CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA (UNIALFA)
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

THYAGO RODRIGUES GAMA

O PROTESTO EXTRAJUDICIAL COMO MECANISMO EFICIENTE DE COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA: O CASO DE QUIRINÓPOLIS (GO) ATÉ 2018

GOIÂNIA – GO
2020

THYAGO RODRIGUES GAMA

O PROTESTO EXTRAJUDICIAL COMO MECANISMO EFICIENTE DE COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA: O CASO DE QUIRINÓPOLIS (GO) ATÉ 2018

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre, sob a orientação do Profa. Dra. Cintia Neves Godoi.

Linha de pesquisa: Políticas públicas e desenvolvimento regional.

GOIÂNIA – GO
2020

Catalogação na fonte: Biblioteca UNIALFA

G184p

Gama, Thyago Rodrigues

O protesto extrajudicial como mecanismo eficiente de cobrança da dívida ativa: o caso de Quirinópolis (GO) até 2018 / Thyago Rodrigues Gama. – 2020.

107 f. : il.

Orientadora: Prof. Dra. Cintia Neves Godoi.

Dissertação (mestrado) – Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) - Mestrado em Desenvolvimento Regional – Goiânia, 2020.

1. Política pública. 2. Desjudicialização. 3. Protesto extrajudicial. . I. Gama, Thyago Rodrigues. II. UNIALFA – Centro Universitário Alves Faria. III. Título.

CDU: 336.27-027.566(817.3)

THYAGO RODRIGUES GAMA

O PROTESTO EXTRAJUDICIAL COMO MECANISMO EFICIENTE DE COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA: O CASO DE QUIRINÓPOLIS (GO) ATÉ 2018

BANCA EXAMINADORA:

_____

DRA. CINTIA NEVES GODOI
(Professora Orientadora)

_____

DR. EDSON JOSÉ DE SOUZA JUNIOR
(Professor Leitor)

_____

DRA. LARA CRISTINE GOMES FERREIRA
(Professora Leitora)

Dedico este trabalho à minha família, especialmente aos meus pais que sempre lutaram pelas atuais vitórias; ao pequeno e amado Miguel e a querida Renata, companheira presente nas batalhas e conquistas; e,
aos meus irmãos, por contribuírem na formação do meu caráter.

Sou grato à Deus pelas oportunidades e vitórias alcançadas.
Agradeço a FAPEG por ter investido na presente pesquisa profissional.
Devo um agradecimento especial a minha orientadora pelo apoio dispensado.
Agradeço igualmente a todos os professores do Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional, bem como a Juliene A. Alves, pessoa na qual cumprimento todos os colaboradores técnico-administrativo do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA).
Gratidão a todos aqueles que participaram direta e indiretamente da coleta de dados.
Por fim, agradeço aos colegas do programa, pela oportunidade de compartilhar os momentos de aprendizado, angustia e de engrandecimento pessoal.

Ensina-me o bom senso e o conhecimento, pois confio em teus mandamentos.

Salmos 119:66

RESUMO

Esta dissertação integra à linha de pesquisa Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA). A pesquisa teve como objetivo analisar as possíveis formas de cobrança da dívida ativa e verificar se o protesto extrajudicial pode ser utilizado como instrumento de uma política pública de desjudicialização que favorece o desenvolvimento regional por meio da cobrança da dívida ativa. Procurou-se, ainda, analisar as bases jurídicas que subsidiam a utilização do protesto extrajudicial como política pública dentro do processo conhecido como desjudicialização, visando realizar o resgate do crédito público e concretização do princípio da eficiência, do princípio do direito fundamental à boa Administração Pública e do desenvolvimento regional, com ênfase no desenvolvimento local. Trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada; o objetivo é descritivo exploratório; o procedimento técnico é por meio do levantamento bibliográfico e análise de caso; e a abordagem do problema é qualitativa e quantitativa. Com o intuito de verticalizar os estudos, coletaram-se dados exclusivamente dos exercícios financeiros até o ano de 2018. Como suporte teórico do trabalho, utilizou-se das lições de Bucci (2006), Silva e Bassi (2012) sobre políticas públicas; de Pedroso, Trincão e Dias (2019) sobre desjudicialização; de Carlucci, Lucchesi e Teotonio (2013) sobre tabelião e registrador; de Almeida, Mello e Pugliese (2019) sobre histórico da atividade notarial e de registro; de estudos de Guimarães (2018) em revista especializada com dados sobre a contribuição das serventias no processo de desjudicialização; de conceitos de Freitas (2014) e Clark (2001) sobre desenvolvimento regional; de estudos de Kohama (2012) sobre Orçamento Público; de Amaro (2013) e Fabretti (2008) sobre dívida ativa; de Carvalho Filho (2015), Freitas (2014) e Muñoz (2012) sobre o princípio da eficiência e boa administração, além de dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e análise do julgamento da ADI 5135 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Na presente dissertação analisou se os interesses da municipalidade estão de fato sendo atendidos, porquanto a não utilização de um instrumento do protesto judicial é pernicioso para a consecução do interesse público, deixando de serem cobrados um volume considerável de recursos públicos anualmente, o que seria suficiente para alavancar o desenvolvimento regional com a criação e ampliação de políticas públicas de interesse da coletividade local. As premissas desenvolvidas neste estudo permitiram compreender melhor os conceitos estruturantes da política fiscal, notadamente a cobrança da dívida ativa e a relação que guardam com o desenvolvimento regional em vista da necessidade de concretização do interesse público fixados na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), Constituição do Estado de Goiás (CE/GO) e na Lei Orgânica do Município de Quirinópolis (GO), rumo à realização do direito fundamental à boa administração e ao princípio constitucional da eficiência, e indicaram que a atuação do gestor público municipal, bem como a atuação dos demais atores envolvidos está aquém de suas possibilidades e em descompasso com a necessidade de responsabilidade fiscal, num contexto de crise fiscal.

Palavras-chave: Política pública. Desjudicialização. Protesto extrajudicial. Cobrança da dívida ativa. Quirinópolis (GO). Desenvolvimento local. Direito fundamental à boa administração.

ABSTRACT

This dissertation is part of the Public Policies and Regional Development research line of the Professional Master's Program in Regional Development at Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA). The research aimed to analyze the possible ways of collecting the active debt and to verify if the extrajudicial protest can be used as an instrument of a public policy of de-judicialization that favors the regional development through the collection of the active debt. An attempt was also made to analyze the legal bases that subsidize the use of extrajudicial protest as a public policy within the process known as dejudicialization, aiming to redeem public credit and implement the principle of efficiency, the principle of the fundamental right to good Public Administration and regional development, with an emphasis on local development. It is an applied research; the objective is descriptive exploratory; the technical procedure is through bibliographic survey and case analysis; and the approach to the problem is qualitative and quantitative. In order to verticalize the studies, data were collected exclusively from financial years until 2018. As a theoretical support for the work, we used the lessons of Bucci (2006), Silva and Bassi (2012) on public policies; Pedroso, Trincão and Dias (2019) on legalization; Carlucci, Lucchesi and Teotonio (2013) on notaries and recorders; de Almeida, Mello and Pugliese (2019) on the history of notarial and registration activities; studies by Guimarães (2018) in a specialized magazine with data on the contribution of utilities in the process of judicialization; Freitas (2014) and Clark (2001) concepts on regional development; Kohama's (2012) studies on Public Budget; de Amaro (2013) and Fabretti (2008) on active debt; de Carvalho Filho (2015), Freitas (2014) and Muñoz (2012) on the principle of efficiency and good administration, in addition to data from the National Council of Justice (CNJ) and analysis of the judgment of ADI 5135 by the Federal Supreme Court (STF). In the present dissertation, it analyzed whether the interests of the municipality are in fact being served, since the non-use of an instrument of judicial protest is harmful to the achievement of the public interest, failing to be charged a considerable volume of public resources annually, which would be sufficient to leverage regional development with the creation and expansion of public policies of interest to the local community. The premises developed in this study allowed a better understanding of the structuring concepts of fiscal policy, notably the collection of active debt and the relationship they have with regional development in view of the need to materialize the public interest set out in the Constitution of the Federative Republic of Brazil (CRFB) , Constitution of the State of Goiás (CE / GO) and the Organic Law of the Municipality of Quirinópolis (GO), towards the realization of the fundamental right to good administration and the constitutional principle of efficiency, and indicated that the performance of the municipal public manager, as well how the performance of the other actors involved is below their possibilities and out of step with the need for fiscal responsibility, in a context of fiscal crisis.

Keywords:
Public policy. Judicialization. Extrajudicial protest. Collection of active debt. Quirinópolis (GO). Local development. Fundamental right to good administration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF	Ação de Arguição Descumprimento de Preceito Fundamental
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
ANOREG/BR	Associação Nacional dos Notários e Registradores do Brasil
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CGJ/GO	Corregedoria-Geral de Justiça de Goiás
CJF	Conselho da Justiça Federal
CN	Congresso Nacional
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DA	Dívida Ativa
DL	Decreto-Lei
FAPEG	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás
FCO	Fundo de Financiamento do Centro-Oeste
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FUNRES	Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto de Circulação de Bens e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEPTB	Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto de Produtos Importados
IR	Imposto de Renda
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LRP	Lei de Registros Públicos
LOA	Lei Orçamentária Anual
MP	Ministério Público
PIB	Produto Interno Bruto
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PNDR	Plano Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA	Plano Plurianual
REFIS	Regularização Fiscal do Contribuinte
RN	Resolução Normativa
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
UNIALFA	Centro Universitário Alves de Faria

FOLHA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Arrecadação Anual de Impostos por Notários e Registradores 30
Figura 2 – Emolumentos e Fundos Estaduais – Lei Estadual nº. 19.191/2015 32
Figura 3 – Inventário Extrajudicial nos Tabelionatos do país 33
Figura 4– Divórcio Extrajudicial nos Tabelionatos do país 34
Figura 5– Ata notarial de Usucapião Extrajudicial 35
Quadro 1 – Competência de arrecadação de tributos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 45
Figura 6 – Localização de Quirinópolis - Goiás 71
Figura 7 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no município de Quirinópolis - GO:. 73
Quadro 2 – Vulnerabilidade social de Quirinópolis – GO 74
Quadro 3 – Montante do crédito de titularidade do Município de Quirinópolis GO inscrito em dívida ativa até o ano de 2018 77
Figura 8 – Certidões de Dívida Ativa (CDA's) apresentadas para protesto extrajudicial 81
Figura 9 – Montante financeiro arrecadado pelo protesto extrajudicial 81
Figura 10 - Valores pagos e protestados no Estado de Goiás – ano 2018 83
Figura 11 – Percentual pago e protestado no Estado de Goiás – ano 2018 83
Figura 12 – Percentual pago e protestado no Município de Anápolis – GO – ano 2018 84
Figura 13 – Montante arrecadado pelo Município de Anápolis – GO – ano 2018 85
Quadro 4 – Quadro comparativo entre a execução fiscal e protesto extrajudicial 86

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13

CAPÍTULO 1. AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESJUDICIALIZAÇÃO E COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DO CRÉDITO PÚBLICO E DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. 17
1.1 Conceito de políticas públicas de desjudicialização 17
1.2 A desjudicialização como política pública e a atividade das serventias extrajudiciais 20
1.3 Contribuições das serventias extrajudiciais para o processo de desjudicialização 33
1.4 O desenvolvimento regional como objetivo constitucional e os instrumentos financeiros para redução das desigualdades regionais 37
1.5 Dos limites à renúncia de receita pública pelos princípios da eficiência e da boa administração 48

CAPÍTULO 2. O TABELIONATO DE PROTESTO NO RECEBIMENTO DA DÍVIDA ATIVA 51
2.1 Da execução fiscal 51
2.2 Do Programa de Recuperação Fiscal (Refis) 54
2.3 Do protesto extrajudicial 55

CAPÍTULO 3. METODOLOGIA 66
3.1 Metodologia 66
3.2 Classificação da pesquisa 66
3.3. Procedimento da pesquisa 67

CAPÍTULO 4. RESULTADOS 69
4.1 Breve panorama sobre a história do Município e das serventias extrajudiciais de Quirinópolis (GO) 69
4.2 A inserção do Município de Quirinópolis (GO) no cenário socioambiental do Estado de Goiás e o IDH da localidade 70
4.3 Montante da dívida ativa inscrita no Município de Quirinópolis – GO até 2018 75
4.4 Índice de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa a partir do protesto extrajudicial 80
4.5 Panorama geral comparativo entre execução fiscal e protesto extrajudicial 86
4.6 Análise e perspectivas para recuperação dos créditos inscritos pelo Município de Quirinópolis (GO) a partir do protesto extrajudicial 89

CONCLUSÃO 91

REFERÊNCIAS 94

APÊNDICE 104

INTRODUÇÃO

Após a promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que se deu em 05 de outubro de 1988, o Estado brasileiro assumiu uma série de deveres, que se desembocam em políticas públicas que visam à realização de direitos fundamentais[1], havendo uma grande preocupação e uma verdadeira disputa que se realiza no âmbito do orçamento público, notadamente no que pertinente as despesas públicas.

Entretanto, para que se possa realizar as despesas públicas, visando a realização das promessas constitucionais, é imprescindível que o Estado brasileiro deve amealhar recursos para responder às necessidades da coletividade. Tal obtenção de recursos assume especial importância em tempos de crises fiscal, onde alguns estados brasileiros anunciam vivenciar situação orçamentária periclitante, sendo que, a situação dos municípios é ainda mais caótica, mormente por ficar com a menor parcela de recursos tributários, sendo a unidade federativa mais próxima do cidadão, onde primeiro postula a realização das suas necessidades.

E é neste contexto que a presente dissertação pretende analisar a possibilidade de utilização do protesto extrajudicial, como política pública de cobrança da dívida ativa, recuperando os créditos inscritos pelo município de Quirinópolis, situado no estado de Goiás, inserido num movimento denominado de desjudicialização[2].

A par do sistema complexo do orçamento público[3], tem-se a necessidade de dedicar nossas atenções para a realização das despesas, num contexto de planejamento orçamentário e suas implicações no princípio da eficiência[4], bem como da normatividade do princípio da boa-administração[5], para visualizarmos a contribuição que a desjudicialização pode dar para alavancar os níveis de arrecadação das entidades municipais, em especial o município de Quirinópolis (GO), que será nosso objeto de pesquisa, visando quantificar o montante de recursos financeiros que anualmente deixam de ser adentrar aos cofres públicos do citado

---

[1] São os direitos elementares de qualquer cidadão e inerente a convivência em sociedade, impondo-se ao Estado o dever de sua observância.

[2] A desjudicialização é a busca por soluções fora do âmbito do Poder Judiciário, mas sem excluí-lo como alternativa (PEDROSO, TRINCÃO, DIAS, 2011).

[3] É um instrumento do Poder Público destinado a indicar as despesas públicas e a previsão da arrecadação das receitas.

[4] Carvalho Filho (2015, p. 31) define o princípio da eficiência de seu núcleo como "a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional".

[5] Freitas (2014, p. 21) enuncia a concepção do direito fundamental à boa administração, da seguinte forma: "Trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas".

município e que poderiam estar alavancando várias políticas públicas[6] na realização dos direitos dos munícipes.

Assim, esta dissertação, integra à linha de pesquisa Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) e foi norteada para resposta aos seguintes problemas:

1. O protesto extrajudicial é uma opção menos onerosa e mais efetiva na cobrança da dívida ativa?

2. A utilização do protesto extrajudicial para cobrança da dívida do Município de Quirinópolis – Go se compatibilizaria com o direito à boa administração e o princípio da eficiência administrativa, favorecendo o desenvolvimento local?

Destacou-se como objetivo geral: Analisar as possíveis formas de cobrança da dívida ativa e verificar se o protesto extrajudicial pode ser utilizado como instrumento de uma política pública que favorece o desenvolvimento regional por meio da cobrança da dívida ativa, compatibilizando com a observância do princípio da eficiência e com o direito à boa administração pública.

Constituem-se em objetivos específicos desta pesquisa:

1. Perquirir quais são os instrumentos para cobrança da dívida ativa e analisar a contribuição das serventias extrajudiciais no contexto da política pública de desjudicialização e desenvolvimento regional;

2. Investigar se seria o protesto extrajudicial o instrumento menos oneroso e mais efetiva na cobrança da dívida ativa;

3. Quantificar o montante global, de créditos de titularidade do Município de Quirinópolis – Go, estavam inscritos em Dívida Ativa até o ano de 2018;

4. Levantar dados de recuperação da dívida ativa, por meio do protesto extrajudicial, em outra localidade do Estado de Goiás, em cotejo com a viabilidade de utilização em Quirinópolis – GO.

Para tanto será utilizado como suporte teórico do trabalho as lições de Bucci (2006), Silva e Bassi (2012) sobre políticas públicas; de Pedroso, Trincão e Dias (2019) sobre desjudicialização; de Carlucci, Lucchesi e Teotonio (2013) sobre tabelião e registrador; de Almeida, Mello e Pugliese (2019) sobre histórico da atividade notarial e de registro; de estudos

[6] Explicitando melhor o que os autores buscaram caracterizar, pode-se observar que a política pública tem um propósito coletivo e em benefício da sociedade, mas feita a partir de escolhas que o governo faz (Silva, Bassi, 2012, p. 20).

de Guimarães (2018) em revista especializada com dados sobre a contribuição das serventias no processo de desjudicialização; de conceitos de Freitas (2014) e Clark (2001) sobre desenvolvimento regional; de estudos de Kohama (2012) sobre Orçamento Público; de Amaro (2013) e Fabretti (2008) sobre dívida ativa; de Carvalho Filho (2015), Freitas (2014) e Muñoz (2012) sobre o princípio da eficiência e boa administração, além de dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e análise do julgamento da ADI 5135 pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Daí buscou traçar a metodologia científica para alcançar os objetivos tratados, entendendo a metodologia com um conjunto de procedimentos e regras utilizadas por um determinado caminho ou maneira para se alcançar o objetivo proposto que é a construção do conhecimento. É justamente pela aplicação do método, por meio de processos e técnicas, que garante a legitimidade de um saber rotulado de científico. Através da metodologia, determina se a concepção e tipo de pesquisa, instrumentos de coleta de dados e forma de análise dos dados obtidos (BARROS e LEWFELD, 2007).

Assim, a definição da metodologia da pesquisa é uma questão central no processo de desenvolvimento da pesquisa, uma vez que o processo investigativo deverá conter uma coerência interna e lógica na execução de todo o trabalho, sempre visando alcançar os objetivos delineados no projeto de pesquisa.

Segundo Prodanov e Freitas (2013) a pesquisa pode ser classificada considerando-se sua natureza (básica ou aplicada), objetivos (exploratória, descritiva, explicativa), procedimentos técnicos (bibliográfica, documental, experimental, estudo de caso, levantamento de campo) e abordagem do problema (qualitativa, quantitativa e qualitativa-quantitativa).

Neste sentido, o presente estudo tem a natureza aplicada; o objetivo é descritivo exploratório; o procedimento técnico será o levantamento bibliográfico e análise de caso; e a abordagem do problema é qualitativa e quantitativa.

A presente dissertação foi organizada para efeito de exposição em quatro capítulos, sendo os dois primeiros voltados ao referencial teórico, o terceiro destinado a metodologia e o último capítulo proposto à análise do caso e apresentação de resultados, respectivamente, com os seguintes títulos:

No primeiro capítulo denominado "a atividade notarial e registral[7] como política pública no contexto da desjudicialização", tratou-se da atividade notarial e registral como

[7] No presente estudo quando houver referência aos cartórios extrajudiciais será utilizada a expressão serventias extrajudiciais ou, simplesmente serventias de notas e de registro, já que a terminologia cartório encontra-se superada (TEIXEIRA, 2009, p. 25).

políticas públicas em sua complexidade, buscando entender o movimento denominado desjudicialização, no que, como suporte teórico serão estudados o princípio da eficiência e do direito fundamental à boa administração pública, como categorias centrais.

O segundo capítulo foi dedicado "a atividade do tabelionato de protesto[8] no recebimento da dívida ativa por meio do protesto", sendo abordada as nuances da atividade das serventias extrajudiciais no contexto da cobrança do crédito tributário[9] nas várias orbitas, a fim de demonstrar em números a potencialidade de tal instrumento.

No terceiro capítulo destinou-se a descrição da metodologia da pesquisa.

No quarto capítulo foram analisados os resultados da análise de caso, por meio da análise da contribuição das serventias extrajudiciais para o desenvolvimento local, bem como serão analisadas as narrativas institucionais e as mediações possíveis entre estas, os dados estatísticos, à partir das entrevistas.

Desse modo, o plano de trabalho segue um caminho que permitiu extrair analiticamente as nuances da temática pesquisada numa perspectiva qualitativa e quantitativa, alimentada pelas contribuições teóricas advindas da revisão bibliográfica de parte da literatura disponível sobre o tema e dos documentos, estatísticas e dos discursos institucionais pertinentes.

Ainda integra o trabalho as referências bibliográficas, o apêndice - este com o "termo de consentimento livre e esclarecido" e o roteiro de entrevista semiestruturada.

[8] O protesto extrajudicial, nos termos do art. 1º, da Lei n. 9.492/1997 "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" (BRASIL, 1997).

[9] O crédito tributário é, portanto, o direito do Estado de exigir do cidadão o cumprimento de uma obrigação de natureza pecuniária, após apuração pela autoridade competente.

CAPÍTULO 1. AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESJUDICIALIZAÇÃO E COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DO CRÉDITO PÚBLICO E DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Neste capítulo inaugural traremos conceitos sobre políticas públicas, desenvolvimento regional, serventias extrajudiciais e desjudicialização com o intuito de demonstrar a contribuição dos serviços de notas e registros públicos como meio alternativo para a solução de demandas, bem com sua contribuição para o desenvolvimento das localidades.

1.1 Conceito de políticas públicas de desjudicialização

Silva e Bassi (2012) discorrem sobre o conteúdo de políticas públicas e deixam clara a inexistência de "consenso sobre uma definição" de seu alcance. Após citarem inúmeros estudiosos e vasta literatura sobre o assunto, chegam ao seguinte raciocínio (Silva, Bassi, 2012, p. 20):

> Explicitando melhor o que os autores buscaram caracterizar, pode-se observar que a política pública tem um propósito coletivo e em benefício da sociedade, mas feita a partir de escolhas que o governo faz. Ao deixar de fazer algo está também adotando uma política pública porque se trata de uma escolha feita que irá afetar a coletividade. A intenção de fazer pode ser fruto de várias origens: uma demanda por interesse e uma de um grupo por necessidade coletiva, por sobrevivência do povo ou por ideologia.

É certo que os agentes participantes das políticas públicas não estão restritos apenas ao poder público. Abrange outros atores da sociedade civil como empresas, associações e instituições públicas ou privadas.

Bucci (2006, p. 39) indica as noções elementares de políticas públicas, expressando a tomada de decisões dentre o leque de escolhas apresentadas ao poder público:

> Políticas públicas são programas de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

A formulação e execução das políticas públicas representam a concretização na esfera social de programas e plataformas eleitorais anunciadas pelos governos democráticos (SILVA, BASSI, 2012). Tais escolhas, tomadas dentre as opções apresentadas, influenciam e alteram o curso dos destinos de uma determinada localidade.

As políticas com característica duradoura e estruturantes são denominadas de estatais. Já as denominadas políticas de governo são aquelas tomadas pelo gestor que decide pela formulação e execução de certas medidas para responder às demandas levantadas por uma agenda política interna.

As decisões tomadas nas políticas públicas não são desprovidas de planejamento e avaliações constantes. Silva e Bassi (2012) destacam cinco fases no processo das políticas públicas.

Inicialmente, a vida social cria situações que chamam a atenção dos governantes. Já os agentes públicos passam a avaliar os custos e benefícios das várias opções disponíveis até que, efetivamente, escolhem o programa mais apropriado.

Após as etapas iniciais, de identificação do problema, agenda e formulação de políticas, portanto, é o momento da execução e avaliação da política pública.

É no momento da execução da programação ou implementação das políticas que ocorre a transformação das intenções em resultados observáveis, sendo "talvez o momento da política pública onde as características e processos são mais facilmente observáveis". A última fase do ciclo de políticas públicas se volta à "apreciação dos programas já implementados em relação aos seus impactos e resultados" sendo então realizadas as avaliações dos programas e políticas públicas com aferição dos resultados alcançados (SILVA, BASSI, 2012, p. 30-31).

Sequencialmente é necessário analisar o conceito de desjudicialização como política pública, isto é, como decisão estatal apta à produção de efetivos resultados na seara social. Somente apresentada tal noção é que será possível pontuar sobre a contribuição das serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização.

Para se chegar ao conceito de desjudicialização e de sua aplicação prática Pedroso, Trincão e Dias (2011, p. 29) partem de um conceito genérico e amplo de desjuridificação.

Esta é compreendida como a diminuição da regulação jurídica do Estado sobre determinadas situações sociais. Trata-se de uma noção genérica que abarca três subdivisões: 1) deslegalização; 2) informalização da justiça; 3) desjudicialização (PEDROSO, TRINCÃO, DIAS, 2011).

Enquanto a deslegalização se volta para a redução da intervenção da lei nas regulações sociais com a despenalização e desregulamentação de comportamentos, deixando o Estado de punir e gerir determinadas situações, a informalização da justiça fomenta a composição de conflitos de interesses por meios alternativos que independem do sistema judiciário como a autocomposição, a conciliação e arbitragem.

Já a desjudicialização é uma saída "à incapacidade de resposta dos tribunais à procura (aumento de pendências), ao excesso de formalismo, ao custo, à ´irrazoável´ duração dos processos e ao difícil acesso à justiça" (PEDROSO, TRINCÃO, DIAS, 2011). É a busca por soluções fora do âmbito do Poder Judiciário, mas sem excluí-lo como alternativa (PEDROSO, TRINCÃO, DIAS, 2011).

Pedroso, Trincão e Dias (2011 p. 42) elencam 05 (cinco) aplicações práticas em que a desjudicialização se apresenta como efetiva:

1) A inclusão de fases, durante a tramitação dos processos judiciais, para negociação entre as partes, o que proporciona a solução da demanda;

2) A deslegalização e descriminalização de fatos, evitando que conflitos sejam levados ao conhecimento do sistema jurídico;

3) Transferência de competências dos tribunais para instâncias parajudiciais ou privadas ou mesmo novas instâncias que resolvem o conflito de interesses de maneira definitiva ou em primeira instância;

4) Deslocamento de atribuições para novas profissões ou, por meio, da transformação de profissões já existentes;

5) A divulgação de informação jurídica, visando à prevenção de litígios;

Certa então a necessidade de encontrar meios alternativos para a solução de demandas, com rápida e justa solução, preservando-se sempre a utilização da via judicial.

É visível que a máxima concentração de conflitos junto aos Tribunais tem gerado soluções demoradas, havendo casos delas ocorrerem somente após o transcurso de várias anos. O Estado criou leis, regras, procedimentos e formalidades de observância necessária e, concomitantemente, de atendimento obrigatório para a solução final das demandas.

É neste momento que se faz necessário receber os problemas apresentados para a tomada de uma decisão, dentre as variáveis apresentadas, que atenda efetivamente os anseios sociais.

A desjudicialização, como decisão estatal, dentre as inúmeras alternativas se coaduna com a concepção de políticas públicas. A solução das demandas, por outras vias,

diversas do Poder Judiciário encontra aliados em outras profissões já constituídas, como é o caso dos tabeliães e os registradores.

Em sentido semelhante é a opinião de Zavataro (2019, p. 79-80):

> Nos últimos tempos, o tema desjudicialização vem sendo amplamente discutido pelos Operadores do Direito como solução para a problemática do elevado grau de litigiosidade e excesso de recursos na seara judicial, sem que o Estado consiga atender todos os reclamos do jurisdicionado de forma satisfatória, ferindo o princípio constitucional da razoável duração do processo.
>
> Hoje, o princípio de acesso à justiça vem sendo remodelado pela doutrina contemporânea, sendo compreendido não apenas como o acesso formal aos órgãos judiciários, mas também o acesso à ordem jurídica justa, de forma efetiva, tempestiva e adequada.
>
> A tendência de desjudicialização dos conflitos é fomentada pelo Poder Público seja pelo incentivo, aprimoramento e difusão de práticas consensuais pelos Tribunais, seja pelo deslocamento de atribuições para o âmbito extrajudicial, tornando os procedimentos menos burocráticos, com a prestação de serviços com a celeridade e eficiência em prol da coletividade.
>
> Neste cenário, os notários e registradores vêm atuando como parceiros da atividade judicial, apresentando serviços extrajudiciais viáveis na prevenção e resolução de litígios, com rapidez e economia para o usuário, sem prejuízo da segurança jurídica.

Tais profissionais estão dentre as instâncias à disposição do Estado para propiciar aos jurisdicionados procedimentos mais céleres, de acesso democratizado, para consecução de mecanismos que buscam a celeridade na realização de direitos.

1.2 A desjudicialização como política pública e a atividade das serventias extrajudiciais

O termo cartório é comumente utilizado como o local em que se presta o serviço, ou seja, a repartição onde se guardam fisicamente os documentos sendo conferida fé pública. A palavra designa dois tipos de cartórios, os judiciais, próprios para os processos de qualquer natureza junto ao Poder Judiciário e os extrajudiciais que prestam os serviços públicos de registro civil de pessoas físicas e jurídicas, registro de imóveis, registro de títulos e documentos, registro de contratos marítimos, registro de distribuição, tabelionato de notas e o tabelionato de protesto de títulos.

É objeto de estudo eleito nessa investigação somente os cartórios extrajudiciais que se relacionam diretamente com a finalidade de garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

No presente estudo quando houver referência aos cartórios extrajudiciais será utilizada a expressão serventias extrajudiciais ou, simplesmente serventias de notas e de registro, já que a terminologia cartório encontra-se superada, como bem esclarece Teixeira (2009, p. 25):

> (...) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e sua consequente regulamentação (Lei nº. 8.935, de 18 de novembro de 1994), a palavra 'cartório' foi substituída pela expressão 'serviço notarial e de registro'. Assim, 'os cargos de titulares de cartórios foram substituídos pelas funções delegadas de tabeliães ou oficiais de serviços notariais ou de registro'. Promoveu-se a devida diferenciação entre funções notariais e funções registrais.

As serventias extrajudiciais estão sob a responsabilidade de um titular, ora denominado notário ou tabelião e, em outras atribuições, é intitulado de oficial de registro.

O notário ou tabelião exerce a função prudencial de escutar e aconselhar a parte que pretende materializar a própria vontade em um ato público. Enquanto o Poder Judiciário atua para solução dos conflitos de interesses, o tabelião tem a atribuição de prevenção dos litígios. Esclarecem Carlucci, Lucchesi e Teotonio (2013, p. 92) que:

> O notário tem o trabalho de, na presença das partes, escutar a sua vontade, entendê-la da forma mais plena e clara possível, aconselhar as partes, no sentido de orientar quanto às diretivas do Direito para o caso, de forma a embasar de existência, validade e posterior eficácia o ato ou negócio jurídico ali entabulado e depois transformar a vontade captada em linguagem jurídica. (...) a função do notário é dinâmica, pois, muito embora o notário não interfira na vontade das partes, faz parte do negócio, não como parte no sentido jurídico do conceito de relação jurídica, mas como aconselhador, zelador, no sentido daquele que zela pela validade daquilo que foi lhe foi dito. O notário ouve o que as partes dizem em sua presença, daí a importância da manifestação da vontade clara e desembaraçada em sua presença, e passo seguinte, transforma aquela vontade em linguagem jurídica, documentando-a em um instrumento público. O documento produzido é reflexo da vontade manifestada, que agora materializada, dá segurança as partes, que o escolheram por critérios de confiança.

Há três tipos de notário ou tabelião a saber - tabeliães de notas, tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos e tabeliães de protesto de títulos, com suas respectivas competências previstas na Lei n. 8.935/94 (BRASIL, 1994):

a) tabeliães de notas: formalizam juridicamente a vontade das partes; intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade,

autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo; autenticar fatos; lavrar escrituras e procurações, públicas; lavrar testamentos públicos e aprovar os cerrados; lavrar atas notariais; reconhecer firmas; autenticar cópias.

b) tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos: tratam exclusivamente de atos relativos a transações de embarcações marítimas;

c) tabeliães de protesto de títulos: são responsáveis pelo protocolo dos documentos de dívida e a intimação dos devedores para aceitá-los, devolvê-los ou pagá-los, sob pena de protesto; devem receber o pagamento dos títulos protocolizados, dando quitação ou acatar o pedido de desistência do protesto; lavram o protesto e registram o ato em livro próprio, em microfilme ou sob outra forma de documentação; averbam, junto ao instrumento de protesto, o cancelamento e eventuais alterações nos registros; expedem certidões dos documentos constantes nos seus registros e papéis.

O registrador, de outro modo, não aconselha ou ouve a vontade das partes, simplesmente dá publicidade ao ato jurídico praticado, e suas atribuições estão previstas na Lei n. 6.015/73 (BRASIL, 1973):

a) oficiais de registro de imóveis: executa o registro de todos os títulos translativos de direitos reais, bem como as devidas averbações que podem modificar a situação do imóvel ou a dos que se apresentam como detentores de seus efeitos, além de inscrever todos os atos relacionados ao parcelamento do imóvel e regularização de condomínios especiais. Sua competência territorial estende-se à Comarca onde se encontra instalada. Em caso de mais de uma serventia nesse território a competência será determinada por meio de divisão geográfica da Comarca.

b) oficiais de registro de títulos e documentos: é competente para registrar todo e qualquer documento, instrumento ou texto que não tenha atribuição específica a outra serventia registral, observando que sua inscrição pode ocorrer em alguns casos, de forma facultativa, apenas para conservação e, em outros, obrigatoriamente, para ter a regular validade contra terceiros. Em caso de mais de uma serventia nesse território haverá livre concorrência entre elas.

c) oficiais de registro civil das pessoas jurídicas: procede à matrícula de jornais, oficinas, periódicos, empresas de radiodifusão e de agências de notícias, além da inscrição de

todos os atos relacionados à constituição de sociedades civis, de que não tenham dentre suas atribuições nenhuma com a finalidade comercial. Sua competência se estende a toda a Comarca.

d) oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas: tem por função efetuar todos os atos relacionados à vida civil de cada indivíduo, tais como: nascimento, casamento, óbito e interdição, procedendo-se aos registros, averbações, anotações relacionadas a eventual modificação do estado inserto na respectiva inscrição. Sua competência territorial é peculiar ao ato e tempo em que vier a ser praticado, obedecendo ora o local de domicílio do interessado, ora do fato que vier dar motivo a sua prática.

e) oficiais de registro de distribuição: respondem pela distribuição equitativa de serviços cartoriais de que trata a Lei n. 8.935/94 (BRASIL, 1994), e atos complementares à função.

No ano de 2009 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) declarou a vacância de milhares de serventias extrajudiciais em todo o território nacional, quando o responsável pelo serviço não estivesse submetido ao crivo do concurso público.

Por meio da Resolução n. 80/2009 do CNJ foi determinada, ainda, a reorganização nacional das serventias, evitando "sempre que possível, que uma mesma serventia elabore uma escritura e proceda depois ao registro imobiliário do mesmo documento, prestando ao mesmo tempo serviços notariais e de registro" (BRASIL, 2009).

Tal situação demonstra de modo concreto a diferença entre a competência do tabelião com as responsabilidades do oficial. Portanto, tratam-se de profissionais distintos que executam momentos diversos na materialização de atos e fatos da vida social. Enquanto o tabelião ouve e aconselha, o registrador confere publicidade.

Em casos excepcionais as competências podem ser cumuladas em um único profissional. É que o prevê o art. 7º da Resolução n. 80/2009 (BRASIL, 2009):

> Art. 7º Os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios formalizarão, no prazo de 30 dias a contar da publicação desta resolução, por decisão fundamentada, proposta de acumulações e desacumulações dos serviços notariais e de registro vagos (artigos 26 e 49 da Lei n. 8.935/1994), a qual deverá ser encaminhada à Corregedoria Nacional de Justiça;
> § 1º Sempre que necessário, e também por meio de decisão fundamentada, serão propostas as providências previstas no art. 26, parágrafo único, da Lei Federal 8.935/94.
> § 2º Serão observados os seguintes critérios objetivos para as acumulações e desacumulações que devam ser feitas nas unidades vagas do serviço de notas e de registro, assim como acima declaradas:
> a) nas Comarcas de pequeno movimento, quando não estiver assegurada a autonomia financeira, poderão ser acumuladas, excepcionalmente, em decisão

> fundamentada, todas as especialidades do serviço de notas e de registro, em uma única unidade;
> b) nas demais Comarcas, observado o movimento dos serviços de notas e de registro, sempre que possível serão criadas unidades especializadas, evitando-se a acumulação de mais de uma das competências deferidas a notários e registradores na Lei Federal 8.935/94;
> c) nas Comarcas que não comportem uma unidade para cada uma das especialidades, os serviços serão organizados de modo que os tabelionatos (tabeliães de notas e tabeliães de protestos) sejam acumulados em uma ou mais unidades; enquanto os serviços de registro (imóveis, títulos e documentos, civil de pessoa natural e civil das pessoas jurídicas, e os outros previstos na lei) componham uma ou mais unidades diversas daquelas notariais;
> d) não serão acumulados, salvo na exceção da alínea "a" deste § 2º, serviços de notas e de registro na mesma unidade do serviço notarial ou registral;
> e) nos casos em que houver excesso de unidades da mesma especialidade vagas, comprometendo a autonomia financeira do serviço de notas e de registro, o acervo da mais nova poderá ser recolhido ao acervo da mais antiga da mesma especialidade, evitando-se o excesso de unidades de notas, ou de registro, funcionando na mesma comarca desnecessariamente;
> f) a fim de garantir o fácil acesso da população ao serviço de registro civil das pessoas naturais, as unidades vagas existentes nos municípios devem ser mantidas e levadas a concurso público de provas e títulos. No caso de não existir candidato, e for inconveniente para o interesse público a sua extinção, será designado para responder pela unidade do serviço vaga o titular da unidade de registro mais próxima, podendo ser determinado o recolhimento do acervo para a sua sede e atendendo-se a comunidade interessada mediante serviço itinerante periódico, até que se viabilize o provimento da unidade vaga;

Apenas em localidades pequenas e de pouco movimento é que há o permissivo de acumulação das competências em um único responsável.

Segundo Almeida (2019) os serviços notariais e registrais em sua origem embrionária sempre esteve ligada a “redigir e portar por fé os atos da realeza, da vida comum e ainda os atos eclesiásticos”.

No Egito havia o escriba dotado de prestígio social e com a responsabilidade de anotar todas as atividades privados do Estado, além de redigir os atos jurídicos para a monarquia e ainda exercer funções de contador e arquivista. A Bíblia ao se referir aos escribas os denomina de doutores e mestres. Já na Grécia, havia a presença dos *mnemons* com função de lavrar atos e contratos e os *hieromnemons* a quem cabia a guarda e conservação dos documentos públicos e particulares (ALMEIDA, 2019).

Entretanto, foi na Roma antiga que surgiu o serviço notarial e registro, que mais se assemelha a nossa realidade (ALMEIDA, 2019, p. 29):

> No Direito Romano, podemos encontrar, na história, pessoas que desempenhavam diversas funções semelhantes às notariais e registrais. Dentre estes os *scribas*, os *notarii*, os *argentarii*, os *tabularii* e os *tabeliones*. Os

> primeiros tinham função de custodiar e guardar documentos além de auxiliar o Preator na redação dos decretos e das resoluções que este tomava para o desempenho de suas tarefas. Os segundos eram técnicos com a capacidade de exposição oral e costumavam escrever com notas abreviadas, registrando as declarações de seus clientes para reduzí-las a instrumentos. Os terceiros elaboravam contrato de mútuo e registravam em livro próprio o nome e cognome do devedor.
>
> Os *tabularii* possuíam a condição de funcionários públicos, que realizavam a redação de convenções de caráter privado, além de proceder a escritura dos impostos romanos. Já os *tabeliones* eram os encarregados de lavar, a pedidos das partes, os contratos, testamentos e convênios entre particulares, com notável aptidão como redator, assessorando as partes embora fossem imperitos no direito, além do que, propiciava uma eficaz conservação dos documentos. Sem dúvida são eles considerados os verdadeiros antecessores do notariado atual.

No Brasil, precisamente no ano de 1500, houve a lavratura do primeiro ato notarial pelas mãos de Pero Vaz de Caminha, onde foi possível narrar de forma "minuciosa a descoberta e posse da nova terra, com todos os seus atos oficiais, sendo este o primeiro documento escrito da história do Brasil", considerado por sua natureza uma ata notarial (ALMEIDA, 2019, p. 30).

A história legislativa do Brasil Colônia regia-se principalmente pelas ordenações portuguesas, além dos regimentos dos Governadores-Gerais e Vice-Reis. A Carta Régia, que coincide com a chegada da Família Real portuguesa, em 1808, marca o início do registro das normas brasileiras.

Somente durante o período imperial, a começar pela Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824 (BRASIL, 1824), é que houve a criação de uma identidade ao direito brasileiro. As instituições notariais e registrais passaram a possuir disciplina legislativa própria, "ressaltando-se a Lei de 11 de outubro de 1827, e o Decreto n. 9.420, de 28 de abril de data" (MELLO, 1989, p. 20).

Apesar da existência de normas esparsas que tratavam da atividade notarial e registral é certo que antes do Código Civil de 1916 – Lei n. 3.071/1916 (BRASIL, 1916), o regime jurídico registral era caótico, formado por um plexo desorganizado de normas das mais variadas hierarquias.

Almeida (2019, p. 32), destaca a importância que o constituinte conferiu a atividade de notas e registro na atual Constituição Federal:

> Com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, abriu um novo horizonte para as atividades notariais e registrais, que ganharam status constitucional, com previsão expressa no artigo 236 da Constituição Federal. Sem sombra de dúvidas, a organização/normatização da Atividade Notarial no

> Brasil sofreu desde então um significativo avanço. Com o novo sistema adotado pelo art. 236 da Carta Magna, regulamentado pela Lei 8.935/94, verifica-se um regime jurídico singular, *sui generis*, que permite o exercício da função pública delegada pelo Estado aos notários, revestida de fé pública, mas com gestão privada.

Consubstanciada neste histórico passemos a análise de suas características no atual sistema jurídico vigente.

Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público e não se enquadram no conceito de servidores públicos, conforme ensinam Mello e Pugliese (1989, p 11):

> (...) os serventuários públicos, isto é, os titulares de escrivanias de justiça oficializadas e escreventes, são funcionários quando pagos total ou parcialmente pelos cofres públicos, ou apenas assimilados aos funcionários quando recebem tão só custas e emolumentos diretamente dos usuários dos serviços. Quando a escrivania de justiça não é oficializada, seus titulares e empregados não são funcionários públicos nem se devem considerar a eles assimilados. Os titulares de tais ofícios são particulares em colaboração com a administração, na condição de delegados de ofício público. Os empregados de tais agentes públicos, salvo se ocupantes de cargos criados por lei, retribuídos diretamente pelos cofres públicos e nomeados por autoridade integrada nos quadros estaduais, também não são funcionários, mas, apenas, empregados.

Em dois julgados o Supremo Tribunal Federal (STF) enfrentou a questão e decidiu nas ADI's 2602 e 1800 que os notários e registradores prestam serviço público, não podendo se comparar aos servidores públicos, mas se enquadrando como particulares em colaboração.

Outra característica da atividade é a forma de ingresso.

No Brasil Colônia, o direito brasileiro emanava das Ordenações do Reino português e o provimento dos cargos de tabelião se dava por meio de doação, sendo o donatário investido de um direito vitalício, ou até por compra e venda, sucessão *causa mortis,* o que não era mesmo de se estranhar, haja vista que esta era a forma de provimento de todos os cargos públicos na América Colonial e também na Espanha (TEXEIRA, 2009, p. 52).

Prossegue o estudioso (TEIXEIRA, 2009, p. 52-53):

> (...) apenas no dia 11 de outubro de 1827, foi editada uma lei brasileira regulando o provimento de ofícios da Justiça e da Fazenda. Essa norma passou a proibir os ofícios transmitidos a título de propriedade, ordenados que fossem conferidos a título de serventia vitalícia a pessoas dotadas de idoneidade e que servissem pessoalmente aos ofícios (...) a referida norma não exigiu formação jurídica dos aspirantes aos ofícios e sequer determinou o tempo de prática na

> função; bem como manteve o serviço notarial ligado ao quadro de servidores da Justiça.

Ainda durante o período do império, o art. 1º, do Decreto n. 3.322/1887 (BRASIL, 1887) previu o concurso público para as serventias extrajudiciais.

> Art. 1º Serão providos nas Provincias pelos respectivos Presidentes, mediante concurso, segundo a legislação em vigor mas restringidos os prazos á metade, os officios:
>
> § 1º De Tabelliães do público, judicial e notas, Escrivão de orphãos, dos Feitos da Fazenda, do Jury, execuções criminaes e da Provedoria;
>
> § 2º De officiaes do registro de hypothecas nos logares em que por decreto for creada a serventia privativa, segundo a respectiva legislação;
>
> § 3º De Contadores, Distribuidores, Partidores, Avaliadores e Porteiro dos Auditorios.

Já no século XX foi promulgada, em 29 de junho de 1982, a Emenda n. 22 à Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, que, a fim de estabelecer requisitos para a efetivação de substitutos em caráter excepcional (art. 208), constitucionalizou a obrigatoriedade de concurso público para o ingresso na atividade notarial ou de registro (art. 207) (BRASIL 1967).

A constituinte de 1986-1988 reproduziu determinação semelhante. Encontra-se determinada a necessidade de concurso público para ingresso na atividade notarial e de registro. A despeito de toda a normativa ainda foi preciso a intervenção do Conselho Nacional de Justiça. Assim, por meio da Resolução n. 80/2009 do CNJ houve a declaração de vacância de inúmeras serventias extrajudiciais ocupadas sem concurso público (BRASIL, 2009). Com isso, houveram várias seleções no país, regularizando a titularidade e responsabilidade do serviço.

No Estado de Goiás ocorreu um único concurso público unificado. Iniciado em 2008 passou por inúmeras demandas e outros tantos questionamentos judiciais. Apenas no ano de 2014 os aprovados na seleção pública puderam participar da sessão pública de escolha das serventias vagas e passaram a exercer suas atribuições legais.

A responsabilidade civil dos titulares das serventias extrajudiciais, na redação primitiva da Lei n. 8.935/94 (BRASIL, 1994), independia de demonstração de qualquer dolo ou culpa, sendo classificado como objetiva, isto é, bastaria a indicação de um fato danoso decorrente de ação da serventia extrajudicial.

Com o advento da nova redação, trazida pela Lei n. 13.286, de 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2016), ficou consagrado o critério subjetivo para a aferição da responsabilidade civil de tabeliães e oficiais de registro, da seguinte forma:

> Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura

Para Benício (2017, p. 368), se deu em virtude:

> (i) do tratamento dedicado a tabeliães de protesto brasileiros, (ii) de alguns precedentes do STJ (tal como visto acima), (iii) de expressivo posicionamento doutrinário e, de resto, (iv) do método de responsabilização de notários predominante em âmbito mundial.

Portanto, a responsabilidade do tabelião e do registrador depende da demonstração, no caso concreto, de sua atuação de forma culposa ou dolosa, sendo requisito indispensável para eventual condenação e reparação de dano. Reafirmando seu entendimento e reconhecendo o Estado como responsável pela atividade o Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário (RE) n. 842.846 assentou:

> O Estado responde objetivamente pelos atos dos tabeliões registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa (BRASIL, 2019).

Pode o prejudicado acionar o Estado com o intuito de se ver ressarcida de eventual prejuízo sofrido pela ação de um tabelião ou registrador. Caberá ao Estado, em caso de condenação, ação de regresso contra o titular, devendo demonstrar a existência de ato doloso ou culposo na realização do ato.

As serventias extrajudiciais são supervisionadas e fiscalizadas pelo Poder Judiciário, conforme previsão dos arts. 103-B, § 4º, I e III, e 236, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). Essas fiscalizações ocorrem por meio de inspeções e correições.

As inspeções são atividades destinadas a apuração do funcionamento dos serviços e a regularidade das normas aplicáveis - art. 48 do Regimento Interno do Conselho Nacional da Justiça (BRASIL, 2009). Já as correições ocorrem para apuração de eventuais fatos graves e apuração de irregularidades ocorridos na prestação do serviço - art. 54 do Regimento Interno do Conselho Nacional da Justiça (BRASIL, 2009).

A Lei n. 10.169/2000 (BRASIL, 2000) regula o comando da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e estabelece normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

A questão da aposentadoria dos notários e registradores pode ser dividida em dois momentos. Em fase inicial entendia-se que os titulares dessas serventias seriam servidores públicos em sentido amplo. Por consequência, estavam submetidos à aposentadoria compulsória, ora determinada pelo artigo 40, II, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

Ocorre que, após o julgamento do Recurso Extraordinário n. 189.236 (BRASIL, 1996) e da ADI 2602 (BRASIL, 2005), passou-se a entender que a Constituição da República Federativa do Brasil determinou a aposentadoria compulsória aos "servidores titulares de cargos efetivos", terminologia esta que não abrangeria os notários e registradores. A aposentadoria apenas é facultativa para o titular do serviço notarial e de registro. O implemento da idade não o obriga à aposentadoria obrigatória.

Com autonomia para a administração dos serviços os notários e registradores possuem liberdade para, conforme a necessidade dos serviços públicos, investir em estrutura, contratação de colaboradores e na eficiência da prestação dos serviços públicos.

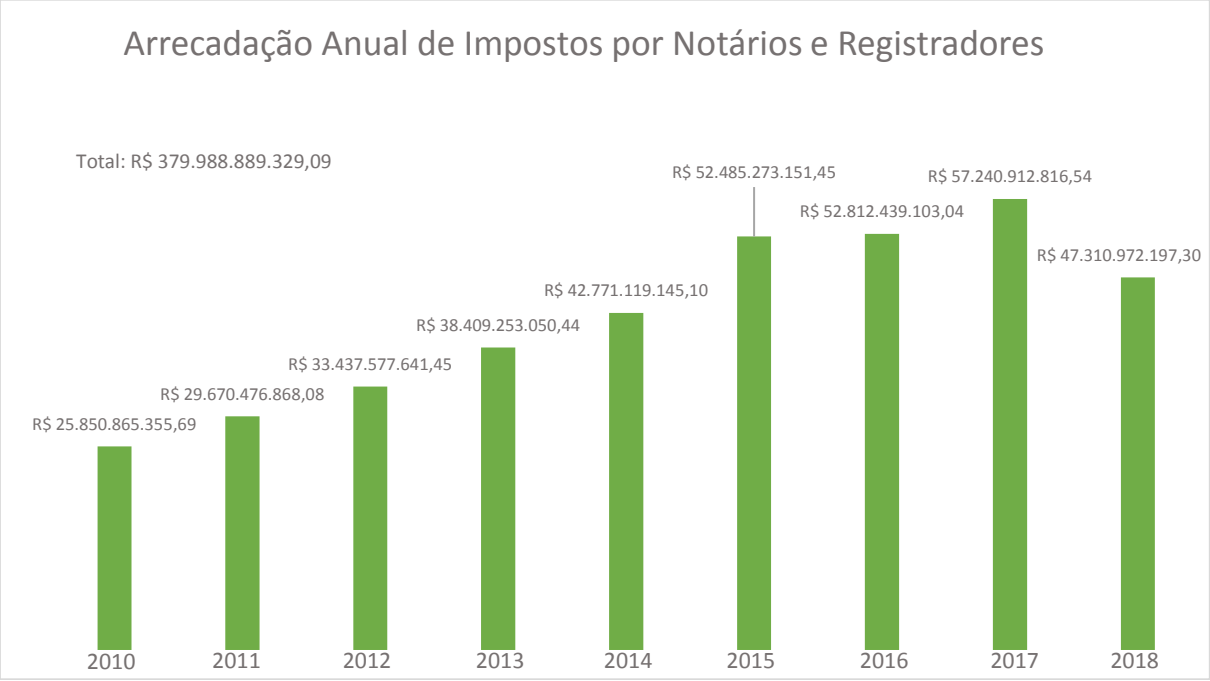
Notários e registradores possuem fé pública na prática de seus atos. Trata-se, portanto, a fé pública de uma expressão jurídica que designa a credibilidade, no sentido do gozo da presunção de veracidade, juridicamente dada aos documentos emitidos por autoridades públicas ou por privados por ela delegados, no exercício de suas funções (TEXEIRA, 2009, p.133).

Em pesquisa realizada a pedido da Associação Nacional dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG/BR) constatou-se que as serventias extrajudiciais são as entidades de mais confiança da população brasileira.

> A respeito da percepção dos usuários sobre os serviços prestados em cartórios, a pedido da Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG, foi realizada em novembro de 2015 pesquisa quantitativa, com abordagem pessoal dos entrevistados nas saídas dos cartórios, logo após a utilização dos serviços (técnica de Flagrante). Foram realizadas 1.045 entrevistas, divididas em 4 capitais e no Distrito Federal. Cartórios se mostraram as instituições mais confiáveis (7,6, em notas de 0 a 10), quando comparadas com Correios (7,4), Forças Armadas (7,0), instituições religiosas (6,7) e outras. Na mesma pesquisa, 68% consideram cartórios muito importantes para a sociedade e 88% acreditam que os documentos e transações de cartórios são totalmente (48%) ou em parte (40%) seguros. Os serviços notariais e de registro também foram os melhores avaliados com relação à prestação das atividades (ótimo e bom – 77%), quando comparados com outras instituições. Quanto à satisfação com itens como cortesia, qualidade do atendimento, organização, conforto, tempo de espera e infraestrutura, com notas de 0 a 10, a média dos cartórios foi de 8,5 (nenhuma abaixo de 8). Finalmente, a maioria dos entrevistados são contra à ideia de empresas privadas (77%) ou Prefeitura ou outros órgãos públicos (74%) realizarem os serviços dos Cartórios (DATAFOLHA, 2015).

A figura 1 demonstra que, entre 2010 e meados de 2018, foram arrecadados aos cofres públicos a quantia próxima de 380 bilhões de reais pelas serventias extrajudiciais brasileiras, sem custo algum ao poder público, em uma média anual de 45 bilhões, auxiliando na aferição de receitas para o desenvolvimento social e econômico do país (GUIMARÃES, 2018, p. 15).

Figura 1- Arrecadação Anual de Impostos por Notários e Registradores



Fonte: ANOREG- BR (2018)

Zavataro (2019, p. 88) destaca que "(...) a delegação do serviço público ao particular confere vantagens ao Estado, que terá a possibilidade de acréscimo de receita e redução de despesas, já que os ônus e encargos pela execução do serviço são transferidos", ficando a cargo dos delegatários toda a cobrança e repasse de recursos.

A arrecadação ocorre no dever do tabelião e do registrador de aferir o efetivo pagamento dos tributos nos casos envolvendo transações imobiliárias, doações e inventários extrajudiciais.

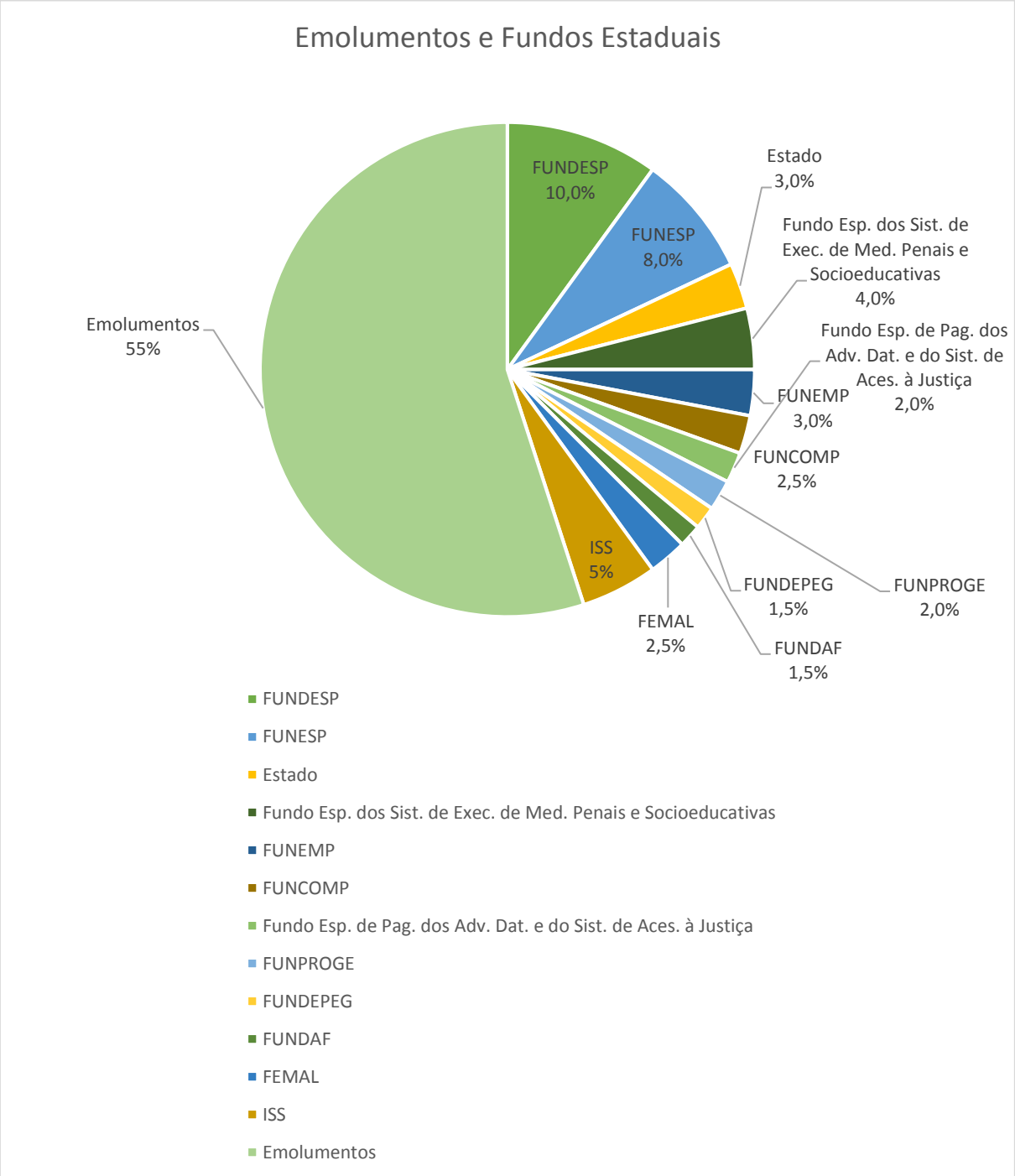
Ainda, no preço cobrado pelos serviços o usuário arca com inúmeros fundos, ora arrecadados pelo tabelião e registrador, mas repassados diretamente ao poder público.

No Estado de Goiás a Lei Estadual nº. 19.191/2015 (ESTADO DE GOIÁS, 2015) majorou os serviços em percentual equivalente a 45%, os quais são destinados a inúmeros órgãos da administração estadual, a saber:

> Art. 15. Os notários e os registradores têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia.
> § 1º Aos emolumentos constantes das tabelas de emolumentos, serão acrescidas as seguintes parcelas:
> I - 10% (dez por cento) para o Fundo Especial de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário - FUNDESP/PJ, instituído pela Lei estadual nº 12.986, de 31 de dezembro de 1996;
> II - 8% (oito por cento) para o Fundo Estadual de Segurança Pública - FUNESP;
> III - 3% (três por cento) para o Estado; (Redação do inciso dada pela Lei Nº 19758 DE 18/07/2017).
> IV - 4% (quatro por cento) para o Fundo Especial dos Sistemas de Execução de Medidas Penais e Socioeducativas;
> V - 3% (três por cento) para o Fundo Especial de Modernização e Aprimoramento Funcional do Ministério Público do Estado de Goiás - FUNEMP/GO;
> VI - 2,5% (dois e meio por cento) para o Fundo de Compensação dos Atos Gratuitos Praticados pelos Notários e Registradores e de Complementação da Receita Mínima das Serventias Deficitárias – FUNCOMP (Redação dada pela Lei nº 20.494, de 19-06-2019);
> VII - 2% (dois por cento) para o Fundo Especial de Pagamento dos Advogados Dativos e do Sistema de Acesso à Justiça;
> VIII - 2% (dois por cento) para o Fundo de Manutenção e Reaparelhamento da Procuradoria-Geral do Estado - FUNPROGE;
> IX - 1,5% (um e meio por cento) para o Fundo de Manutenção e Reaparelhamento da Defensoria Pública do Estado – FUNDEPEG;
> X - 1,5% (um e meio por cento) para o Fundo de Modernização da Administração Fazendária do Estado de Goiás – FUNDAF-GO;
> XI – 2,5% (dois e meio por cento) para o Fundo Especial de Modernização e Aprimoramento Funcional da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás – FEMAL-GO (Acrescido pela Lei nº 20.494, de 19-06-2019);

Os valores são de titularidade de diversos órgãos e entidades do estado de Goiás. A figura 02 sistematiza a arrecadação de todo e qualquer serviço nas serventias extrajudiciais goianas:

Figura 2 – Emolumentos e Fundos Estaduais – Lei Estadual nº. 19.191/2015



Fonte: Lei Estadual 19.191/2015

O titular da serventia extrajudicial só é o responsável pelo recolhimento dos valores, vez que é pago pelo usuário do serviço. Após a prática do ato e o efetivo recebimento da quantia respectiva é dever do titular efetuar o repassa às respectivas entidades.

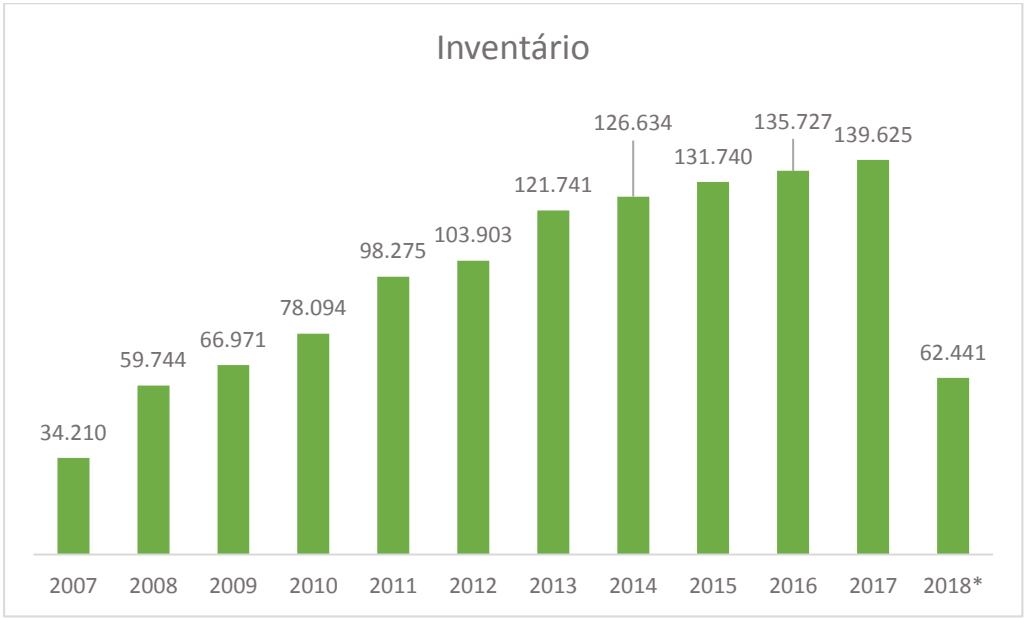
1.3 Contribuições das serventias extrajudiciais para o processo de desjudicialização

A Lei n. 11.441/2007 (BRASIL, 2007) passou a admitir o inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa nos tabelionatos de notas, desde que haja acordo e partes capazes.

Uma das restrições ao inventário extrajudicial é a existência de testamento público. Assim, a Lei n. 11.441/2007 (BRASIL, 2007) determinou a via judicial para o inventário, em tais casos. Por meio do Provimento n. 24/2017 (GOIÁS, 2017) a Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (CGJ/TJGO) passou a admitir que, após os trâmites de abertura, registro e homologação judicial do testamento, será possível a utilização da via extrajudicial para a finalização do inventário. Impôs como limitação a aquiescência dos herdeiros e capacidade das partes envolvidas.

Levantamento nacional, representado pela Figura 3, demonstra uma aparente tendência de crescimento no número de inventário extrajudicial nos tabelionatos do país.

Figura 3 – Inventário Extrajudicial nos Tabelionatos do país

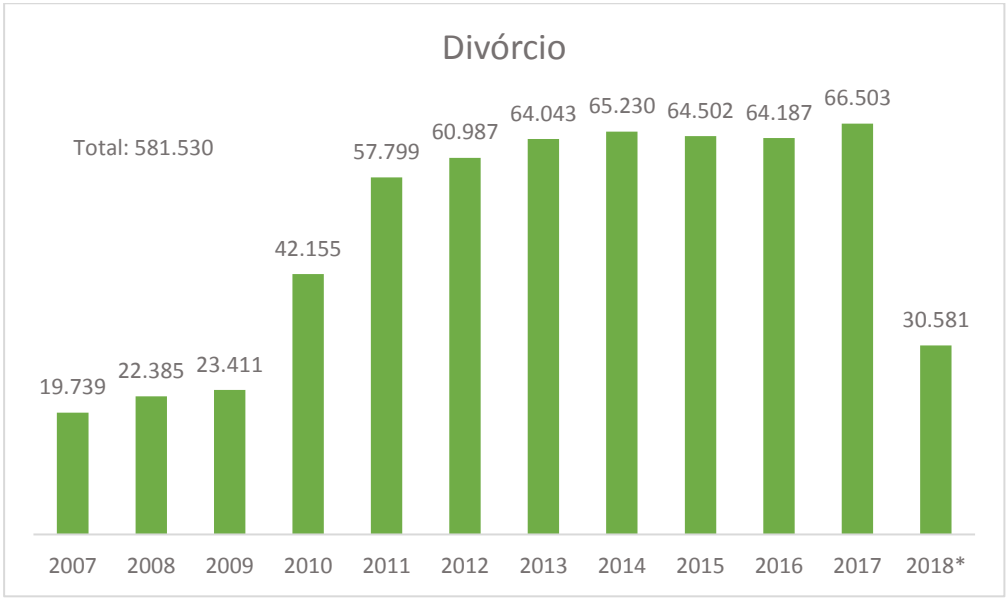


Fonte: ANOREG- BR (2018)

Outra inovação da Lei n. 11.441/2007 (BRASIL, 2007) foi à admissão do divórcio extrajudicial, desde que não haja filhos menores ou incapazes. A evolução do caso ocorreu quando as questões próprias dos filhos menores, como guarda, visita e alimentos, já estavam solucionadas judicialmente, não estando o casal obrigado a procurar a via judicial para a decretação do divórcio. Assim sendo, isto é, solucionada a pensão e alimentos do filho menor, é perfeitamente possível a utilização da via extrajudicial para o divórcio do casal. Neste sentido há entendimento do Conselho da Justiça Federal (CJF) de n. 571 e, especificamente, para a comarca de Quirinópolis – GO há autorização expressa do diretor do foro nos autos n. 1071/2017.

Houve, igualmente, uma crescente no número de divórcio extrajudicial nos tabelionatos do país, entre os anos de 2010 e 2018, conforme mostra a figura 4.

Figura 4– Divórcio Extrajudicial nos Tabelionatos do país



Fonte: ANOREG- BR (2018)

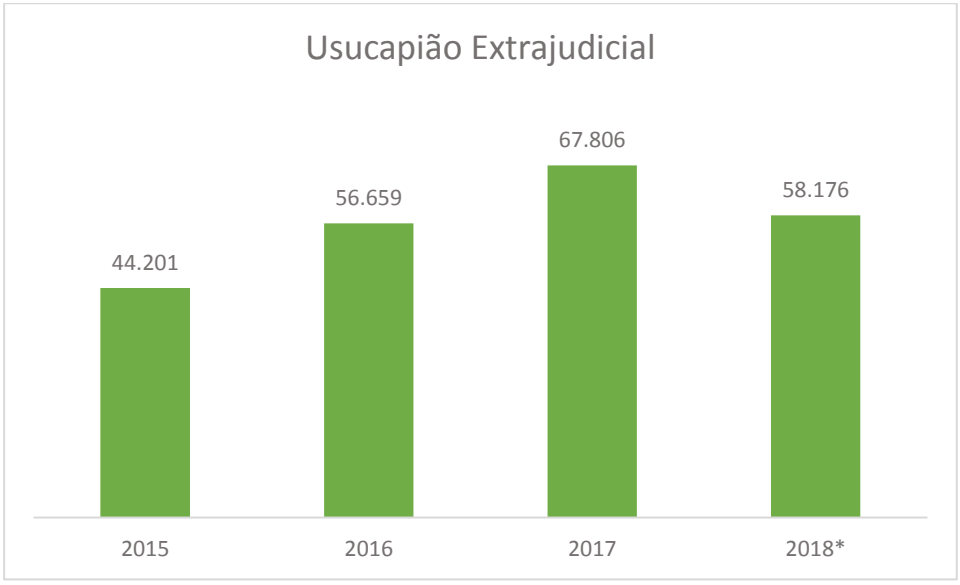
A Lei n. 13.140/2015 (BRASIL, 2015) passou a existir expressa possibilidade de mediação nas serventias extrajudiciais. Após isso, mediante o Provimento n. 67 de 26/03/2018 (BRASIL, 2018) o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) dispôs sobre os procedimentos de conciliação e mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. Determinou que os atos praticados são por meio de escrituras públicas, o que confere maior segurança jurídica aos mesmos, pois o documento público é dotado de fé pública. Em caso de perca ou deterioração, basta solicitar uma nova certidão do documento original. A utilização da via extrajudicial

confere celeridade e rapidez no procedimento e se consolida em um título executivo extrajudicial. Assim, em caso de inadimplemento, basta a propositura da via judicial, em momento posterior.

Já o Provimento n. 65 de 14/12/2017 (BRASIL, 2017) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ditou as normativas específicas para a usucapião administrativa, ora previstas no art. 216-A da Lei n. 6.015/73 (BRASIL, 1973). Cabe ao Tabelião, durante o procedimento, a lavratura de uma ata notarial com a descrição do imóvel, identificação dos confrontantes, juntada de justo título e oitava do interessado. Logo o pedido é protocolado junto ao oficial de registro, o qual notificará o titular de direito para manifestar consentimento expresso em quinze dias, interpretado o silêncio como concordância. São ouvidos os entes públicos e inexistindo diligências é feito o registro do usucapião.

Dados recentes demonstram a procura das atas notariais de usucapião extrajudicial, o que se verifica pela figura 5.

Figura 5– Ata notarial de Usucapião Extrajudicial



Fonte: ANOREG- BR (2018)

O Provimento n. 52 (BRASIL, 2016), da Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ), passou a regulamentar o registro de crianças concebidas por reprodução assistida diretamente na serventia extrajudicial de Registro Civil das Pessoas Naturais, mediante a apresentação de uma série de documentos. Com isso, independentemente de prévia ordem judicial, casais homo ou heteroafetivos que se socorreram da reprodução assistida podem registrar seus filhos diretamente na serventia extrajudicial.

A filiação socioafetiva teve regulamentação por meio do Provimento n. 63 (BRASIL, 2017) do Conselho Nacional de Justiça. Ao se admitir que tanto a paternidade, quanto a maternidade podem ser socioafetivas, resultando o parentesco de outra origem que não a consanguinidade, o Provimento n. 63/2017 (BRASIL, 2017) autorizou o reconhecimento voluntário, diretamente junto aos oficiais de registro civil das pessoas naturais, tornando desnecessária a provocação das varas de família e da infância e juventude.

A Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) detalhou e especificou os trâmites extrajudiciais para as regularizações fundiárias, tanto para imóveis rurais, quanto urbanos.

Outra atribuição conferida ao Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN) veio pelo Provimento n. 73/2018 (BRASIL, 2018) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Admitiu-se a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero.

A reforma trabalhista deixou de exigir, para fins de rescisão contratual, o comparecimento das partes envolvidas junto ao sindicato ou à Superintendência Regional do Trabalho. Assim, passou-se a admitir que empregados e empregadores se utilizem das serventias notariais para lavratura de escrituras públicas de rescisão do contrato de trabalho.

A Lei n. 11.790/2008 (BRASIL, 2008) alterou o art. 46 da Lei de Registros Públicos (LRP) para permitir o registro da declaração de nascimento fora do prazo legal diretamente nas serventias extrajudiciais. Tal medida atenuou a busca às varas de registros públicos em que figuravam pessoas comuns, em sua quase totalidade em situação de vulnerabilidade socioeconômica e civil, em busca do registro de nascimento. Por sua vez, a Lei n. 12.133/2009 (BRASIL, 2009) deu nova redação ao art. 1.526 do Código Civil – Lei n. 10.406/2002 (BRASIL, 2002) - para determinar que a habilitação para o casamento seja feita pessoalmente perante o Oficial do Registro Civil e que o procedimento seja submetido ao juiz somente nos casos em que haja impugnação.

A alienação fiduciária em garantia, de procedimento previsto na Lei n. 9.514/1997 (BRASIL, 1997), substituiu a hipoteca nos financiamentos imobiliários e todo o moroso processo judicial de cobrança e execução.

Pela atual redação dos artigos 212 e 213 da Lei n. 6.015/1973 (BRASIL, 1973) - Lei de Registro Públicos (LRP) com redação dada pela Lei n. 10.931/2004 (BRASIL, 2004), o procedimento administrativo de retificação de registro do imóvel passa, como regra, a ser processada diretamente perante o oficial registrador, nos casos do registro ou da averbação ser omissa, imprecisa ou não exprimir a verdade, inclusive com hipóteses nas quais o registrador poderá atuar de ofício.

O Código de Processo Civil (CPC) conferiu importância à ata notarial, instrumento este em que o notário, dotado de fé pública, certifica a existência e o modo de existir de algum fato mediante requerimento do interessado. Poderá constar da ata notarial dados extraídos de imagem ou som gravados em arquivos eletrônicos.

Outro exemplo de desjudicialização, executado pelas serventias extrajudiciais, é o protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDA).

De plano, é possível destacar que as vantagens do protesto extrajudicial para cobrança da dívida ativa, objeto deste estudo e que será analisado mais apropriadamente nos próximos capítulos, é que se trata de um instrumento sem custo para o poder público e com maior eficiência.

1.4 O desenvolvimento regional como objetivo constitucional e os instrumentos financeiros para redução das desigualdades regionais

Freitas (2014) destaca a existência de uma discussão sobre a natureza do direito ao desenvolvimento e afirma a existência de dois entendimentos. Prossegue o autor, afirmando que, para alguns estudiosos, seria um ramo da própria ciência jurídica, enquanto, para outros, trata-se de simples meta traçada e que, a partir de políticas públicas, pode ser alcançada no seio de determinada localidade.

Prossegue Freitas (2014, p. 174-5) no sentido de demonstrar a normatização do Direito ao Desenvolvimento, nos moldes seguintes:

> A positivação do Direito ao Desenvolvimento como um direito humano ocorreu, inicialmente, quando da elaboração da Resolução nº 4, da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), publicada em 4 de março de 1979, que recomendou ao Conselho Econômico e Social a realização de um estudo focado nas dimensões regionais e internacionais do direito ao desenvolvimento, com especial relevo às dificuldades encontradas pelos países subdesenvolvidos em garantir a efetivação do mesmo.
> Em 4 de dezembro de 1989, a Resolução 41/128 da Assembleia-Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela ONU, a partir de quando restou inquestionável que o processo econômico seria apenas uma das formas de manifestação do desenvolvimento (....)
> Nos seus artigos 1º e 2º, a Declaração define que o Direito ao Desenvolvimento representa um direito inalienável em virtude do qual toda pessoa humana, sujeito central do desenvolvimento, e todos os povos estão habilitados a participarem do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, e, com ele contribuir e dele desfrutar, servindo, ainda, de base e fundamento para a plena e igual realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais.

A efetivação do direito ao desenvolvimento não é obrigação única do poder público. Certo é que depende, em grande medida, de políticas públicas e ações efetivas dos governantes. Mas, ao mesmo tempo, é de responsabilidade de toda a comunidade a participação direta e ativa na concretização do desenvolvimento, pois é preciso tanto exigir ações, mas também contribuir para proteção da ordem política, social e econômica.

Barquero (2002), em sentido semelhante, afirma que os agentes de desenvolvimento não se restringem apenas na administração central do Estado, mas sim, nos administradores públicos e empresários locais. Tais são responsáveis pelas novas estratégicas para o desenvolvimento, aumento de emprego, geração de renda e o nível de vida da população local.

Celso Furtado (1967) compreende o desenvolvimento como sendo uma superação do crescimento econômico, uma alteração que se estende não apenas as elites. Enquanto o crescimento econômico relaciona-se diretamente com melhoras no Produto Interno Bruto (PIB) e com a produção do país, o desenvolvimento liga-se a aplicação das riquezas de modo que melhore a qualidade de vida da população e gere redução das desigualdades sociais.

Dupas (2006, p. 74) traz, em consonância com Furtado, a noção de que para alcançar o desenvolvimento é preciso o aumento de nível de vida da população:

> (...) utopia do progresso foi sendo construída. Entretanto, 'aprendemos nas décadas finais do século XX que progresso técnico não conduz automaticamente ao desenvolvimento humano, que a riqueza gerada não é repartida de modo que minimize a exclusão, as diferenças de renda e de capacidades.

Ao discorrer sobre as funções do Estado, Milton Santos (2007, p. 135) explana que o crescimento econômico deve promover a paz, progresso social e o aumento do padrão aquisitivo da população.

> No Estado moderno, os governos devem, em sua ação, levar em conta dois horizontes temporais: o do longo prazo e o do curto prazo. O horizonte de longo prazo dá conta das grandes opções nacionais, os chamados grandes desígnios, que partem de uma visão prospectiva do lugar a alcançar ou manter dentro da comunidade internacional e do jogo de forças internamente desejável, para que sejam atingidos os ideais proclamados de liberdade, justiça e bem-estar para a população, do crescimento econômico adequado, da paz e do progresso sociais.

Portanto, o direito ao desenvolvimento relaciona-se com a própria dignidade do indivíduo, sendo-lhe assegurado o acesso à igualdade de oportunidades, a educação, serviços

de saúde, alimentação, habitação, emprego, distribuição de renda e políticas públicas apropriadas destinadas à diminuição das desigualdades sociais (FREITAS, 2014, p. 176).

Em análise ao texto da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) "nota-se, no seu texto, a ausência de previsão expressa do direito ao desenvolvimento, tal como contido na Declaração aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas" (FREITAS, 2014, p. 177).

Entretanto, vários textos constitucionais mostram especial atenção do constituinte originário para a questão que, em algumas oportunidades, citou o desenvolvimento como norte das políticas públicas estatais.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), fundamento de validade de todo ordenamento jurídico nacional, também conhecida como "constituição cidadã" no seio da assembleia constituinte, reinstalou, após 05 de outubro de 1.988, o Estado democrático e de direito, o qual é limitado por suas leis, fundamentado na soberania, cidadania e dignidade do ser humano, nos valores e preceitos do trabalho e livre iniciativa e no pluralismo político (BRASIL, 1988).

Após lançar os pilares fundamentais da República Federal do Brasil a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) indicou precisamente, em seu terceiro artigo[10], os objetivos fundamentais norteadores da atividade estatal visando, dentre outros, garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988).

Para Martins (2005, p. 26) o desenvolvimento nacional, como objetivo estatal, deve ser interpretado como um ideal ou como um objetivo a ser perseguido. Trata-se de uma norma programática, isto é, a determinação do constituinte não tem efeitos com a simples promulgação constitucional, pois houve tão-somente o estabelecimento de um programa que deve ser concretizado no futuro pelos governantes (ALEXANDRINO, PAULO, 2010, p. 22).

Traçadas as bases fundamentais do Estado democrático de 1988 o constituinte originário se preocupou, ainda, com a diversidade das regiões no território nacional. Para tanto, determinou no art. 43 que "a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais" (BRASIL, 1988).

[10] Constituição da República Federativa do Brasil: Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

A preocupação com a multiplicidade e diversidade presente no Brasil é destacada, novamente, na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Agora, o art. 170, VII, consagrou a redução das desigualdades regionais e sociais como princípio geral da atividade econômica[11] (BRASIL, 1988).

Clark (2001, p. 136) comenta sobre a necessidade de analisar o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades sociais:

> O tratamento do desenvolvimento regional deve ser estudado profundamente, atuando o Estado de forma planejada e democrática, sempre levando em conta os aspectos culturais, econômicos, sociais e políticos. O incentivo para uma região e, consequentemente, para um grupo de municípios, pode irradiar positivamente em outras Comunas, mas também pode aniquilar certas regiões ou fazer surgir 'cidades mortas' ou dependentes, fora ou dentro do espaço regional incentivado. Isso porque o incremento de uma atividade econômica em uma região, grupo de municípios, pode resultar na queda ou no término de outra atividade econômica, acarretando para muitas uma vida vegetativa ou dependente, aumentando, assim, as desigualdades.

Com o intuito de dar efetividade ao preceito constitucional de desenvolvimento nacional e, ainda, promover ações que mitiguem as desigualdades de "nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento" o Presidente da República no exercício de suas atribuições normativas, por meio do Decreto n. 6.047 de 22 de fevereiro de 2007, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (BRASIL, 2007).

São instrumentos financeiros da PNDR, dentre outros: a) o Orçamento da União; b) o Fundo Constitucional de Financiamento da região Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento da região Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional de Financiamento da região Centro-Oeste (FCO); c) os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); d) Outros fundos de desenvolvimento regional que venham a ser criados, outros Fundos especialmente constituídos pelo governo federal com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais; e) os recursos dos agentes financeiros oficiais e os incentivos e benefícios fiscais.

[11] Constituição da República Federativa do Brasil: Art. 170 da Constituição Federal. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (BRASIL, 1988)

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, em seu art. 165, enumera três leis orçamentárias (BRASIL, 1988).

O Plano Plurianual (PPA) é responsável pelas diretrizes a serem executadas durante quatro anos, que compreende entre o segundo ano do mandato em vigência e se finda no primeiro ano do mandato subsequente. É obrigatório para todas as esferas federadas, por meio dele os Municípios, Estados, Distrito Federal e a União fazem seu planejamento e estabelecem as diretrizes, programas, objetivos e ações, detalhando as metas do governo (SLOMSKI, 2013).

Por outro lado, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são de curto prazo, pois suas execuções correspondem ao prazo de um ano, coincidindo com o exercício civil.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) norteia a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) conforme as diretrizes estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), além de compreender as metas e prioridades da administração.

Já na Lei Orçamentária Anual (LOA) se planejam as despesas em conformidade com as receitas previstas. Essa Lei orçamentária compreende também o Orçamento Fiscal, de Investimentos de empresas estatais pela entidade pública e o Orçamento de Seguridade Social (KOHAMA, 2012). É preciso, conforme normativa do § 7º do art. 165 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) que a LOA, dentro do orçamento fiscal e de investimento, seja compatível com o PPA com a finalidade de "reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional" (BRASIL, 1988).

Importante destacar no âmbito da discussão das referidas leis orçamentárias é que se dá um verdadeiro campo de disputa quanto à destinação de verbas para fazer frente às despesas públicas, tirante as despesas públicas de caráter vinculado. Igualmente importante é destacar que este conjunto de leis orçamentárias são votadas e se destinam à sua respectiva órbita (federal, estadual, distrital e municipal).

O Fundo Constitucional de Financiamento da região Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento da região Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento da região Centro-Oeste (FCO) encontram fundamento no art. 159, I, *c*[12] da CF/88, sendo entregue 3% do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para aplicação em tais programas (BRASIL, 1988).

[12] A Lei n. 7.827, de 1989, regulamentou o dispositivo constitucional com a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNDE) e Centro-Oeste (FCO). (BRASIL, 1989).

Oliveira Júnior (2011, *online*) relata que a atividade essencial dos fundos é de conceder "(...) créditos às empresas de suas regiões alvo com taxas de juros abaixo das de mercado".

O estudioso Oliveira Júnior (2011, *online*) cita ainda que além do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNDE) existem o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FCO), os Fundos de Investimento da Amazônia (Finam) e do Nordeste (Finor) e o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Funres) e que o FDA e o FNDE financiam:

> (...) empresas constituídas na forma de sociedade por ações (S.A.), aptas a emitir debêntures. As debêntures poderão ser convertidas em ações até o limite de 15% do valor subscrito, podendo, entretanto, chegar a até 50%, no caso de projetos de infraestrutura ou de projetos estruturadores (OLIVEIRA JÚNIOR, 2011, *online*).

Variados são os fundos utilizados pelo Estado que proporcionam vantagens para que as empresas atuem em determinadas localidades e promovam o desenvolvimento local.

Há, ainda, alguns incentivos fiscais para o desenvolvimento regional no Brasil. Segundo Oliveira Júnior (2011, *online*) eles ocorrem da seguinte forma:

> i) redução do imposto sobre a renda e adicionais, calculados com base no lucro da exploração; ii) aplicação de parcela do imposto de renda em depósitos para reinvestimento; iii) isenção do IOF nas operações de câmbio para importação de bens; iv) isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); v) maior incentivo para contratação no exterior de assistência técnica ou científica e de serviços especializados; vi) maior subvenção do valor da remuneração de pesquisadores titulados como mestres ou doutores; vii) depreciação acelerada incentivada; viii) desconto, no prazo de doze meses, contados da aquisição dos bens, dos créditos da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

Verifica-se, portanto, que variadas são as formas e múltiplos os instrumentos financeiros colocados à disposição do desenvolvimento regional no Brasil, o que denota a preocupação do legislador em eleger meios para prover as mais diversificadas políticas públicas, não procedendo qualquer argumento sobre a ausência de fontes financeiras para o desenvolvimento nacional.

De outra sorte, não é crível que o administrador público deixe de realizar as entradas financeiras colocadas à sua disposição pelo sistema normativo, até mesmo porque o interesse público é indisponível, sendo necessário que o gestor observe os princípios constitucionais que

regem a Administração Pública[13] (Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – Art. 37 da CRFB/88).

Os instrumentos financeiros da PNDR se resumem, basicamente, à concessão de incentivos fiscais e empréstimos com taxas de juros inferiores com a finalidade de criar condições para que certos investimentos cheguem a localidades menos desenvolvidas.

É certo que toda e qualquer política de desenvolvimento nacional e de redução das desigualdades sociais e regionais, destina-se a melhoria das condições de vida da população como o direito à vida, à saúde, à educação, à moradia, dentre outros imprescindíveis (MOURA, 2014, *online*). Segundo Muñoz (2012, p. 27) o Estado deve atuar para promover as melhores condições de vida à sua população:

> O indivíduo real, a pessoa, com o conjunto de circunstâncias que o acompanham em seu entorno social, é o autêntico sujeito dos direitos e liberdades que na Constituição proclamamos. A esse homem, a essa mulher, com sua determinada idade, seu grau de cultura e de formação, maior ou menor, com sua procedência concreta e seus interesses particulares, próprios, legítimos, é a quem a Administração Pública serve. Ao serviço dessa pessoa concreta o aparato administrativo deve promover as condições para que exerça com a maior qualidade e profundidade suas liberdades.

A PNDR possui um importante instrumento financeiro que favorece o desenvolvimento que é o orçamento público. É a partir dele que cada esfera governamental e os próprios gestores, a nível nacional, estadual, regional ou local, podem prever receitas financeiras que viabilizem o desenvolvimento e a execução de políticas públicas na localidade.

Enquanto a PNDR favorece indiretamente, por meio do Estado, que ocorra o desenvolvimento nas inúmeras localidades, é por meio do orçamento público que o Estado poderá atuar diretamente no desenvolvimento, sendo que cada ente público terá à sua disposição e, segundo sua realidade, recursos financeiros para a execução de políticas locais.

Isso aponta para a necessidade de todos os entes federativos, o que inclui os Estados, Distrito Federal e Municípios, elaborarem um planejamento orçamentário para a consecução de melhores condições de vida à população, uma vez que o Estado sustenta suas atividades e promove o bem comum mediante recursos financeiros.

---

[13] Ao longo da dissertação será utilizada a expressão Administração Pública (em letras maiúsculas), para referir ao sentido formal, orgânico ou subjetivo, isto é, compreende as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer a função administrativa. Já administração pública (em letras minúsculas), quando estiver no sentido material, funcional ou objetivo – referindo-se às atividades realizadas pelo poder público (DI PIETRO, 2016, p. 82).

Ademais, gera para o gestor a responsabilidade de cuidar desses recursos com a máxima eficiência e impessoalidade, buscando o bem da administração pública e o interesse de toda a coletividade. No orçamento público devem ser discriminadas todas as receitas e despesas da União, Estados e Municípios. Nele serão definidos os programas de governo, as políticas econômicas e sociais adotadas pela gestão estatal. Devem constar no orçamento estatal as receitas públicas oriundas das entradas financeiras dos tributos[14] (BRASIL, 1964).

> É no orçamento público que são traduzidas as medidas governamentais de caráter múltiplo-financeiro, político, gerencial e econômico tomadas pelo Estado. Portanto, é a partir desse instrumento que o governante, seja ele presidente, governador ou prefeito, viabiliza a execução de seu projeto de governo. Isso é concretizado por meio de decisões acerca de quais serão os serviços públicos que o governo colocará à disposição da população e qual será a contrapartida, ou seja, o volume de recursos que deverá ser arrecadado para atingir aquela meta (ABRANTES, FERREIRA, 2010, p. 68).

Não é possível a efetiva execução de uma política pública desprovida de planejamento e de fontes de recursos financeiros. A administração pública federal, estadual ou municipal percebe receita financeira aos cofres públicos por meio dos tributos.

A União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem competências[15] previstas na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) para cobrança de tributos[16] do cidadão. A obtenção desses recursos financeiros destina-se a garantir aos indivíduos o acesso a melhores condições de vida e a serviços básicos de saúde, educação e moradia. Os recursos públicos constituem patrimônio de titularidade de toda a coletividade. A esse respeito, Sabbag (2012, p. 40) ensina que:

> A cobrança de tributos se mostra como a principal fonte das receitas públicas, voltadas ao atingimento dos objetivos fundamentais, insertos no art. 3º da Constituição Federal, tais como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, tendente à redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem-estar da coletividade.

O sistema constitucional normatiza as competências tributárias para que cada ente da federação tenha recursos financeiros próprios. Segue, no quadro 01, a estrutura da

---

[14] Art. 2º, 3º, 6º e 9º da Lei n. 4.320/64 (BRASIL, 1964).

[15] Segundo Sabbag (2012, p. 384) a competência tributária é "a habilidade privativa e constitucionalmente atribuída ao ente político para que este, com base na lei, proceda à instituição da exação tributária".

[16] Código Tribunal Nacional [Lei n. 5.172, de 1966]: Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (BRASIL, 1966).

competência de arrecadação de tributos no Brasil, conforme a Constituição da República Federal do Brasil (CRFB):

Quadro 1 – Competência de arrecadação de tributos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

UNIÃO	ESTADOS/ DISTRITO FEDERAL	MUNICÍPIOS
• Imposto sobre importação; • Imposto sobre exportação; • Imposto de renda; • Imposto sobre produtos industrializados; • Imposto sobre operações financeiras; • Imposto territorial rural; • Imposto sobre grandes fortunas; • Taxas; • Contribuições de melhoria	• Imposto sobre transmissão de propriedade *"causa mortis";* • Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços de transporte e comunicação; • Imposto sobre propriedade de veículos automotores; • Taxas; • Contribuições de melhoria	• Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana; • Imposto sobre serviços de qualquer natureza; • Imposto sobre transmissão de propriedade imobiliária *"inter vivo";* • Imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos (exceto óleo diesel); • Taxas; • Contribuições de melhoria

Fonte: Quadro próprio

São previstas em lei algumas circunstâncias que praticadas concretamente farão surgir a obrigação do cidadão de arcar com uma prestação pecuniária em favor do Estado, abrindo mão de parte de suas riquezas. A partir daí, a máquina estatal terá condições de atender as demandas sociais, o respeito da dignidade da pessoa humana e a melhoria da qualidade de vida do cidadão.

O ingresso dos recursos financeiros aos cofres públicos constitui um patrimônio de toda a coletividade e deve ser protegido, em prol do bem comum.

A voluntariedade no pagamento do tributo favorece o desempenho das políticas pelo Estado. De outra sorte, não é raro que, mesmo devidamente caracterizado e individualizado, há por parte do cidadão, objeção ao pagamento da prestação pecuniária devida.

A constituição do crédito tributário faz nascer para o Estado o direito de exigir do cidadão o pagamento devido, alcançando a efetiva arrecadação financeira, o que é, inclusive, um dos requisitos essenciais da responsabilidade da gestão fiscal[17].

No ordenamento jurídico há variadas hipóteses de incidência tributária, normatizadas em lei, as quais representam situações abstratas, hábeis a deflagrarem a relação

[17] Lei Complementar n. 101/2000: Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos. (BRASIL, 2000)

jurídico-tributária. Tratam-se de fatos formulados genericamente pelo legislador como, dentre outras hipóteses, auferir renda, possuir imóveis, circular mercadorias, importar produto industrializado ou prestar serviços.

A referida hipótese de incidência tributária, de natureza abstrata, ao ser verificada de forma concreta ensejará a ocorrência de um fato com efeitos jurídicos, denominado fato gerador do tributo[18]. É o que ocorre quando alguém recebe recursos financeiros ou adquire a propriedade de bens imóveis.

Ainda, em decorrência da prática da situação abstratamente presente em lei, nascerá a obrigação tributária[19]. A partir de então o contribuinte estará unido com alguma contraprestação em favor de determinado ente federativo do Estado, independentemente da vontade do contribuinte. Mesmo que o devedor ignore ou desconheça a obrigação tributária não haverá justo motivo a afastar o integral cumprimento da prestação devida.

Para Amaro (2013) a obrigação tributária será sempre uma prestação de natureza tributária, seja um dar (soma de dinheiro), fazer (por exemplo, emitir nota fiscal, apresentar declaração de rendimento) ou não fazer (por exemplo, não embaraçar a fiscalização) de conteúdo pertinente a tributo.

No entanto, ainda não se mostra possível a cobrança tributária, vez que esta só ocorrerá após a devida constituição do crédito público mediante o lançamento tributário[20], ou seja, ação administrativa pela qual a obrigação torna-se líquida e certa, com a identificação do devedor e o cálculo do montante devido.

Assim, o contribuinte só será obrigado ao pagamento do tributo previsto para o caso de ser proprietário de bens imóveis urbanos quando o município efetivar o ato legal, determinando o valor do tributo e cientificando o cidadão (AMARO, 2013).

Devidamente instrumentalizado o crédito tributário, a partir do lançamento, o Estado poderá exigir, por meio dos mecanismos legais, a devida contraprestação financeira devida.

---

[18] Código Tributário Nacional [Lei n. 5.172/1966]: Art. 114. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência. Art. 115. Fato gerador da obrigação acessória é qualquer situação que, na forma da legislação aplicável, impõe a prática ou a abstenção de ato que não configure obrigação principal. (BRASIL, 1966)

[19] Código Tributário Nacional [Lei n. 5.172/1966]: Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória. § 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente. (BRASIL, 1966)

[20] Código Tributário Nacional [Lei n. 5.172/1966]: Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível. (BRASIL, 1966)

Sobre a constituição do crédito tributário Fabretti (2008, p. 117) ensina o seguinte:

> O crédito tributário corresponde ao título representativo do direito do Estado de cobrar tributo, ou seja, de exigir do sujeito passivo o pagamento do objeto da obrigação tributária principal. Esse direito da Fazenda Pública decorre da realização do fato gerador por parte do sujeito passivo. A partir do momento em que alguém realiza a hipótese prevista em lei, ou hipótese de incidência tributária, instaura-se a relação jurídica tributária. Tal relação será entre a pessoa política competente para arrecadar o tributo (sujeito ativo/credor) e a pessoa que realizou o fato gerador ou que tem responsabilidade de recolher o tributo (sujeito passivo/devedor, como contribuinte ou responsável). O sujeito passivo deve entregar determinada quantia em dinheiro ao sujeito ativo, que tem o direito de exigi-la. Esse direito corresponde, portanto, ao crédito tributário.

É perceptível que o crédito tributário é, portanto, o direito do Estado de exigir do cidadão o cumprimento de uma obrigação de natureza pecuniária, após apuração pela autoridade competente.

Não sendo devidamente cumprida a obrigação financeira pelo contribuinte caberá ao Estado a inscrição do crédito tributário em dívida ativa[21], emitindo-se, em seguida, a respectiva Certidão de Dívida Ativa (CDA), sendo o título apto à cobrança do crédito fiscal.

A dívida ativa abrange dois tipos de créditos, os tributários e não tributários. A dívida ativa tributária é resultante de qualquer crédito caracterizado como tributo, enquanto a dívida ativa não tributária corresponde a valores devido ao ente público correspondente a outros tipos de créditos, consoante disciplinado pela Lei n. 4.320/64 (BRASIL, 1964) a seguir:

> [...] § 2° Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa Não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais (BRASIL, 1964).

A inscrição da dívida ativa é o marco inaugural que viabiliza para a Administração Pública a cobrança pecuniária dos contribuintes ante o descumprimento da obrigação

[21] Código Tributário Nacional [Lei n. 5.172/1966]: Art. 201 Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular (BRASIL, 1966).

pecuniária, após apuração administrativa, sendo necessária a apuração da efetiva cobrança da dívida ativa, uma vez que ignorar estas entradas é admitir perda ou renúncia de receitas públicas.

1.5 Dos limites à renúncia de receita pública pelos princípios da eficiência e da boa administração

A receita pública faz parte do patrimônio coletivo, ora compreendido como "o conjunto de bens, direitos e obrigações, avaliáveis em moeda corrente, dos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública" (BOTELHO, 2013, p. 156) e, assim, é de titularidade de toda a coletividade e sua renúncia não pode ficar ao alvedrio do gestor público.

A Administração Pública deve convergir forças e estratégias voltadas à recuperação das receitas públicas decorrentes de dívida ativa exigindo, por meios dos instrumentos legais e adotando os procedimentos eficientes, que o devedor satisfaça o crédito vencido e não pago.

A proteção e cobrança da receita pública devem pautar-se em pilares indisponíveis visando à eficiência e à boa administração para resguardar os interesses coletivos.

Inserida no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 (BRASIL, 1988) pela Emenda Constitucional n. 19/1998 (BRASIL, 1998) o texto constitucional passou a dispor que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Carvalho Filho (2015, p. 31) define o núcleo do princípio da eficiência como "a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional".

É a eficiência o ponto norteador da atuação do administrador público. É preciso evitar os desperdícios e a falta de planejamento produtivo.

O cuidado com os créditos públicos se inserem no contexto do princípio da eficiência. É preciso de proteção e cuidado para que a recuperação seja efetiva, através de instrumentos e estratégias para que a maior quantidade possível de recursos financeiros sejam recuperados e ingressem nos cofres públicos. Aumentando a disponibilidade, por consequência, ocorrerão proveitos em favor de toda a sociedade.

Outro pilar na proteção dos interesses de toda a coletividade é o direito fundamental de todo e qualquer cidadão à boa administração, brevemente sintetizada por Muñoz (2012, p. 17):

> O bom governo e a boa administração dos tempos em que vivemos há de estar comprometidos radicalmente com a melhora das condições de vida das pessoas, devem estar orientados a fomentar a liberdade solidária dos cidadãos. Para isso, é preciso que o governo e a administração trabalhem sobre os problemas reais do povo e procurem buscar as soluções escutando os setores atingidos.

Freitas (2014, p. 21) enuncia a concepção do direito fundamental à boa administração, da seguinte forma:

> Trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.

Explana Freitas (2014, p. 25) que, dentre outras concepções, a boa administração envolve:

> (a) O direito à administração pública transparente, que supõe evitar a opacidade (salvo nos casos em que o sigilo se apresentar justificável, e ainda assim não definitivamente), com especial destaque para o direito a informações inteligíveis, inclusive sobre a execução orçamentária e sobre o processo de tomada das decisões administrativas que afetarem direitos.

O direito a boa administração impõe ao administrador o deve de agir com cuidado na execução orçamentária e na cobrança dos créditos públicos, já que envolvem a proteção de interesses de toda a coletividade.

Para se alcançar, em toda a plenitude, a boa administração é preciso que o gestor público tenha transparência na proteção dos créditos, agindo com isenção e desprovido de interesse pessoal ou paixões partidárias. Espera-se uma conduta imparcial nas decisões fiscais e orçamentárias em proveito de toda sociedade local.

A maior disponibilidade de recursos nos cofres públicos viabiliza a execução das obrigações legais e constitucionais pelos entes políticos como saúde, educação, segurança pública e investimentos em obras.

O desenvolvimento local será alcançado com a adoção de políticas públicas destinadas a garantir ao cidadão igualdade de oportunidades, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego, distribuição de renda e diminuição das desigualdades sociais.

O protagonismo estatal para a melhoria da qualidade de vida é necessária com a execução de medidas locais e específicas que elevam os índices de satisfação e crescimento.

É preciso, portanto, a utilização de uma estratégia eficaz e coerente com os fins democráticos, que seja destinada a aumentar a disponibilidade financeira nos cofres públicos, o que pode ser feito, por meio do protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa (CDA's), como se fará a exposição nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 2. O TABELIONATO DE PROTESTO NO RECEBIMENTO DA DÍVIDA ATIVA

A receita pública é, portanto, responsável em custear as despesas, os investimentos públicos, as políticas públicas e o desenvolvimento das localidades, favorecendo o bem-estar da sociedade. Torna-se importante a abordagem sobre os meios utilizados para a cobrança da dívida ativa originada de créditos constituídos e não pagos ao poder público.

2.1 Da execução fiscal

Rotineiramente, os entes federativos se socorrem da execução fiscal, prevista na Lei n. 6.830, de 1980 (BRASIL, 1980)[22] que dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da fazenda pública.

O procedimento de execução fiscal ocorrerá contra o devedor, o fiador, o espólio, a massa, o responsável pelas dívidas de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, seja tributária ou não, nos termos da lei, e contra os sucessores a qualquer título.

O executado é cientificado (citado) para que, no prazo de 5 (cinco) dias, pague a dívida com os juros e multa de mora e encargos, apontados na Certidão de Dívida Ativa (CDA), ou mesmo que garanta a execução, nomeando bens à penhora, seja por meio de fiança bancária, seguro garantia ou indicando à penhora bens oferecidos por terceiros e aceitos pela Fazenda Pública.

A penhora ou arresto seguem determinada ordem de prioridade, qual seja: dinheiro; título da dívida pública ou título de crédito que tenha cotação em bolsa; pedras e metais preciosos; imóveis; navios e aeronaves; veículos; móveis e semoventes, assim como direitos e ações.

Com a penhora, o executado é intimado do ato da juntada do termo ou ato da penhora mediante publicação no órgão oficial, podendo ser intimado pessoalmente quando, na citação por correio, o aviso de recepção não contiver a assinatura do próprio executado ou de seu representante legal. Nos casos em que a penhora recair sobre bem imóvel, será intimado também o cônjuge.

[22] Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências.

Após a penhora poderá o executado oferecer embargos no prazo de 30 (trinta) dias, podendo alegar a totalidade da matéria de defesa, requerendo provas e juntando aos autos os documentos e rol de testemunhas.

Em caso de venda dos bens penhorados, haverá o depósito em garantia da execução e será precedida de edital, com publicação entre 30 e 10 de distância da data do leilão.

O Min. Barroso ao relatar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5135 destacou estudo feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que aborda o lapso temporal de tramitação e o custo do processo executivo (BRASIL, 2016).

> De acordo com estudo do IPEA, as ações de execução fiscal promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN junto à Justiça Federal possuem custo unitário médio de cerca de R$ 5,6 mil, tramitam por um tempo médio de 9 anos, 9 meses e 16 dias, dos quais mais de 4 anos são levados apenas para a citação. A pesquisa também demonstrou que apenas cerca de 3/5 dos processos promovidos pela PGFN vencem a fase de citação, e que a probabilidade de êxito, com a recuperação integral do crédito, é de menos de 26%. Segundo o IPEA, considerando-se tais dados, somente em relação a créditos de valor superior a R$ 21.731,45 seria economicamente justificável promover-se a cobrança judicial por meio do executivo fiscal. Já o relatório Justiça em Números 2014, do Conselho Nacional de Justiça, apontou que as ações de execução fiscal constituíam aproximadamente 41,5% do total de processos pendentes na justiça brasileira naquele exercício. Demonstrou também a enorme taxa de congestionamento, de mais de 90%, já que, em média, de cada 100 execuções fiscais em tramitação em 2014, apenas 9 foram finalizadas no período. Segundo o relatório, este quadro tende a ser mantido, uma vez que as novas execuções ajuizadas superaram em mais de meio milhão o total de processos baixados dessa classe no ano.(BRASIL, 2016)

Os dados apresentados pelo IPEA são do ano de 2011.

No início do ano de 2019 houve uma nota informativa no sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre novos estudos envolvendo os custos das execuções fiscais. Informa-se que será desenvolvido novo relatório sobre o custo do processo no país, a começar pelos processos executivos[23].

> Quanto custa um processo no Poder Judiciário? Para responder a esta pergunta, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) fará uma pesquisa para definir o custo unitário do processo de Execução Fiscal da União. O estudo será desenvolvido pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do CNJ em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e contará com a participação de juízes do CNJ e juízes das cinco regiões da Justiça Federal, além de representantes da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e da Receita Federal. ‘Essa discussão é importante devido à litigiosidade no Brasil’, explicou o juiz Rubens Curado, secretário geral do CNJ, que presidiu a primeira reunião do grupo de trabalho, nesta quarta-feira (20/01), no plenário do Conselho, em Brasília.

[23] http://www.cnj.jus.br/noticias/68819-pesquisa-vai-identificar-custo-dos-processos (CNJ, 2019)

> O trabalho será iniciado com as ações de execução fiscal, que representam 52% do contencioso no Brasil (processos que não são resolvidos por acordo), segundo dados no Ministério da Justiça. Na primeira fase (até abril), o grupo construirá a metodologia de trabalho, para em uma segunda etapa (prevista para o período de abril a outubro) definir o custo unitário real do processo de execução fiscal da União.

Neste sentido, o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101/2000 (BRASIL, 2000) - autoriza o cancelamento do crédito quando o valor a ser recuperado for menor que os custos para a realização da cobrança da dívida ativa.

No âmbito do processo de execução federal a Lei n. 10.522/2002 (BRASIL, 2002), em seu art. 20, autoriza o arquivamento das execuções fiscais de débitos inscritos como Dívida Ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) ou por ela cobrados, de valor consolidado igual ou inferior a R$ 10.000,00 (dez mil reais).

Idêntico parâmetro está insculpido no artigo 3º, da Portaria/AGU/ nº 377, de 25 de agosto de 2011 (BRASIL, 2011):

> "Art. 3º Os órgãos da Procuradoria-Geral Federal ficam autorizados a não efetuar a inscrição em dívida ativa, a não propor ações, a não interpor recursos, assim como a desistir das ações e dos respectivos recursos, quando o valor total atualizado de créditos das autarquias e fundações públicas federais, relativos a um mesmo devedor, for igual ou inferior a R$ 10.000,00 (dez mil reais), exceto em relação aos créditos originados de multas decorrentes do exercício do poder de polícia, hipóteses nas quais o limite será de R$ 1.000,00 (mil reais).

Assim, a execução fiscal não é economicamente viável para dívidas inferiores a R$ 21.731,45 (vinte e um mil, setecentos e trinta e um reais e quarenta e cinco centavos) e, em qualquer situação, só é indicada para débitos superiores a R$ 10.000,00 (dez mil reais).

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no relatório da "Justiça em números 2018 (ano-base 2017)", publicado anualmente, os processos de execução fiscal são, ao todo, 38% do total de casos pendentes em tramitação no Judiciário nacional. Para demonstração desses dados foi divulgado o montante de ações em andamento em cada tribunal do país.

O CNJ criou um indicador para medir a quantidade de processos pendentes de solução definitiva ao fim de um determinado ano referencial. Ao total de processos em tramitação durante o ano é subtraído o número de demandas que foram baixadas. O número resultante é o indicador da taxa de congestionamento[24]. Caso fossem desconsideradas todas as

[24] Trata-se de um indicador, criado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para medir a quantidade de processos pendentes de solução definitiva ao fim de um determinado ano referencial. Ao total de processos em tramitação

execuções fiscais a taxa de congestionamento geral do Poder Judiciário cairia de 73% para 65% em 2016.

Nos processos de execução fiscal, segundo dados do CNJ de 2018, a taxa de congestionamento chega a 91%, ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2017, apenas 9 foram baixados.

Todos os Tribunais Regionais Federais apresentaram taxa de congestionamento superior a 90%. O mesmo índice é apresentado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, Distrito Federal, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

A menor taxa de congestionamento está no Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás com indicador em 17%, já o Tribunal de Justiça do Amazonas e o Tribunal Regional do Trabalho da 17ª região apresenta índice de 100%, sendo a média nacional de 91%.

E, sobre a baixa recuperabilidade do crédito tributário nestas execuções fiscais, o referido relatório assinala:

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

A execução fiscal é vista como a principal medida judicial que impede a celeridade do Poder Judiciário. Ademais, sua efetividade é extremamente baixa, pois apenas 9% das ações intentadas são solucionadas no prazo de 01 (um) ano.

2.2 Do Programa de Recuperação Fiscal (Refis)

É corriqueiro, ainda, a concessão de incentivos fiscais para o contribuinte com o refinanciamento do débito, sendo esta modalidade amplamente conhecida como Refis.

O intuito é a recuperação dos tributos e/ou multas devidas e não pagas pelos contribuintes com o desconto nas multas aplicadas, redução na taxa de juros acumulada, aumento na quantidade de parcelas para a quitação da dívida, dentre outras. A possibilidade de

---

durante o ano é subtraída a quantidade de processos que foram baixados. O número resultante é o indicador da taxa de congestionamento.

renegociação do débito tributário encontra-se previsão no art. 155-A do Código Tributário Nacional (CTN) – Lei n. 5.172/66 (BRASIL, 1966) - e consiste no parcelamento do débito, conforme normas próprias do programa.

O parcelamento não é um direito do contribuinte, mas uma faculdade da autoridade tributária que só deferirá após análise e conferência do preenchimento das exigências legais.

Uma vez atendidos todos os requisitos para ingresso no parcelamento o contribuinte que ingressar não mais poderá discutir a dívida tributária. No entanto, se não conseguir pagar o débito, o contribuinte será excluído do Refis e a totalidade do débito será cobrada.

2.3 Do protesto extrajudicial

O protesto extrajudicial, nos termos do art. 1º, da Lei n. 9.492/1997 "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" (BRASIL, 1997).

De outra sorte, a Lei n. 12.767, de 27 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012), acrescentou um parágrafo único ao art. 1º da Lei n. 9.492/97 (BRASIL, 1997), passando a prever que "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".

Trata-se de nova estratégica colocada à disposição do poder público para o resgate de seus créditos.

As normativas gerais serão tratadas a seguir, a fim de viabilizar uma análise prévia entre o processo de execução e o protesto extrajudicial.

Após o protocolo do título de crédito junto ao Tabelionato de Protesto de Títulos será expedida intimação ao devedor para que, voluntariamente, efetue o pagamento do débito no prazo de 03 (três) dias. Após a liquidação do título o crédito é colocado à disposição do apresentante no primeiro dia útil subsequente. Antes de esgotado o prazo de pagamento pode o credor requerer a desistência do protesto ou o procedimento pode ser sustado por ordem judicial[25].

[25] Lei n. 9.492/97: Art. 12 O protesto será registrado dentro de três dias úteis contados da protocolização do título ou documento de dívida. (...) Art. 16. Antes da lavratura do protesto, poderá o apresentante retirar o título ou documento de dívida, pagos os emolumentos e demais despesas. (...) 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. § 1º Não poderá ser recusado pagamento oferecido dentro do prazo legal, desde que feito no Tabelionato de Protesto competente e no horário de funcionamento dos serviços. § 2º No ato do pagamento, o Tabelionato de Protesto dará a respectiva quitação, e

Caso não haja pagamento, nem desistência ou sustação judicial será registrado o protesto com o envio das informações do protesto às entidades representativas da indústria, do comércio ou vinculadas à proteção do crédito[26].

Somente com a apresentação do instrumento do protesto ou a carta de anuência do credor é que o tabelião efetuará o cancelamento do protesto[27]. Ou seja, com a lavratura do protesto, só haverá o respectivo cancelamento com a expressa concordância do credor, após devida renegociação ou quitação total da dívida pelo devedor.

O CNJ, por meio do Provimento n. 86 de 29 de agosto de 2019 (BRASIL, 2019), determinou para todos os Tabelionatos de Protestos do país que a cobrança dos créditos públicos representados em certidões de dívida ativa "independem de depósito ou pagamento prévio dos emolumentos e dos demais acréscimos legais", quando o titular do direito seja a União, dos Estados, Distrito Federal, e dos Municípios e suas respectivas Autarquias e Fundações Públicas.

No Estado de Goiás, a Corregedoria Geral do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás editou o Provimento n. 07/2015 (ESTADO GOIÁS, 2015) que facilitou o protesto extrajudicial de Certidões da Dívida Ativa (CDA's) resolvendo em seu art. 1º que o protesto independente "(...) de prévio depósito de emolumentos, taxas judiciárias, custas, contribuições ou de quaisquer outras despesas, desde que regularmente inscritas na dívida ativa".

Em dezembro de 2015 o art. 30 da Lei Estadual n. 11.191/2015 (ESTADO DE GOIÁS, 2015) trouxe disposição semelhante ao provimento da Corregedoria Geral de Justiça, determinando que protesto de dívida ativa independe de "(...) de prévio depósito de emolumentos, taxas judiciárias, acréscimos legais, custas, contribuições ou de quaisquer outras despesas, cujo pagamento será diferido (...).

Portanto, ficou criada para o ente público federativo uma categoria específica para o protesto, independentemente do pagamento de qualquer despesa, estando a cargo do devedor o pagamento de todos os custos operacionais.

Moraes (2014, p. 20) afirma que o protesto tem ligação íntima com a letra de câmbio e nasceu "para anunciar, levar ao conhecimento geral, provar, testemunhar em público a

---

o valor devido será colocado à disposição do apresentante no primeiro dia útil subseqüente ao do recebimento. (BRASIL, 1997)

[26] Lei Federal n. 9.492/97: Art. 20 Esgotado o prazo previsto no art. 12, sem que tenham ocorrido as hipóteses dos Capítulos VII e VIII, o Tabelião lavrará e registrará o protesto, sendo o respectivo instrumento entregue ao apresentante. (BRASIL, 1997)

[27] Lei n. 9.492/97: 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. (BRASIL, 1997)

diligência do portador em apresentá-la ao devedor, seguida da recusa ao seu aceite ou pagamento".

Citando estudos de José Antônio Saraiva e Franciulli Netto, aponta Moraes (2014, p. 21) a utilização da letra de câmbio na Assíria no século XII a.C.; pelos hebreus; gregos, especialmente atenienses; e também pelos árabes no século VIII; na Índia durante o período de Alexandre; durante as Cruzadas tiveram instrumentos lavrados a partir dos séculos XII e XIII. Entretanto, as primeiras regulamentações ocorrem em Veneza (1272), Avignon (1243) e Barcelona (1394).

Com fundamento em Carvalho de Mendonça, o estudioso Moraes (2014, p. 22), classificou as fases das letras de câmbio em três escolas históricas. O primeiro intervalo, de 1300 a 1700, é denominado período italiano, sendo a letra de câmbio compreendida como um contrato de câmbio monetário. Em seguida, a segunda fase, abrangeria os anos de 1700 a 1848, conhecido como o período francês, sendo utilizada como forma de pagamento. É o entendimento adotado pelo Código Comercial de 1850 (BRASIL, 1850). A última fase, a partir de 1848, é a escola germânica, sendo identificada como promessa unilateral e título autônomo, abstrato e literal, independente de uma relação causal, a que se filiaram o Decreto n. 2.044, de 31-12-1908 (BRASIL, 1908) e a Convenção de Genebra, de 7-6-1930.

A história legislativa do Brasil Colônia regia-se principalmente pelas Ordenações portuguesas, além dos regimentos dos Governadores-Gerais e Vice-Reis. A Carta Régia que coincide com a chegada da Família Real portuguesa, em 1808, marcou o início do registro das normas brasileiras.

Somente durante o período imperial, a começar pela Constituição Imperial de 1824, é que houve a criação de uma identidade ao direito brasileiro. As instituições notariais e registrais passaram a possuir disciplina legislativa própria, "ressaltando-se a Lei de 11 de outubro de 1827, e o Decreto n. 9.420, de 28 de abril de 1885" (MELLO, 1989, p. 20).

Santos (2012) aponta que, no Brasil, a primeira lei a tratar do protesto foi o Alvará de 19 de outubro de 1789, o qual previa a denúncia do protesto. Em 1793, o Alvará de 16 de janeiro previu o protesto de letras de câmbio e notas promissórias. Já a Lei de 15 de novembro de 1827 previu, expressamente, o ato como competência dos tabeliães do império e regularizou o livro especial de ponto e de protesto de letras comerciais.

O Código Comercial de 1850 - Lei n. 556, de 25 de junho de 1850 – (BRASIL, 1850) prevê o protesto e menciona a competência dos escrivães e define normas expressas nos arts. 405 ao 414. Em 1890, o Decreto n. 917 (BRASIL, 1890) regulamentou a falência no Brasil

e criou “o marco inicial da fase de desenvolvimento do protesto no Brasil”, já que “previu a necessidade do ato para comprovação da impontualidade” (SANTOS, 2012, p. 60-1). Pelo Decreto n. 859, de 16 de agosto de 1902 (BRASIL, 1902), houve o aumento da publicidade do protesto.

O Decreto n. 2.044, de 31 de dezembro de 1908, também conhecido como “Lei Saraiva” (BRASIL, 1908), trouxe importante simplificação para o procedimento do protesto. Estabeleceu a “falta ou recusa, total ou parcial, de pagamento, prova-se pelo protesto (art. 13), dedicou capítulo específico à regulamentação do protesto (arts. 28 a 33), previu-se o protesto por indicação ou pela apresentação de outro exemplar, no caso de recusa na devolução do título (art. 31) e a autorização para que o mero detentor do título pudesse tomar as providências necessárias para o protesto (art. 41).

Apesar da existência de normas esparsas que tratavam da atividade notarial e registral é certo que antes do Código Civil de 1916 – Lei n. 3.071/1916 (BRASIL, 1916), o regime jurídico registral era caótico, formado por um conjunto desorganizado de normas das mais variadas hierarquias. O Código Civil de 1916 viabilizou o protesto para provar o inadimplemento de obrigação líquida e positiva, na hipótese de não haver prazo estipulado para seu cumprimento.

O Decreto n. 57.663, de 24 de janeiro de 1966 (BRASIL, 1966), conhecido como Lei Uniforme de Genebra, nasceu de um esforço internacional destinado a padronizar o tratamento jurídico as cambiais. Consolida, até hoje, o tratamento jurídico-cambial do protesto.

Em 1997, a Lei n. 9.492/1994 (BRASIL, 1994) detalhou o procedimento, livros, prazos, requisitos de cada ato e as formas de arquivamento. Trouxe importante inovação ao expressamente prever que o protesto abrange os títulos de crédito e outros documentos de dívida. Já o Código Civil de 2002 – Lei n. 10.406/2002 (BRASIL, 2002) estabelece, em seu art. 202, III, que o protesto notarial é causa de interrupção da prescrição.

O protesto extrajudicial, nos termos do art. 1º, da Lei n. 9.492/1997 “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” (BRASIL, 1997).

Para se chegar ao ato de protesto deve-se observar a formalidade definida na legislação própria, sob pena de nulidade do ato, ou seja, só se considera válido o protesto que é feito perante o tabelião de protestos e que obedeça ao procedimento da Lei n. 9.492/97(BRASIL, 1997).

A lei menciona em descumprimento e inadimplência. O primeiro relaciona-se ao descumprimento da obrigação de fazer ou não fazer. O inadimplemento está ligado ao não pagamento da obrigação (MORAES, 2014, p. 58).

Além dos títulos de crédito, podem ser objeto de protesto "outros documentos de dívida", entendendo-se como tal "todo documento que represente uma obrigação" (MORAES, 2014 p. 87), não se limitando apenas aos títulos de crédito ou documentos que preencham os requisitos de título executivo. Ao final, Moraes (2014, p. 90) afirma que "pode ser protestado o documento que represente inequivocadamente uma obrigação líquida quanto ao valor e vencida".

Garcia (2013, p. 41-2) enumera as funções do protesto que são aceitas pela lei própria, como também pela doutrina e jurisprudência, a saber:

> 1. Provar de modo absoluto a apresentação do título ou documento de dívida pelo devedor, comprovando com fé pública que este foi diligente ao buscar o aceite, a devolução ou o pagamento (art. 1º, Lei 9.492/1997);
> 2. Provar de modo relativo o inadimplemento, pois a existência de dívida e seu descumprimento são passíveis de discussão e de prova em contrário (art. 1º, Lei 9.492/1997);
> 3. Assegurar o direito de regresso contra os co-obrigados pelo título e seus respectivos avalistas, quando o protesto for providenciado dentro do prazo legal (vide leis especiais sobre cada tipo de título de dívida);
> 4. Interromper a prescrição, permitindo ao credor recomeçar, uma única vez, a contagem do prazo para demandar seus direitos (art. 202, III, Lei 10.406/2002);
> 5. Marcar o início dos juros, taxas e atualizações monetárias sobre o valor da obrigação sem termo (art. 40, Lei 9.492/1997);
> 6. Constituir em mora o devedor nas obrigações sem termo (art. 397, Lei 10.406/2002);
> 7. Garantir acesso ao processo de execução no caso de contratos de câmbio (art. 75, caput, Lei 4.728/1965 – Lei do Mercado de Capitais);
> 8. Garantir ao credor de contratos de câmbio a diferença entre a taxa de câmbio da data do contrato e a data do pagamento efetivo, acrescida dos juros de mora (art. 75, parágrafo 1º, Lei 4.728/1965 – Lei do Mercado de Capitais);
> 9. Garantir acesso ao processo de execução ao credor de duplicatas sem aceite (art. 15, II, "a", Lei 5.474/1968 – Lei de Duplicatas);
> 10. Formar a presunção de insolvência jurídica, fundamentando o pedido de decretação de falência do empresário e das sociedades empresárias (art. 94, I, Lei 11.101/2005);
> 11. Fixar o termo legal da falência, sendo este retrotraido até 90 dias do 1º protesto por falta de pagamento que não esteja cancelado (art. 99, II, Lei 11.101/2005);
> 12. Fornecer informações às entidades representativas da indústria e do comércio e às entidades vinculadas à proteção do crédito, sobre os protestos lavrados e cancelados (art. 29, caput, Lei 9.492/1997);
> 13. Fornecer informações, por meio de certidão, sobre a existência ou não de registros de protesto em nome de qualquer pessoa, desde que o nome seja vinculado ao número de um documento de identificação (art. 27, parágrafo 1º, Lei 9.492/1997). Essa informação é pública e usada como critério em muitos procedimentos licitatórios, em concursos públicos, na contratação de financiamentos, de compra e venda de imóveis, na liberação de contas bancárias, etc. Algumas leis exigem essa certidão como requisito para a prática

> de certos atos jurídicos, tal como para o registro de parcelamento do solo urbano (art. 18, IV, a, Lei 6.766/1979).

Garcia (2013, p. 43) enumera, em outra oportunidade, as funções econômicas e sociais do instituto:

> 1. Funcionar como meio de constrição para o recebimento extrajudicial de créditos;
> 2. Sanear conflitos de crédito já presentes, dada a alta adimplência dos débitos cobrados;
> 3. Servir como caminho jurídico legítimo e eficaz para o credor, desafogando o Judiciário e servindo de alternativa para os litígios judiciais;
> 4. Servir como parâmetro confiável para concessão de crédito, em decorrência das informações prestadas e da eficiência dos resultados;
> 5. Aumentar o volume de crédito fornecido, com redução de juros e de spread bancários;
> 6. Estimular a pontualidade no cumprimento das obrigações, servindo, portanto, de instrumento que estimula o direcionamento de condutas, em decorrência da certeza dos efeitos no caso de mora.

O procedimento atual do protesto extrajudicial é regulamentado pela Lei n. 9.492 de 10 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997). Entretanto, já se submeteu aos ditames do Decreto n. 2.044 de 31 de dezembro de 1908[28] e ao regramento da Lei n. 6.690 de 25 de setembro de 1.979[29].

Com a edição da Lei n. 12.767, de 27 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012), houve o acréscimo do parágrafo único ao art. 1º da Lei n. 9.492/97, passando a prever que "incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas" (BRASIL, 1997).

Antes mesmo da vigência da Lei n. 12.767, de 27 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012). o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na sessão plenária do dia 06/04/2010, analisando pedido das Corregedorias de Justiça dos estados de Goiás e do Rio de Janeiro, durante o julgamento do PP nº 2009.10.00.004537-6[30], aprovou recomendação aos Tribunais de Justiça do país para a edição de ato normativo que viabilizasse o protesto de certidão de dívida ativa.

Ainda assim, no meio jurídico várias vozes se colocam em posição contrária ao protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDA's).

---

[28] Define a letra de câmbio e a nota promissória e regula as Operações Cambiais.
[29] Disciplina o cancelamento de protesto de títulos cambiais, e dá outras providências.
[30] Inteiro teor do julgado disponível em: http://reinaldovelloso.blog.br/wp-content/uploads/2016/11/Pedido-de-Provid%C3%AAncias-200910000045376.pdf

No ano de 2013, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi instado a se manifestar sobre a legalidade da Lei n. 12.767/2012 que passou a admitir o protesto de CDA. A segunda turma do STJ, por unanimidade, ao julgar o recurso especial representativo de controvérsia n. 1.126.515/PR[31] reconheceu a legalidade do procedimento, afastando toda a alegação de ofensa aos princípios constitucionais (STJ, 2013).

No entanto, em 07/06/2014 foi protocolado no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) sob o n. 5135, ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria - CNI, em que o autor visava o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei n. 12.767/2012 com a texto constitucional de 1988.

No final do ano de 2016 a maioria do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou improcedente a ADI n. 5135[32], acompanhando os argumentos citados pelo relator Min. Barroso[33].

A inconstitucionalidade formal apontada no petitório inaugural pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) teria ocorrido durante os trâmites legais que culminaram na inclusão do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 9.492/97 (BRASIL, 1997).

A gênesis embrionária do referido diploma normativa encontra-se na MP nº. 577 de 29 de agosto de 2012 que tratava "sobre a extinção e a intervenção no regime de concessões e permissões de serviço público de energia elétrica".

Mesmo a MP n. 577/2012 (BRASIL, 2012) tratando sobre o serviço público de energia elétrica, durante os trâmites legislativos no Congresso Nacional (CN), houve o acréscimo de disposição específica que tratou da inclusão do protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

Assim, o acréscimo da matéria sobre o protesto de dívida ativa seria questão estranha e totalmente diversa do conteúdo primitivo da MP n. 577/2012 (BRASIL, 2012).

Tal manobra legislativa, segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), não se coadunaria com o sistema constitucional, caracterizando vício no devido processo legislativo, apto a eliminar do ordenamento jurídico o parágrafo único do art. 1º da Lei n. 9.492/97 (BRASIL, 1997).

---

[31] Inteiro teor do julgado disponível em: https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24811648/recurso-especial-resp-1126515-pr-2009-0042064-8-stj/inteiro-teor-24811649?ref=juris-tabs

[32] Notícia oficial, publicada no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, e disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=329103

[33] Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4588636

Alguns dias antes da sessão plenária do STF que analisou o mérito da ADI nº. 5135, especificamente no dia 27/09/2016, o plenário da Suprema Corte enfrentou matéria idêntica no âmbito da ADI n. 5127, entendendo que, no caso, há efetivamente ofensa ao "princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, *caput*, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória" (STF, 2016).

Entendeu a maioria do plenário que o costume parlamentar de incluir matérias estranhas às medidas provisórias afronta a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e, assim, deve ser extirpada do sistema jurídico. No entanto, "em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento" (STF, 2016). Ou seja, a Corte Constitucional conferiu efeitos "ex nunc"[34] à decisão, preservando todas as normas já editadas. Com isso, afastou-se o vício formal levantado.

O argumento central e principal voltava-se a situação de que o protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa (CDA's) funcionaria com o propósito de coagir o devedor ao pagamento do crédito tributário, o que caracterizaria sanção política. Estaria o Estado a utilizar de uma medida desproporcional, sem a observância ao devido processo legal, a livre iniciativa e o exercício profissional.

Para a caracterização de sanção política seria necessária uma atuação direta do Estado que inviabiliza, sem fundamento razoável e proporcional, o exercício de uma atividade econômica ou profissional.

No julgamento da ADI n. 5135 (BRASIL, 2015) o relator Min. Barroso optou por analisar a eventual ocorrência de sanção política com a aferição do caso posto – protesto de CDA – em dois momentos independentes. Em primeiro lugar, aferiu a possível ofensa ao devido processo legal, a livre iniciativa e o livre exercício profissional, já no segundo momento pontuou a aplicação do princípio da proporcionalidade ao caso analisado.

O devido processo legal é um princípio que garante a todos o direito a um processo judicial ou administrativo com todas as etapas e garantias constitucionais previstas em lei como o direito de defesa, produção de provas e ser ouvido.

---

[34] Dicionário Jurídico. Ex nunc. Descrição do Verbete: Expressão latina. Quer dizer que a decisão não tem efeito retroativo, ou seja, vale do momento em que foi proferida em diante. Disponível em: https://dicionariojuridico.online/ex-nunc/ (Acesso em 04/10/2019).

O sistema jurídico contempla que a cobrança das dívidas fiscais é realizada pela Lei n. 6.830/1980, ou seja, a execução fiscal é o instrumento típico para a cobrança da Dívida Ativa. Assim, questionava-se a utilização do protesto extrajudicial de CDA, pois o Fisco já teria a seu dispor um meio judicial, especial e próprio, para a cobrança do crédito tributário.

Entretanto, restou assentado que a mesma Lei n. 6.830/1980 (BRASIL 1980) não torna a cobrança do crédito tributário uma exclusividade da ação de execução fiscal. Esta, juntamente com o protesto extrajudicial, são institutos que se complementam. Caso o Estado não consiga alcançar sua pretensão creditória no protesto extrajudicial se socorrerá da via judicial que, ainda assim, estará garantida ao ente federativo.

Ao mesmo tempo ficou consagrada a possibilidade do contribuinte de sempre buscar proteção junto ao Poder Judiciário para discutir a cobrança do crédito tributário, requerer a sustação do protesto ou buscar uma indenização.

Alegou-se que o protesto de dívida ativa ofenderia a livre iniciativa e a liberdade profissional, já que a publicidade do protesto levaria a restrições no acesso ao crédito comercial, inviabilizando o desempenho da atividade profissional.

Na decisão plenária entendeu a maioria do STF que o protesto gera uma restrita e pontual limitação creditória, mas não impõe qualquer comprometimento à condução da atividade societária e ao funcionamento do núcleo principal empresarial. Qualquer restrição de crédito seria um critério escolhido pelo mercado financeiro, em geral, e não por imposição direta do Estado.

Bueno (2013, p. 54) afirma que o protesto abandonou "(...) sua função meramente probatória ou conservatória (nos casos de protesto necessário), para assumir o papel de meio rápido, seguro e eficaz de satisfação de obrigações e prevenção de litígios". Neste contexto, o protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA) é considerado adequado ao fim perseguido, pois incentiva a adimplência e consequente arrecadação fiscal.

Ponderou-se, ainda, que o protesto de Certidão de Dívida Ativa (CDA) é menos gravoso ao contribuinte quando se compara com a execução fiscal, isso porque no protesto extrajudicial não há penhora, expropriação de bens, pagamento de custas processuais ou honorários de sucumbência, também não apresenta alto custo ao Estado credor, além de contribuir para a desjudicialização da cobrança do crédito tributário.

Ademais, não apresenta alto custo ao Estado credor, além de contribuir para a desjudicialização da cobrança do crédito tributário, já que o processo judicial envolve custo elevado e tem alta taxa de congestionamento, como destacou em seu voto condutor o Min. Barroso (STF, 2016).

> De acordo com estudo do IPEA, as ações de execução fiscal promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN junto à Justiça Federal possuem custo unitário médio de cerca de R$ 5,6 mil, tramitam por um tempo médio de 9 anos, 9 meses e 16 dias, dos quais mais de 4 anos são levados apenas para a citação. A pesquisa também demonstrou que apenas cerca de 3/5 dos processos promovidos pela PGFN vencem a fase de citação, e que a probabilidade de êxito, com a recuperação integral do crédito, é de menos de 26%. Segundo o IPEA, considerando-se tais dados, somente em relação a créditos de valor superior a R$ 21.731,45 seria economicamente justificável promover-se a cobrança judicial por meio do executivo fiscal. Já o relatório Justiça em Números 2014, do Conselho Nacional de Justiça, apontou que as ações de execução fiscal constituíam aproximadamente 41,5% do total de processos pendentes na justiça brasileira naquele exercício. Demonstrou também a enorme taxa de congestionamento, de mais de 90%, já que, em média, de cada 100 execuções fiscais em tramitação em 2014, apenas 9 foram finalizadas no período. Segundo o relatório, este quadro tende a ser mantido, uma vez que as novas execuções ajuizadas superaram em mais de meio milhão o total de processos baixados dessa classe no ano.

Por fim, compreendeu-se que as restrições impostas aos direitos fundamentais dos contribuintes são justificadas pelos ganhos obtidos, já que o protesto da Certidão de Dívida Ativa apresenta: (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 (STF, 2016).

Com a decisão do plenário do STF ficou superado e sepultado todo e qualquer questionamento destinado a desqualificar o protesto de CDA. O entendimento firmado pela suprema corte pacificou a matéria principal e abriu as possibilidades para disseminação do instituição em todo o país.

A decisão final da ADI 5135 não foi unânime (BRASIL, 2015). Ficaram vencidos os ministros Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio.

O Min. Fachin entendeu que o protesto é desnecessário para o ajuizamento da execução fiscal. Ademais o protesto restringiria o crédito da atividade econômica com evidente sanção desproporcional, sendo a execução fiscal o instrumento menos oneroso para recebimento do crédito tributário.

Já o Min. Marco Aurélio acolheu a tese da inconstitucionalidade formal assentando que deve haver correlação entre o conteúdo da medida provisória e da lei de conversão. No mérito, o Min. entendeu que há sanção política no protesto extrajudicial de CDA pois, no caso, ocorre uma coerção ao pagamento do débito de modo desproporcional.

Da mesma forma foi o entendimento do Min. Ricardo Lewandowski de que o procedimento extrajudicial é, em sua essência, uma sanção política, inviabilizando assim o

desenvolvimento da atividade econômica. Não há ampla defesa e contraditório durante a fase extrajudicial por se tratar de ato unilateral sem efetiva participação do contribuinte.

Apresenta-se o protesto extrajudicial com uma nova estratégica colocada à disposição do poder público destinada ao resgate de seus créditos. O procedimento independe de intervenção do Poder Judiciário, o que favorece a política pública de desjudicialização, além de contribuir para a proteção do patrimônio público, pois acolhe todo e qualquer valor.

Delimitadas tais premissas, os resultados finais da pesquisa, especialmente a comparação entre os institutos no que se refere ao prazo de duração, abrangência, custo e índice de efetividade serão abordados no capítulo final. Promoveremos **u**ma comparação entre o processo de execução e o protesto extrajudicial. Não faz sentido algum comparar o Refis, pois este obedece à particularidade de cada caso e a discricionariedade do administrador público.

CAPÍTULO 3. METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos adotados nesta dissertação buscam analisar as possíveis forma de cobrança da dívida ativa e verificar se o protesto extrajudicial pode ser utilizado como instrumento de uma política pública de desjudicialização que favorece o desenvolvimento local por meio da cobrança da dívida ativa, compatibilizando com a observância do princípio da eficiência e com o direito à boa administração pública.

Assim, neste capítulo, analisaremos a classificação da presente pesquisa conforme o tipo, os participantes e os instrumentos de coleta dos dados utilizados a fim de garantir o alcance dos objetivos deste trabalho.

3.1 Metodologia

A metodologia corresponde a um conjunto de procedimentos técnicos, que são utilizados na solução do problema de pesquisa, e que garantem a legitimidade científica do saber obtido. É por meio da metodologia que se determina o tipo de pesquisa, o instrumento de coleta de dados e a forma de análise dos dados obtidos (BARROS e LEHFELD, 2007).

A definição da metodologia da pesquisa é necessária dentro do processo de desenvolvimento, já que ela estabelece o processo investigativo, a sequência lógica da execução de todo o trabalho e o controle sistemático para se alcançar o objetivo proposto.

3.2 Classificação da pesquisa

A presente pesquisa, segundo Prodanov e Freitas (2013), pode ser classificada considerando-se sua natureza, objetivos, procedimentos técnicos e abordagem do problema.

No que diz respeito a sua natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, pois a motivação deriva de um problema prático, apto a criação de uma base de conhecimento e informação que pode ser difundido em outras localidades. Neste caso, a análise racional e coerente das opções colocadas à disposição do gestor público para cobrança do crédito público inscrito em dívida pública de titularidade do Município de Quirinópolis – Goiás depende da aferição de dados específicos para se apresentar uma solução clara e coerente e que favoreça o desenvolvimento da localidade.

Quanto aos seus objetivos, a pesquisa é exploratória, uma vez que envolve o levantamento bibliográfico e a realização de entrevistas com pessoas ligadas a cobrança do crédito público e especialistas da área de protesto extrajudicial.

No tocante aos procedimentos técnicos, foram utilizados o levantamento bibliográfico e o estudo de caso. A revisão de literatura utilizou fontes publicadas em meios físicos e digitais, como artigos científicos, revistas, livros, dissertações, páginas oficiais do governo, julgados dos tribunais de justiça do país, web sites e vasta legislação, que serviram de base para construção do referencial. Toda a pesquisa destina-se a apresentar ao gestor público a política pública mais efetiva para cobrança do crédito público inscrito em dívida ativa pelo Município de Quirinópolis – Goiás.

Quanto a abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa, uma vez que objetiva analisar as formas de cobrança de dívida ativa dentro de várias opções legais. Também é quantitativa, pois, à partir de dados e resultados concretados, representados em indicadores numéricos, é que se demonstrará a viabilidade da cobrança da dívida público pelo protesto extrajudicial.

3.3. Procedimento da pesquisa

O caminho percorrido para produção deste trabalho, possui três fases: a) pré-campo; b) campo; e c) pós-campo. Em cada fase, foram realizadas tarefas que contribuíram para o alcance dos objetivos e a obtenção dos resultados propostos.

Na primeira fase buscou-se a base teórica sobre os assuntos relacionados à pesquisa. Por meio da revisão de literatura foram compreendidos os conceitos, teorias e classificações sobre as temáticas da pesquisa: políticas públicas, desenvolvimento regional, dívida ativa, orçamento público, protesto extrajudicial e desjudicialização. Para o levantamento bibliográfico foram realizadas buscas em sites especializados, artigos científicos, revistas, livros, dissertações, páginas oficiais do governo, *web sites* e vasta legislação.

Já na segunda fase foram definidos os procedimentos metodológicos com o levantamento total da dívida ativa do Município de Quirinópolis – Goiás no ano de 2018, junto ao setor responsável da municipalidade, e a definição das entrevistas realizadas com o Presidente do Instituto de Estudo de Protesto de Títulos e Documentos do Estado de Goiás, com o Secretário de Finanças e o Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Goiás. Também se obteve os indicadores de recuperação da dívida ativa junto ao Instituto de Protesto.

Na terceira etapa houve a sistematização das entrevistas, organização dos dados colhidos, extração dos indicadores relevantes e a elaboração do texto final da pesquisa.

É importante mencionar que foi possível identificar algumas limitações na metodologia escolhida, tais como: a falta de clareza sobre a dívida ativa das localidades; ausência de parcerias para remessas de CDA ao Tabelionato de Protesto; Utilização, em grande escala, da execução fiscal para cobrança do crédito público em detrimento do protesto extrajudicial.

Entretanto, mesmo diante das limitações mencionadas, verificou-se ser esse o método mais adequado para o alcance dos objetivos propostos nesta pesquisa.

CAPÍTULO 4. RESULTADOS

Neste capítulo final, analisaremos o histórico do Município e das serventias extrajudiciais de Quirinópolis (GO), passando a verificar o montante da Dívida Ativa (DA) inscrita pela municipalidade até o ano de 2018, bem como qual seria o instrumento mais célere, efetivo e as respectivas perspectivas para recuperação do crédito.

4.1 Breve panorama sobre a história do Município e das serventias extrajudiciais de Quirinópolis (GO)

Relata-se que, nos primeiros anos do império, em Goiás, houve, por parte do governo local, um incentivo ao povoamento do Sudoeste do estado, chegando à região atual de Quirinópolis - GO, os seus pioneiros em 1832. A partir daí, o povoado que era chamado de Abadia do Paranaíba (vulgo Cruzeiro ou "Capelinha") passou a ser Freguesia de Nossa Senhora D'Abadia do Paranaíba pela Resolução n. 603/1879. Consequentemente, a Freguesia continuou a evoluir, chegando à condição de Distrito de Nossa Senhora D'Abadia do Paranaíba, em meados de 1894 (MATTOS, PARREIRA, 2010).

Pouco depois da instalação do Distrito de Nossa Senhora D'Abadia do Paranaíba, houve a criação da serventia do Registro Civil e anexo.

O primeiro ato público foi em 1896 com o casamento de Narciso Antônio de Paula e Dona Francisca Luiza da Silva, celebrado pelo primeiro Juiz Distrital de Capelinha, enquanto a primeira escritura de compra e venda fora lavrada em 09 de novembro de 1898.

Na primeira parte do século XX, especificamente pelo Decreto-Lei n. 8.305, em 31 de dezembro de 1943, Quirinópolis - GO foi elevada à categoria de cidade. E em 22 de janeiro de 1944, foi comemorada a instalação de Quirinópolis - GO como município, denominação conferida em homenagem a um de seus criadores que foi assassinado antes da inauguração oficial (MATTOS, PARREIRA, 2010).

Mesmo sendo elevada à condição de cidade, entre o início da povoação até o ano de 1943, Quirinópolis – GO ainda fazia parte da Comarca de Rio Verde – GO e por esse motivo, ainda não havia estrutura do judiciário presente.

O art. 8º do ADCT da Constituição Estadual de 1947 criou a Comarca de Quirinópolis, bem como as serventias de 1º Ofício (Registro de Imóveis anexo ao Tabelionato de Notas) e 2º Ofício (Tabelionato de Protesto, Registro de Títulos, Documentos e Pessoa Jurídica anexo ao Tabelionato de Notas). Logo, Quirinópolis contava com três serventias

extrajudiciais, e a serventia de Registro Civil das Pessoas Naturais, passou a exercer as atribuições de Tabelionato de Notas, ficando, então, denominada como 3º Ofício da Comarca de Quirinópolis - GO.

Um fato a ser notado é que, entre a instalação da Comarca até o início da década de 80, todas as serventias extrajudiciais funcionavam dentro das instalações do Fórum local, entretanto, em razão do aumento do fluxo processual, elas passaram a se estabelecer em locais distintos, sendo que cada titular se fixou nas dependências que lhe fossem mais adequadas. Essa mudança ocorreu, única e exclusivamente, por questões administrativas, em uma tentativa de acomodar a estrutura e a rotina das serventias judiciais. À partir daí, houve apenas um distanciamento físico das serventias extrajudiciais com a rotina diária dos cartórios e autoridades judiciais, o que não prejudicou a relação jurídica (GAMA, SOUZA, PASSUELLO).

Os primeiros titulares da serventia do 2º Ofício (Tabelionato de Protesto, Registro de Títulos, Documentos e Pessoa Jurídica anexo ao Tabelionato de Notas) assumiram após a instalação oficial da Comarca, sendo eles a Sra. Anésia Gusmão de Lima (prestou compromisso em 22/07/1949), Sr. Hamilton Fernandes de Lima (prestou compromisso em 15/02/1950), e a Sra. Jandira Bernardes Durgheroff (prestou compromisso em 01/12/1950).

Em 03/10/1962 prestou compromisso o Sr. Newton Martins Parreira, após ser transferido, a pedido, de outra localidade para o 2º Ofício de Quirinópolis - GO, por meio do Decreto de 18.09.1962, publicado no Diário Oficial nº. 8.953 de 24/09/1962, exercendo a titularidade da serventia até o início do século XXI.

No ano de 2014, o Sr. Thyago Rodrigues Gama assumiu a responsabilidade da serventia extrajudicial do 2º Ofício, mediante aprovação em concurso público, conforme ato de outorga constante no Decreto Judiciário n. 791/2014/TJGO, de 02 de abril de 2014, e Termo de Compromisso, Posse e Exercício de 23 de abril de 2014 da Diretoria do Foro da Comarca de Quirinópolis (GO), exercendo a titularidade da serventia até a presente data.

4.2 A inserção do Município de Quirinópolis (GO) no cenário socioambiental do Estado de Goiás e o IDH da localidade

A cidade de Quirinópolis localiza-se à sudoeste da capital do Estado de Goiás por cerca de 285 km, na mesorregião do sul goiano (Figura 6). Ocupa área territorial de 3.789,084 km² (ATLAS BRASIL, 2020).

Figura 6 – Localização de Quirinópolis - Goiás



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Martins e Paula (2017, p. 34-5) em análise à paisagem local destacam as formações geológicas, relevo, solo e o clima da região com a finalidade de demonstrarem os fatores que contribuíram para a ocupação e desenvolvimento do território:

> (...) o município apresenta topografia plana e suavemente ondulada, com altitudes variando entre 360m próximo ao reservatório da UHE de São Simão e 885m entre as Serras do Salgado e da Cachoeira, e altitude média de 550m em relação ao nível do mar. Quanto ao relevo, 94% do território de Quirinópolis apresentam inclinações inferiores a 12%, declividade que favorece a implantação da agricultura mecanizada, sendo importante fator condicionante para o desenvolvimento agrícola local.
> (...)
> Inserindo-se dentro da unidade morfoestrutural da Bacia Sedimentar do Paraná, o município de Quirinópolis apresenta-se com ocorrência de basaltos

> da Formação Serra Geral, do Grupo São Bento, recobertos por arenitos das Formações Vale do Rio do Peixe e Marília, do Grupo Bauru, datados do Período Cretáceo.
> (...)
> Com relação aos solos, há uma predominância dos latossolos em suas diversas classificações (Vermelho, Vermelho-Amarelo, Roxo), não só em Quirinópolis como em todo o Estado de Goiás, recobrindo 78% da área do município.
> (...)
> A paisagem do município de Quirinópolis apresenta sua dinâmica totalmente relacionada às características do clima e da hidrografia. O território é drenado por cursos d'água de quatro grandes bacia (Rio Preto, Rio São Francisco, Rio dos Bois e Ribeirão dos Patos).
> Essa rede hidrográfica apresenta grande importância para a economia do município de Quirinópolis, abastecendo como água diversas propriedades rurais, seja para irrigação, seja para dessedentação de animais, além de servir para o abastecimento da população e escoar as águas das chuvas, abastecendo o Reservatório da UHE de São Simão, principal geradora de energia da região Sul de Goiás.

Em 2017, o Município de Quirinópolis (GO) possuía uma população estimada de 48.508 habitantes, correspondendo aproximadamente a 0,7% da população do Estado de Goiás, com densidade demográfica de 12,83 hab/km², sendo a maior parte na faixa etária de 20 a 29 anos, o que corresponde a população economicamente ativa. Do total de habitantes, cerca de 73% da população é eleitora e 89% habitam a cidade (MARTINS, PAULA, 2017).

Já em 2019, segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2019, a população era de 50.065 habitantes (IBGE, 2020).

Dados oficiais indicam que ao comparar os dados locais com os dados a nível do Estado de Goiás, a cidade de Quirinópolis - GO, durante o exercício de 2016, obteve: a) 4,5% do saldo da balança comercial estadual; b) 0,2% do valor arrecadado de ICMS; c) 0,8 do PIB do Estado de Goiás no ano de 2014 (MARTINS, PAULA, 2017).

Nos últimos anos, a economia da localidade esteve relacionada com o setor agropecuário e, à partir de 2005, o município recebeu as primeiras visitas de empresários paulistas que decidiram por instalarem na cidade duas Usinas de Cana-de-Açúcar em razão das terras serem férteis e planas e por conta da pluviosidade ser superior a 1.500 mm. A instalação das usinas representou grande ganho para a comunidade local que passava por série crise devido a redução da área agrícola e do rebanho bovino, atividade que reduziu de 650.000 para 350.000 cabeças e não havia muitas perspectivas econômicas para a região (FREIRE, 2012).

Um dado relevante que representa o ganho para a comunidade local, decorrente da chegada das usinas, é que o saldo da balança comercial do município era bem inferior a U$ 50.000,00 no ano de 2009. Chegou a U$ 150.000,00 em 2010 e a quase U$ 300.000,00 em 2013. A partir de 2014, com a crise do setor, houve forte queda nos valores (MARTINS, PAULA, 2017).

Martins e Paula (2017, p. 43) ainda relatando o retorno social da chegada das usinas no município de Quirinópolis – GO, afirmam o seguinte:

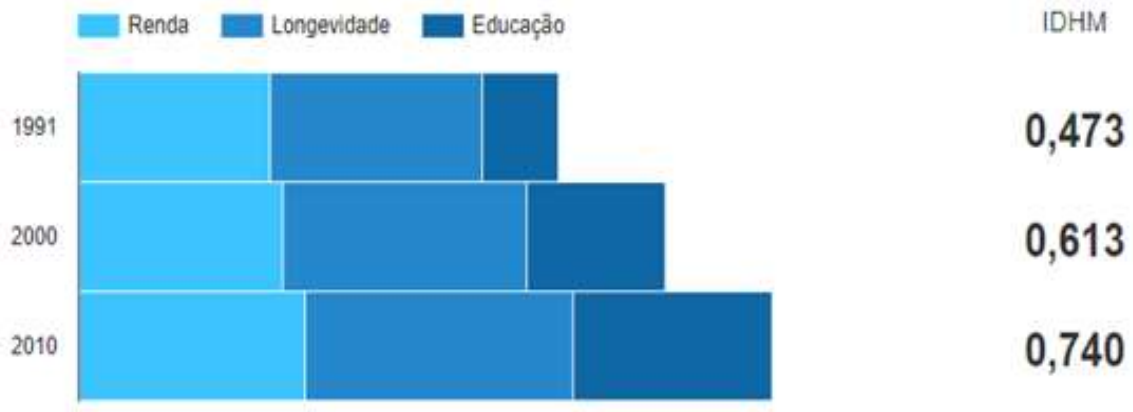
> Esses empreendimentos não vieram sozinhos, trouxeram também várias oficinas mecânicas, empresas de máquinas e pelas agrícolas, supermercados e uma infinidade de mão-de-obra especializada para a prestação de diversos serviços ligados ao setor. A área urbana foi e ainda é contemplada com diversos loteamentos e houve um grande crescimento na construção civil para atender a nova demanda de profissionais que aqui vieram constituir moradia.

A ligação econômica com o setor agropecuário e com a produção de açúcar é confirmada pelos postos de trabalho existentes na localidade. São 511 destinados a criação de bovinos para corte e 125 na criação de bovinos para leite. No entanto, atividade voltada para produção de álcool e açúcar bruto empregam, respectivamente, 2261 e 2211 pessoas (MTE, 2020).

Atualmente, o município de Quirinópolis-GO possui a maior área plantada de cana-de-açúcar do Estado de Goiás com extensão de 74.396 ha, em 2016, correspondendo a 8,2% da área colhida no Estado de Goiás (MARTINS, PAULA, 2017).

Sabe-se que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) surgiu da necessidade de avaliar a qualidade de vida da população em oposição à classificação meramente econômica. O IDH do município de Quirinópolis – GO, representado pela figura 7, segundo dados do ano de 2010, é de 0,740 na análise de dados de renda, longevidade e educação.

Figura 7 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no município de Quirinópolis - GO:



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil

A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é a longevidade, com índice de 0,863, seguida de renda, com índice de 0,732, e de educação, com índice de 0,642, respectivamente, caracterizadas da seguinte forma:

> A mortalidade infantil (mortalidade de crianças com menos de um ano de idade) no município passou de 22,2 óbitos por mil nascidos vivos, em 2000, para 12,2 óbitos por mil nascidos vivos, em 2010. Em 1991, a taxa era de 26,3. Já na UF, a taxa era de 14,0, em 2010, de 24,4, em 2000 e 29,5, em 1991. Entre 2000 e 2010, a taxa de mortalidade infantil no país caiu de 30,6 óbitos por mil nascidos vivos para 16,7 óbitos por mil nascidos vivos. Em 1991, essa taxa era de 44,7 óbitos por mil nascidos vivos.
> (...)
> O indicador Expectativa de Anos de Estudo também sintetiza a frequência escolar da população em idade escolar. Mais precisamente, indica o número de anos de estudo que uma criança que inicia a vida escolar no ano de referência deverá completar ao atingir a idade de 18 anos. Entre 2000 e 2010, ela passou de 9,80 anos para 9,78 anos, no município, enquanto na UF passou de 9,04 anos para 9,72 anos.
> (...)
> A renda per capita média de Quirinópolis cresceu 104,47% nas últimas duas décadas, passando de R$ 372,52, em 1991, para R$ 483,03, em 2000, e para R$ 761,68, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 3,84%. A taxa média anual de crescimento foi de 2,93%, entre 1991 e 2000, e 4,66%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 35,61%, em 1991, para 17,34%, em 2000, e para 3,45%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini, que passou de 0,57, em 1991, para 0,55, em 2000, e para 0,46, em 2010 (ATLAS BRASIL, 2020).

De outro modo, a vulnerabilidade social, dentre outros indicadores, é sistematizada com base na mortalidade infantil, em índices familiares, trabalho e renda, além das condições de moradia.

Os dados demonstram que 4,82% das pessoas com 15 a 24 anos não estudam, não trabalham e são vulneráveis; 11,02% das famílias são chefiadas por mães sem ensino fundamental e com filhos menores; 16,90% da população é vulnerável à pobreza; 97,33% da população possui banheiro e água encanada.

Quadro 2 – Vulnerabilidade social de Quirinópolis – GO

CRIANÇAS E JOVENS	**1991**	**2000**	**2010**
Mortalidade infantil	26,31	22,20	12,20
% de crianças de 0 a 5 anos fora da escola		75,74	69,00
% de crianças de 6 a 14 fora da escola	20,34	4,49	2,81
% de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis, na população dessa faixa		12,96	4,82
% de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos	0,94	2,89	2,75

Taxa de atividade – 10 a 14 anos		23,79	12,08
FAMÍLIA			
% de mães chefes de família sem fundamental e com filho menos, no total de mães chefes de família	10,10	10,07	11,02
% de vulneráveis e dependentes de idosos	2,22	2,05	1,98
% de crianças extremamente pobres	12,38	4,35	1,66
TRABALHO E RENDA			
% de vulneráveis à pobreza	64,50	46,89	16,90
% de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal		58,15	36,26
CONDIÇÕES DE MORADIA			
% da população em domicílios com banheiro e água encanada	70,63	91,04	97,33

Fonte: Quadro próprio através do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil

Portanto, como se pôde perceber, o município de Quirinópolis-GO tem um perfil de crescimento econômico, especialmente após a instalação das usinas, mas, ainda com dados de vulnerabilidade social, e de concentração produtiva voltada ao setor da produção de álcool e açúcar, com uma população que carece de melhorias e desenvolvimento no aspecto familiar, educacional, de renda formal e de oportunidades na geração de empregos.

Sabe-se que para apoiar o desenvolvimento local é preciso criar as oportunidades sociais para que a população possa se qualificar e esteja apta a se inserir no meios de produção, já que na localidade cerca de 36,26% da população maior de 18 anos está no mercado informal e 16,90% da população é vulnerável à pobreza, podendo o gestor investir em políticas públicas locais destinadas a diminuir as vulnerabilidades, e diversificar ofertas no setor produtivo.

4.3 Montante da dívida ativa inscrita no Município de Quirinópolis – GO no ano de 2018

O Município, ao lado da União, dos Estados e Distrito Federal, forma a República Federativa do Brasil, conforme enuncia a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Sendo o Município parte integrante da República Federativa do Brasil, está submetido a um estatuto próprio, denominado de lei orgânica municipal.

> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito.
>
> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

A autonomia municipal resume-se na capacidade de auto-organização (por meio da lei orgânica), de autogoverno (através de eleições para o Poder Executivo e Legislativo), de poder heterônomo (possibilidade de aprovar leis locais), e de auto administração (capacidade de arrecadar e criar tributos).

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) conferiu poderes aos entes federativos para instituir tributos, determinando o rol de impostos relativos a cada ente tributante.

Segundo o art. 156, incisos I, II e III da CRFB/88, competem aos municípios instituir impostos sobre:

> Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
> I - propriedade predial e territorial urbana;
> II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
> III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) (BRASIL, 1988).

Os municípios são competentes, ainda, para instituir a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública.

> Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III (BRASIL, 1988).

A competência tributária comum refere-se às taxas e contribuições de melhoria, sendo necessária a criação de uma contraprestação, antes de sua instituição. Mediante um obra em que o imóvel do contribuinte seja valorizado é que se justifica a instituição da contribuição de melhoria. Já as taxas existem para remunerar a prestação de um serviço público específico e divisível ou pelo exercício do poder de polícia. Para tais tributos a competência é comum a todos os entes, isto é, sua instituição pode ser feita pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Em razão dessa competência tributária é que o ordenamento jurídico prevê a hipótese de incidência tributária, sendo fatos formulados genericamente pelo legislador que, no caso dos municípios, é possuir imóveis, realizar a transmissão onerosa de bens imóveis, prestar serviços, custear a iluminação pública, uma obra pública valorizar um imóvel ou remunerar pela prestação de um serviço público.

Ainda, em decorrência da prática da situação abstratamente presente em lei, nascerá a obrigação tributária[35]. A partir de então o contribuinte estará unido com alguma contraprestação em favor de determinado ente federativo do Estado, independentemente da vontade do contribuinte. Devidamente instrumentalizado o crédito tributário, a partir do lançamento, o Estado poderá exigir, por meio dos mecanismos legais, a devida contraprestação financeira devida.

Não sendo cumprida voluntariamente a obrigação financeira pelo contribuinte caberá ao Estado a inscrição do crédito tributário em dívida ativa[36], emitindo-se, em seguida, a respectiva Certidão de Dívida Ativa (CDA), sendo o título apto à cobrança do crédito fiscal.

Em Quirinópolis - GO, mediante dados disponibilizados pelo municipalidade, referente aos 05 (cinco) anos que antecedem o ano de 2018, isto é, valores passíveis de cobrança administrativa ou judicial, o Município era titular de um crédito público, inscrito em Dívida Ativa (DA), no montante total de quase 30 milhões de reais (Quadro 3).

Quadro 3 – Montante do crédito de titularidade do Município de Quirinópolis GO inscrito em dívida ativa até o ano de 2018

MONTANTE DA DÍVIDA ATIVA		
FAIXA DA DÍVIDA	**NÚMERO DE DEVEDORES**	**SOMATÓRIO DO CRÉDITO NA RESPECTIVA FAIXA**
Até R$ 50,00	195	R$ 4.573,19

[35] Código Tributário Nacional [Lei n. 5.172/1966]: Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória. § 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente. (BRASIL, 1966)

[36] Código Tributário Nacional [Lei n. 5.172/1966]: Art. 201 Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular (BRASIL, 1966).

Até R$ 100,00	164	R$ 12.550,25
Até R$ 200,00	1079	R$ 171.528,49
Até R$ 300,00	846	R$ 207.235,16
Até R$ 400,00	700	R$ 244.074,37
Até R$ 500,00	609	R$ 273.226,47
Até R$ 1.000,00	2782	R$ 2.102.042,16
Até R$ 2.000,00	3357	R$ 4.683.727,18
Até R$ 5.000,00	900	R$ 2.629.287,24
Até R$ 10.000,00	315	R$ 2.252.053,75
Até R$ 20.000,00	109	R$ 1.514.926,64
Acima de R$ 20.000,00	84	R$ 15.812.041,34

Fonte: Quadro próprio a partir de dados da Secretaria de Finanças do Município de Quirinópolis - GO

Com o fim de analisar os dados, agrupamos todos os 11.140 devedores em valores iniciais e inferiores a R$ 50,00 (cinquenta reais) e fomos estabelecendo faixas até encontrar a quantidade de devedores no último patamar, que são os superiores a R$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Dentre os 11.140 devedores, apenas 84 pessoas, em conjunto, devem pouco mais da metade da dívida total, isto é, aproximadamente 15 milhões de reais. Neste grupo estão grandes empresas prestadoras de serviço como construtora, usina de cana-de-açúcar, laboratório de exames, fornecedor de energia elétrica e até antigos delegatários da atividade notarial e de registro.

Foi possível identificar a quantidade de inadimplentes com a municipalidade, desde valores mais ínfimos até R$ 2.000,00 (dois mil reais), sendo 6.748 devedores. A maioria são pessoas físicas inadimplentes com o IPTU – Imposto de Propriedade Territorial Urbano.

A dívida dos inadimplentes com o município, na faixa entre R$ 2.000,00 (dois mil reais) até R$ 20.000,00 (vinte mil reais), totaliza mais de 11 milhões de reais.

Com esses dados é possível fornecer elementos para a municipalidade definir estratégicas na cobrança de seu crédito, que pode optar pelos maiores devedores, pela faixa onde está a maior quantidade de devedores ou, até mesmo, procurar a data de inscrição em dívida, dando prioridade para os débitos mais antigos.

Entrevista realizada com o Secretário de Finanças da Municipalidade foi possível verificar que, por três motivos principais, o devedor deixa de pagar seu débito. O primeiro seria em caso de alguma dificuldade financeira, ocasionada por desemprego ou doenças. São, de fato, situações inusitadas que fogem do controle de qualquer cidadão. Um segundo motivo é a ausência de uma cobrança adequada e efetiva, o que acaba desmotivando o cidadão a cumprir com sua responsabilidade tributária. Por fim, há o descompromisso tributário em razão de questões político partidárias, o que, em geral, acontece quando há alternância no poder de grupos políticos rivais.

Informou, ainda, o Secretário de Finanças da cidade de Quirinópolis –GO a arrecadação financeira por meio do REFIS, oportunidade que favoreceu ao contribuinte regularizar sua situação fiscal com o Município. No exercício de 2017 a localidade obteve um resgate de cerca de R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). Percebe-se que este valor equivalente há cerca de 5% do montante global inscrito em dívida ativa.

Na entrevista foi possível aferir o tributo de maior insolvência local. Do montante inscrito em dívida ativa, foi-nos informado que a maior parcela relaciona-se com o Imposto de Propriedade Territorial Urbano – IPTU, isto é, grande parte dos contribuintes inadimplentes não possuem a educação fiscal de arcar com as despesas tributárias do seu próprio imóvel. Foi possível verificar uma ausência de costumes local no pagamento do respectivo tributo.

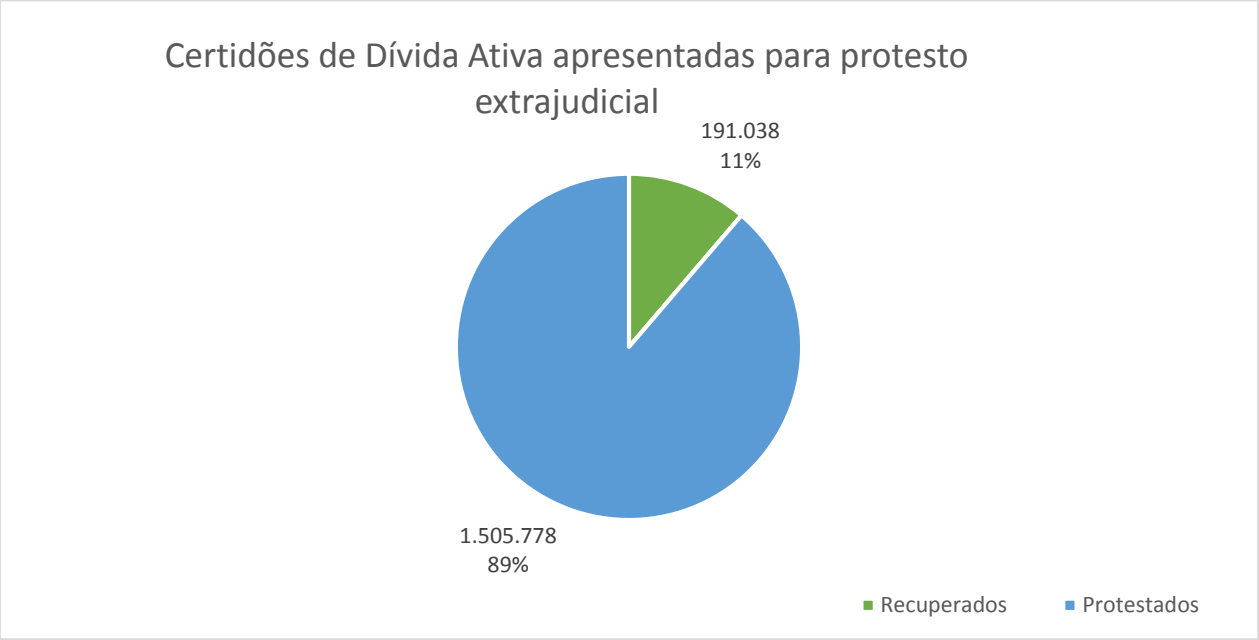
Ao final, o entrevistado foi indagado sobre qual seria a estratégia mais efetiva para cobrança do crédito público. Após, consultas e análise, o Secretário de Finanças da cidade de Quirinópolis – GO informou que, na visão dele, de fato, o protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa seria a estratégia mais efetiva para o resgaste do crédito público municipal inscrito em dívida ativa.

4.4 Índice de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa a partir do protesto extrajudicial

Delimitado o valor global inscrito em dívida ativa pelo Município de Quirinópolis – GO, passaremos a analisar qual a estratégia mais efetiva para o recebimento do respectivo crédito.

Dados disponibilizados pelo Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – BR (IEPTB) relacionados ao ano de 2018 apontam que 11% dos títulos públicos levados à protesto, em todos os tabelionatos de protestos do país, são recuperados no prazo legal (Figura 08). Em um montante global de 1.696.816 (um milhão, seiscentos e noventa e seis mil, oitocentos e dezesseis) títulos, houve a recuperação imediata de quase duzentos mil títulos, conforme demonstra o quadro abaixo.

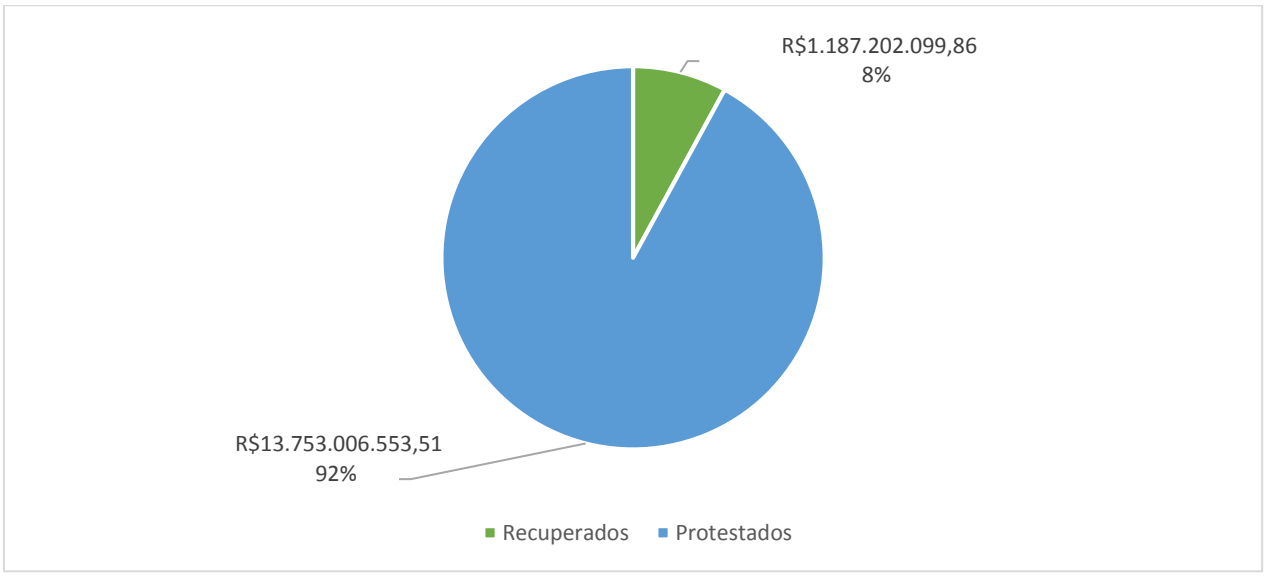
Figura 8 – Certidões de Dívida Ativa (CDA's) apresentadas para protesto extrajudicial



Fonte: Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil- (IEPTB)

Quando se compara o volume financeiro, o percentual chega ao patamar próximo de 8% da dívida global, ora recuperada por meio do protesto extrajudicial. Tal montante representa o ingresso nos cofres públicos equivalente a R$ 1.187.202.099,86 (um bilhão, cento e oitenta e sete milhões, duzentos e dois mil, noventa e nove reais e oitenta e seis centavos), o que é representado na figura 9.

Figura 9 – Montante financeiro arrecadado pelo protesto extrajudicial



Fonte: Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil- (IEPTB)

É preciso ressaltar, ainda, que o número é crescente, dia após dia, já que rotineiramente o devedor procura o credor para acertar seu passivo, fazendo com que o ingresso de recursos públicos suba constantemente.

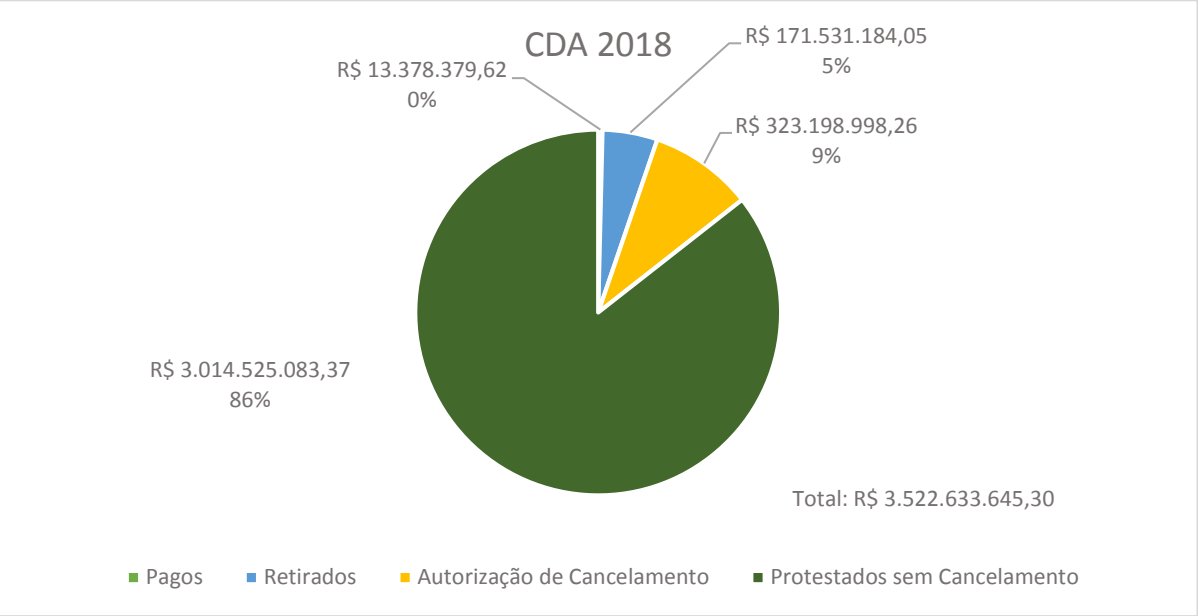
No âmbito estadual, segundo o presidente do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seção Goiás, Frederico Junqueira, há vários entes públicos que se utilizam do protesto de CDA, citando os seguintes acordos de cooperação:

> Convênio com a Procuradoria-Geral do Banco Central, com a Procuradoria-Geral Federal e com a Advocacia Geral da União; Termo de Cooperação Técnica nº. 001/2012 para o protesto de títulos de dívida ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;
> Acordo de Cooperação Técnica nº. 03/2015 para o protesto de títulos da dívida ativa da Fazenda Pública do Estado de Goiás; Acordo de Cooperação Técnica nº. 001/2016 para o protesto de títulos do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN – GO; Convênio com a AGETOP e Tribunal de Contas dos Municípios;
> Convênio com o Tribunal de Contas do Estado de Goiás e com as Prefeituras de Rio Verde, Anápolis e Catalão.

Utilizando-se, ainda, de dados fornecidos pelo Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seção Goiás relacionados ao ano de 2018, o poder público nos Tabelionatos de Protesto goiano apresentaram 323.339 certidões de dívida ativa para cobrança em valores globais de R$ 3.522.633.645,30 (três bilhões, quinhentos e vinte e dois milhões, seiscentos e trinta e três mil, seiscentos e quarenta e cinco reais e trinta centavos).

Em números absolutos, menos de 1% foi pago no tríduo legal, equivalente a R$ 13.378.379,62 (treze milhões, trezentos e setenta e oito mil, trezentos e setenta e nove reais e sessenta e dois centavos). No entanto, para 9% do títulos já há ordem para cancelamento, a pedido do credor, ou seja, houve a renegociação da dívida entre as partes e o poder público já emitiu autorização para as devidas baixas junto ao Tabelionato correspondente (Figura 10). Isso representa o ingresso nos cofres públicos de quase R$ 325.000.000,00 (trezentos e vinte e cinco milhões de reais).

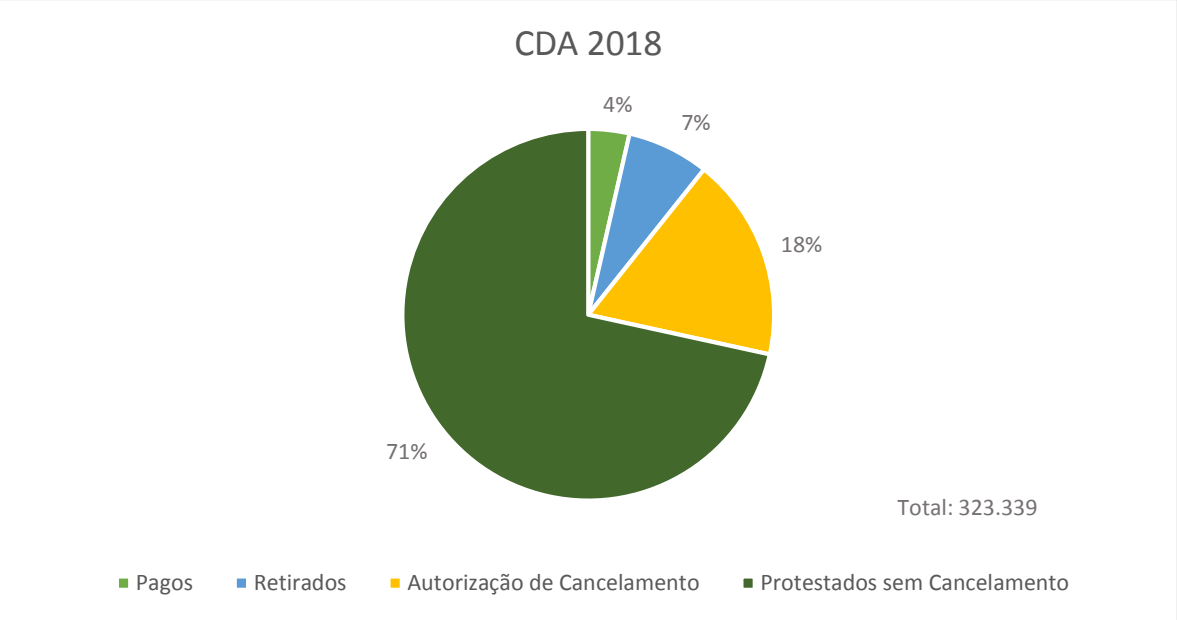
Figura 10 - Valores pagos e protestados no Estado de Goiás – ano 2018



Fonte: Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil - (IEPTB-GO)

Na figura 11 percebe-se que, em percentual quantitativo do número global de títulos, percebe-se que houve o pagamento de 4% no prazo legal para pagamento, enquanto as ordens de cancelamento representam o índice de 18%.

Figura 11 – Percentual pago e protestado no Estado de Goiás – ano 2018



Fonte: Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil - (IEPTB-GO)

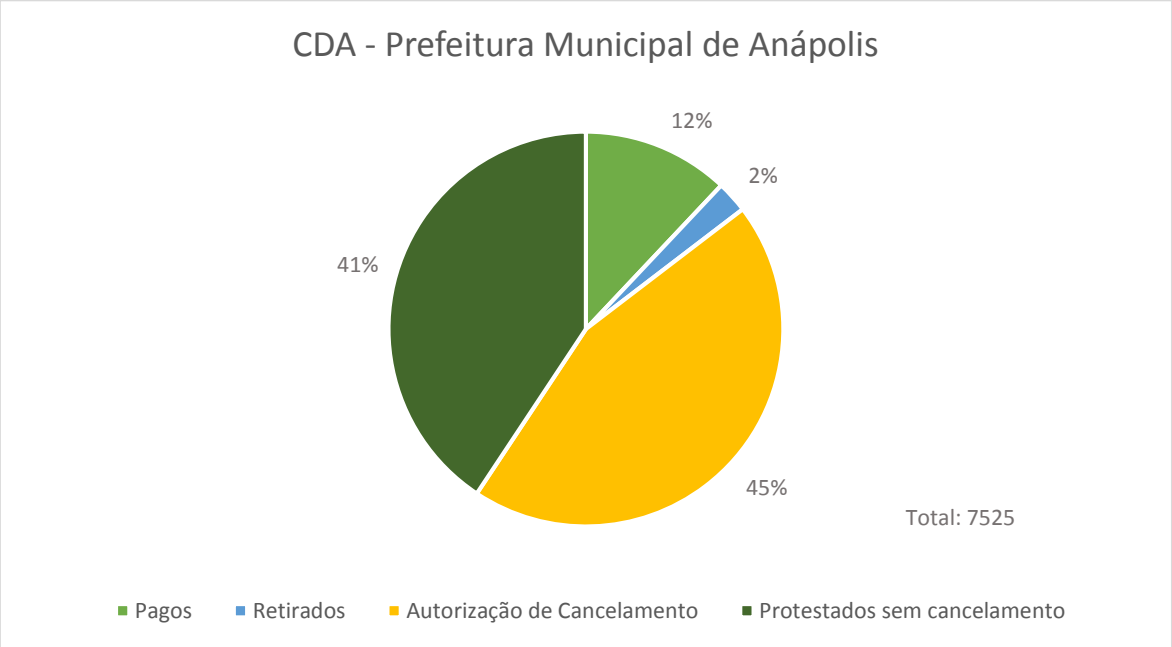
Isto é, em nível estadual, o índice positivo de recuperação chegou a 22% no ano de 2018, sendo 4% no prazo legal e 18% com ordem de pagamento. Outros 7% dos títulos foram retirados pelo ente público, ou seja, dentro do prazo legal para pagamento, o credor desistiu de lavar a cabo o protesto e solicitou a retirado do título do Tabelionato de Protesto.

O presidente do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seção Goiás, Frederico Junqueira, informou a existência de convênio com os municípios de Rio Verde, Anápolis e Catalão.

Ao coletar os dados, junto ao Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seção Goiás, foram obtidas informações mais precisas e atualizadas sobre o município de Anápolis – GO, durante o ano de 2018, sobretudo pelo fato do presidente do instituto estadual exercer suas atividades profissionais no tabelionato de protesto de Anápolis – GO, o que conferiu maior precisão nos dados.

Foram enviadas 7.525 Certidões de Dívida Ativa (CDA's) para protesto. Durante o tríduo legal foram pagos 12% dos títulos. Após o protesto do título houve a renegociação do débito entre o contribuinte e o Município de Anápolis. Em relação aos títulos iniciais, foram enviadas ordens para cancelamento de 45% dos títulos (Figura 12).

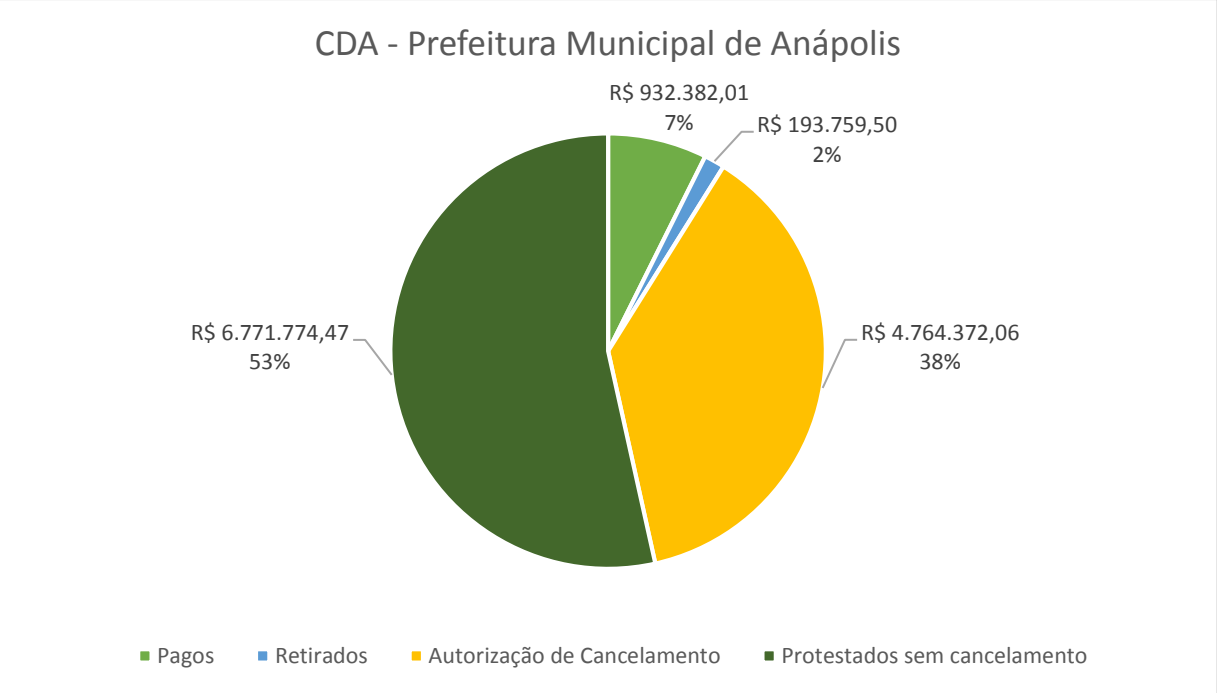
Figura 12 – Percentual pago e protestado no Município de Anápolis – GO – ano 2018



Fonte: Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seção Goiás (IEPTB-GO)

Considerando os efeitos financeiros, foram levados a protesto o valor global de R$ 12.662.288,04 (doze milhões, seiscentos e sessenta e dois mil, duzentos e oitenta e oito reais e quatro centavos), sendo recuperado R$ 5.696.754,07 (cinco milhões, seiscentos e noventa e seis mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e sete centavos), entre valores pagos no prazo legal e valores com autorização de cancelamento de protesto (Figura 13).

Figura 13 – Montante arrecadado pelo Município de Anápolis – GO – ano 2018



Fonte: Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil- (IEPTB-GO)

São quase 57% dos títulos solucionados pelo protesto extrajudicial, sendo 12% pagos no tríduo legal e 45% com ordem de cancelamento, representando quase 6 milhões de reais que ingressaram nos cofres públicos municipais.

Os números do Município de Anápolis – GO superam, em muito, o indicador apontado para a recuperação, em nível nacional, de 11% e a recuperação, a nível estadual, de 22%.

São indicadores relevantes que se sobressaem ao se compará-los com a execução fiscal, o que leva a considerar a relevância do protesto extrajudicial na cobrança da dívida pública.

4.5 Panorama geral comparativo entre execução fiscal e protesto extrajudicial

Ensina Secchi (2013, p.150):

> Implementadas políticas públicas de desjudicialização, cumpre o dever de avaliá-las, em especial para que se decida sobre rumos e se possa subsidiar a continuidade de tomadas de decisões incrementais. Necessário que se definam critérios e indicadores. Alguns desses critérios são: economicidade, produtividade, eficiência (econômica e administrativa), eficácia e equidade.

Com os dados, já apresentados no transcorrer do presente trabalho, é possível uma análise entre o processo de execução e o protesto extrajudicial. Não faz sentido algum comparar o Refis no presente momento, pois este obedece à particularidade de cada caso e a discricionariedade do administrador público. Consubstanciado nesses dados, no quadro 2 avaliamos qual opção se mostra mais efetiva para cobrança do crédito público.

Quadro 4 – Quadro comparativo entre a execução fiscal e protesto extrajudicial

	EXECUÇÃO FISCAL	**PROTESTO EXTRAJUDICIAL**
DURAÇÃO	Demora, em média, mais de 04 anos apenas para promover a ciência inicial do devedor.	Prazo de 03 (três) dias para pagamento voluntário do débito.
ABRANGÊNCIA	Só é indicada para débitos superiores a R$ 10.000,00 (dez mil reais).	Cabível para todo e qualquer valor de débito fiscal.
CUSTO	Não é economicamente viável para dívidas inferiores a R$ 21.731,45	Independe do pagamento de qualquer custo para o poder público.
ÍNDICE DE EFETIVIDADE	O CNJ indica que a taxa de congestionamento é de 91%, isto é, apenas 9% das demandas são solucionadas.	Índice de recuperação de 11% (nível nacional); 22% (nível estadual em Goiás); 57% (na cidade de Anápolis – GO) dos títulos apresentados para protesto;

Fonte: Quadro próprio

Na entrevista com o Desembargador Kisleu Dias Maciel Filho, atual Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Goiás na gestão 2019/2020, foi possível destacar que a quantidade de execuções fiscais em curso no estado representam quase um terço de todos os processos em

tramitação. A quantidade de demandas públicas para cobrança do crédito público contribui diretamente para a alta demanda de ações no poder judiciário.

O Corregedor-Geral, em consonância com as estatísticas internas do Tribunal de Justiça goiano, afirmou que o processo de execução fiscal pode perdurar por quase 8 anos, sendo relevante a utilização do protesto extrajudicial, que é mais célere e eficaz, e se compatibiliza com a política pública de desjudicialização.

> Em rápida consulta ao Sistema Controle da Corregedoria-Geral, verifica-se a existência de 494.634 (dados extraídos do Sistema Controle em 09.01.2020) processos cadastrados como Execução Fiscal, em tramitação, o que corresponde a 26,43% de todo acervo do Estado de Goiás. Nessa perspectiva, as alterações na Lei de Execuções Fiscais (LEF) e o protesto das certidões de dívida ativa nas serventias extrajudiciais surgem como medidas para reduzir o caos forense atual, sendo o protesto via alternativa de aplicação imediata.
> A Lei n° 12.767/2012 incluiu o parágrafo único ao art. 1° da Lei no 9.492/1997 englobando dentre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa. O STF também decidiu pela constitucionalidade do protesto de CDA ao julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 5.135.
> Em Goiás, foi editada a Lei Estadual n° 19.191/2015 que permitiu o protesto das certidões da dívida ativa dos créditos tributários e não tributários das Fazendas Públicas da União, dos Estados e dos Municípios, bem como suas autarquias e fundações públicas, independentemente de prévio depósito de emolumentos, taxas judiciárias e outros acréscimos legais. No entanto, para a compensação financeira pelo recebimento diferido, os valores para todos os atos de protesto e cancelamento são aumentados em 50% (cinquenta por cento).
> Assim, considerando que a Fazenda Pública não despenderá recursos para o protesto das Certidões de Dívida Ativa, a alternativa extrajudicial passou a ser interessante e mais célere que o processamento de uma ação judicial, que tem um tempo médio de 8 anos de tramitação. Considera-se, portanto, que a cobrança extrajudicial da dívida ativa representa uma forma de cumprimento dos requisitos da eficiência para alcançar o interesse público com menor custo e maior agilidade.

Deve-se, portanto, estimular o protesto extrajudicial com vista a diminuir o número de demandas judiciais de execução fiscal. Relevante é destacar a comparação traçada pelo Corregedor-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Cita que a 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal e de Registros Públicos – Execução Fiscal da Comarca de Goiânia, possui 164.895 processos em tramitação. A quantidade de títulos solucionados juntos aos Tabelionatos de Protesto goianos, entre fevereiro a outubro de 2019, é equivalente a um pouco menos que a metade do número de demandas em curso na referida vara de execução fiscal da capital.

> O estímulo do protesto com pagamento postergado de emolumentos é fundamental para a redução da quantidade de execuções fiscais em tramitação, vez que o credor que apresenta o título a protesto não paga para protestar: Desta

> maneira, títulos de pequeno valor podem ser recuperados sem custos para a Fazenda Pública, o que seria inviável no processo judicial.
> Segundo dados extraídos da Divisão de gerenciamento dos sistemas do Extrajudicial, no período de fevereiro a outubro de 2019, foram apontados o total de 563.392 certidões de dívida ativa nos Tabelionatos de Protesto de Títulos no Estado de Goiás, sendo que 74.784 foram efetivamente pagas. Nessa lógica, foram 74.784 certidões de dívida ativa que deixaram de ser judicializadas ou que, em tramitação no judiciário, foram arquivadas em razão do pagamento.
> Por este ângulo, as CDA's protestadas com êxito, somente entre os meses de fevereiro a outubro de 2019, representam quase a metade do acervo da 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal e de Registros Públicos – Execução Fiscal da Comarca de Goiânia, que possui 164.895 autos em tramitação.
> Os números trazidos só reforçam a ideia de que a desjudicialização, em sentido amplo, é uma das saídas para o desafogamento do Poder Judiciário e uma forma de dar cumprimento aos princípios constitucionais da razoável duração do processo e da eficiência, sendo que o protesto das certidões de dívida ativa possui papel de destaque.

Os dados fornecidos pelo Corregedor-Geral e suas colocações demonstram que o protesto extrajudicial é um instrumento que contribui para o êxito da política pública de desjudicialização, sendo alternativa para desafogar o Poder Judiciário.

Além de contribuir para a desjudicialização e ter índice melhores que a execução fiscal, o Presidente do Instituto de Estudos de protesto no Estado de Goiás (IEPTB-GO), destacou um detalhe importante gerado pelo protesto extrajudicial de CDA’s. Para Frederico Junqueira há um efeito educativo e disciplinar, já que o contribuinte passa a compreender que o poder público está procurando a proteção do patrimônio público de maneira contínua e abrangente.

> Uma das inúmeras vantagens é que o protesto das Certidões de Dívidas Ativas não geram custas e/ou emolumento para os entes públicos, de vez que todos os custos são arcados pelo devedor e a prática tem mostrado a celeridade e eficiência na recuperação dos créditos inadimplidos.
> Nos processos judiciais a recuperação de crédito em processos de longa duração (de três a 12 anos) tem-se recuperado um percentual de 2,5% a 3,0% dos valores ajuizados a um custo de R$ 8.000,00 à R$ 16.000,00 por processo, enquanto no mecanismo de protesto das certidões, a um custo zero, a recuperação no prazo de três dias supera os 19% chegando a 35% no prazo de até 08 (oito) meses da data do protesto.
> Outra grande vantagem do protesto das certidões de divida ativa é o resultado educativo e disciplinar, passando o contribuinte a se precaver diante da possibilidade do protesto.
> Além de que o protesto das CDA’s tem se mostrado como um relevante serviço prestado na satisfação do crédito, agindo como mecanismo auxiliar ao Poder Judiciário na prevenção e solução de possíveis litígios, contribuindo sobremaneira na tutela dos interesses coletivos, de vez que os créditos recuperados pelos entes públicos são aplicados nos programas e políticas públicas em benefícios dos cidadãos, seja a nível nacional, estadual ou municipal.
> Enfim, a celeridade e efetividade do protesto extrajudicial das dívidas ativas como mecanismo eficaz que diminui os gastos com as cobranças judiciais,

> sendo ainda uma nova oportunidade ao devedor, solução extrajudicial, de forma menos onerosa que na via judicial para quitar seu débito.

Portanto, o protesto extrajudicial é o instrumento jurídico mais célere e efetivo para resgate dos créditos públicos, sendo mais interessante que a execução fiscal, pois tem curta duração, abrange todo e qualquer valor, independe do pagamento de qualquer custo para o poder público e apresenta índice de recuperação de 11% (nível nacional); 22% (nível estadual em Goiás); 57% (na cidade de Anápolis – GO) dos títulos apresentados para protesto, o que serve de paradigma para o crédito público, inscrito em dívida ativa, pelo Município de Quirinópolis – GO.

4.6 Análise e perspectivas para recuperação dos créditos inscritos pelo Município de Quirinópolis (GO) a partir do protesto extrajudicial

Clark (2001, p. 136) comenta sobre o protagonista do município para o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades sociais, afirmando:

> Os Municípios têm também competência para a redução das desigualdades sociais e internas em seu território, como bem mostram os artigos 24, I e V, e 23, VIII a X, da CF. A intervenção do Município, no domínio econômico, pode garantir a expansão das oportunidades de trabalho para os desempregados, a realização de projetos voltados para a moradia e alimentação da população de baixa ou sem renda, assim como a aplicação das demais políticas públicas eliminadoras das outras desigualdades sociais, não apenas resultantes da exclusão econômica.

Portanto, para que se possa realizar despesas públicas, visando o desenvolvimento das localidades, com a consequente melhoria da qualidade de vida da população, é imprescindível que os entes públicos arrecadem maiores recursos financeiros para responder às necessidades da coletividade.

Demonstramos, nesta pesquisa, que o protesto extrajudicial de CDA’s é o instrumento mais célere, efetivo e de menor custo para cobrança da dívida ativa.

Assim, pelos dados já apresentados, deve o município de Quirinópolis, situado no Estado de Goiás, tomar as medidas necessárias para o recebimento de seu crédito público inscrito em Dívida Ativa (DA).

O montante total, ou parte significativa, de R$ 29.907.266,24 (vinte e nove milhões, novecentos e sete mil, duzentos e sessenta e seis reais e vinte e quatro centavos) pode ser utilizado na gestão de políticas públicas locais que, certamente, representarão melhoria na qualidade de vida da população local.

A pesquisa indica percentuais de recuperação do crédito à nível nacional, estadual e no Município de Anápolis, respectivamente, de 11%, 22% e 57%.

As perspectivas são positivas. Pode-se concluir que do valor de R$ 29.907.266,24 (vinte e nove milhões, novecentos e sete mil, duzentos e sessenta e seis reais e vinte e quatro centavos) possa haver uma recuperação variável entre 3 milhões até 17 milhões de reais, através do protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa (CDA), considerando que se repetisse o menor índice de recuperação de 11% da União, ou a melhor, caso se replicasse a taxa de solução positiva de 57% do Município de Anápolis – GO.

Trata-se então, de levar em consideração o montante de capital que não está sendo utilizado para atendimento de demandas reais da localidade como a diminuição da mortalidade infantil, acesso ao serviço de saneamento, aumento na esperança de vida, maiores investimentos na saúde e educação da população, o que, por consequência, diminuirá a vulnerabilidade social e gerará novas oportunidades e melhorias para a população.

CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs analisar as possíveis forma de cobrança da dívida ativa e verificar se o protesto extrajudicial pode ser utilizado como instrumento de política pública de desjudicialização que favorece o desenvolvimento regional por meio da cobrança da dívida ativa, compatibilizando com a observância do princípio da eficiência e com o direito à boa administração pública.

Dentre várias situações concretas foi possível demonstrar que o protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa (CDA's) alinha-se com a política pública de desjudicialização, sendo um meio alternativo ao Poder Judiciário para solução de demandas.

É por meio da receita pública que são custeadas as despesas, os investimentos públicos, as políticas públicas e o desenvolvimento das localidades. E rotineiramente são utilizados três meios para a cobrança da dívida ativa: a execução fiscal, o REFIS e o protesto extrajudicial.

Para demonstrar que o protesto extrajudicial é a opção menos onerosa e mais efetiva na cobrança da dívida ativa houve a comparação com a execução fiscal (meio mais comum de cobrança) em 04 quesitos, sendo que, em todas elas, o protesto extrajudicial se sobressaiu. Não faz sentido algum comparar o REFIS no presente momento, pois este obedece à particularidade de cada caso e a discricionariedade do administrador público.

A execução fiscal demora, em média, mais de 04 anos apenas para promover a ciência inicial do devedor; Só é indicada para débitos superiores a R$ 10.000,00 (dez mil reais); Não é economicamente viável para dívidas inferiores a R$ 21.731,45; e, apenas 9% das demandas são solucionadas.

Já o procedimento de protesto extrajudicial tem menor prazo de duração que o processo de execução fiscal, isto é, possui o prazo de 03 (três) dias para pagamento voluntário do débito; abrange, todo e qualquer, valor de débito fiscal; independe do pagamento de qualquer custo para o poder público; o índice de recuperação é de 11% (nível nacional), 22% (nível estadual) e 57% (no Município de Anápolis – GO) dos títulos apresentados para protesto.

Para analisar um caso prático de protesto de certidão de dívida ativa em um município goiano, com a finalidade de analisar sua utilização na cidade de Quirinópolis – GO, levantamos os dados da cidade de Anápolis – GO, durante o ano de 2018. Lá, foram recuperados R$ 5.696.754,07 (cinco milhões, seiscentos e noventa e seis mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e sete centavos), entre valores pagos no prazo legal e valores com autorização de cancelamento de protesto.

São quase 57% dos títulos solucionados pelo protesto extrajudicial, sendo 12% pagos no tríduo legal e 45% com ordem de cancelamento, representando quase 6 milhões de reais que ingressaram nos cofres públicos municipais.

Os números do Município de Anápolis – GO superam, em muito, o indicador apontado para a recuperação, em nível nacional, de 11% e a recuperação, a nível estadual, de 22%.

Portanto, o protesto extrajudicial é o instrumento jurídico mais célere e efetivo para resgate dos créditos públicos, sendo mais interessante que a execução fiscal, pois tem curta duração, abrange todo e qualquer valor, independe do pagamento de qualquer custo para o poder público e apresenta índice de recuperação superior, no cenário nacional, estadual e municipal, da taxa de congestionamento da execução fiscal.

Alinha-se, ainda, com a realização do direito fundamento à boa administração, ao ter cuidado com a execução orçamentária e a cobrança dos créditos públicos, já que envolvem a proteção de interesses de toda a coletividade. É uma medida transparente, em que o gestor público age com isenção e sem a utilização de qualquer interesse pessoal ou pontual.

Portanto, para que se possa realizar despesas públicas, visando o desenvolvimento das localidades, é imprescindível que os entes públicos arrecadem maiores recursos financeiros para investimentos locais, exercendo os municípios um papel de protagonista no desenvolvimento regional e na redução das desigualdades sociais.

Por meio de levantamento de dados, quantificou-se o montante global, de créditos de titularidade do Município de Quirinópolis – GO, referente aos 05 (cinco) anos que antecedem o ano de 2018, isto é, valores passíveis de cobrança administrativa ou judicial, sendo a municipalidade titular de R$ 29.907.266,24 (vinte e nove milhões, novecentos e sete mil, duzentos e sessenta e seis reais e vinte e quatro centavos).

Com o fim de analisar os dados, agrupamos todos os 11.140 devedores em valores iniciais e inferiores a R$ 50,00 (cinquenta reais) e fomos estabelecendo faixas até encontrar a quantidade de devedores no último patamar, que são os superiores a R$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Dentre os 11.140 devedores, apenas 84 pessoas, em conjunto, devem pouco mais da metade da dívida total, isto é, aproximadamente 15 milhões de reais. Neste grupo estão grandes empresas prestadoras de serviço como construtora, usina de cana-de-açúcar, laboratório de exames, fornecedor de energia elétrica e até antigos delegatários da atividade notarial e de registro.

Foi possível identificar a quantidade de inadimplentes com a municipalidade, desde valores mais ínfimos até R$ 2.000,00 (dois mil reais), sendo 6.748 devedores. A maioria são pessoas físicas inadimplentes com o IPTU – Imposto de Propriedade Territorial Urbano.

A dívida dos inadimplentes com o município, na faixa entre R$ 2.000,00 (dois mil reais) até R$ 20.000,00 (vinte mil reais), totaliza mais de 11 milhões de reais.

Assim, propõe-se ao município de Quirinópolis, situado no Estado de Goiás, tomar as medidas necessárias para o recebimento de seu crédito público inscrito em dívida ativa, sugerindo, inclusive, a remessa de cópia do presente trabalho ao gestão público do município de Quirinópolis - GO e ao Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seção Goiás (IEPTB-GO).

O montante total, ou parte significativa, de R$ 29.907.266,24 (vinte e nove milhões, novecentos e sete mil, duzentos e sessenta e seis reais e vinte e quatro centavos) pode ser utilizado no desenvolvimento ou incremento de políticas públicas locais que, certamente, representarão melhoria na qualidade de vida da população local.

A pesquisa indica percentuais de recuperação do crédito à nível nacional, estadual e no Município de Anápolis, respectivamente, de 11%, 22% e 57%.

As perspectivas são positivas. Pode-se concluir que do valor de R$ 29.907.266,24 (vinte e nove milhões, novecentos e sete mil, duzentos e sessenta e seis reais e vinte e quatro centavos) possa haver uma recuperação variável entre 3 milhões até 17 milhões de reais, através do protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa, considerando que se repetisse o menor índice de recuperação de 11% da União, ou a melhor, caso se replicasse a taxa de solução positiva de 57% do Município de Anápolis – GO.

Assim sendo, com a constatação de que o município de Quirinópolis-GO tem um perfil de relativo desenvolvimento, com dados de vulnerabilidade social, com uma população que carece de atendimento familiar, educacional, de renda formal e de oportunidades de geração de empregos, o resgaste do crédito público poderá ser utilizado para atendimento de demandas reais da localidade como a diminuição da mortalidade infantil, acesso ao serviço de saneamento, aumento na esperança de vida e maiores e constantes investimentos na saúde e educação da população, o que, por consequência, diminuirá a vulnerabilidade social e gerará novas oportunidades e melhorias para a população.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Luiz Antonio; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Gestão tributária.** Florianópolis: UAB Capes, 2010.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Saraiva 2013.

ANOREG. **Clipping – Metrópoles – Governo recuperou R$ 1,2 bi de dívidas por cartórios de protesto.** Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/2019/05/13/clipping-metropoles-governo-recuperou-r-12-bi-de-dividas-por-cartorios-de-protesto/. Acesso em 01/10/2019.

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Resumo de direito constitucional descomplicado.** 3 ed. São Paulo, SP: Método, 2010.

ALMEIDA, Maria Celeste Tosta de. A Relevância Social e Histórica dos Serviços Prestados por Notários. In: EL DEBS, Martha. **Tabelionato de notas temas aprofundados**. Salvador, Editora JusPodivm, 2019, p. 27/51.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL. **Perfil de Quirinópolis – GO.** Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/quirinopolis_go>. Acesso em: 18/02/2020.

BARROS, Aidil J. da S.; LEHFELD, Neide Aparecida de S. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. A responsabilidade civil de notários e registradores sob a égide da Lei 13.286/2016. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, Vol. 81 (julho – dezembro 2016). 2017, p. 363/379.

BOTELHO, Milton Mendes**. Gestão administrativa, contábil e financeira do legislativo municipal**. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

BRASIL. **Justiça em números 2018: ano-base 2017/Conselho Nacional de Justiça.** Brasília, DF: CNJ, 2018

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988.

_____. DECRETO N. 859, de 16 de agosto de 1902**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1902.

_____. DECRETO N. 917, de 24 de outubro de 1890**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1890.

_____. DECRETO N. 2.044, de 31 de dezembro de 1908**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1908.

_____. DECRETO N. 3.322, de 14 de julho de 1887**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1887.

_____. DECRETO N. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2007.

_____. DECRETO N. 9.420, de 28 de abril de 1885**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1885.

_____. DECRETO N. 57.663, de 24 de janeiro de 1966**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1966.

_____. IBGE. Cidades e Estados, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/go/quirinopolis.html >. Acesso em: 18/02/2020.

_____. LEI 556, de 25 de junho de 1850**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1850.

_____. LEI 556, de 25 de junho de 1850**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1850.

_____. LEI 3071, de 1 de janeiro de 1916**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1916.

_____. LEI 4.320, de 17 de março de 1964**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1964.

_____. LEI 5.172, de 25 de outubro de 1966**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1966.

_____. LEI 6.015, de 31 de dezembro de 1973**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1973.

_____. LEI 6.830, de 16 de abril de 1990. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1990.

_____. LEI 8.935, de 18 de novembro de 1994. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1994.

_____. LEI 9.492, de 10 de setembro de 1997**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1997.

_____. LEI 9.514, de 20 de novembro de 1997**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1997.

_____. LEI 10.406, de 10 de janeiro de 2002**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2002.

_____. LEI 10.522, de 19 de julho de 2002**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2002.

_____. LEI 10.931, de 02 de agosto de 2004**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2004.

_____. LEI 11.441, de 04 de janeiro de 2007**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2007.

_____. LEI 11.790, de 02 de outubro de 2008**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2008.

_____. LEI 12.133, de 17 de dezembro de 2009**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2009.

_____. LEI 12.767, de 27 de dezembro de 2012**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2012.

_____. LEI 13.105, de 16 de março de 2015**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015.

_____. LEI 13.140, de 26 de junho de 2015**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015.

_____. LEI 13.286, de 10 de maio de 2016**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2016.

_____. LEI 13.465, de 11 de julho de 2017**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2017.

_____. LEI COMPLEMENTAR N. 101, de 04 de maio de 2000**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2000.

_____. MEDIDA PROVISÓRIA N. 577, de 29 de agosto de 2012**.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2012.

_____. MINISTÉRIO do Trabalho e Emprego – MTE. Relação Anual de Informações Sociais ação Anual de Informações Sociais– RAIS. Brasília: disponível em <http://www.mte.gov.br/rais/default.asp>. Acesso em: 18/02/2020.

_____. PROVIMENTO N. 63, de 14 de novembro de 2017**.** Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2017.

_____. PROVIMENTO N. 65, de 14 de dezembro de 2017**.** Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2017.

_____. PROVIMENTO N. 67, de 26 de março de 2018**.** Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2018.

_____. PROVIMENTO N. 73, de 29 de junho de 2018**.** Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2018.

_____. PROVIMENTO N. 86, de 29 de agosto de 2019**.** Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

_____. PORTARIA AGU N. 377, de 25 de agosto de 2011**.** Brasília, DF: Advocacia Geral da União, 2011.

_____. RESOLUÇÃO N. 80, de 09 de junho de 2009**.** Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2009.

_____. REGIMENTO INTERNO Nº 67, de 03 de março de 2009**.** Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2009.

_____. STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 2602, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2005, DJ 31-03-2006 PP-00006 EMENT VOL-02227-01 PP-00056

_____. STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 5127, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 10-05-2016 PUBLIC 11-05-2016.

_____. STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 5135, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 06-02-2018 PUBLIC 07-02-2018.

_____. STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RE: 842846/SC. Relator: Min. LUIZ FUX. Tribunal Pleno, julgado em 27/02/2019. DJe-175. DIVULG. 12-08-2019 PUBLIC 13-08-2019.

_____. STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RE: 189.236/RS. Relator: Min. ILMAR GALVÃO. Primeira Turma, julgado em 21/03/1995. DJ 01-09-1995 PP-27495. EMENT. VOL-01798-24 PP-05001

_____. STJ. RECURSO ESPECIAL. REsp: 1126515 PR 2009/0042064-8. Relator: Min. HERMAM BENJAMIN. Segunda Turma, julgado em 03/12/2014, Data de publicação DJe 16/12/2013.

BARQUERO, Antonio Vásquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização.** Fundação de Economia e Estatística, 2002.

BRAGA, Bruno César Maciel. **O protesto de certidão de dívida ativa (CDA) como efetivo mecanismo de defesa do patrimônio público 2018.** Disponível em: < http://www.ambito-

juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura &artigo_id=14436>. Acesso em: 28 abr. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-48.

BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de protesto**. São Paulo: Saraiva, 2013. (Coleção cartórios / coordenador Christiano Cassettari).

CARLUCCI, Juliana Helena; RUBIÃO LUCCHESI, ´Érika; FREIRE TEOTONIO, Luís Augusto. Desjudicialização do Poder Judiciário, Função Social dos Cartórios e Cartorização dos Serviços. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, Ribeirão Preto – SP, a. I, n. I, p. 87-98, jan/dez. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

CLARK, Giovani**. O Município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

DATAFOLHA. **Imagem dos cartórios em 4 capitais e no DF: pesquisa Datafolha**. Datafolha, nov. 2015. Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/salas-tematicas/pesquisa-datafolha/. Acesso em 02 out. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DUPAS, G. 2006. **O mito do progresso:** ou progresso como ideologia. São Paulo: UNESP, 2006.

ESTADO DE GOIÁS. **Lei n. 11.191,** de 29/12/2015. Dispõe sobre os emolumentos dos serviços notariais e de registro e dá outras providências, Goiânia, GO, dezembro 2015.

_____, Tribunal de Justiça. **Provimento n. 07/2015** de 28/05/2015**.** Dispõe sobre o protesto extrajudicial de certidões de Dívida Ativa e de outros documentos da dívida. Goiânia, GO, maio 2015.

_____, Tribunal de Justiça. **Provimento n. 24/2017** de 20/11/2017**.** Dispõe sobre a possibilidade de realização de inventário e partilha por escritura pública, mesmo diante da existência de testamento, nos casos que disciplina. Goiânia, GO, novembro, 2017.

FABRETTI, Láudio Camargo**. Código Tributário Nacional comentado**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FREIRE, Raimundo Ari Maia. A perspectiva de Quirinópolis-Go para as próximas décadas, segundo o engenheiro-agrônomo Raimundo Ari Maia Freire. In: URZEDO, Maria da Felicidade. **Quirinópolis:** Mãos e olhares diferentes II 1832 – 2012. Goiânia, KELPS, 2012.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.

GAMA, Thyago Rodrigues. SOUZA, Roberto Barcelos. PASSUELLO, Victor. Cartórios, Tabeliões e a História: Os cartórios de Quirinópolis e o resgaste da sua memória histórica. In: URZEDO, Maria da Felicidade. **Quirinópolis**: Mãos e olhares diferentes IV 1832 – 2017. Goiânia, KELPS, 2018.

GARCIA, Raquel Duarte. **Protesto de títulos de créditos e documentos de dívida como solução extrajudicial para recuperação e execução de créditos.** 2013. 126 f. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito Milton Campos. Nova Lima, 2013.

GUIMARÃES, Frederico. Cartórios brasileiros fiscalizam R$ 380 bilhões em tributos para o País. **Cartório com você**, São Paulo– SP, a. 3, n. 14, p. 14-35, ago/out. 2018.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Conheça a Constituição:** comentário à Constituição Brasileira, volume I. Barueri, SP: Manoele, 2005.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. In: PUGLIESE, Roberto J. **Direito notarial brasileiro.** São Paulo: LEUD, 1989.

MARTINS, Alécio Perini. PAULA, Mírian Maria de. O Município de Quirinópolis/GO e sua inserção no cenário socioambiental goiano. In: URZEDO, Maria da Felicidade. **Quirinópolis**: Mãos e olhares diferentes IV 1832 – 2017. Goiânia, KELPS, 2018.

MATTOS, Georgides de Souza. PARREIRA, Airosa Martins. História de Quirinópolis: fragmentos escritos em 09 de março de 1988. In: URZEDO, Maria da Felicidade. **Quirinópolis**: Mãos e olhares diferentes 1832 – 2010. Goiânia, KELPS, 2010.

MOURA, Daiana Malheiros de Moura. A efetivação dos direitos fundamentais pelo Estado Fiscal: Função social dos tributos. In: **XI SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA**. VII mostra de trabalhos jurídicos científicos. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/download/11828/1688>. Acesso em: 28 abr. 2018.

MORAES, Emanoel Macabu. **Protesto notarial. Títulos de crédito e documentos de dívida.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração pública.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

OLIVEIRA JÚNIOR, Márcio de. **Marco Regulatório das Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil**: Fundos de Desenvolvimento e Fundos Constitucionais de Financiamento. 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-101-marco-regulatorio-das-politicas-de-desenvolvimento-regional-no-brasil-fundos-de-desenvolvimento-e-fundos-constitucionais-de-financiamento>. Acesso em: 28 abr. 2018.

PEDROSO, João; TRINCÃO, Catarina; DIAS, João Paulo. **Percursos da informalização e da desjudicialização – por caminhos da reforma da administração da justiça** (análise comparada). Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, nov. 2011. Disponível em: <http://opj.ces.uc.pt/pdf/6.pdf>. Acesso em 04 mar. 2019.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani César de. **Metodologia do trabalho Científico:** Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo – Rio Grande do Sul: Universidade Feevale, 2013.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Apontamentos sobre o protesto notarial.** 2012. 244 f. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2012.

_____, Milton. **Economia Espacial.** 2. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Christin Luiz da. BASSI, Nadia Solange Schmidt Bassi. **Políticas públicas e desenvolvimento local**. In: SILVA, Christin Luiz da. Políticas públicas e desenvolvimento local. Petrópolis, VOZES, 2012.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública:** de acordo com as normas

internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público (IPSASB/IFAC/CFC). 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

TEIXEIRA, Odelmir Bilhalva. **Princípios e procedimentos notariais.** Campinas - SP: Russell, 2009.

ZAVATARO, Márcia Cristina. A importância do Notário no Processo de Desjudicialização dos Serviços. In: EL DEBS, Martha. **Tabelionato de Notas Temas Aprofundados**. Salvador, Editora JusPodivm, 2019, p. 79/99.

APÊNDICE

ENTREVISTA COM PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PROTESTO DO ESTADO DE GOIÁS

1. Quais as principais vantagens do protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa?

Uma das inúmeras vantagens é que o protesto das Certidões de Dívidas Ativas não geram custas e/ou emolumento para os entes públicos, de vez que todos os custos são arcados pelo devedor e a prática tem mostrado a celeridade e eficiência na recuperação dos créditos inadimplidos.
Nos processos judiciais a recuperação de crédito em processos de longa duração (de três a 12 anos) tem-se recuperado um percentual de 2,5% a 3,0% dos valores ajuizados a um custo de R$ 8.000,00 à R$ 16.000,00 por processo, enquanto no mecanismo de protesto das certidões, a um custo zero, a recuperação no prazo de três dias supera os 19% chegando a 35% no prazo de até 08 (oito) meses da data do protesto.
Outra grande vantagem do protesto das certidões de divida ativa é o resultado educativo e disciplinar, passando o contribuinte a se precaver diante da possibilidade do protesto.
Além de que o protesto das CDA's tem se mostrado como um relevante serviço prestado na satisfação do crédito, agindo como mecanismo auxiliar ao Poder Judiciário na prevenção e solução de possíveis litígios, contribuindo sobremaneira na tutela dos interesses coletivos, de vez que os créditos recuperados pelos entes públicos são aplicados nos programas e políticas públicas em benefícios dos cidadãos, seja a nível nacional, estadual ou municipal.
Enfim, a celeridade e efetividade do protesto extrajudicial das dívidas ativas como mecanismo eficaz que diminui os gastos com as cobranças judiciais, sendo ainda uma nova oportunidade ao devedor, solução extrajudicial, de forma menos onerosa que na via judicial para quitar seu débito.

2. No Estado de Goiás, quais entes públicos enviam CDA's a protesto por meio da CRA e qual o montante resgatado por meio do protesto extrajudicial?

Convênio com a Procuradoria-Geral do Banco Central, com a Procuradoria-Geral Federal e com a Advocacia Geral da União; Termo de Cooperação Técnica nº. 001/2012 para o protesto de títulos de dívida ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;
Acordo de Cooperação Técnica nº. 03/2015 para o protesto de títulos da dívida ativa da Fazenda Pública do Estado de Goiás; Acordo de Cooperação Técnica nº. 001/2016 para o protesto de

títulos do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN – GO; Convênio com a AGETOP e Tribunal de Contas dos Municípios; Convênio com o Tribunal de Contas do Estado de Goiás e com as Prefeituras de Rio Verde, Anápolis e Catalão.

ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO DE FINANÇAS DA CIDADE DE QUIRINÓPOLIS (GO)

1. Sabe precisar qual é o perfil dos devedores inscritos em dívida ativa?

Conforme dados apurados percebemos que temos o perfil do devedor que passa por momentos de dificuldades financeiras e ocasionadas por desemprego, doenças e em poucos casos questões políticas.

2. Sabe indicar quais os eventuais motivos que levam o contribuinte ao não pagamento de crédito tributário municipal?

A falta de cobrança adequada ocasiona o não pagamento.

3. Qual tributo representa o maior percentual inscrito na dívida ativa?

O IPTU.

4. De modo geral, quais estratégias podem ser aplicada para o resgate do crédito público municipal? Existe algum instrumento de planejamento que inclua a recuperação de ativos?

Acredito que criar um departamento de Call Center para cobrar e a inclusão do nome nos cadastro de inadimplentes surtirá resultados, mas acredito que como estratégia mais eficiente o protesto no cartório terá mais eficácia.

5. Quantos REFIS’s foram feitos nos anos de 2017 e 2018? Qual o ato normativo que autorizou? Qual o montante resgatado?

Foram realizados dois REFIS por decreto e o montante arrecadado foi de R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) em 2017 e até junho de 2018 foram arrecadados R$ 500 (quinhentos mil reais), mais ou menos

6. Qual a previsão para o início do protesto de CDA municipal? Quais títulos terão prioridade?

Previsão até o final do ano de 2018. Os 100 maiores devedores pessoas físicas e os 50 maiores devedores, pessoas jurídicas, do tributo de IPTU e ISSQN.

ENTREVISTA COM O CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

1. O protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa, como instrumento de cobrança de créditos públicos, contribui para a desjudicialização como um meio alternativo de solução de conflitos?

Em rápida consulta ao Sistema Controle da Corregedoria-Geral, verifica-se a existência de 494.634 (dados extraídos do Sistema Controle em 09.01.2020) processos cadastrados como Execução Fiscal, em tramitação, o que corresponde a 26,43% de todo acervo do Estado de Goiás. Nessa perspectiva, as alterações na Lei de Execuções Fiscais (LEF) e o protesto das certidões de dívida ativa nas serventias extrajudiciais surgem como medidas para reduzir o caos forense atual, sendo o protesto via alternativa de aplicação imediata.

A Lei n° 12.767/2012 incluiu o parágrafo único ao art. 1° da Lei no 9.492/1997 englobando dentre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa. O STF também decidiu pela constitucionalidade do protesto de CDA ao julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 5.135.

Em Goiás, foi editada a Lei Estadual n° 19.191/2015 que permitiu o protesto das certidões da dívida ativa dos créditos tributários e não tributários das Fazendas Públicas da União, dos Estados e dos Municípios, bem como suas autarquias e fundações públicas, independentemente de prévio depósito de emolumentos, taxas judiciárias e outros acréscimos legais. No entanto, para a compensação financeira pelo recebimento diferido, os valores para todos os atos de protesto e cancelamento são aumentados em 50% (cinquenta por cento).

Assim, considerando que a Fazenda Pública não despenderá recursos para o protesto das Certidões de Dívida Ativa, a alternativa extrajudicial passou a ser interessante e mais célere que o processamento de uma ação judicial, que tem um tempo médio de 8 anos de tramitação. Considera-se, portanto, que a cobrança extrajudicial da dívida ativa representa uma forma de

cumprimento dos requisitos da eficiência para alcançar o interesse público com menor custo e maior agilidade.

2. Poderia o protesto extrajudicial contribuir de algum modo para a diminuição da quantidade de execuções fiscais em tramitação? De que modo?

O estímulo do protesto com pagamento postergado de emolumentos é fundamental para a redução da quantidade de execuções fiscais em tramitação, vez que o credor que apresenta o título a protesto não paga para protestar: Desta maneira, títulos de pequeno valor podem ser recuperados sem custos para a Fazenda Pública, o que seria inviável no processo judicial.
Segundo dados extraídos da Divisão de gerenciamento dos sistemas do Extrajudicial, no período de fevereiro a outubro de 2019, foram apontados o total de 563.392 certidões de dívida ativa nos Tabelionatos de Protesto de Títulos no Estado de Goiás, sendo que 74.784 foram efetivamente pagas. Nessa lógica, foram 74.784 certidões de dívida ativa que deixaram de ser judicializadas ou que, em tramitação no judiciário, foram arquivadas em razão do pagamento.
Por este ângulo, as CDA's protestadas com êxito, somente entre os meses de fevereiro a outubro de 2019, representam quase a metade do acervo da 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal e de Registros Públicos – Execução Fiscal da Comarca de Goiânia, que possui 164.895 autos em tramitação.
Os números trazidos só reforçam a ideia de que a desjudicialização, em sentido amplo, é uma das saídas para o desafogamento do Poder Judiciário e uma forma de dar cumprimento aos princípios constitucionais da razoável duração do processo e da eficiência, sendo que o protesto das certidões de dívida ativa possui papel de destaque.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO

Eu,..... RG....., abaixo assinado, dou meu consentimento livre e esclarecido para participar como voluntário do projeto de pesquisa **O PROTESTO EXTRAJUDICIAL COMO MECANISMO EFICIENTE DE COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA: O CASO DE QUIRINÓPOLIS (GO) ATÉ 2018**, sob a responsabilidade do pesquisador THYAGO RODRIGUES GAMA e do orientador Profa. Dra. CINTIA NEVES

GODOI do Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade José Alves – UniAlfa.

Assinando este Termo de Consentimento estou ciente de que:

1 - O objetivo da pesquisa é verificar **O PROTESTO EXTRAJUDICIAL COMO MECANISMO EFICIENTE DE COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA: O CASO DE QUIRINÓPOLIS (GO) ATÉ 2018**

2- Obtive todas as informações necessárias para poder decidir conscientemente sobre a minha participação na referida pesquisa;

4- A resposta a este (s) instrumento(s)/ procedimento(s) não causam riscos conhecidos à minha saúde física e mental, não sendo provável, também, que causem desconforto emocional;

5 - Estou livre para interromper a qualquer momento minha participação na pesquisa, o que não me causará nenhum prejuízo;

6 – Meus dados pessoais serão mantidos em sigilo e os resultados gerais obtidos na pesquisa serão utilizados apenas para alcançar os objetivos do trabalho, expostos acima, incluída sua publicação na literatura científica especializada;

7 - Poderei contatar o Comitê de Ética em Pesquisa da UniAlfa;

8 - Poderei entrar em contato com o responsável pelo estudo, sempre que julgar necessário pelo telefone número;

9- Este Termo de Consentimento é feito em duas vias, sendo que uma permanecerá em meu poder e outra com o pesquisador responsável.

Local e Data.