

LIBERTAS

REVISTA DE PESQUISA EM DIREITO

ISSN: 2319-0159

Recebido em: 13/05/2020

Aprovado em: 03/06/2024

Protesto de títulos e outros documentos de dívidas a partir do Provimento nº 86/2019 do Conselho Nacional de Justiça: *análise na perspectiva da necessária desjudicialização dos conflitos*

Protest of titles and other debt documents from the Provision no. 86/2019 of the National Justice Council: *an analysis according to the perspective of the dejudicialization of conflicts*

Bruno Bastos de Oliveira¹

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP) – Franca/SP

bbastos.adv@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-4563-6366>

Fellipe Vilas Bôas Fraga²

Universidade de Marília - UNIMAR – Marília/SP

fellipevilasboas@gmail.com

 <http://orcid.org/0000-0002-9098-3148>

¹Pós-doutor em Direito pela UNIMAR - Universidade de Marília - SP, sendo bolsista PNPd. Doutor em Ciências Jurídicas - Direitos Humanos e Desenvolvimento - pela Universidade Federal da Paraíba. Mestre em Ciências Jurídicas, área de concentração Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba. Especialista em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Professor Assistente na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP) - Campus de Franca - SP, vinculado ao Departamento de Direito Público, sendo professor das disciplinas de Direito Tributário e Direito Financeiro. Professor Permanente no Programa de Pós-graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - PPGDIREITO UNESP Franca, com projeto de pesquisa em "Tributação, Cidadania e Desenvolvimento". Advogado e Professor. Consultor Jurídico, especialista na área fiscal.

²Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de Marília - UNIMAR. Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino - UMSA. Mestre em Justiça Administrativa pela Universidade Federal Fluminense. Especialista em Direito Notarial e Registral, Direito Civil, Direito Constitucional, Direito Empresarial, Direito Tributário e Direito Administrativo. Tabelião do 2 Tabelionato de Protesto da Comarca de Ji-Paraná no Estado de Rondônia.



RESUMO: O presente artigo faz uma reflexão sobre o futuro da atividade de protesto diante da implementação do Provimento nº 86, de 2019, do Conselho Nacional de Justiça, que possibilita a postergação do pagamento dos emolumentos e demais despesas relativas ao protesto de títulos e outros documentos de dívida. Utilizando-se do método dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica, será feita uma análise sobre a atividade de protesto de títulos e outros documentos de dívidas e seus novos paradigmas, sua importância atual como instrumento de pacificação social, recuperação de créditos e auxílio ao desenvolvimento econômico, social e à desjudicialização. Em conclusão, será apresentada posição a respeito do benefício da gratuidade do protesto para o credor, havendo, contudo, a necessidade de adoção de uma tabela nacional dos emolumentos percebidos pelos tabelionatos de protesto, visando manter o equilíbrio econômico-financeiro da atividade, para que o serviço continue sendo prestado com a devida eficiência.

Palavras-chave: Desenvolvimento Econômico. Desjudicialização. Protesto de títulos. Documentos de dívidas. Recuperação de crédito.

ABSTRACT: This article proposes a reflection on the future of the protest activity in the face of the implementation of Provision No. 86, from 2019, by the National Justice Council, which enables the postponement regarded to the payment of fees and other expenses referred to the protest of titles and other debt documents. By making use of the deductive research methodological approach, by means of bibliographic research, it will be carried out an analysis on the operation of protest titles and other debt documents, as well as its news paradigms, its current importance as an instrument of social pacification, credit recovery and aid to economic and social development, not to mention dejudicialization. In conclusion, it will be presented a stand in respect to the benefit of the gratuity of the protest for the creditor, existing, however, the need of adopting a national price list of emoluments received by notary publics, aiming to maintain the economic and financial balance of that activity, so that this kind of service keeps being offered with proper efficiency.

Keywords: Economic Development. Dejudicialization. Protest of titles. Debt documents. Credit recovery.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO. 1. O PROTESTO E SEUS NOVOS PARADIGMAS. 2. PERSPECTIVAS DE CONCRETIZAÇÕES DE VALORES CONSTITUCIONAIS POR MEIO DO PROTESTO. 3. O PROVIMENTO Nº 86, DE 2019, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E AS REPERCUSSÕES SOBRE A ATIVIDADE DE PROTESTO. 4. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

O protesto de títulos e outros documentos de dívidas vem desempenhando significativo papel na prevenção de litígios e no auxílio à desjudicialização. Por ser importante ferramenta de recuperação de créditos no Brasil e possibilitar maior celeridade no ressarcimento de créditos, a atividade fomenta o desenvolvimento econômico e a circulação de riquezas de forma justa, assim como a livre iniciativa e o valor social do trabalho, já que muitos dos credores dos títulos e outros documentos de dívidas levados ao protesto para fins de recuperação de crédito são empresários individuais, micro e pequenos empreendedores, ou empresas que se socorrem desse instrumento legal para arcarem com seus compromissos empresariais e pessoais.

Entretanto, obstáculo que se colocava à frente do credor no momento do protesto era o depósito prévio dos emolumentos e demais despesas necessárias, o que foi resolvido, em âmbito nacional, por meio do Provimento CNJ nº 86/2019.

O artigo tenta resolver o seguinte problema: o Provimento CNJ nº 86/2019 possibilita aos credores a utilização do protesto extrajudicial como um instrumento de desjudicialização com o devido equilíbrio econômico-financeiro dos tabelionatos?

Por meio da utilização do método dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica, será feita análise sobre a postergação do pagamento dos emolumentos no protesto de títulos e outros documentos de dívidas com a implementação do Provimento nº 86/2019 do CNJ, a importância da atividade de protesto de títulos e outros documentos de dívidas no auxílio à desjudicialização e ao desenvolvimento econômico, assim como uma reflexão sobre o futuro da atividade e os instrumentos necessários para seu equilíbrio econômico-financeiro.

1. O PROTESTO E SEUS NOVOS PARADIGMAS

Com sua atividade nacionalmente regulamentada pela Lei Federal nº 9.492/97, o protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

É meio qualificado e eficaz para coibir o descumprimento de obrigações,

compelindo legalmente o devedor ao pagamento da dívida, trazendo importante conquista à recuperação de créditos no cenário nacional, fomentando a atividade e o desenvolvimento econômico, pois tornou-se clara a possibilidade de se protestar não apenas títulos de crédito como também todo e qualquer outro documento de dívida, respeitando-se a necessidade do cumprimento dos requisitos de certeza, liquidez e exigibilidade (FRAGA, 2020, p. 115).

O protesto, como as demais instituições cambiais, teve sua origem na prática medieval italiana e chega aos dias de hoje como um remédio ao inadimplemento, para sanear os conflitos de crédito presentes e prevenir negócios futuros (EL DEBS, 2018, p. 1453-1454). Dessa forma, representa prova constituída por tabelião com o fito comprobatório, feita com segurança jurídica, de situação cambiária ou outro documento de dívida não satisfeita (KÜMPEL, FERRARI, 2017, p. 87), sendo efetiva forma de incentivo do Estado à atividade econômica, já que a recuperação de créditos possibilita a circulação de riquezas, a manutenção das empresas e, dessa forma, contribui para o equilíbrio da busca do pleno emprego e a valorização do trabalho humano em respeito aos ditames constitucionais.

Com a permanente evolução da atividade, o protesto se desvinculou da utilização restrita apenas aos títulos cambiais, deixando de ser mero ato probatório e solene para a comprovação de inadimplência de obrigações cambiárias e cambiariformes, para abarcar títulos e outros documentos de dívidas e ter, no mister de sua atividade, uma série de outros efeitos, como, a título de exemplo: 1) a interrupção da prescrição; 2) a prova de inadimplência de obrigações decorrentes de documentos de dívida; e 3) ser pressuposto de admissibilidade para a ação de execução de contrato de câmbio e caracterização do estado de falência.

Além dos efeitos acima mencionados, uma importante ferramenta que possui o protesto e que potencializa a recuperação de créditos por essa forma, face a outros tipos e espécies de cobrança, é o fato de a atividade de protesto possuir o poder de compelir legalmente o devedor ao pagamento da dívida, aumentando a taxa de recuperação de créditos oriundos de títulos e outros documentos de dívidas, possibilitando a devolução dos valores devidos aos credores, contribuindo para a prevenção e a resolução de litígios, a pacificação social, a circulação de riqueza e a preservação da fonte empregadora por meio da recuperação de créditos das

empresas, transformando-se em um forte instrumento de auxílio à manutenção da ordem econômica e social.

É importante salientar, por mais paradoxal que possa parecer, que o objetivo da atividade extrajudicial de protesto de títulos e outros documentos de dívidas não é o protesto, mas sim recuperar o crédito por meio do título ou documento de dívida apresentado à serventia extrajudicial. O protesto é a *ultima ratio* da atividade de protesto.

Ao contrário do que se possa pensar, o protesto não se desenvolve nem prospera ou floresce nas crises e vulnerabilidades. A atividade de recuperação de créditos por meio do protesto de títulos e outros documentos de dívidas nada mais é do que um instrumento para a manutenção do equilíbrio da ordem econômica e, por consequência, da ordem social, o que, por via de consequência, vai auxiliar na manutenção da garantia dos direitos sociais dispostos no artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Portanto, hoje não mais se pode negar o caráter saneador da atividade extrajudicial de protesto de títulos e outros documentos de dívidas e seu procedimento. O apresentante busca o serviço de protesto, salvo raras exceções, para obter a satisfação de seu crédito, o que pode obter em pouco tempo, com segurança e legalidade (BUENO, 2013, p. 30), sendo função do protesto combater a inadimplência mediante a coerção moral do devedor recalcitrante e, destarte, contribuir para o progresso do mercado de crédito e o desenvolvimento econômico que lhe é consequência (LOUREIRO, 2019, p. 1290).

Nesse cenário, a Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012), acrescentou o parágrafo único no artigo 1º da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), para dispor que se incluem 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.

Ressalte-se que a introdução do parágrafo único ao artigo 1º da Lei de Protesto (BRASIL, 1997) não significou novidade no mundo jurídico, eis que a concepção ampla do *caput* do artigo 1º, que permitia o protesto de todos os documentos de dívidas, já dava respaldo ao protesto da CDA (KÜMPEL, FERRARI, 2017, p. 195).

O referido dispositivo legal foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.135-DF (BRASIL, 2014), julgada improcedente, tendo sido fixada a tese de que o protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo por não restringir, de forma desproporcional, quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política (BRASIL, 2014, p. 3).

Na decisão, posicionou-se o Relator, Ministro Roberto Barroso, no sentido de que o protesto não viola o princípio da proporcionalidade, sendo medida adequada que confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, estimulando a adimplência, incrementando a arrecadação e promovendo a justiça fiscal, alcançando os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte, já que não envolve penhora, custas, honorários etc. (BRASIL, 2014, p. 2-3).

Com o advento do Código de Processo Civil, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (BRASIL, 2015), restou prevista expressamente a possibilidade do protesto de decisão judicial transitada em julgado em seu artigo 517, *in verbis*:

LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015.

Art. 517. A decisão judicial transitada em julgado poderá ser levada a protesto, nos termos da lei, depois de transcorrido o prazo para pagamento voluntário previsto no art. 523.

§ 1º Para efetivar o protesto, incumbe ao exequente apresentar certidão de teor da decisão. (BRASIL, 2015)

Nota-se que não se trata da possibilidade de protesto apenas da sentença judicial transitada em julgado, mas sim de toda e qualquer decisão judicial transitada em julgado. Assim, com o advento do Código de Processo Civil, o protesto da decisão judicial transitada em julgado passou a ser importante mecanismo de auxílio na realização do direito fundamental à tutela jurisdicional tempestiva e efetiva (SILVA, 2017, p. 26).

Nesse contexto, a Conselheira do Conselho Nacional de Justiça, Morgana de Almeida Richa, Relatora do Pedido de Providências nº 200910000041784, ao analisar a legalidade do protesto de sentença judicial transitada em julgado, proferida em ação de alimentos, menciona que:

A autorização para o protesto nos casos em tela atende não somente ao interesse da parte interessada, mas também ao interesse coletivo, considerando que é instrumento apto a inibir a inadimplência do devedor, além de contribuir para a redução de demandas levadas ao Judiciário, com vistas à melhoria da prestação jurisdicional e à preservação da garantia constitucional do acesso à Justiça. (BRASIL, 2009, pp. 4-5, on-line)

Em importante artigo sobre o protesto de sentença e a desjudicialização da execução, Alexandre Chini, Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, conclui que:

[...] todos os caminhos levam à adoção do protesto de decisão judicial transitada em julgado, agora previsto expressamente no novo Código de Processo Civil, como instrumento útil, adequado e necessário para o Judiciário do Século XXI, cuja implementação e divulgação devem ser buscadas de forma prioritária pela Justiça Federal, do Trabalho e dos Estados e do Distrito Federal. (CHINI, 2018, p. 23)

Diante de todas essas inovações menos onerosas aos devedores e benéficas não apenas aos credores, mas também ao Poder Judiciário e aos sistemas econômico, financeiro, tributário e social, o protesto de títulos e outros documentos de dívidas deixou de ser apenas simples mecanismo de cobrança próprio das relações privadas, suplantando a ideia de inamovibilidade dessa atividade notarial, para se tornar um verdadeiro instrumento a ser utilizado pelo Poder Público e por toda a coletividade, promovendo a circulação de riquezas por meio da recuperação de créditos de quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, a desjudicialização, o acesso à justiça e a manutenção da saúde da economia nacional.

2. A DESJUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS RELACIONADOS A RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS

O Poder Judiciário do Brasil tem um grande número de processos em andamento, o que gera lentidão na resolução de conflitos, trazendo aos cidadãos uma certa sensação de impotência e até mesmo de diminuição do sentimento de justiça, preceitos com forte ligação com a dignidade da pessoa humana (FRAGA, 2023, p.

63).

Com base nos dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio do último Relatório da Justiça em Números, de 2022, tendo como ano-base 2021, as despesas totais do Poder Judiciário em 2021 somaram de R\$103,9 bilhões de reais, sendo a despesa da Justiça Estadual, segmento que abrange 79% dos processos em tramitação, correspondente a aproximadamente 59% da despesa total do Poder Judiciário (BRASIL, 2022, p. 80).

As despesas totais do Poder Judiciário correspondem a 1,2% do Produto Interno Bruto nacional, ou a 9,64% dos gastos totais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com um custo pelo serviço de Justiça de R\$489,91 por habitante (BRASIL, 2022, p. 80).

Cabe esclarecer que, de forma a permitir a análise temporal dos dados estatísticos desconsiderado o efeito inflacionário, todos os valores monetários anteriores a 2021 são deflacionados segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, de modo que os valores publicados nos Relatórios Justiça em Números de anos anteriores irão divergir dos números de 2022 (BRASIL, 2022, pp. 80-81).

Ademais, 19,5% das despesas são referentes a gastos com inativos. Se descontadas tais despesas, o gasto efetivo para o funcionamento do Poder Judiciário é de R\$83,7 bilhões, sendo a despesa por habitante de R\$ 394,62, e consome-se 1% do PIB (BRASIL, 2022, pp. 80-81).

Em que pese o fato de ter havido uma diminuição de 5,6% das despesas totais em comparação com o ano anterior, se corrigidas conforme o índice de inflação IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), assim como uma diminuição de R\$32,4 do custo pelo serviço de Justiça por habitante, que apresentou uma redução de 6,2%, o valor despendido ainda é muito alto (BRASIL, 2022, pp. 80-81).

Sob outra perspectiva, durante o ano de 2021, o Poder Judiciário obteve, aproximadamente, R\$73,42 bilhões de reais em decorrência da atividade jurisdicional, ou seja, um retorno de 71% das despesas efetuadas, um dos maiores montantes auferidos na série histórica, apenas superado pelo montante de 76% em 2019, sendo que somente em 2009 e nos últimos quatro anos (2018-2021) é que a arrecadação havia superado o patamar de 60% (BRASIL, 2022, p. 85).

Para fins de apuração dos respectivos valores, importante saber que grande parte dessa arrecadação decorre do pagamento dívidas decorrentes da execução fiscal (R\$ 44,6 bilhões) e recolhimento de custas (R\$ 14,5 bilhões), sendo que (BRASIL, 2022, p. 306):

Computam-se na arrecadação os recolhimentos com custas, fase de execução, emolumentos e eventuais taxas (R\$ 14,5 bilhões, 19,8% da arrecadação); as receitas decorrentes do imposto causa mortis nos inventários/arrolamentos judiciais (R\$ 10,3 bilhões, 14%); a atividade de execução fiscal (R\$ 44,6 bilhões, 60,7%); a execução previdenciária (R\$ 3,4 bilhões, 4,6%); a execução das penalidades impostas pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho (R\$1,1 milhão, 0%); e a receita de imposto de renda (R\$ 676,5 milhões, 0,9%).(BRASIL, 2022c, p. 86).

Em que pese a arrecadação de 2021 tenha figurado entre os maiores montantes auferidos na série histórica, há um déficit de aproximadamente R\$30,48 bilhões. E se retiradas as receitas decorrentes do imposto causa mortis nos inventários/arrolamentos judiciais e a receita de imposto de renda, que correspondem, respectivamente, a R\$10,3 bilhões e R\$676,5 milhões, e são impostos, devendo ser considerados como tais, o déficit anual sobe para R\$41.456.5 bilhões (BRASIL, 2022, p. 104).

Quanto a litigiosidade, o Poder Judiciário finalizou o ano de 2021 com 77,3 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva. Desses, 15,3 milhões, ou seja, 19,8%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura, sendo que em 2021, com a retomada de parte dos serviços presenciais em decorrência da pandemia causada pela covid-19, o acervo retomou a patamares próximos ao verificado em 2019 (BRASIL, 2022, pp. 80-85).

O Poder Judiciário possui uma relação de 8,5 magistrados (as) por cem mil habitantes, ou seja, um (a) magistrado (a) para cada grupo de 11.764 pessoas. Na Europa, por exemplo, essa mesma relação é de um (a) magistrado (a) para 5.690 pessoas, demonstrando-se que no Brasil há praticamente a metade do número de juízes (as) por habitante do que nos países europeus (BRASIL, 2022, p. 94).

Em média, a cada grupo de cem mil habitantes, 11.339 ingressaram com uma ação judicial no ano de 2021, ocasionando um aumento de 9,9% no número de casos

novos por mil habitantes em relação ao ano anterior, sendo computados nesse indicador somente os processos de conhecimento e de execução de títulos executivos extrajudiciais, excluindo, portanto, da base de cálculo, as execuções judiciais iniciadas (BRASIL, 2022, p. 94).

A justiça brasileira presta serviços gratuitos à população, ou seja, sem a cobrança de custas, em mais da metade de todas as ações, uma vez que 20,3% dos casos em tramitação são criminais ou de juizados especiais, em que não incidem cobranças, e, entre os demais processos judiciais, 30% tiveram concessão de assistência judiciária gratuita (BRASIL, 2022, p. 306).

O crescimento dos processos pendentes ocorreu tanto na fase de conhecimento quanto na de execução, com variação de 2,1% e 1,7%, em cada fase respectiva, com taxa de congestionamento de 74,2%, sendo que o primeiro grau de jurisdição tem volume processual de 93,1% dos casos pendentes e 83,8% dos casos novos (BRASIL, 2022, pp. 308-309).

Outrossim, a conciliação, política permanente do CNJ desde 2006, não apresentou evolução, posto que em 2021 foram 11,9% de processos solucionados por este meio de resolução de conflitos (BRASIL, 2022, pp. 308-309).

Quanto ao tempo médio de resolução de um processo, temos que: (1) a média de resolução de um processo foi de 6 anos e 6 meses; (2) para processo eletrônico a média foi de 1 ano e 10 meses; (3) dos processos em tramitação em forma física, há uma espera do jurisdicionado, em média, na escala de 9 anos e 9 meses; (4) nas ações que tramitam em sistemas eletrônicos, a duração é reduzida para 3 anos e 4 meses (BRASIL, 2022, pp. 308-309).

Os tempos médios decorridos entre a propositura da ação até o primeiro julgamento ou até a primeira baixa do processo, foram de 2 anos e 1 mês para os julgados; 2 anos e 3 meses para os baixados; e 4 anos e 7 meses para os pendentes; com maiores faixas de duração processual concentradas no tempo do processo pendente, em específico na fase de execução, com 5 anos e 11 meses (BRASIL, 2022, p. 310).

Contribuindo negativamente para o aumento das despesas do Poder Judiciário, as execuções fiscais permanecem sendo um gargalo no Judiciário, abrangendo 26,8 milhões, com 34,7% do total de processos em tramitação, com a maior taxa de

congestionamento do Poder Judiciário, totalizando 89,7% (BRASIL, 2022, p. 164).

Em que pese o fato de ser o acesso à justiça um direito e uma garantia constitucional, os dados até aqui apontados evidenciam a imprescindibilidade da utilização de procedimentos extrajudiciais que possam diminuir os custos e a quantidade de processos para a recuperação de créditos.

Mas como fazer promover a recuperação de créditos sem a necessidade de um processo judicial, de forma mais célere, com segurança jurídica? Exatamente por meio do protesto de títulos e outros documentos de dívida, sem custos ao credor e menos gravoso que um processo judicial ao devedor.

3. PERSPECTIVAS DE CONCRETIZAÇÕES DE VALORES CONSTITUCIONAIS POR MEIO DO PROTESTO

A atividade de protesto de títulos e outros documentos de dívidas não é mais e nem apenas mecanismo de cobrança próprio das relações privadas, na medida em que incorporar ao título a prova de fato relevante para as relações cambiais é apenas um de seus efeitos, não sendo sequer o protesto instrumento de uso exclusivo entre as relações cambiais e cambiariformes, tendo ele o poder de recuperar o crédito com muito mais eficiência, segurança jurídica e celeridade do que qualquer processo judicial e sem qualquer prejuízo aos cofres públicos ou ônus aos credores, trazendo a sensação de efetivação de justiça para as partes.

Portanto, diante de todas as implementações que modificaram os paradigmas da atividade de protesto no cenário nacional, democratizando-o e tornando-o importante instrumento de recuperação de créditos oriundos de quaisquer obrigações líquidas, certas e exigíveis, é de vital importância que o selo vanguardista com que a Lei de Protesto foi criada siga sendo atualizado, assegurando, por essa via, a contínua revitalização do texto legal e da própria atividade de protesto de títulos e outros documentos de dívidas (EBERLE, 2018, p. 138).

Por meio do protesto, é possível concretizar valores constitucionais, como o acesso à justiça, não sendo ele um simples e indefensável meio de abalo de crédito dos cidadãos ou forma de constrangimento ilegal ou ao efetivo direito de defesa. Pelo

contrário, além de proteger a adimplência das obrigações, em consequência, a atividade de protesto tende a ser mais um pilar de sustentação ao sistema econômico e à ordem social, garantindo a promoção do valor social do trabalho e a livre iniciativa.

Em cumprimento ao acesso à justiça, à ampla defesa e ao contraditório, é direito legal devidamente garantido ao intimado, para o pagamento da dívida a protesto tanto apresentar sua resposta, a qual ficará consignada no instrumento de protesto, quanto requerer judicialmente a sustação do protesto de títulos e outros documentos de dívidas.

Judicialmente ou não, o objetivo da execução fiscal ou da decisão judicial transitada em julgado é a satisfação do crédito, e da forma mais célere e menos onerosa, o que traz ao credor o acesso à justiça, a efetivação da justiça, para que o devido crédito, quando for de propriedade da Administração Pública, por exemplo, possa ser incorporado ao patrimônio desta e devidamente utilizado na implementação de suas políticas públicas, custeando, inclusive, direitos fundamentais.

Além disso, quando for de propriedade de credor particular, o crédito recuperado no protesto de títulos e outros documentos de dívidas pode ser usado para, por exemplo, uma empresa quitar suas dívidas trabalhistas, efetuar pagamentos aos empregados e cumprir sua função social, cuja primordial incumbência é a de alimentar bocas; ou, então, para que se possa custear o sustento do credor pessoa física e o de sua família com o necessário para uma vida digna, potencialmente reduzida pelo inadimplemento das obrigações de seus devedores.

Dessa forma, é possível observar que a atividade de protesto é efetivamente um dos meios de acesso à justiça, sendo direito e garantia fundamental constitucionalmente protegida, um dos sustentáculos sociais garantidores do fiel cumprimento da dignidade da pessoa humana e que não pode ser entendido única e exclusivamente como o acesso ao processo judicial, pois a percepção, nesse sentido, é exatamente o que causa o abarrotamento judiciário e, conseqüentemente, a morosidade da efetiva resolução dos conflitos de interesses e na recuperação de créditos.

Portanto, a não utilização do protesto na recuperação de créditos originados de títulos e outros documentos de dívidas é que importaria em violar a dignidade da pessoa humana de toda uma nação, na qual a renda está concentrada em poucas

peças, contribuindo para o aniquilamento social, com a impossibilidade da implementação de direitos sociais fundamentais pela falta de verbas, com o não pagamento devido, por quem de direito, dos títulos e outros documentos de dívidas.

Com a promulgação do texto constitucional vigente (BRASIL, 1988), as “portas” do Poder Judiciário se abriram; porém, aqueles que entram por ela não conseguem sair em um razoável espaço de tempo e com uma decisão que efetivamente resolva o conflito (OLIVEIRA, pp. 89-90, 2019), o que demonstra a necessidade da implementação de mecanismos adequados de desjudicialização para o desenvolvimento tanto de resoluções de conflitos quanto da recuperação de créditos cuja não recuperação pode gerar mais e mais conflitos e fazer com que credores batam às “portas” do Poder Judiciário, causando ainda mais morosidade e judicialização, o que aumenta a demora e a efetividade na resolução de casos, diminuindo a sensação de justiça, sendo que a resolução mais célere na recuperação de créditos por meio da atividade de protesto traz maior efetividade ao sentimento de justiça para a população que se utiliza desse serviço extrajudicial.

Destarte, não há, no protesto de títulos e outros documentos de dívidas, qualquer exigência ou limitação imposta pelo Estado que possa gerar efeitos negativos à coletividade. Pelo contrário, o protesto de títulos e outros documentos de dívidas recupera o crédito, possibilitando ao credor reaver o que é seu e mais nada, de forma mais justa, célere e com a devida segurança jurídica, promovendo a pacificação social, possibilitando a recuperação de créditos sem a necessidade de prolongados processos judiciais que abarrotam e causam grave prejuízo financeiro ao Sistema Judiciário, provocando o aumento de tempo na resolução das demandas, diminuindo a sensação de justiça das pessoas que se socorrem ao Poder Judiciário.

O fenômeno da desjudicialização não consiste no afastamento do Poder Judiciário, mas sim na adequação às necessidades sociais atuais, de modo a promover outras formas de acesso à justiça por meio de métodos de tratamento de conflitos diversos (CAMPOS; PERES, 2018, p. 831). Nesse contexto, é possível observar que:

Este processo de transferência de serviços para os cartórios extrajudiciais que antes só poderiam ser feitos pela Justiça (desjudicialização) tem, por

objetivo, trazer celeridade às ações que não envolvem litígio e contribuir para a redução da crescente pressão sobre os tribunais. (RIBEIRO; HÜLSE; GONÇALVES, 2018, p. 176)

Ao analisarem a eficiência do sistema multiportas de justiça e a aplicação nos conflitos envolvendo a Fazenda Pública, Oliveira, Oliveira e Carmo (2019, p. 14) observam a necessidade da aplicação dos meios adequados a resolução pacífica dos litígios como uma saída para congestionamento do Poder Judiciário, funcionando o sistema multiportas como se houvesse várias portas e, a depender do problema apresentado, no qual as partes seriam encaminhadas para a porta que mais se adequasse à resolução pacífica e a possibilitasse.

Nesse sentido, a atividade de protesto de títulos e outros documentos de dívidas é umas das mais eficientes formas de recuperar créditos e, por via de consequência, resolver litígios, de forma mais célere, menos onerosa ao devedor e sem custos ao credor.

Porém, como a atividade de protesto pode ser capaz de concretizar valores sociais? Onde e de que forma a atividade de protesto se insere na sociedade como elemento capaz de proporcionar o desenvolvimento econômico, social e humano? Exatamente por meio da recuperação de créditos.

Exemplifique-se com a situação na qual toda pessoa física ou jurídica que devesse alguma espécie de tributos não os pagassem. Quem e com o que se iriam custear os direitos sociais fundamentais garantidos pela Constituição Federal? O efeito cascata, aqui sim, poderia ocasionar o arruinamento social e o aumento das desigualdades, que podem começar justamente dessa forma, com a dívida de tributos sem que se promova a recuperação da forma mais efetiva, sob a desculpa de obstar a livre iniciativa e o direito de defesa, passando para a dívida trabalhista e, por fim, quem vai pagar a conta será o próprio povo brasileiro.

Não obstante, a atividade de protesto de títulos e outros documentos de dívidas é bastante utilizada pelas empresas na recuperação de seus créditos, constituindo auxílio à livre iniciativa e à livre concorrência, fundamento da República e princípio geral da atividade econômica nacional, conforme inciso IV do artigo 1º, bem como *caput* e inciso IV da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Mas, seria mesmo a atividade de protesto de títulos e outros documentos de

dívidas um efetivo instrumento de desjudicialização por meio da recuperação de créditos? A resposta é positiva.

Insta salientar que, assim como cada obrigação originada de título e outros documentos de dívidas têm suas peculiaridades que as diferenciam umas das outras, o índice de recuperação de crédito é diferente, pois leva em consideração não somente o título que originou a obrigação, mas uma série de outros fatores, como as partes, o momento da apresentação do documento à serventia extrajudicial de protesto, o prazo do vencimento da obrigação etc.

Assim, é provável que se recupere o crédito e com maior celeridade de um cheque apresentado a protesto tão logo o credor apresente ao banco sacado e este declara a falta de provisão de fundos da conta do emitente do que apresentar um cheque com mais de um ano de emissão, por exemplo.

Contudo, é possível trazer em análise demonstrativa alguns dados para demonstrar a força da recuperação de créditos por meio da atividade de protestos. Segundo o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB-BR, 2020), além do fato de a atividade de protesto ser disponibilizada aos cidadãos de todos os Municípios do Brasil, mais de 60% dos títulos e documentos de dívida enviados a protesto são solucionados em até três dias úteis.

No Estado do Paraná, conforme reportagem de 16/10/2019 (IEPTB-BR, 2019b), 65% das dívidas levadas pelos empresários e comerciantes aos serviços extrajudiciais de protesto de títulos e outros documentos de dívidas foram recuperadas.

No 1º trimestre de 2018, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) recuperou montante superior a R\$ 7,12 bilhões referentes a créditos inscritos em Dívida Ativa da União (DAU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (IEPTB-BR, 2018a), sendo que no primeiro semestre de 2019 a mesma Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) recuperou, para os cofres públicos, R\$ 11,4 bilhões referentes a créditos tributários, não tributários e previdenciários da União (IEPTB-BR, 2019a).

O Estado do Rio Grande do Sul recuperou, no 3º trimestre do ano, R\$ 15,9 milhões por meio da quitação de 3.392 títulos apresentados a protesto pelo poder

público federal (IEPTB-BR, 2018b).

Por meio das serventias de protesto, de janeiro a outubro de 2019 foram recuperados R\$ 7.474.904.799,07 aos cofres do Estado de Mato Grosso, quantia oriunda do envio de 532.091 títulos a protesto, cujos valores são referentes às dívidas tributárias como IPVA, ICMS, ITCD e cobrança de dívidas não tributárias, como as resultantes de procedimentos administrativos realizados em outros órgãos estaduais, como a Secretaria de Meio Ambiente, Procon e Tribunal de Contas (IEPTB-BR, 2019c).

Durante o ano de 2019, a Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso recuperou mais de meio bilhão de reais em débitos oriundos de 442,16 mil certidões da dívida ativa (IEPTB-BR, 2020).

O I Seminário Medidas Extrajudiciais para Desjudicialização, realizado no auditório do Superior Tribunal de Justiça, em Brasília, no dia 03/12/2019, debateu o papel das serventias extrajudiciais de protesto na desjudicialização e recuperação de crédito, restando consignado que, com as inovações incorporadas, o serviço de protesto tornou-se a primeira atividade extrajudicial 100% digital no País, tendo mencionado o Ministro do STJ, Luis Felipe Salomão, que a pesquisa demonstra que a burocratização do acesso à Justiça é um dos maiores entraves no Poder Judiciário, sendo que, ao mesmo tempo, constitucionalistas e processualistas percebiam o momento atual como uma nova ordem jurídica de solução de conflitos, podendo as serventias de protesto contribuir com o processo de desjudicialização do País. Para José Virgílio Vita, diretor jurídico do Itaú e da Febraban, as serventias extrajudiciais de protesto dão legitimidade ao crédito, à cobrança, tendo credibilidade como um agente de recuperação (ANOREG-BR, 2019a, p. 34-41).

Observa-se que o cenário atual de busca de acesso à justiça encontra, na desjudicialização, importante ferramenta para sua efetivação, e as serventias extrajudiciais de protesto de títulos e outros documentos de dívidas mostram-se, de portas abertas, como meio adequado e com a estrutura necessária para colaborar de forma eficiente, célere e não onerosa (SILVA, 2020, p. 15).

Nesse contexto de celeridade, desjudicialização com garantia do acesso à justiça e eficiência na recuperação de créditos, com base nas reformas de desjudicialização da execução de Portugal, realizadas nos anos de 2003 e 2008, em

novembro de 2019 foi protocolado, no Senado Federal, pela senadora Soraya Thronicke (PSL-MS), o projeto de lei nº 6.204/19, para disciplinar a execução extrajudicial civil para cobrança de títulos executivos judiciais e extrajudiciais, atribuindo ao tabelião de protesto o exercício das funções de agente de execução, mencionando-se, nas justificativas do projeto de lei, que a desjudicialização dos títulos executivos extrajudiciais e judiciais condenatórios de pagamento de quantia certa representará uma economia de R\$ 65 bilhões para os cofres públicos (BRASIL, 2019a).

Assim, a atividade de protesto de títulos e outros documentos de dívidas também desempenha importante função social quando promove a recuperação de crédito das empresas e possibilita o respeito aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, fundamentos da República Federativa do Brasil consubstanciados no inciso IV do artigo 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988); contribui para uma sociedade livre, justa e solidária e para garantir o desenvolvimento nacional, objetivos fundamentais, conforme os incisos I e II do artigo 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988); promove o desenvolvimento econômico, para a valorização do trabalho e da livre iniciativa, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego, conforme o *caput* do artigo 170, da Constituição Federal, bem como seus incisos VII e VIII (BRASIL, 1988); e colabora com a ordem social, que tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais, conforme o artigo 193 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

As inovações sobre a atividade de protesto de títulos e outros documentos de dívidas trazidas pela legislação pátria constituem verdadeiras aquisições que possibilitam o exercício e a manutenção de direitos sociais. A recuperação de crédito por meio da atividade de protesto tem o poder de evitar a falência de empresas, abrir os olhos da advocacia sobre a utilização dos serviços oferecidos pelas serventias de protesto de títulos e documentos de dívidas na recuperação de créditos de seus clientes antes do ajuizamento de processos morosos, contribuindo com a desjudicialização.

Ademais, a atividade extrajudicial de protesto recupera créditos sem quaisquer ônus para seus usuários e para a Administração Pública, créditos estes que podem

ser utilizados na implementação de políticas públicas e custeio de direitos fundamentais.

Contudo, com o advento do Provimento nº 86 de 2019 do CNJ (BRASIL, 2019b) há que se observar alguns fatores necessários à manutenção da prestação do serviço de forma mais célere e eficiente, com a devida segurança jurídica.

4. O PROVIMENTO Nº 86, de 2019, do CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E AS REPERCUSSÕES SOBRE A ATIVIDADE DE PROTESTO

Conforme dito anteriormente, a recuperação de créditos oriundos de títulos e outros documentos de dívidas por meio da utilização do serviço extrajudicial de protesto é um eficaz instrumento no auxílio à desjudicialização, à valorização do trabalho e ao princípio constitucional de ordem econômica da busca do pleno emprego, para viabilizar a manutenção da fonte produtora, geradora e mantenedora de emprego, promovendo a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica (BRASIL, 1988) por meio da possibilidade da postergação das custas e dispensa de depósito prévio do pagamento dos emolumentos, entendendo Alexandre Chini estar a atividade extrajudicial de protesto alcançado o “*status* de veículo oficial de recuperação de crédito no Brasil” (CHINI, 2018, p. 13).

Porém, para que um credor pudesse protestar um título ou documento de dívida, este deveria arcar com os valores relativos aos emolumentos de forma antecipada, emolumentos que por vezes podem ultrapassar o valor da própria dívida constante no título ou documento de dívida, desestimulando a atividade de protesto e diminuindo a taxa de recuperação de crédito no Brasil. Ressalte-se que até 29 de agosto de 2019 não existia qualquer normativa em âmbito nacional que possibilitasse a postergação.

Todavia, em uma sociedade em que as condições sob as quais agem seus membros mudam em um tempo mais curto do que aquele necessário para a consolidação, em hábitos e rotinas, das formas de agir (BAUMAN, 2009, p. 7), defronte à revolução tecnológica necessária ao processo de globalização, que vem ocasionando alterações e o desaparecimento, em âmbito mundial, de atividades,

Protesto de títulos e outros documentos de dívidas a partir do Provimento nº 86/2019 do Conselho Nacional de Justiça

cargos, funções e serviços, assim como todas as outras atividades, a notarial e registral, regulamentada pela Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994 (BRASIL, 1994), vêm se reinventando e se atualizando para que possa fornecer os seus serviços, que são de natureza pública, com a devida celeridade e segurança jurídica que demandam os usuários dessa sociedade conectada, sob um aspecto que contribua tanto para o desenvolvimento econômico e social quanto para a manutenção existencial da atividade notarial e registral no Brasil.

Nesse cenário, em 29 de agosto de 2019 surgiu o Provimento nº 86 do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2019b), dispondo sobre a possibilidade de pagamento postergado de emolumentos, acréscimos legais e demais despesas, devidos pela apresentação de títulos ou outros documentos de dívida para protesto em todo o Brasil e dando outras providências nesse sentido, com prazo para entrada em vigor para noventa dias após a sua publicação oficial.

Dentre seus considerandos, o Provimento nº 86 do CNJ (BRASIL, 2019b) observa pela necessidade de proporcionar a melhor prestação do serviço, com acessibilidade isonômica aos usuários, para corrigir as distorções em busca da modicidade dos emolumentos, da produtividade, da economicidade, da moralidade e da proporcionalidade na prestação dos serviços extrajudiciais. O artigo 2º do Provimento nº 86 do CNJ menciona que:

PROVIMENTO Nº 86, DE 29 DE AGOSTO DE 2019.

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

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

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

1º As disposições do *caput* deste artigo aplicam-se:

a) às pessoas jurídicas fiscalizadas por agências que regulam as atividades de serviços públicos que são executados por empresas privadas sob concessão, permissão ou autorização, na qualidade de credoras, bem como aos credores ou apresentantes de decisões judiciais transitadas em julgado

oriundas da Justiça Estadual, da Justiça Federal ou da Justiça do Trabalho e à União Federal, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às suas respectivas Autarquias e Fundações Públicas no que concerne às suas certidões da dívida ativa.

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

2º Os valores destinados aos Ofícios de distribuição ou outros serviços extrajudiciais, aos entes públicos ou entidades, a título de emolumentos, custas, taxa de fiscalização, contribuições, custeio de atos gratuitos, tributos, ou de caráter assistencial serão devidos na forma prevista no *caput* deste artigo e repassados somente após o efetivo recebimento pelo Tabelião de Protesto. (BRASIL, 2019b)

Com a devida vênia, em nome da isonomia aos usuários na recuperação do crédito do credor, expressa no próprio texto normativo, sendo fator que contribui para o desenvolvimento social e econômico, uma crítica merece ser feita quanto à alínea “b” do parágrafo 1º do artigo 2º, já que a todos deve ser dada a oportunidade para a recuperação do crédito oriundo de títulos e outros documentos de dívidas por meio da atividade de protesto sem que seja feita qualquer distinção no prazo da dívida no momento da apresentação para protesto.

O sentido da recuperação de crédito por meio da atividade extrajudicial de protesto tem por escopo valores sociais constitucionalmente garantidos e que não podem ser discriminados, como os do trabalho, o da pacificação social e o da solução pacífica dos conflitos (BRASIL, 1988), sendo exatamente, por isso, com base na Constituição Federal, que essa quebra de isonomia não pode existir, merecendo o referido dispositivo legal nova redação.

Contudo, essa situação também pode ser perfeitamente solucionada na esfera estadual mediante Provimento da Corregedoria Geral dos Tribunais de Justiça de cada Estado e do Distrito Federal, corrigindo referida anomalia, uma vez que cabe aos Tribunais de Justiça dos Estados, nos termos do artigo 24, inciso XI da Constituição Federal (BRASIL, 1988) editar Provimento dispondo sobre a matéria procedimental e, ao Conselho Nacional de Justiça, editar Provimento dispondo sobre as normas gerais da matéria procedimental, nos moldes do artigo 24, §1º, combinado com o artigo 103-B, III da Constituição Federal (BRASIL, 1988), estando este último artigo com as devidas ressalvas, uma vez que ele menciona que compete ao Conselho Nacional de Justiça apenas receber reclamações contra serventias e órgãos prestadores de

serviços notariais e de registros, mas não legislar. Contudo, o que mais tem feito nos últimos tempos o Conselho Nacional de Justiça é legislar sobre matéria que envolva a prestação de serviços notariais e de registro.

Seguindo adiante, em que pese o fato de a postecipação do pagamento de emolumentos apresentar uma nova perspectiva para a atividade notarial de protesto de títulos e outros documentos de dívidas, não se deve deixar de lado a adoção de medidas necessárias à manutenção do elemento primordial da atividade de protesto: cada serventia extrajudicial, cada tabelionato de protesto de títulos e outros documentos de dívida do Brasil.

Tem-se que a maioria massiva das milhares de serventias de protesto espalhadas por todo o Brasil já vem, por décadas, operando por meio do sistema de pagamento antecipado de emolumentos, justamente para cobrir os custos dos atos anteriores e necessários à efetivação do protesto, como a intimação, a expedição de editais, as cartas com aviso de recebimento, os demais gastos ordinários, como pagamento de aluguel, funcionários, sistemas e demais despesas, sendo que a simples postergação, de forma súbita e sem a adoção de qualquer medida que promova o equilíbrio econômico-financeiro, poderá ocasionar na inviabilidade do exercício da atividade, uma vez que o impacto inicial a ser sentido pode significar grande redução de faturamento dos emolumentos necessários para manter a roda da atividade de protesto girando.

Para tanto, o artigo 6º do Provimento nº 86 do CNJ menciona que (BRASIL, 2019b) os Estados e o Distrito Federal poderão estabelecer, no âmbito de sua competência, metodologia que preserve o equilíbrio econômico-financeiro do serviço público delegado, sem ônus para o Poder Público. Contudo, assim como a expressão disposta no § 1º do artigo 37 da Lei de Protesto (BRASIL, 1997) trata-se de um poder-dever, no qual se lê “poderão estabelecer”, deve-se ler “deverão estabelecer”. Trata-se de um poder-dever de agir, que, nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Embora o vocábulo poder dê a impressão de que se trata de faculdade da Administração, na realidade trata-se de poder-dever, já que reconhecido ao poder público para que o exerça em benefício da coletividade; os poderes são, pois, irrenunciáveis. (DI PIETRO, 2014, p. 90)

Esse poder-dever de agir visando o atendimento aos fins públicos tem amparo justamente na atividade delegada, que é um serviço público, exercido em caráter privado. E o seu desequilíbrio econômico-financeiro pode acarretar na impossibilidade da prestação dos serviços aos usuários.

Para mais, é importante deixar anotado que as milhares de serventias extrajudiciais de protesto de títulos e outros documentos de dívidas espalhadas pelo país são bases sólidas que fornecem milhares de empregos diretos, sustentando milhares de famílias, contribuindo para a circulação de centenas de milhões de reais.

Além disso, insta salientar que emolumento é tributo, na espécie de taxa e deve respeitar os princípios da legalidade e da noventena, conforme o disposto no artigo 150, inciso III alíneas “b” e “c” da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Assim, o não cumprimento do poder-dever dos Estados e do Distrito Federal em readequar suas tabelas de emolumentos, para que se possa garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos tabelionatos de protesto em todo o Brasil, acarretará em um colapso financeiro que pode inviabilizar o exercício da atividade por determinadas serventias extrajudiciais de protesto de títulos e outros documentos de dívida.

Conforme o artigo 236, § 2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), combinado com a Lei nº 10.169/2000 (BRASIL, 2000), a lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, e os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro.

O Provimento nº 86 do CNJ (BRASIL, 2019b) entrou em vigor no final de novembro de 2019. Portanto, é imperioso que se promova o quanto antes as devidas alterações legislativas para que se preserve o equilíbrio econômico-financeiro das serventias de protesto de títulos e outros documentos de dívidas de todo o Brasil.

Por último, mas não menos importante, é mais do que necessário o diálogo entre todas as serventias extrajudiciais de protesto de títulos e outros documentos de dívidas, dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, dos Institutos de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil e do Poder Legislativo, no sentido de fomentar a implementação de uma tabela nacional de emolumentos quanto à atividade de protesto, devido à sua peculiaridade, para que a existência dessa

atividade, já demasiadamente ameaçada por outras que não prestam a mesma segurança jurídica, possa se sustentar, prestando um verdadeiro serviço de utilidade pública, possibilitando aos credores, pessoas físicas e jurídicas a recuperação de seus créditos de forma gratuita, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social, assim como para a desjudicialização de demandas por descumprimento de obrigações originadas de títulos e outros documentos de dívidas.

CONCLUSÃO

A atividade extrajudicial de protesto de títulos e outros documentos de dívidas vem desempenhando importante papel na recuperação de créditos, contribuindo para a pacificação social, o desenvolvimento econômico e a recuperação de créditos, transformando-se em verdadeiro e efetivo *longa manus* do Poder Judiciário no auxílio à desjudicialização e à desburocratização.

O Provimento nº 86/2019 do CNJ significa avanço na atividade de protesto, garantindo a todos os credores o direito à gratuidade na apresentação de seus títulos e outros documentos de dívidas para a recuperação de seus créditos por meio dos tabelionatos de protesto.

Contudo, é primordial que se promovam as adequações legislativas necessárias para garantir o equilíbrio econômico-financeiro das serventias extrajudiciais dos tabelionatos de protesto de títulos e outros documentos de dívidas.

Com o objetivo de manter lógica e coerência entre as reflexões estabelecidas e o objeto do presente artigo em estudo, é possível apresentar como conclusão as seguintes assertivas a respeito da postergação do pagamento dos emolumentos necessários ao protesto, com a entrada em vigor do Provimento nº 86, de 2019, do Conselho Nacional de Justiça: 1) o Estado não terá qualquer ônus; 2) o credor não terá qualquer ônus; 3) o tabelião de protesto arcará com todos os ônus necessários ao protesto em caso de não pagamento do título ou outro documento de dívida por parte do devedor; 4) mais do que benéfica aos usuários, a postergação é necessária para a sobrevivência dos tabelionatos de protesto nos tempos atuais; 5) contudo,

também é necessária e primordial para a sobrevivência do protesto a manutenção das serventias extrajudiciais que desempenham tal atividade, ou seja, o próprio tabelionato de protesto; 6) é provável que a gratuidade dada pela normativa do CNJ ao credor, com a postergação do pagamento para o apontamento dos títulos e outros documentos de dívida, ocasione um aumento na apresentação desses títulos e outros documentos de dívidas; 7) em que pese o aumento na apresentação, esses títulos e outros documentos de dívidas podem ou não ser pagos, quitados ou cancelados; 8) entretanto, sem a devida adoção de medidas pelos Estados e Distrito Federal em seu poder-dever de preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos tabelionatos de protesto, o certo será a diminuição da renda dessas serventias extrajudiciais; 9) a renda diminuirá, mas nem o serviço nem a necessidade da força de trabalho humano diminuirão, pelo contrário, aumentarão; 10) dessa forma, há que se propor, em cada Estado da Federação e no Distrito Federal, uma readequação da tabela de emolumentos que possibilite a viabilidade e o equilíbrio econômico-financeiro do exercício da atividade de protesto; 11) por derradeiro, é mais do que necessário a implementação de uma tabela nacional de emolumentos quanto à atividade de protesto com valores justos para o devedor e para que se possa manter a atividade, proporcionando a efetiva prestação do serviço, com acessibilidade isonômica aos usuários, corrigindo distorções em busca da modicidade dos emolumentos, da produtividade, da economicidade, da moralidade e da proporcionalidade na prestação do serviço extrajudicial.

Assim, com a entrada em vigor do Provimento 86/19 do CNJ o protesto se transformou definitivamente em instrumento democrático para a recuperação dos créditos de qualquer pessoa, física ou jurídica, seja qual for o valor da dívida, possibilitando a recuperação desses créditos de forma gratuita ao credor e menos onerosa ao devedor, evitando, ainda, a judicialização desnecessária e formas indevidas e coercitivas ilegais de cobrança.

Contudo, em uma era globalizada e tecnológica, a própria nomenclatura dessa atividade notarial não mais se coaduna e pode gerar desconforto por parte da mídia e da população em geral. O correto seria renomear o exercício da atividade para serventia extrajudicial de recuperação de crédito e protesto de títulos e outros documentos de dívidas, pois, como já foi dito, o protesto é a *última râtio* dessa

atividade extrajudicial.

A atividade extrajudicial de protesto de títulos e outros documentos de dívidas é, antes de mais nada, uma ferramenta de equilíbrio do sistema econômico-financeiro nacional, pois, ao recuperar os créditos de qualquer credor que queira apresentar seu título ou outro documento de dívida para recuperação, contribui para o desenvolvimento econômico, a manutenção da fonte empregatícia, faz circular riquezas e assegura o desenvolvimento social, em última análise.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. **Revista cartórios com você**: serviços jurídicos e tecnológicos de qualidade em benefício do cidadão. n. 19, a. 4, out./dez. 2019a. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/03/Revista-Cart%C3%B3rios-com-Voce-Edic%C3%A7%C3%A3o-19-1.pdf-1.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2020.

BAUMAN, Zygmund. **Vida líquida**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, pp. 7-22, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Procedimento de Controle Administrativo nº 200910000041784**. Rel.: Cons. Morgana de Almeida Richa. Julgamento: 15/12/2009. Disponível em: <https://cnj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/418490870/pedido-de-providencias-pp-41780720092000000/inteiro-teor-418490877>. Acesso em: 08 mai. 2020.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2022**: ano-base 2021. Brasília: CNJ, 2022c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 08 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8935.htm. Acesso em: 08 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm. Acesso em: 08 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000**. Regula o § 2o do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10169.htm. Acesso em: 08 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 08 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências.. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm#art25. Acesso em: 08 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de processo civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 08 mai. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 6204, de 20 de novembro de 2019a**. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>. Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. **Provimento nº 72, de 27 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2018]. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2621>. Acesso em: 08 mai. 2020.

BRASIL. **Provimento nº 86, de 29 de agosto de 2019b**. Dispõe sobre a possibilidade de pagamento postergado de emolumentos, acréscimos legais e demais despesas, devidos pela apresentação de títulos ou outros documentos de

dívida para protesto e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2019]. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2991>. Acesso em: 08 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5135**. Rel.: Min. Roberto Barroso. Protocolada em 07/06/2014. Julgamento em 09/11/2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313633602&ext=.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2020.

BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de protesto**: coleção cartórios. In: CASSETTARI, Christiano (Coord.). São Paulo: Saraiva, pp. 25-35, 2013.

CAMPOS, Adriana Pereira; PERES, Silvia Dutary. Mediação escolar como caminho para a desjudicialização: potencialidades. **Argumentum**, Marília, v. 19, n. 3, p. 823-844, set.-dez. 2018. ISSN 2359-6889. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/604/325>. Acesso em: 08 mai. 2020.

CHINI, Alexandre. O protesto de sentença e a desjudicialização da execução. **Direito em movimento**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 13-24, 2º sem. 2018. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento_online/edicoes/volume16_numero2/volume16_numero2_13.pdf. Acesso em: 08 mai. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, pp. 60-99, 2014.

EBERLE, Simone. Para que o sal não se torne insípido: reflexões sobre a função notarial do tabelião de protestos. **Revista de direito notarial**, São Paulo, v. 7, pp. 119-140, jan./dez. 2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1cataQ9pQLI_WbAtwoKiMc0b_cTdaQ92n/view. Acesso em: 27 fev. 2020.

EL DEBS, Martha. **Legislação notarial e de registros públicos comentada**: Doutrina, Jurisprudência ee Questões de Concursos. 3. ed. Salvador: Juspodivm, pp. 1453-1511, 2018.

FRAGA, Fellipe Vilas Bôas. **Protesto extrajudicial, desjudicialização e desenvolvimento socioeconômico local**. São Paulo: Dialética, 2023.

FRAGA, Fellipe Vilas Bôas. Reflexões sobre o futuro do protesto de títulos e outros documentos de dívidas com a implementação do provimento CNJ nº 86/2019. **Revista de Direito Notarial**, São Paulo, v. 1, n. 2, jul./dez. p. 111-130, 2020b. Disponível em: <http://rdn.cnbsp.org.br/index.php/direitonotarial/article/view/10/12>. Acesso em: 03 jun. 2024.

INSTITUTO DE ESTUDOS DE PROTESTO DE TÍTULOS DO BRASIL, 2020.

Principais vantagens do protesto. Disponível em:

<http://www.protestodetitulos.org.br/protesto/>. Acesso em: 09. mai. 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS DE PROTESTO DE TÍTULOS DO BRASIL, 20 de junho de 2018a. **Protesto extrajudicial em destaque: pgfn registra novo recorde de recuperação no 1º trimestre de 2018.** Disponível em:

<http://www.protestodetitulos.org.br/protesto-extrajudicial-em-destaque-pgfn-registra-novo-recorde-de-recuperacao-no-1-trimestre-de-2018/>. Acesso em: 09. mai. 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS DE PROTESTO DE TÍTULOS DO BRASIL, 13 de dezembro de 2018b. Recuperar dívidas pelo cartório. Disponível em:

<http://www.protestodetitulos.org.br/recuperar-dividas-pelo-cartorio/>. Acesso em: 09. mai. 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS DE PROTESTO DE TÍTULOS DO BRASIL, 08 de outubro de 2019a. **Pgfn recupera R\$ 11,4 bilhões relativos à dívida ativa da União no primeiro semestre de 2019.** Disponível em:

<http://www.protestodetitulos.org.br/protesto-extrajudicial-em-destaque-pgfn-registra-novo-recorde-de-recuperacao-no-1-trimestre-de-2018/>. Acesso em: 09. mai. 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS DE PROTESTO DE TÍTULOS DO BRASIL, 16 de outubro de 2019b. **Comércio recupera 65% das dívidas levadas aos cartórios de protesto no Paraná.** Disponível em: <http://www.protestodetitulos.org.br/comercio-recupera-65-das-dividas-levadas-aos-cartorios-de-protesto-no-parana/>. Acesso em: 09. mai. 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS DE PROTESTO DE TÍTULOS DO BRASIL, 29 de novembro de 2019c. **Cartórios de Protesto recuperam mais de R\$ 7 bilhões aos cofres de Mato Grosso.** Disponível em:

<http://www.protestodetitulos.org.br/cartorios-de-protesto-recuperam-mais-de-r-7-bilhoes-aos-cofres-de-mato-grosso/>. Acesso em: 09. mai. 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS DE PROTESTO DE TÍTULOS DO BRASIL, 02 de janeiro de 2020. **Pge e cartórios de protesto recuperam R\$ mais de 500 milhões para o Estado do MT em 2019.** Disponível em: <http://www.protestodetitulos.org.br/pge-e-cartorios-de-protesto-recuperam-r-mais-de-500-milhoes-para-o-estado-do-mt-em-2019/>. Acesso em: 09. mai. 2020.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática.** 9. ed. Salvador: Juspodivm, pp. 1289-1300, 2018.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral vol IV.** São Paulo: YK Editora, pp. 74-108, 152-257, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito administrativo.** 42.

ed. São Paulo: Malheiros, pp. 63-136, 2016.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de. **Arbitragem tributária: racionalização e desenvolvimento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, pp. 71-108, 2019.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de; OLIVEIRA, Maria das Graças Macena Dias de; CARMO, Valter Moura do. A eficiência do sistema multiportas de justiça e a aplicação nos conflitos a envolvendo a fazenda pública. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 43, pp. 1.-15, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/60014/34517>. Acesso em: 09 mai. 2020.

RIBEIRO, Fabiano Colusso; HÜLSE, Levi; GONÇALVES, Sandra Krieger. Desjudicialização no sistema judicial brasileiro: reflexões sobre a mitigação do paradigma do monopólio da jurisdição. **Revista direitos culturais**, Santo Ângelo, v. 12, n. 28, p. 159-182, fev. 2018. Disponível em: <http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/2338/1140>. Acesso em: 08 mai. 2020.

SÃO PAULO. **Lei nº 10.710, de 29 de dezembro de 2000**. Altera a Lei n. 7.645, de 23/12/1991, que dispõe sobre a Taxa de Fiscalização e Serviços Diversos. São Paulo, Capital: Palácio dos Bandeirantes, [2013]. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2000/lei-10710-29.12.2000.html>. Acesso em: 08 mai. 2020.

SILVA, Denise Kobashl. Desjudicialização e protesto de decisões judiciais nas serventias extrajudiciais. **Iuris Novarum**, Cacoal, a. 1, v. 1, n. 1, p. 1-116, jan./jun. 2020. Disponível em: <http://200.129.142.19/index.php/iurisnovarum/article/view/4911/3152>. Acesso em: 10 mai. 2020.

SILVA, Jaqueline Mielke. Os novos mecanismos de efetivação do direito fundamental à tutela jurisdicional executiva efetiva e tempestiva previstos no ncp (lei 13.105/15). **Novos estudos jurídicos**, Itajaí, v. 22, n. 1, p. 6-28, abr. 2017. ISSN 2175-0491. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/10630/5967>. Acesso em: 27 fev. 2020.