SUSTAÇÃO DE PROTESTO. TÍTULO EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA. IMPROVIMENTO. 1.- A duplicata sem aceite deve ser protestada para se constituir em título executivo hábil a embasar a execução. Desta forma, a sustação do protesto da referida duplicata impede o prosseguimento do feito executório, eis que o título executivo não foi devidamente formado. 2.- O agravo não trouxe nenhum argumento novo capaz de modificar o decidido, que se mantém por seus próprios fundamentos. 3.- Agravo Regimental improvido.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.306.953/SP. Relator: Ministro Sidnei Beneti,

No julgamento do Recurso Especial Repetitivo nº 1.340.236/SP⁴⁰⁰, o STJ pontificou a necessidade de contracautela para a concessão de liminar de sustação de protesto, uma vez que tal decisão, a par de beneficiar o devedor, pode significar potencialmente restrição ao direito do credor de obter o adimplemento de seu crédito, muitas vezes consubstanciado em títulos certos, líquidos e exigíveis.

Ao julgar o recurso repetitivo acima citado, o STJ ressaltou que a necessidade de exigência de contracautela para o deferimento de sustação de protesto deve-se ao fato de que tal decisão acaba por impedir o credor de executar seu crédito. Não obstante, ainda é bastante comum o deferimento de sustação de protesto, sem exigência de qualquer contracautela, razão pela qual, mesmo diante do potencial insucesso, deve ser garantido o direito do credor de tentar executar seu crédito, em estrita observância do disposto no art. 784, §1º, do CPC.

De todo modo, o ajuizamento de qualquer ação por parte do devedor não pode alijar o credor do direito de cobrar judicialmente seu crédito. Ora, o credor tentou se valer do procedimento extrajudicial do devedor, mas por uma posterior atuação do devedor, teve o procedimento sustado, situação em que deve ser preservado seu direito de ajuizar a ação executiva, até porque o Código de Processo Civil, em seu art. 784, parágrafo primeiro, é expresso ao estabelecer que o ajuizamento de qualquer ação relativa ao débito consubstanciado em título executivo não tem o condão de impedir o credor de promover-lhe a execução.

Assim, para os fins da presente pesquisa, por mais empecilhos que a execução de um crédito judicialmente sustado possa estar sujeita e mesmo diante da possibilidade de

Terceira Turma. Julgamento: 22/05/2012. Publicação: 04/06/2012. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/865818687/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1306953-sp-2012-0015274-5>>. Acesso em: 10 jan. 2022).

⁴⁰⁰ “SUSTAÇÃO DE PROTESTO EXTRAJUDICIAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. TUTELA CAUTELAR PARA SUSTAÇÃO DE PROTESTO CAMBIÁRIO. A TEOR DO ART. 17, § 1º, DA LEI N. 9.492/1997, A SUSTAÇÃO JUDICIAL DO PROTESTO IMPLICA QUE O TÍTULO SÓ PODERÁ SER PAGO, PROTESTADO OU RETIRADO DO CARTÓRIO COM AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. MEDIDA QUE RESULTA EM RESTRIÇÃO A DIREITO DO CREDOR. NECESSIDADE DE OFERECIMENTO DE CONTRACAUTELA, PREVIAMENTE À EXPEDIÇÃO DE MANDADO OU OFÍCIO AO CARTÓRIO DE PROTESTO PARA SUSTAÇÃO DO PROTESTO. 1. Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: A legislação de regência estabelece que o documento hábil a protesto extrajudicial é aquele que caracteriza prova escrita de obrigação pecuniária líquida, certa e exigível. Portanto, a sustação de protesto de título, por representar restrição a direito do credor, exige prévio oferecimento de contracautela, a ser fixada conforme o prudente arbítrio do magistrado. 2. Recurso especial não provido.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Repetitivo 1.340.236/SP. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Segunda Seção. Julgamento: 14/10/2015. DJe, 26/10/2015. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/248027855/recurso-especial-resp-1340236-sp-2012-0176521-0/inteiro-teor-248027862>>. Acesso em 20 jul. 2020).

responsabilização civil do exequente⁴⁰¹, a exigência de prévio protesto não pode significar um obstáculo intransponível para o credor que desejar, mesmo assim, ingressar com a ação executiva.

Acrescente-se que, na hipótese de o credor optar por, cautelosamente, aguardar o desfecho da ação que questiona o crédito objeto do protesto extrajudicial, não haverá prejuízo no tocante ao prazo prescricional, uma vez que, na esteira de firme entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, a prescrição será interrompida na hipótese de impugnação do débito pelo devedor⁴⁰².

Nesse contexto, comprovadas as hipóteses de devolução do título por irregularidade, suscitação de dúvida a requerimento do próprio apresentante e sustação judicial, o exequente, se desejar ajuizar a ação de execução, poderá substituir o instrumento de protesto pela certidão comprobatória das hipóteses excepcionais referidas.

Situação diversa se dá na no caso em que o apresentante desiste do protesto, conforme facultado pelo art. 16 da Lei nº 9.492/97⁴⁰³. Nessa hipótese, o procedimento extrajudicial foi obstado pelo próprio credor/apresentante, o qual, diante da satisfação do crédito pelo devedor ou por outros motivos pessoais, solicita a retirada do título da serventia. Nessa hipótese, não há falar em dispensa do instrumento, uma vez que este apenas não foi lavrado por ato do credor, certamente porque tivera seu crédito satisfeito. Se, no tríduo legal, não tem mais interesse no procedimento extrajudicial de protesto, é porque também não remanesce interesse no processo executivo. Saliente-se que, na prática, a desistência do credor se deve à satisfação do crédito pelo devedor.

⁴⁰¹ Embora não seja situação idêntica, o art. 520, I, do CPC estabelece regra clara quanto à responsabilidade do exequente no cumprimento provisório de sentença: “Art. 520, I: Art. 520. O cumprimento provisório da sentença impugnada por recurso desprovido de efeito suspensivo será realizado da mesma forma que o cumprimento definitivo, sujeitando-se ao seguinte regime:

I - corre por iniciativa e responsabilidade do exequente, que se obriga, se a sentença for reformada, a reparar os danos que o executado haja sofrido; (...)”.

⁴⁰² Nesse sentido: “PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RECURSO MANEJADO SOB A ÉGIDE DO NCPC. AÇÃO DE EXECUÇÃO. PRESCRIÇÃO. AÇÃO DECLARATÓRIA AJUIZADA PELO DEVEDOR. INTERRUPÇÃO. PRECEDENTES. LAPSO PRESCRICIONAL QUE SE INTERROMPE SOMENTE UMA ÚNICA VEZ. QUESTÃO NÃO APRECIADA PELO TRIBUNAL ESTADUAL. SÚMULAS NºS 282 E 356 DO STF. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. (...) 2. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a propositura de demanda judicial pelo devedor, seja anulatória, seja de sustação de protesto, que importe em impugnação do débito contratual ou de cártula representativa do direito do credor, é causa interruptiva da prescrição. (...) 4. Agravo interno não provido.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo interno no AREsp nº 1806291/SP. Relatora: Ministra Moura Ribeiro, Terceira Turma. Julgamento: 15/06/2021. DJe, 18/06/2021. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1238918598/agravo-interno-no-agravo-em-recurso-especial-agint-no-aresp-1806291-sp-2020-0332308-7/inteiro-teor-1238918607>>. Acesso em: 10 out. 2021).

⁴⁰³ Art. 16: Antes da lavratura do protesto, poderá o apresentante retirar o título ou documento de dívida, pagos os emolumentos e demais despesas.

5.4 O protesto extrajudicial como instrumento de desjudicialização e alterações legislativas propostas no Código de Processo Civil

O objetivo do presente estudo é demonstrar que a previsão do protesto como ato prévio à ação de execução é medida jurídica e economicamente viável, seja para o Estado, seja para os cidadãos, enquanto credores ou devedores. A proposta aqui estudada visa potencializar a capacidade do serviço de protesto de promover a desjudicialização da execução, grande gargalo do Poder Judiciário brasileiro, sem aviltar direitos dos credores e devedores.

Independentemente da efetivação do que ora se propõe, impende reconhecer que, no cenário atual, o protesto extrajudicial já desempenha importante função no processo de desjudicialização⁴⁰⁴. Ora, é inconcebível que ao credor restasse apenas o Poder Judiciário para cobrar formalmente seus débitos. O protesto, hoje, já evita o ajuizamento de inúmeras ações judiciais:

O protesto, assim, além de ser um meio rápido, eficaz e barato de recuperação do crédito, é uma ferramenta que evita mais uma ação judicial, sendo um importante aliado do Judiciário na diminuição de sua demanda. (...) é preciso reconhecer que o protesto, além de ser ferramenta mais eficiente para a cobrança de dívidas, sejam elas públicas ou particulares, é um instrumento imprescindível para reduzir a sobrecarga do Judiciário, permitindo que este fique livre para julgar as demandas que realmente precisam de sua atenção. Na verdade, para a Sociedade funcionar, para a economia fluir, o ordenamento jurídico precisa oferecer meios eficazes e rápidos de soluções de conflitos além do recurso ao Judiciário. E as soluções extrajudiciais são a alternativa. Além de desafogar o Judiciário, elas são um mecanismo simples e eficiente de solução de conflitos. (...) E esta “utilidade saneadora de discórdias” transcende a relação entre credor e devedor, beneficiando toda a coletividade, na medida em que numa sociedade em que os conflitos são resolvidos de forma célere e eficaz, há o aumento da confiança no cumprimento das obrigações assumidas, o que gera investimentos e incentiva a economia. É mais uma qualidade do protesto a revelar sua função econômica.⁴⁰⁵

⁴⁰⁴ Nesse sentido destacou o Ministro Luis Felipe Salomão, relator do Recurso Especial Repetitivo 1.340.236/SP: “É bem de ver também que o protesto é instrumento que tem o condão legal de, ordinariamente, propiciar a solução extrajudicial de conflitos, pois, a teor do art. 19, parágrafos, da Lei n. 9.492/1997, cabe também ao tabelião o recebimento do crédito devido, relativo ao título ou documento de dívida apresentado para protesto, acrescido dos emolumentos e demais despesas, sendo igualmente dever do delegatário do serviço público dar a respectiva quitação.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Repetitivo 1.340.236/SP. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Segunda Seção. Julgamento: 14/10/2015. DJe, 26/10/2015. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/248027855/recurso-especial-resp-1340236-sp-2012-0176521-0/inteiro-teor-248027862>>. Acesso em 20 jul. 2020).

⁴⁰⁵ FISCHER, José Flávio Bueno; SANTOS, Carolina Edith Mosmann dos Santos. A Função Econômica do Protesto: sua efetividade na recuperação de crédito. In: DEBS, Martha El; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes (coord.). **O novo protesto de títulos e documentos de dívida**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 142-144.

De fato, a disseminação do protesto de CDAs por Municípios, Estados e União apresentou excelentes resultados na recuperação desses créditos e reforço de caixa dos entes públicos, além de economizar recursos que antes eram empregados na cobrança judicial de tais créditos. É sabido que, numericamente, a maioria dos créditos públicos são materializados em CDA's de baixo valor, que não justificam o gasto a ser despendido com a cobrança judicial. O protesto, além de viabilizar a cobrança segura de tais débitos, ainda evita que o gestor público tenha que movimentar a máquina do Estado.

Raquel Duarte Garcia destaca como uma das várias funções do protesto a promoção da desjudicialização e a resolução extrajudicial dos conflitos de crédito, de forma pacífica:

Hoje não há como a doutrina mais abalizada e atualizada não reconhecer o protesto como o que ele verdadeiramente é: um serviço público digital, gratuito para o credor, eficaz e especializado na recuperação de crédito e na solução dos conflitos creditícios. Um dos serviços públicos mais modernos e eficientes do país. Verdadeira alternativa à judicialização das ações de cobrança e importante mecanismo de fomento à economia e ao mercado de crédito. Em um momento de crise econômica, com crescimento da inadimplência, desrespeito às decisões judiciais e a outras formas de cobrança, ter um serviço público gratuitamente dedicado à recuperação de crédito é muito importante para o país.⁴⁰⁶

Nesse contexto, atento ao potencial desjudicializador do protesto, o Código de Processo Civil de 2015, nos artigos 517 e 528, regulamentou expressamente o protesto de decisões judiciais, que embora não seja previsto como condição para o início do procedimento de cumprimento de sentença, testifica o anseio do legislador por mecanismos alternativos e eficientes à satisfação do crédito.

Não há como negar que o débito apresentado ao tabelionato de protesto materializa um conflito de crédito existente entre credor e devedor face a uma dívida líquida e vencida. Ao ser quitado perante o tabelionato, o conflito é resolvido sem qualquer atuação do poder jurisdicional.

Atento a essa qualidade de solução pacífica e extrajudicial de conflitos, o CNJ editou o Provimento nº 72/2018, no qual regulamentou medidas de incentivo à quitação de dívidas protestadas e a realização de sessões conciliação ou mediação perante os tabelionatos de protesto. Aludido provimento estabeleceu, em síntese, que, mediante requerimento do credor ou devedor, o tabelião intimará a outra parte para que se manifeste sobre a proposta de pagamento da dívida já protestada. Previu, ademais, que também a requerimento de qualquer

⁴⁰⁶ GARCIA, Raquel Duarte. Protesto: 23 funções legais, 06 funções econômico-sociais e o conceito atual de protesto. In: DEBS, Martha El; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes (coord.). **O novo protesto de títulos e documentos de dívida**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 142-144.

das partes, o tabelião pode realizar audiência de conciliação e mediação, na tentativa de que as partes celebrem acordo quanto ao pagamento do débito protesto.⁴⁰⁷

A regulamentação pelo CNJ da conciliação e mediação perante os tabelionatos de protesto representa o reconhecimento da efetividade do serviço desempenhado pelos tabeliães de protesto que, sem gerar qualquer ônus para o Poder Público, têm capilaridade e capacidade de solucionar conflitos envolvendo dívidas protestadas, sem necessidade de movimentação da máquina judiciária.

Embora o objeto do aludido provimento seja diferente da proposta ora estudada, é certo que testifica a viabilidade dos cartórios de protesto como opção na solução de controvérsias. E mais, conjugando a tese ora defendida com a normativa supracitada, pode-se antever a opção por alguns credores de não acionarem o Poder Judiciário, mesmo diante do protesto do crédito apresentado. É que, se vislumbrar mudança na situação econômico-financeira do devedor, o mesmo credor pode requerer ao tabelião que o intime para que possam negociar o pagamento, sem necessidade de arcar com os custos envolvidos nas ações judiciais. Em créditos de baixo valor, que representam a maioria, essa opção sói ser a mais viável.

De outro lado, há intenso debate acerca da desjudicialização total da ação de execução civil. Com efeito, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 6.204/19, de autoria da senadora Soraya Thronicke, que, em síntese, propõe a delegação aos tabeliães de protesto da função de execução dos títulos executivos. Inspirado no modelo português de privatização da atividade executiva, o projeto visa atribuir aos tabeliães a função de agente de execução, remanescendo ao Poder Judiciário a função de fiscalização. Em tese de referência para aludida proposição legislativa, Flávia Pereira Ribeiro destaca que:

Além de desjudicializar, Portugal fez uma opção política pela privatização da realização da atividade executiva, de forma a evitar que o Estado assumisse o investimento no recrutamento de mais funcionários públicos. Carlos Manoel Ferreira da Silva informa que o Estado português procurava minimizar seus custos e encontrou a solução em arquétipo de sucesso em outros países da mesma família jurídica. Nesses termos, Portugal delegou ao agente de execução, por meio de lei, parcela de poder que

⁴⁰⁷ Provimento nº 72/2018 CNJ: “Art. 2º As medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto serão medidas prévias e facultativas aos procedimentos de conciliação e mediação e deverão observar os requisitos previstos neste provimento. [...]”

Art. 4º As medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto serão consideradas fase antecedente à possível instauração de procedimento de conciliação ou de mediação. [...]”

Art. 5º O procedimento de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas terá início mediante requerimento do credor ou do devedor, pessoalmente no tabelionato onde foi lavrado o protesto; por meio eletrônico; ou por intermédio da central eletrônica mantida pelas entidades representativas de classe. [...]”

Art. 9º A qualquer tempo, o devedor poderá formular proposta de pagamento ao credor, caso em que será expedido aviso ao credor acerca das condições da proposta, arcando o interessado com a eventual despesa respectiva.

Art. 10. O credor ou o devedor poderão requerer a designação de sessão de conciliação ou de mediação, aplicando-se as disposições previstas no Provimento CN-CNJ n. 67/2018.”

outrora competia exclusivamente ao juiz, razão pela qual se pode afirmar que a atuação desse ente privado é legítima. (...) Propõe-se que no Brasil ao tabelião de protesto seja delegada a função pública de execução dos títulos executivos, por meio de outorga a um profissional de direito devidamente concursado, e que a sua remuneração seja realizada de acordo com os emolumentos fixados por lei, cobrada do devedor somente ao final do procedimento executivo. A fiscalização será realizada pelo Poder Judiciário – corregedorias estaduais. A delegação é o regime jurídico sugerido para a execução desjudicializada no país, pois é um regime constitucionalmente previsto, bastando regulamentação legal para a nova atividade.⁴⁰⁸

A proposta encampada pelo aludido projeto de lei sugere que ao tabelião de protesto seja conferida, com exclusividade, a função de agente de execução, cabendo-lhe a prática de diversas atividades que atualmente são desenvolvidas por juízes e servidores, tais como: análise dos requisitos do título executivo, ocorrência de prescrição e decadência, citação do executado, efetivação de atos de expropriação, como a penhora, suspensão e extinção da execução.

Os atos decisórios ainda ficam a cargo do magistrado, mas os atos materiais serão efetivados pelo tabelião de protesto. A atuação do juiz será indispensável para, por exemplo, julgamento de embargos à execução ou de impugnação ao cumprimento de sentença; aplicação de medidas coercitivas ou de força; resposta a consultas do agente da execução sobre questões relativas ao título exequendo ou ao procedimento de execução; bem como julgamento de suscitações de dúvida apresentadas pelos interessados relativamente às decisões dos agentes da execução.⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ PEREIRA, Flávia Ribeiro. **Desjudicialização da Execução Civil**. 2 ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019, p. 38-39.

⁴⁰⁹ A fim de rebater as críticas formuladas pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), que apontou suposta ofensa ao art. 5º, XXXV, da CR/88 e alegou que os atos executivos constituem reserva de jurisdição, Flávia Pereira Ribeiro e Renata Cortez ponderaram que:

“i) Um primeiro aspecto a ser referido é a necessidade de desmitificar a ideia de que a jurisdição é monopólio do Poder Judiciário. A função jurisdicional é típica, mas não exclusiva do Judiciário. Se efetivamente há monopólio da função jurisdicional, este é do Estado, que pode atribuir/delegar, por meio da própria Constituição ou por meio de Lei específica, o seu exercício a órgãos e autoridades de outros Poderes (inclusive do Executivo e do Legislativo) e também a entes privados, como no caso da arbitragem.

Ademais, a denominada cláusula constitucional de reserva de jurisdição, que importaria reconhecer que a prática de determinados atos somente poderia emanar do juiz, e não de terceiros, não se aplica, no entender das autoras, aos atos processuais executivos, sequer aos expropriatórios. Isso porque não há qualquer dispositivo constitucional que, de modo expresse, imponha a prática desses atos exclusivamente por juízes de direito. (...)

ii) Do mesmo modo, o PL 6.204/19 não viola o art. 5º, inciso XXXV da CF, que consagra o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, cuja releitura vem sendo proposta por diversos doutrinadores. (...)

A jurisdição, portanto, deve ser vista como a função de declarar e satisfazer os direitos, atividade a ser realizada por um terceiro imparcial, independente e equidistante das partes, devidamente investido para tanto, que pode ser um magistrado ou um particular.

Assim, afigura-se admissível o exercício da função jurisdicional e, bem assim, a prática de atos executivos e expropriatórios por órgãos e entes não integrantes do Poder Judiciário, inclusive privados, sem que isso represente violação ao art. 5º, XXXV, da Constituição.

Ademais, a intervenção judicial não seria afastada de modo absoluto no processo executivo extrajudicial previsto no PL 6.204/2019. (...)” (RIBEIRO, Flávia Pereira; CORTEZ, Renata. Primeiros contrapontos à nota técnica da AMB contrária ao PL 6.204/19. Artigo. 2020. **Migalhas**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/331995/primeiros-contrapontos-a-nota-tecnica-da-amb-contraria-ao-pl-6204-19>>. Acesso em: 17 ago. 2020).

Note-se que a proposta de desjudicialização da execução e dos atos executivos objeto do projeto de lei supracitado não coincide com a proposta objeto do presente estudo. Embora apresente evidentes benefícios e seja realidade outros países⁴¹⁰, aquela hipótese retira a realização de atos executivos do Poder Judiciário, ao passo que a exigência de prévio protesto extrajudicial em nada altera a posterior ação de execução judicial eventualmente proposta.

Com efeito, vários são os estudos que visam auxiliar o Poder Judiciário a enfrentar o problema do gargalo da execução. Os dados revelam que, no ano de 2018, havia 79 milhões de processos em tramitação, dos quais 42,81 milhões tratava-se de ação de execução fiscal, civil e cumprimentos de sentença, correspondente a 54,2% do acervo total do Poder Judiciário.⁴¹¹

Rodolfo de Camargo Mancuso assevera a necessidade de propostas efetivas que sejam capazes de auxiliar o Poder Judiciário:

O antídoto que se afigura eficiente para se começar a reverter esse quadro está no gradual convencimento dos operadores do Direito e dos próprios jurisdicionados, de que a justiça estatal deve ser disponibilizada aos casos efetivamente necessitados de passagem judiciária, a saber: as pendências que, submetidas a outros meios, auto e heterocompositivos, se revelaram impossíveis; as ações ditas necessárias, cujos escopos só podem ser alcançados mediante solução adjudicada estatal (v.g., ação rescisória, ação de anulação de casamento, ações no controle de constitucionalidade); os pleitos que, em razão de peculiaridades de matéria ou de pessoa, reclamam exame técnico por juiz togado (v.g., anulação de sentença arbitral, homologação de sentença estrangeira; ações no controle direto de constitucionalidade); e, de modo geral, as lides cuja sua complexidade jurídica e/ou fática só possam ser dirimidas por meio de uma cognição ampla, no sentido da extensão, e exauriente, no sentido da profundidade.⁴¹²

O que se busca nessa pesquisa é testificar que o prévio protesto resguarda os direitos das partes, a função jurisdicional e contribui sobremaneira para a desjudicialização. Para demonstrar o efeito prático da inclusão do protesto extrajudicial como condição da ação de execução, propõe-se a análise das seguintes situações hipotéticas:

Situação 1: Devedor intimado do protesto cumpre a obrigação no tríduo legal: Desnecessária a ação judicial. Não houve qualquer despesa com custas judiciais ou honorários

⁴¹⁰ Sobre a tendência de desjudicialização da execução na Europa, Flávia Pereira destaca: “O que se quer demonstrar da análise dos diferentes sistemas jurídicos europeus é que o oficial de justiça – doravante chamado de agente de execução, independentemente do status público ou privado – já é tido como o principal ente jurídico da execução. Na Itália, na Alemanha e na França, após provocação por parte do credor, a execução principia-se com atos do *ufficiale giudiziario*, *gerichtsvollzieher* e *huissier*, respectivamente, intervindo o juiz depois de consumada a agressão ao patrimônio do executado ou na ocorrência de algum incidente. Esses três países serão estudados como exemplo de sistemas desjudicializados já consagrados.” (PEREIRA, Flávia Ribeiro. **Desjudicialização da Execução Civil**. 2 ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019, p. 80).

⁴¹¹ Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2019/Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <<https://migalhas.com.br/arquivos/2019/8/art20190829-11.pdf>>. Acesso em 09 jul. 2020.

⁴¹² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 210.

advocatícios e nem movimentação do aparato judicial (servidores, oficiais de justiça, juízes). O credor, de forma legítima e segura, cobrou seu crédito, que fora satisfeito pelo devedor. Apenas este, ao pagar, arcou com as custas do protesto, fixadas em lei estadual, com percentual a ser repassado ao Poder Público, sem qualquer despesa pública envolvida.

Situação 2: Devedor intimado do protesto, no tríduo legal, entra em contato com o credor para negociar o crédito: Desnecessária a ação judicial. Nesta hipótese, o credor irá solicitar a desistência do protesto perante o tabelionato, conforme facultado pelo art. 16 da Lei nº 9.492/97⁴¹³, hipótese excepcional em que o credor terá que arcar com as custas do protesto, mas que certamente embutirá tais custas no acordo que firmar com o devedor, pois deste é a responsabilidade pela inadimplência.

Situação 3: Devedor intimado do protesto não cumpre a obrigação e o protesto é lavrado. Nesta hipótese, apenas o tabelião arcará com os custos derivados do procedimento e apenas será remunerado em caso de eventual e futuro cancelamento do protesto. Como não houve pagamento, o credor, se quiser adentrar no patrimônio do devedor, munido do instrumento de protesto, deverá ajuizar ação de execução, pois não há outra forma de satisfazer seu crédito. Mas pode optar por aguardar um prazo para dar início ao processo e nesse interregno o devedor procurar quitar seu débito, pois o abalo de crédito gerado pelo protesto comumente estimula o devedor a cumprir sua obrigação, o que também contribui para a desjudicialização⁴¹⁴. Caso o devedor não tenha patrimônio penhorável, o credor, diante da possível execução frustrada, pode se contentar com os efeitos permanentes do protesto e optar por não despendar gastos para o ajuizamento da ação de execução, confirmando ainda mais o potencial de desjudicialização.

Situações excepcionais: Apresentado o título a protesto, ocorre a devolução do título por irregularidade, suscitação de dúvida a requerimento do próprio apresentante ou sustação judicial. Nessas hipóteses, se o credor, mesmo assim, desejar ajuizar a ação de execução, poderá substituir o instrumento de protesto pela certidão comprobatória das hipóteses excepcionais referidas. Caberá ao juiz decidir sobre o cabimento ou prosseguimento do

⁴¹³ “Art. 16: Antes da lavratura do protesto, poderá o apresentante retirar o título ou documento de dívida, pagos os emolumentos e demais despesas.”

⁴¹⁴ Taísa Frezza esclarece: “Ora, o que se quer demonstrar é que o protesto extrajudicial é mais do que mera alternativa de satisfação do direito do credor; hodiernamente, aponta-se como um dever do credor de adotar condutas menos onerosas ao devedor. Nesse ponto é inequívoco que a via extrajudicial do protesto é menos agressiva ao devedor, sem prejudicar sua eficácia. Quer-se chamar a atenção que o protesto extrajudicial é desprovido dos mecanismos de restrição patrimonial do processo de execução (penhora de bens), mas, por outro lado, o risco de o devedor ver seu nome no rol de maus pagadores tem assegurado na prática resultado satisfatório ao direito do credor, possibilitando-lhe o pagamento que lhe é devido em prazo exíguo.” (In: DEBS, Martha El; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes (coord.). **O novo protesto de títulos e documentos de dívida**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 272-273).

processo judicial, uma vez que as situações excepcionais mencionadas, em tese, também representam obstáculo ao processo executivo, conforme abordado no item 4.3.

Note-se que, em nenhuma das situações descritas, o credor foi tolhido de acesso ao Poder Judiciário ou o devedor teve seus direitos aviltados. Pelo contrário, através de um instrumento público, legítimo, célere, desburocratizado e seguro, o credor buscou a satisfação de seu crédito perante o devedor, que também teve todos os seus legítimos direitos preservados.

Assim, a proposta que ora se sugere é a inclusão, no Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), Livro II (Do Processo de Execução), Título II (Das diversas espécies de execução), Capítulo I (disposições gerais), da alínea “e”, no inciso I, do art.798:

Art. 798. Ao propor a execução, incumbe ao exequente:

I – instruir a petição inicial com:

(...)

e) o instrumento de protesto extrajudicial ou, excepcionalmente, certidão comprobatória da apresentação do título ao tabelionato de protesto competente e posterior devolução por irregularidade do título, suscitação de dúvida ou sustação judicial, no caso de execução por quantia certa.

De igual forma, também se sugere nova redação ao *caput* do art. 524 do CPC, que trata do cumprimento de sentença que reconhece exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa:

Art. 524. O requerimento previsto no art. 523 será instruído com o **instrumento de protesto extrajudicial ou, excepcionalmente, certidão comprobatória da apresentação do título ao tabelionato de protesto competente e posterior devolução por irregularidade do título, suscitação de dúvida ou sustação judicial, acompanhado(a) do demonstrativo discriminado e atualizado do crédito**, devendo a petição conter: (...)

Outro ajuste que se faz necessário para a implementação da presente tese é a **revogação e supressão da restrição constante do art. 2º, parágrafo 1º, alínea b, do Provimento nº 86 do Conselho Nacional de Justiça**, o qual exige depósito prévio, no caso de o apresentante ser pessoa física ou jurídica e o vencimento da dívida apresentada já ter ocorrido há mais de um ano. Desse modo, tal como já se dá nos estados de São Paulo e Minas Gerais, com a postergação total, em nenhuma hipótese poderá ser exigido depósito prévio do credor e apresentante de título a protesto, afastando qualquer óbice ao acesso a aludido serviço.

Note-se que, com as alterações propostas, o acesso ao Poder Judiciário restou preservado, impondo-se ao exequente instruir a petição inicial da ação de execução ou o requerimento do cumprimento de sentença com o instrumento de protesto, medida que,

certamente, evitará o ajuizamento de inúmeras ações de execução, haja vista a satisfação integral do credor durante o procedimento extrajudicial.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como principal escopo demonstrar como o serviço extrajudicial de protesto de títulos e outros documentos de dívida pode ser alçado como condição legítima para o ajuizamento das ações de execução civil e, desta forma, contribuir para o tão almejado processo de desjudicialização e desafogo do Poder Judiciário.

O Brasil ostenta uma das maiores taxas de congestionamento judicial mundiais e estudos desenvolvidos pelo Conselho Nacional de Justiça demonstram que o grande gargalo da justiça brasileira está nas ações de execuções, sejam comuns ou fiscais. Necessário, pois, o desenvolvimento urgente de instrumentos extrajudiciais efetivos e econômicos capazes de legitimamente evitar o ajuizamento dessa massa excessiva de ações executivas.

É nesse contexto que o protesto de títulos pode ser contribuir sobremaneira para a desjudicialização dessas ações executivas e, ao mesmo tempo, garantir aos cidadãos o acesso à justiça.

O acesso à justiça é direito constitucional fundamental imprescindível ao regular exercício dos demais direitos e não se pode conceber o Poder Judiciário como único meio de acesso à justiça. A sociedade plural e as variadas realidades econômicas, sociais e culturais presentes no país exigem o alargamento dos meios de resolução dos mais diversos conflitos. O Poder Judiciário, por óbvio, deve sempre se manter hígido e vigilante na garantia e proteção de direitos, mas não como órgão único ou sempre primeiro

A evolução das ondas de acesso à justiça demonstra que esse princípio deve ser lido à luz da realidade do sistema judiciário, através do incentivo de medidas aptas a promover a desjudicialização sem se descurar, ao mesmo tempo, do amparo aos direitos dos cidadãos. O acesso à justiça relaciona-se ao resultado da prestação jurisdicional, administrativa ou conciliatória. Busca-se a realização do Direito não apenas pelo órgão jurisdicional estatal, mas por outros meios também idôneos e eficientes, tal como o protesto extrajudicial, que é ferramenta apta a promover a solução do conflito de crédito.

A desjudicialização representa a solução das controvérsias fora da esfera judicial, vale dizer, a resolução dos conflitos se dá sem a intervenção dos tribunais, como ocorre na solução do conflito de crédito através do protesto extrajudicial. Ao Poder Judiciário reserva-se as pretensões resistidas, sem solução possível na via extrajudicial. A desjudicialização já é intensificada nas situações em que as partes são concordes, os interesses disponíveis e o ordenamento jurídico autoriza a solução extrajudicial.

É nesse contexto que os serviços notariais e de registro têm se mostrado a melhor opção à disposição do legislador para efetivar a desjudicialização, pois constitui função pública exercida em caráter privado por profissionais do direito regularmente aprovados em concurso público, prestada sem qualquer ônus ou despesa por parte do Poder Público. Aludidos serviços são prestados com eficiência e agilidade, sob permanente fiscalização do Poder Judiciário.

O serviço de protesto extrajudicial, hoje extremamente tecnológico, padronizado e desburocratizado, representa meio disponível e capilarizado capaz de contribuir ainda mais para o processo de desjudicialização almejado pela sociedade brasileira. A realidade demonstra que esta deve ser a ferramenta principal para a solução dos inúmeros conflitos de crédito existentes, de modo a promover o progresso jurídico e o desafogo do Poder Judiciário.

O protesto tem sua gênese no mercado de câmbio desenvolvido na Idade Média, mais especificamente na Itália, resultado do desenvolvimento da realidade do câmbio, que passou da estrutura agrária medieval para a nova ordem mercantil moderna, sendo instrumento necessário à garantia da legitimidade e confiabilidade *erga omnes* dos títulos de crédito. O instrumento surgiu diante da existência de litígios, desacordos e, principalmente, inadimplência, justificando o caráter hostil que até hoje muitos lhe atribuem.

De fato, o estudo histórico e evolutivo revela que o protesto é instituto milenar, essencial às práticas comerciais e negociais, cujo aperfeiçoamento acompanhou as necessidades de cada época e, atualmente, consiste em um procedimento extremamente célere, desburocratizado, econômico e eficaz, não só para fins probatórios, mas também e principalmente, para o recebimento de créditos certos, líquidos e exigíveis.

Tradicionalmente, a função probatória era apontada como a mais relevante função do ato de protesto, uma vez que, lavrado e registrado o protesto pelo tabelião, o instrumento extraído prova que, não obstante devidamente intimado, o devedor não cumpriu sua obrigação no prazo legal, advindo diversas consequências impostas pela legislação.

Não obstante, a evolução do instituto desvelou inúmeras outras funções, principalmente a de estímulo ao adimplemento. O protesto, na maioria dos casos, representa um atestado de crise econômico-financeira para o devedor, ocasionando um abalo de crédito. O instituto mostra-se como importante e legítimo instrumento de cobrança e coerção indireta ao pagamento e de cumprimento de obrigações.

De outro lado, o protesto não é uma punição, não afasta o devedor de suas atividades empresariais ou civis e nem afeta sua capacidade de dispor de seus bens. É, na verdade, consequência do não cumprimento da obrigação, atestando um fato de interesse coletivo capaz de gerar maior segurança nas transações negociais e empresariais.

Sem desconsiderar as diversas e importantes funções do “ato” de protesto, principalmente a probatória, o protesto, enquanto “procedimento”, ainda desempenha importante função de recuperação do crédito, já que aludido procedimento nem sempre culmina na lavratura do protesto, mas sim na satisfação da obrigação.

Aquele que é intimado de um requerimento de protesto adquire a oportunidade de procurar seu credor, renegociar, parcelar, pleitear mais prazo, buscar redução dos juros, ou ainda transação ou novação, o que certamente evita o acionamento da morosa e custosa via judicial por parte do credor.

O procedimento de protesto é extremamente simples, objetivo e rápido, com tempo médio de conclusão de seis dias úteis ou dez dias corridos. Com o avanço tecnológico e normativo, o acesso aos tabelionatos de protesto brasileiros pode ser feito de forma totalmente eletrônica, sem qualquer dificuldade de acesso ou necessidade de presença física, do início ao final do procedimento. O próprio título ou documento de dívida podem ser apresentados por indicação, sem necessidade da apresentação do documento físico. Caso lavrado o protesto, até mesmo o instrumento será disponibilizado ao apresentante por meio eletrônico, de forma segura e eficiente.

A pandemia da COVID-19 colocou à prova a capacidade dos tabelionatos de servirem à população em meio às inúmeras medidas restritivas impostas pelo Poder Público e o resultado foi o perfeito funcionamento remoto e eletrônico das serventias que continuaram servindo a população e, no caso específico do protesto, a recuperação de crédito foi mantida com segurança jurídica tanto para credor como para o devedor.

É inegável que, nos últimos anos, o serviço de protesto de títulos abandonou antigas burocracias e exigências desnecessárias que dificultavam o acesso dos cidadãos a esse serviço extrajudicial. A desmaterialização e a desburocratização são realidades atuais do serviço, confirmando sua aptidão para contribuir no processo de desjudicialização das ações de execução.

O protesto extrajudicial ainda desempenha importante função econômica, uma vez que, além de descongestionar o Poder Judiciário, representa um termômetro para a concessão de crédito, seja às pessoas físicas ou jurídicas. É instrumento célere, eficiente e seguro para que o credor possa regularmente recuperar seu crédito, contribuindo para a redução da taxa de juros e, conseqüentemente, para a correta circulação da economia e geração de riquezas.

A importância econômica do protesto na atualidade comprova que o instrumento deve ser alargado e massivamente utilizado a fim de promover profunda desjudicialização da execução. Os recursos dispendidos com o procedimento de protesto são demasiadamente

menores que aqueles exigidos na movimentação de um processo judicial. A inclusão do prévio protesto como condição da ação de execução representa opção legislativa consentânea à necessária interdisciplinaridade que deve existir entre Economia e Direito.

A propósito, diante das inúmeras vantagens da utilização desse instrumento extrajudicial, o conceito legal de “documento de dívida” passível de protesto foi alargado, admitindo-se a protesto vários documentos dos quais se consubstanciem dívidas pecuniárias líquidas e vencidas, inclusive certidões de dívidas ativas e decisões judiciais. Essa interpretação extensiva do dispositivo, por si só, contribui para a desjudicialização de inúmeras ações de cobrança ou ações executivas.

Dentre os vários títulos hoje passíveis de protesto, estão os títulos executivos que aparelham o processo de execução. É importante asseverar que todos os títulos executivos, sejam judiciais ou extrajudiciais, se contiverem obrigação de pagar quantia líquida, certa e exigível podem ser objeto de protesto.

Com a edição do Provimento nº 86/2019 pelo CNJ, o acesso aos tabelionatos de protesto além de simples se tornou, na prática, gratuito ao apresentante. Nem mesmo os custos relativos à intimação do devedor têm que ser adiantados. Referida norma, em boa hora, equiparou apresentantes privados aos apresentantes públicos, democratizando o acesso ao serviço público de protesto e promovendo maior proteção e recuperação do crédito, engrenagem de toda a economia.

Aludido provimento corrigiu a distorção antes existente na maioria dos Estados brasileiros que exigiam o depósito prévio do apresentante ou credor, significando a facilitação sobremaneira do acesso aos tabelionatos de protesto, de modo que a pesquisa proposta não encontra nenhum óbice de ordem econômica, uma vez que o credor-apresentante-exequente não terá qualquer custo para a efetivação do ato prévio do protesto extrajudicial.

Nesse ponto, o único ajuste que se faz necessário para a implementação da presente tese é a revogação e supressão da restrição constante do art. 2º, parágrafo 1º, alínea b, o qual exige depósito prévio, no caso de o apresentante ser pessoa física ou jurídica e o vencimento da dívida apresentada já ter ocorrido há mais de um ano, afastando tal previsão e implementando a postergação geral e irrestrita, nos moldes do que já ocorre de forma positiva nos estados de São Paulo e Minas Gerais.

Sedimentada a possibilidade legal de protesto das decisões judiciais, a presente pesquisa, sempre com vistas à desjudicialização dos processos executivos, propõe como condição para o início da fase de cumprimento do título executivo judicial o prévio protesto extrajudicial. Ora, embora na fase de cumprimento de sentença o juiz disponha de variados

meios para atingir o patrimônio do devedor, certo é que o prévio apontamento do título a protesto pode ser valioso instrumento para que o executado, de pronto, cumpra a obrigação a que fora condenado. É inegável que a possibilidade de protesto e a negatificação representam legítima pressão psicológica ao executado, que poderá ter sua situação piorada com o protesto, razão pela qual certamente buscará satisfazer o credor. Neste caso, como sói acontecer, desnecessário será qualquer movimento da máquina jurisdicional para a satisfação do provimento judicial.

O protesto de certidão de dívida ativa, independentemente do presente estudo, já representa a alternativa mais viável para recuperação do crédito dos entes públicos e suas autarquias. As fazendas públicas federal, estadual e municipais já se valem do protesto como meio efetivo para recuperação do crédito público e, conseqüentemente, efetivar as políticas públicas. Alçar o protesto como ato prévio obrigatório para a execução de CDA's representa efetivar os princípios da eficiência e economicidade que devem reger a atividade da administração pública. Ademais, evitará o ajuizamento de inúmeras e infundáveis execuções fiscais e ainda concretizará a isonomia entre os contribuintes, pois aquele que não pagar seu débito, ainda que de baixo valor, suportará os efeitos da inadimplência.

Todas as características e qualidades demonstradas comprovam a viabilidade em se erigir o prévio protesto como condição para o ajuizamento das ações executivas. Longe de significar qualquer entrave ao acesso à jurisdição, o prévio protesto evitará o ajuizamento de inúmeras ações judiciais, uma vez que a taxa de recuperação de crédito é alta e satisfatória, de modo que, no tríduo legal, o devedor buscará satisfazer a obrigação a que está vinculado, sem necessidade de movimentação da máquina judiciária.

Os estudo e evolução teórica das condições da ação demonstram que, mesmo sendo considerado abstrato e até certo ponto genérico, seja pela adoção da teoria eclética ou da asserção, o direito de ação pode ser submetido a condições pelo legislador ordinário, sem que signifique violação ao princípio constitucional assegurado no art. 5º, XXXV, da Constituição da República.

A existência de condições ao direito público e subjetivo de acionar o Poder Judiciário revela-se como corolário da economicidade, pois o movimento da máquina estatal deve estar calcado em condições mínimas de acesso, sob pena de inutilidade de qualquer provimento jurisdicional.

Impende reconhecer a constitucionalidade e legitimidade da jurisdição condicionada, consubstanciada nas hipóteses em que o legislador, sem inibir as partes de recorrer ao Poder Judiciário, estabelece que, antes do ajuizamento, aquelas devem realizar certa

atividade. A condição deve representar avanço para o exercício da atividade judicante. Não há exclusão da proteção jurídica, mas subordinação legítima a certa atividade, sempre com vistas a fortalecer a atividade jurisdicional. No Brasil, esse condicionamento da jurisdição já é realidade nas ações previdenciárias e de exibição de documentos bancários.

De fato, a inclusão do prévio protesto extrajudicial como interesse de agir da ação de execução de forma nenhuma vulnera o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, pois este direito não representa, necessariamente, direito a um provimento favorável ao autor ou, muito menos, direito à sentença de mérito, que só existirá se estiverem presentes determinadas condições, dentre elas o interesse de agir.

Ora, sem prévia resistência à pretensão, não se verifica interesse de agir. A substitutividade, característica própria da jurisdição, significa que, na ausência de composição consensual de um litígio, o Estado será incumbido de efetivar a atividade de composição. A proposta é, pois, constitucional e consentânea aos princípios do acesso à justiça, economia processual e, principalmente, é capaz de resolver, ou amenizar significativamente, um dos maiores problemas do Poder Judiciário atual, que é o gargalo da execução.

Nas ações de execução, o exequente carece de interesse processual se dispuser de outros meios efetivos de satisfação do crédito e não os utilizar. Ora, antes de pleitear a tutela jurisdicional, deve o exequente ao menos tentar solucionar seu conflito de crédito na via extrajudicial através do protesto, que é serviço público acessível, célere, eficiente e que não impede posterior acesso à jurisdição, se necessário for.

É nesse contexto que a presente tese demonstra que o prévio protesto extrajudicial, por todos os seus efeitos, economicidade, eficiência e vantagens para credor e devedor, deve ser incluído como elemento do interesse de agir, já que, apenas na hipótese de lavratura do protesto, é que surgiria para o credor a necessidade de se acorrer ao Poder Judiciário para a satisfação do crédito exequendo.

É por essa razão que se propõe a necessidade de instruir a petição inicial da ação de execução de pagar quantia com o instrumento de protesto (que pode ser eletrônico), pois só assim o exequente atestará seu interesse processual na ação de execução, pois, mesmo devidamente intimado e sujeito a todos os efeitos do protesto extrajudicial, o devedor não cumpriu sua obrigação.

De fato, o inadimplemento do executado, enquanto pressuposto da ação de execução, restará cabalmente comprovado com a apresentação do instrumento de protesto extrajudicial. De igual forma, na fase de cumprimento de sentença, antes de requerer o início de tal etapa, deverá o exequente promover o prévio protesto do provimento judicial, sem o qual

carecedor será do direito de promover a fase subsequente. Ora, não há interesse-necessidade em se iniciar toda a fase de cumprimento de sentença, sem a tentativa de recebimento extrajudicial do crédito judicialmente reconhecido.

Dessa forma, apenas se o protesto for efetivamente lavrado, é que o credor poderá acionar o Poder Judiciário e requerer a prática dos atos executivos judiciais necessários para a satisfação do crédito. Pela alta taxa de recuperação creditícia, a presente proposta alça a função pública de protesto extrajudicial como legítimo instrumento de satisfação do crédito e importante forma de desjudicialização e desafogo dos órgãos jurisdicionais.

A providência se mostra mais vantajosa e econômica para todos os atores envolvidos, vale dizer, credor, devedor e poder público. Ao mesmo tempo que o credor se vale de um serviço público com efetivo poder coercitivo, o devedor tem a opção de quitar seu crédito de maneira segura e menos onerosa. O Estado, por sua vez, não tem qualquer custo e a máquina judicial resta preservada para atender às demandas que efetivamente necessitam da atividade jurisdicional.

Nas hipóteses excepcionais de devolução do título por irregularidade, suscitação de dúvida ou sustação judicial, comprovada a apresentação do título em cartório, poderá o credor substituir o instrumento de protesto por certidão que ateste tais situações, mantendo-se hígido o direito de cobrar judicialmente seu crédito.

Assim, restou sedimentado que a exigência de prévio protesto para o ajuizamento da ação de execução resguarda os direitos das partes, a função jurisdicional e contribui sobremaneira para a desjudicialização. As alterações legislativas propostas visam contribuir com o processo de desjudicialização, sem aviltar o acesso ao Poder Judiciário ou direitos dos devedores, valendo-se do serviço público de protesto, que é legítimo, célere, econômico, desburocratizado e seguro.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Carlos Henrique. **Do protesto**. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2002.

ABRÃO, Carlos Henrique. **Protesto: caracterização da mora, inadimplemento obrigacional**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Protesto de Títulos e outros Documentos de Dívidas**. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2006.

ALVES, Jones Figueirêdo. Processo familiar: Pensão alimentícia conta com maior proteção no novo CPC. Artigo. 2016. **Revista Conjur**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-abr-17/processo-familiar-pensao-alimenticia-conta-maior-protecao-cpc>>. Acesso em 03 jul. 2020.

ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil**. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

AMADEI, Vicente de Abreu. Princípios do protesto de títulos. In: DIP, Ricardo (Coord.) et al. **Introdução ao Direito Notarial e Registral**. Porto Alegre: Fabris Editor, 2004.

AMADEI, Vicente de Abreu. **Serviço de protesto de títulos deve ser extinto?** In: DIP, Ricardo H. M. (org.). Registros públicos e segurança jurídica. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998, p. 116, nota 27.

ANGELO, Tiago. Justiça em números: execuções fiscais representam 39% dos casos pendentes de julgamento em 2019. Artigo. 2020. **Revista Consultor Jurídico**, 25/08/2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-25/execucoes-fiscais-representaram-39-acervo-judicial-2019>>. Acesso em: 05 out. 2021.

ANGELONI, Vittorio. **La cambiale e il vaglia cambiario**, 4ª ed., Milano: Giuffrè, 1964, p. 618.

ANOREG/BR. **Cartório em números**. 2020. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/04/Cart%C3%B3rio-em-n%C3%BAmoros-1.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ANOREG/BR. **Cartório em números**. 2 ed. 2020. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/11/Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmoros-2-edi%C3%A7%C3%A3o-2020.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ATTARDI, Aldo. **L'interesse ad agire**. Padova: Cedam, Pádua, 1955.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 13. ed., rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2012.

AZEVEDO, Silvia Nöthen de. **O protesto de títulos e outros documentos de dívida**. 2. ed. Porto Alegre: Edipucrs, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Serventias não oficializadas**. Parecer. São Paulo, 1983. Disponível em: <<https://www.trib.org.br/files/obra/ServentiasNaoOficializadas.doc>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BATTAGLINI, Mario. **Il protesto, dottrina, legislazione, giurisprudenza**. 3. ed. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1960.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Pressupostos Processuais e Condições da Ação. Doutrina. 1991. **Justitia**. São Paulo, v. 156, p. 48-66, out./dez., 1991.

BENETI, Sidnei. Ombudsman de Bancos e desjudicialização. Artigo. 2013. **Migalhas**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/187050/ombudsman-de-bancos-e-desjudicializacao>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

BERTOLDI, Marcelo M. Ribeiro; PEREIRA, Márcia Carla. **Curso avançado de direito comercial**. 5. ed. São Paulo: Editora RT, 2009.

BESSA, Leonardo Roscoe. **O Consumidor e os Limites dos Bancos de Dados de Proteção ao Crédito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

BIM, Eduardo Fortunato. A juridicidade do Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 157, p. 45-67, out. 2008.

BORBA, José Edwaldo Tavares. **Direito Societário**. 11. ed. rev., aum. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BORGES, João Eunápio. **Títulos de crédito**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1971.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Providências 200910000045376**. Relatora: Conselheira Morgana de Almeida Richa. Julgamento: 06/04/2010. Disponível em: <<https://cnj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/418490874/pedido-de-providencias-pp-45375420092000000/inteiro-teor-418490880>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Corregedor Nacional da Justiça. **Provimento nº 86, de 29/08/2019**. Dispõe sobre a possibilidade de pagamento postergado de emolumentos, acréscimos legais e demais despesas, devidos pela apresentação de títulos ou outros documentos de dívida para protesto e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2991>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

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/DPL2044-1908.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. **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: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=29276>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. **Lei de 15 de novembro de 1827.** Crêa na cidade da Bahia mais um Tabellião de notas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM.-15-11-1827.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.** Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965.** Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4728.htm>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.474, de 18 de julho de 1968.** Dispõe sobre as Duplicatas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5474.htm>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. **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: 23 jun. 2020.

BRASIL. **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: 20 jun. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.204 de 2019.** Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nº a nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, a nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, a nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, e a nº 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nos Embargos de Declaração no Recurso Especial 1771936/PR. Relator: Ministra Nancy Andrighi, T3 - Terceira Turma. Julgamento: 04/05/2020. DJe, 07/05/2020. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/855164748/agravo-interno-nos-embargos-de-declaracao-no-recurso-especial-agint-nos-edcl-no-resp-1771936-pr-2018-0267750-6/inteiro-teor-855164759?ref=serp>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial 291.608/RS. Relator: Ministro Ricardo Villas Boas Cueva, Terceira Turma. Julgamento: 22/10/2013. DJe, 28/10/2013. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24599963/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-291608-rs-2013-0025214-0-stj/inteiro-teor-24599964>>. Acesso: 23 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no AREsp nº 1806291/SP. Relatora: Ministra Moura Ribeiro, Terceira Turma. Julgamento: 15/06/2021. DJe, 18/06/2021.

Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1238918598/agravo-interno-no-agravo-em-recurso-especial-agint-no-aresp-1806291-sp-2020-0332308-7/inteiro-teor-1238918607>>.

Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo 617.869/SP. Relator: Ministro Ari Pargendler, Terceira Turma. Julgamento: 29/11/2005. DJ, 01/02/2006.

Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7178638/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-agrg-no-ag-617869-sp-2004-0098715-0/inteiro-teor-12916596>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº

1.306.953/SP. Relator: Ministro Sidnei Beneti, Terceira Turma. Julgamento: 22/05/2012.

Publicação: 04/06/2012. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/865818687/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1306953-sp-2012-0015274-5>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial

1.341.269/PR. Relator: Ministro Castro Meira, Segunda Turma. Julgamento: 09/04/2013. DJ, 28/02/2013. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/890467741/recurso-especial-resp-1341269-pr-2012-0148480-1>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Decisão Monocrática no Agravo de Recurso Especial 1.457.267/RS. Relator: Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma. Julgamento:

31/05/2019, DJe 06/06/2019. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/879098676/agravo-em-recurso-especial-aresp-1457267-rs-2019-0053958-4/decisao-monocratica-879098685>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança 2.603/SP/1993,

Relator: Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, Quarta Turma. Julgamento: 11/04/1994. DJ, 23/05/1994. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/566942/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-2603>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.024.691/PR. Relator: Ministra

Nancy Andrighi, Terceira Turma. Julgamento: 22/03/2011. DJe, 12/04/2011. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19125909/recurso-especial-resp-1024691-pr-2008-0015183-5/inteiro-teor-19125910>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.037.819/MT. Relator: Ministro

Massami Uyeda, Terceira Turma. Julgamento: 23/02/2010. DJ, 10/03/2010. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <http://serjus.com.br/noticias_antigas/online/stj_afirma_a_legalidade_do_protesto_por_indicacao_de_duplicata_emitida_24_09_2010.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.126.515/PR. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgamento: 03/12/2013, DJe, 16/12/2013. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24811648/recurso-especial-resp-1126515-pr-2009-0042064-8-stj/inteiro-teor-24811649>>. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.310.042/PR. Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma. Julgamento: 15/5/2012. DJe, 28/05/2012. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/7278/8/STJ%20RECURSO%20ESPECIAL%20N%C2%BA%201.310.042%20-%20PR.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.349.453/MS. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, S2 - Segunda Seção, DJe, 02/02/2015. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/7693/1/STJ%20REsp%201349453%20Recurso%20Repetitivo.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.395.875/PE. Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma. Julgamento: 20/02/2014, DJe, 07/03/2014. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/864482247/recurso-especial-resp-1395875-pe-2013-0248791-8>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.398.356/MG. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Relator para Acórdão Ministro Luis Felipe Salomão, Segunda Seção. Julgamento: 24/02/2016. DJe, 30/03/2016. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/862012335/recurso-especial-resp-1398356-mg-2013-0268788-2/inteiro-teor-862012341>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1346428/GO. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma. Julgamento: 09/04/2013, DJe, 16/04/2013. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23340807/recurso-especial-resp-1346428-go-2011-0186059-0-stj/inteiro-teor-23340808>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 13887/SP. Relator: Ministro Dias Trindade, Terceira Turma. Julgamento: 19/11/1991. DJ, 09/12/1991. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/592581/recurso-especial-resp-13887-sp-1991-0017329-0>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 37762/MS. Relator: Ministro Nilson Naves, Terceira Turma. Julgamento: 09/05/1995. DJ, 11/09/1995. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/552105/recurso-especial-resp-37762>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 601.356/PE. Relator: Ministro Franciulli Neto, S2 - Segunda Turma. Julgamento: 18/03/2004. DJe, 30/06/2004.

Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19554042/recurso-especial-resp-601356-pe-2003-0193819-0-stj/relatorio-e-voto-19554044>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 627.759/MG. Relator: Ministro Nancy Andrigli, Terceira Turma. Julgamento: 24/04/2006. DJ, 08/05/2006. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7161449/recurso-especial-resp-627759-mg-2004-0016326-4/inteiro-teor-12884624>>. Acesso em 20 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 750.805/RS, Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros, Terceira Turma. Julgamento: 14/02/2008, DJe, 16/06/2009.

Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4398097/recurso-especial-resp-750805-rs-2005-0080845-0/inteiro-teor-12205556>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 750.805/RS. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros, Terceira Turma. Julgamento: 14/02/2008. DJe, 16/06/2009.

Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4398097/recurso-especial-resp-750805-rs-2005-0080845-0/inteiro-teor-12205556>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 813.381/SP. Relator: Ministro Raul Araújo, Quarta Turma. Julgamento: 20/11/2014. DJe, 20/05/2015. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/189911368/recurso-especial-resp-813381-sp-2006-0010397-6/relatorio-e-voto-189911373>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 818.603/RS. Relator: Ministra Nancy Andrigli, Terceira Turma. Julgamento: 19/08/2008. DJe, 03/09/2008. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/788070/recurso-especial-resp-818603-rs-2006-0029519-0/inteiro-teor-12784434>>. Acesso: 23 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 827.856/SC. Relator: Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, Quarta Turma. Julgamento: 28/08/2007. DJ, 17/09/2007.

Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8882927/recurso-especial-resp-827856-sc-2006-0055256-4/inteiro-teor-13991781>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 982133/RS. Relator: Ministro Aldir Passarinho Junior, S2 - Segunda Seção. Julgamento: 10/09/2008. DJe, 22/09/2008.

Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/809996/recurso-especial-resp-982133-rs-2007-0185490-1/inteiro-teor-100506413>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Repetitivo 1.340.236/SP. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Segunda Seção. Julgamento: 14/10/2015. DJe, 26/10/2015.

Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/248027855/recurso-especial-resp-1340236-sp-2012-0176521-0/inteiro-teor-248027862>>. Acesso em 20 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Repetitivo 1.339.436/SP, Relator Ministro Luis Felipe Salomão. Julgamento: 10/09/2014. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em:

<<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/141119555/recurso-especial-n-1339436-sp-do-stj>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Repetitivo 1345331/RS, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Segunda Seção. Julgamento: 08/04/2015. DJe, 20/04/2015. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/182542921/recurso-especial-resp-1345331-rs-2012-0199276-4>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Repetitivo 1.551.951/SP. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Segunda Seção. Julgamento: 24/08/2016. DJe, 06/09/2016. Tema 939. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/381341815/recurso-especial-resp-1551951-sp-2015-0216201-2/inteiro-teor-381341822>>. Acesso em: 23 jul. 2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.415/SP. Relator: Ministro Ayres Britto, DJe, 09 fev. 2012. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1718027>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.602/MG. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DJ, 31 mar. 2006. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266859>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.135/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. 2016. Julgamento: 09/11/2016. DJe-022, 07/02/2018. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772497388/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5135-df-distrito-federal-9959963-7520141000000/inteiro-teor-772497418>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 14.343 CE. Agravantes: Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras no Serviço Público Municipal de Carnaubal - SINDSEP. Agravado: Município de Carnaubal. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 27/02/2014. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, Julgamento: 27/02/2014. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5532670>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 32544 BA. Reclamante: União. Reclamado: Terceira Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Estado da Bahia. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 14/11/2018. DJe, 19/11/2018.

Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5586863>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 178.236-6/RJ. Relator: Ministro Octavio Gallotti, Brasília, DJ, 11 abr. 1997. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=223605>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 273.791/SP. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma. Julgamento: 15/08/2000. DJ, 10/09/2000.

Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em:

<<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14753919/recurso-extraordinario-re-273791-sp>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 287.154. Relator: Ministro Moreira Alves, Primeira Turma. Julgamento: 09/10/2001. DJ, 09/11/2001. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** Disponível em:

<<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/776448/recurso-extraordinario-re-287154-sp>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 631.240/MG. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento: 03/09/2014. DJ, 10/11/2014. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.355.208/SC. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. **Parecer PGR nº 114071/2022.** Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6291425>>. Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. 1ª Vara de Registros Públicos da Capital. Procedimento de Dúvida nº 0033973-20.2012.8.26.0100. Juiz Marcelo Martins Berthe. Publicação: 26/10/2012. In: Notícias do Diário Oficial. 2012. **Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.** Disponível em:

<<https://www.arpensp.org.br/?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MTcxMzA=>>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BUENO, Rafael Gouveia; BUENO, Sérgio Luiz José. **Protesto de sentença e outras decisões judiciais.** Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2020.

BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de Protesto Coleção Cartórios.** Coordenador: Christiano Cassettari. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de Protesto.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de Protesto.** Coordenador: Christiano Cassettari. 4. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2020.

BÜLOW, Oskar Von. **La teoria de las excepciones y los presupuestos procesales**. Buenos Aires: AJEA, 1964.

BURÉGIO, Fátima. **Vamos aprender a protestar uma decisão judicial em cartório?** Artigo. 2019. ANOREG/BR. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/2019/06/18/artigo-vamos-aprender-a-protestar-uma-decisao-judicial-em-cartorio-por-fatima-buregio/>>. Acesso em 03 jul. 2020.

BUSTAMANTE, Nathalia. **Como fazíamos sem – Cartório. A evolução dos registros de documentos**. Artigo. 2016. Disponível em: <<https://www.cartorioserra.com.br/artigos,711,como-faziamos-sem-cartorio-evolucao-registros-documentos.html>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. vol. 1. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O Novo Processo Civil Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2015.

CAMPINHO, Sérgio. **Falência e recuperação de empresa**. O novo regime de insolvência empresarial. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

CANÁRIO, Pedro. Desjudicialização de conflitos: Suíça e Alemanha mostram eficiência de modelo de ombudsman bancário. Artigo. 2016. **Revista Conjur**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-17/suica-alemanha-mostram-eficiencia-modelo-ombudsman-bancario>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARNELUTTI, Francesco. **A prova civil**. 4. ed. Campinas: Bookseller, 2005.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada**. 2 ed. São Paulo/SP: Saraiva, 1999.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores Comentada**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CHIOVENDA, Giuseppe. **L'azione nel sistema dei diritti. Saggi di diritto processuale civile (1894-1937)**. v. 1. Milano: Giuffrè, 1993.

CIEGLINSKI, Thaís. **Fase de execução é a que mais aumenta tempo de tramitação de processos**. Notícias do CNJ. 2016. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/fase-de-execucao-e-a-que-mais-aumenta-tempo-de-tramitacao-de-processos/>>. Acesso em 11 ago. 2020.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial**, v. 1, 15 ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito comercial**. v. 1, 9 ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

COMOGLIO, Luigi Paolo. **La garanzia costituzionale dell'azione ed il processo civile**. Padova: Cedam, 1970.

COMPARATO, Fábio Konder. A regulamentação jurídico-administrativa do protesto cambial. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, n. 83, p. 79-83, 1991.

Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2019/Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <<https://migalhas.com.br/arquivos/2019/8/art20190829-11.pdf>>. Acesso em 09 jul. 2020.

Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/justica-em-numeros-sumario-executivo.pdf>> acesso em 05 out. 21.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e Economia**. Tradução: Luis Marcos Sander. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and Economics**. 5th ed. Boston: Pearson, 2008.

COSTA, Susana Henriques. **Condições da ação**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

COSTA, Wille Duarte. **Títulos de crédito**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

CRUZ, Maurizan. Economia de R\$51,42 bilhões e protesto de dívida ativa em cartório marcam atuação da PGFN. Artigo. 2014. **Portal do Registro de Imóveis**. Disponível em: <<https://portaldori.com.br/2014/page/875/>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

DAROLD, Ermínio Amarildo. **Protesto cambial: duplicata x boletos**. Curitiba: Editora Juruá, 2001.

DAROLD, Ermínio Amarildo. **Protesto cambial: duplicatas x boletos**. Curitiba: Editora Juruá, 1999.

DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto (Coord). **Direito e Internet: aspectos jurídicos relevantes**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

DEBS, Martha El; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes (coord.). **O novo protesto de títulos e documentos de dívida**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

DEL GUÉRCIO Neto, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (Coord.). **O direito notarial e registral em artigos**. São Paulo: Editora YK, 2018.

DIDIER JR, Freddie. Será o fim da categoria “condição da ação”? Um elogio ao projeto do novo CPC. 2020. **Revista dos Tribunais Online. Revista de Processo**. vol. 197/2011, p. 256-260, jul. 2011. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5522882/mod_resource/content/1/DIDIER%20JR%20C%20Fredie.%20Ser%C3%A1%20O%20fim%20da%20categoria%20condi%C3%A7%C3%A3o%20da%20a%C3%A7%C3%A3o.pdf>

3%A3o%20da%20a%C3%A7%C3%A3o%20Um%20elogio%20ao%20projeto%20do%20novo%20C%C3%B3digo%20de%20Processo%20Civil.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2021.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução Civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. Interesse de agir como pressuposto processual. **Revista EMERJ**. Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, jan./abr. 2018.

FERNANDES, Jean Carlos (Coord). **Títulos de Crédito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Arbitragem (legislação nacional e estrangeira) e o monopólio jurisdicional**. São Paulo: Editora LTr, 1999.

FIORICCI, Fabio. **Il protesto illegittimo: cancellazione, forme di responsabilità e tutela d'urgenza**. Milano: Guiffre, 2005.

FRANCIULLI NETTO, Domingos. **Protesto Cambiário - Conceito, Histórico e Natureza Jurídica**. In: Revista dos Tribunais, São Paulo, RT, 503: 29-36, 1977.

FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima. **Condições da ação: enfoque sobre o interesse de agir**. São Paulo: Editora RT, 2000.

GALDINO, Flávio. A evolução das ideias de acesso à justiça. **Revista Autônoma de Processo**, n. 3, Curitiba, abr.-jun. 2007.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da; OLIVEIRA, Carla Fernandes de (org.). **Direito Imobiliário, Notarial e Registral: Perspectivas Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GARCIA, Raquel Duarte. **Protesto de Títulos de Créditos e Documentos de Dívida como Solução Extrajudicial para Recuperação e Execução de Créditos**. Nova Lima, 2013. 126 f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito Milton Campos. Disponível em: <<http://dissertacoes.mcampos.br:82/dissertacoes/dissertacoes/2013-2%20Raquel%20Garcia%20Protesto%20t%C3%ADtulos%20de%20cr%C3%A9dito.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

GAVALDA, Christian; STOUFFLET, Jean. **Instruments de paiement et de crédit: effets de commerce; chèque, carte de paiement, transfert de fond**. 7ème ed. Paris: Lexis Nexis Litec, 2009.

GOLDSCHMIDT, Levin. **Storia universale del Diritto Commerciale**. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torines, 1913

GOMES, Marco Lívio. Perspectivas para a execução fiscal no Brasil: execução fiscal x execução fiscal administrativa – qual o melhor caminho? **Revista Cej**. Brasília, Ano XIII, n. 45, p. 86-101, jun. 2009.

GONÇALVES, Marcelo Barbi. Jurisdição condicionada e acesso à justiça: considerações sobre a escalada de tutelas contra a Fazenda Pública. **Revista de Processo**. Repro vol. 252, fev. 2016. Tutela diferenciada. 2. Jurisdição condicionada e acesso à justiça: considerações sobre a escalada de tutelas contra a fazenda pública. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.252.15.PDF>. Acesso em 29 jul. 2020.

GONÇALVES, Vania Mara Nascimento (Coord.). **Direito notarial e registral**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. **El debido proceso**. Santa Fé: Rubinzal-Culzonl, 2004.

GRINBERG, Mauro. **Protesto Cambial**. São Paulo: Saraiva, 1983.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade: Fundamentos para uma teoria geral do processo**. Brasília: Editora Gazeta Jurídica, 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O processo em evolução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

IEPTB MG. Caixa das prefeituras em movimento: das grandes às pequenas cidades, protestos extrajudiciais vêm conseguindo aumentar a receita de administrações municipais. **Revista do Protesto – IEPTB MG**. Ano 5, edição 5, 2020. Disponível em: <http://stageieptbmg.com.br/revista/Revista_IEPTB_2020.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

IEPTB SP. **Tabela de Emolumentos 2020 – IEPTB SP. 2020**. Disponível em: <<https://www.protestosp.com.br/downloads/TabelaProtesto2020SemISS.pdf?ts=202001081803>>. Acesso em 11 ago. 2020.

IEPTB SP. **Tabela de Emolumentos 2021 – IEPTB SP. 2021**. Disponível em: <https://protestosp.com.br/downloads/Tabela_de_Protesto_-_2021_-_SEM_O_ISS.pdf?ts=32958935>. Acesso em: 09 ago. 2021.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal – Relatório de Pesquisa**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2020.

KEPPEN, Luis Fernando Tomasi. **A justiça brasileira em números**. Disponível em <<https://editorajc.com.br/a-justica-brasileira-em-numeros/>> acesso em 05 out. 2021

LIEBMAN, Enrico Tullio. **L'azione nella teoria del processo civile**. Napoli: Morano, 1962.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manuale di diritto processuale civile – principi**. 6. ed. Milano: Giuffrè, 2002.

LIMA, Velenice. **IEPTB-MT reafirma a importância do protesto extrajudicial de CDAs**. Notícias. 2016. IEPTB MT. Disponível em: <<https://ieptbmt.org.br/mostra.php?noticia=17>>. Acesso em: 07 jul. 2020.

LISBOA, José da Silva. **Princípios de Direito Mercantil e Leis de Marinha**. 6. ed. atual. t. II. Por Candido Mendes. Rio de Janeiro: Typographia Acadêmica, 1874.

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

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Método, 2014.

LUCCA, Newton de. Cancelamento de protesto de título quitado – impossibilidade, dada a inexistência de norma legal que o autorize – Recurso Extraordinário conhecido, mas improvido – comentário. Artigo. 1979. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**. São Paulo, n. 27.

LUCCA, Newton de. Comentários sobre o projeto de Lei nº 1.734, de 1979, do Deputado Federal Jorge Abrage. Artigo. 1980. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**. São Paulo, n. 39, 1980.

LUISO, Francesco Paolo. **Diritto processuale civile. Principi Generale**. 7. ed. vol. 1, Milano: Giuffrè, 2013.

MACÊDO, Lucas Buril; AZEVEDO, Gustavo Henrique Trajano. Protesto de decisão judicial. **Revista de Processo**. Editora RT, vol. 244/2015, p. 323 – 344, jun. 2015.

MAGALHÃES, Jorge de Miranda. **A nova lei e a duplicata sem aceite**. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1978.

MALLET, Estevão. Primeiras linhas sobre as Comissões de Conciliação. **Revista LTr**. vol. 64, n. 4, abr. 2000, São Paulo: Editora LTr, 2000.

MAMEDE, Gladston. **Direito empresarial brasileiro: Títulos de Crédito**. 10. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MEDEIROS, Orione Dantas; LIMA, Renato Moura de. Jurisdição Condicionada no Direito Brasileiro: uma análise da (in) constitucionalidade do § 1º, do art. 7º, da Lei nº 11.417/2006. **Revista Estação Científica**. Centro Universitário Estácio Juiz de Fora. Juiz de Fora, n. 22, jul./dez. 2019. – ISSN1809-046X. Disponível em: <<https://portal.estacio.br/media/4681211/jurisdi%C3%A7%C3%A3o-condicionada-no-direito-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

MELLO, Marco Aurélio. “Cartórios de notas e de registro são para mim verdadeiras oficinas da segurança jurídica”. **Revista Cartórios com Você**, Anoreg/SP e Sinoreg/SP, ano 1, edição 6, nov./2016-fev./2017, p. 6-7. Entrevista concedida à Revista Cartórios com Você. Disponível em: <http://sinoregsp.org.br/wp-content/uploads/2017/06/cartorios_com_voce_6.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. **Tratado de direito comercial brasileiro**. Atual. Ricardo Rodrigues Gama, 1. ed., Campinas: Russel Editores, 2003, v. 3, t. 2.

MONTINEGRO, Monaliza. **O acesso à justiça depende da humanização dos profissionais do direito**. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2016/04/25/o-acesso-a-justica-depender-da-humanizacao-dos-profissionais-de-direito/#:~:text=A%20quarta%20onda%2C%20portanto%2C%20%C3%A9,busca%20de%20uma%20justi%C3%A7a%20efetiva.>> Acesso em: 02 set. 2020.

MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto notarial: títulos de crédito e documentos de dívida**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual**. São Paulo: Saraiva, 1977.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 13. ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. **Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante**. 14. ed. São Paulo: Editora RT, 2014.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Editora RT, 2015.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Novo Código de Processo Civil comentado**. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

OLIVEIRA, Cristina Mundim Moraes. **O protesto como instrumento de redução de ações judiciais e meio célere de solução de conflitos**. Notícias. IEPTB MA. Disponível em: <<https://www.protestoma.com.br/noticias/artigo-o-protesto-como-instrumento-de-reducao-de-acoes-judiciais-e-meio-celere-de-solucao-de-conflitos-por-cristina-mundim-moraes-oliveira>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, acesso à justiça e teoria geral do processo**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2015.

OLIVEIRA, Edison Josué Campos de. **Protesto de títulos e seu cancelamento**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.

OLIVEIRA, Eversio Donizete de. **Cheque prescrito e a possibilidade de protesto extrajudicial**. 2007. Disponível em: <<https://www.yumpu.com/pt/document/read/12889054/cheque-prescrito-e-a-possibilidade-de-eversionotbr>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

PAGLIUSI, Ivy Helene Lima; SANTOS, Katia Borges. O instituto do protesto no direito luso-brasileiro e sua importância como sistema de pacificação social. **Revista Brasileira de Direito Empresarial**. Goiânia, v. 5, n. 1, jan./jun. 2019.

PARIZATTO, João Roberto. **Protesto de títulos de crédito: Lei n. 9.492, de 10-09-97**. 2 ed. Ouro Fino: Edipa, 1999.

PEDROSO, Regina; LAMANAUSKAS, Milton Fernando. **Introdução ao direito notarial e registral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PEREIRA, Flávia Ribeiro. **Desjudicialização da Execução Civil**. 2. ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019.

PEREIRA, Thomaz Henrique Junqueira de Andrade. **O direito fundamental à tutela jurisdicional**. São Paulo. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. DOI: 10.11606/D.2.2008.tde-30062009-120334. Acesso em: 23 jul. 2020.

PIRES, José Leal Ferreira. **Comentários à Nova Lei de Protesto Cambial e de Documentos de Dívida**. São Paulo: Malheiros, 1999.

POSNER, Richard. **Economic Analysis of Law**. 3. ed. Wolters Kluwel, 1986.

RIBEIRO, Flávia Pereira; CORTEZ, Renata. Primeiros contrapontos à nota técnica da AMB contrária ao PL 6.204/19. Artigo. 2020. **Migalhas**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/331995/primeiros-contrapontos-a-nota-tecnica-da-amb-contraria-ao-pl-6204-19>>. Acesso em: 17 ago. 2020

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

RITONDO, Domingo Pietrangelo. **Protesto Extrajudicial**. 1. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

RODRIGUES, Marcelo. **Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registros do Estado de Minas Gerais – Provimento CGJ 260/2013 – Comentado**. Belo Horizonte: SERJUS – ANOREG/MG, 2016.

RODRIGUES, Marcelo. **Tratado de registros públicos e direito notarial**. São Paulo: Atlas, 2014.

RUGGIERO, Roberto de. **Instituições de direito civil**. v.3, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1973.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Flauzilino Araújo dos. **Condomínio e incorporações no registro de imóveis: teoria e prática**. São Paulo: Mirante, 2011.

SÃO PAULO. Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Processo CG nº 864/2004. Parecer 076/05-E, Juiz Auxiliar da Corregedoria José Antônio de Paula Santos Neto, Corregedor Geral de Justiça José Mario Antônio Cardinale. Artigo. Decisão da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo libera o protesto de todos os títulos executivos judiciais e extrajudiciais, elencados nos artigos 584 e 585 do Código de Processo Civil. **ANOREG**. Disponível em: <http://www.anoreg.org.br/site/2005/06/10/imported_4057/>. Acesso em: 27 abr. 2020.

SARAIVA, José Antônio. **A cambial**. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1947, v. 1.

SCHEID, Cintia Maria. **Protesto extrajudicial e função social: instrumento para a atividade satisfativa do crédito**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade Autônoma de Direito (FADISP), Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Função Social do Direito – São Paulo, 2019.

SELL, Joelson. Provimentos 86 e 87 e a nova realidade dos cartórios de protesto. Artigo. 2020. **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. Disponível em <<https://www.trib.org.br/noticias/detalhes/artigo-undefined-provimentos-86-e-87-e-a-nova-realidade-dos-cartorios-de-protesto-por-joelson-sell>>. Acesso em: 03 jun. 2020.

SEMO, Giorgio de. **Diritto Cambiario**. Milano: Giuffrè, 1953.

SIDOU, José Maria Othon. **Protesto Cambiário**. In: Enciclopédia Saraiva do Direito, v. 62, São Paulo: Saraiva, 1980.

SILVA, Luiz Ricardo da. **O protesto do documento de dívida**. Porto Alegre: Norton Livreiro, 2004.

SOUZA NETO, João Baptista de Mello e (Coord.). **Protesto de Letras e Títulos: Teoria e Prática**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

SZTAJN, Rachel; VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. A disciplina do aval no código civil. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**. São Paulo, n. 128, 2002.

TAMER, Mauricio Antonio. **O princípio da inafastabilidade da jurisdição no Direito Processual Brasileiro**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017.

TARGA, Maria Inês Corrêa de Cerqueira César. O protesto extrajudicial de sentença trabalhista, determinado pelo magistrado ex officio: um contrassenso? **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, n. 34, 2009.

TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloísa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. **Código Civil Interpretado conforme a Constituição da República**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

THEODORO JR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Volume I: Teoria Geral do Direito Processual Civil, Processo de Conhecimento e Procedimento Comum**. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Comentários ao Novo Código Civil**. 2. ed., vol. III, tomo II, Rio de Janeiro: Forense, 2003.

TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito e economia no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2012.

TJSC. **Súmulas do TJSC**. Poder Judiciário de Santa Catarina. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/web/jurisprudencia/sumulas-do-tjsc>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

TJSP. **Taxa Judiciária – Despesas Processuais**. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/IndicesTaxasJudiciarias/DespesasProcessuais/TaxaJudiciaria>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

TOMAZETTE, Marlon. **Títulos de crédito**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2012.

TRAVAIN, Victor Ribeiro. Estudo acerca da ação no processo civil: teorias e condições. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Volume XIII. Periódico da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ**. Rio de Janeiro, v. 8, jul./dez. 2011.

TUCCI, José Rogério Cruz e. Viabilidade de protesto do contrato de honorários advocatícios. Artigo. 2020. **Revista Conjur**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-28/paradoxo-corte-viabilidade-protesto-contrato-honorarios-advocaticios>>. Acesso em 02 jul. 2020.

VELLOSO, Reinaldo dos Santos. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. São Paulo, 2012. 244 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20032013-142914/publico/Apontamentos_sobre_o_Protesto_Notarial_Reinaldo_Velloso_dos_Santos.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2020.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: contratos em espécie**. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

VIVANTE, Cesare. **Trattato di diritto commerciale**. 3 ed, Milano: Casa Editrice Dottor Francesco Villardi, 1904, v. 3.

VIVEIROS, Augusto. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, seção I, p. 22902, 21 set. 1995.

WACH, Adolph. **La pretension de declaration – um aporte a la teoria de la pretension de proteccion de derecho**. Buenos Aires, EJE, 1962.

WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. 3. ed. São Paulo: DPJ, 2005.

WATANABE, Kazuo. **Modalidade de Mediação**. Série Cadernos do CEJ, 22, p. 46-50.

WINDSCHEID, Bernhard; MUTHER, Theodor. **Polemica sobre la ‘actio’**. Buenos Aires: EJE, 1974.

XIMENES, Rachel Leticia Curcio; ALMEIDA, Tiago de Lima; KAGUE, Patrícia Emi Taquicawa. Provimento CNJ 86 de agosto de 2019 da postecipação de emolumentos para o protesto de títulos de dívida. Artigo. 2019. **Migalhas**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/315653/provimento-cnj-86-de-agosto-de-2019-da-postecipacao-de-emolumentos-para-o-protesto-de-titulos-de-divida>>. Acesso em: 24 jun. 2020.