

Submetido em: 31/05/2020

Aprovado em: 09/07/2020

PROTESTO NOTARIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO ACESSO À JUSTIÇA

RODRIGO PACHECO FERNANDES¹

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO. 1 EFEITOS DA PANDEMIA PARA A ECONOMIA. 2 PROTESTO NOTARIAL COMO MEIO DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL. 3 SUSPENSÃO DOS PROTESTOS DURANTE A PANDEMIA. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS FINAIS

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo demonstrar que o Tabelionato de Protesto é um meio de acesso à justiça. Ele é essencial antes, durante e depois da pandemia da covid-19, conforme claramente reconhecido pelo Conselho Nacional de Justiça. Para tanto, será analisado, inicialmente, o conceito de acesso à justiça, chegando ao seu sentido de acesso à ordem jurídica justa. Consequentemente, será o Tabelionato de Protesto naturalmente enquadrado como meio célere e de baixo custo de acesso à ordem jurídica justa. Por conseguinte, serão pormenorizadas as funções do procedimento de protesto, do registro e seus efeitos, do protesto notarial, bem como as funções do Notário. Por fim, serão debatidas as medidas do Poder Legislativo e do Poder Executivo que buscam suspender os atos de protesto notarial durante a pandemia da covid-19. Será cabalmente demonstrado que a ausência do protesto, nesse momento tão delicado que vivemos, causaria enormes prejuízos à economia, aos credores e à ordem jurídica, abrindo um precedente nunca antes visto.

¹ Mestrando em Função Social do Direito na Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo - FADISP. Pós-graduado em (i) Direito Notarial e Registral Imobiliário na Escola Paulista da Magistratura – EPM; (ii) Direito Notarial e Registral na Faculdade Damásio; e (iii) Direito Imobiliário na Escola Paulista de Direito - EPD. Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais do 2º Subdistrito da Sede da Comarca de Botucatu/SP. Membro do Conselho de Assessoria para Boletim Informativo da ARPEN/SP - Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo (biênio 2020-2022). E-MAIL: pachecofernandes0001@hotmail.com

PALAVRAS-CHAVE: Protesto notarial — Acesso à justiça — Covid-19

NOTARIAL PROTEST IN PANDEMIC TIMES: AN ANALYSIS UNDER THE OPTIC OF THE ACCESS TO JUSTICE

ABSTRACT: This article aims to analyse the notarial protest as a mean of access to justice. It was essential before, and will be during and after the covid-19 pandemic, as clearly recognized by the National Council of Justice. To this end, the concept of access to justice will be analyzed initially by reaching its sense of access to the fair legal order. Consequently, the notarial protest will naturally be framed as a quick and low cost mean of access to the fair legal order. Therefore, it's functions, it's procedure, registration and it's effects, as well as the Notary's functions will all be detailed. Finally, the measures that have been taken by the Legislative and Executive branches that seek to suspend the acts of notarial protest during the covid-19 pandemic will be discussed. It will be fully demonstrated that the absence of the protest, in such a delicate moment that we live in, would cause enormous damage to the economy, creditors and the legal order, setting a precedent never seen before.

KEYWORDS: Notarial protest — Access to justice — Covid-19

INTRODUÇÃO

Vivemos tempos incertos, confinados em nossas casas, amedrontados por um mal invisível: a COVID-19, doença viral altamente contagiosa, causada pelo coronavírus, com altos índices letais e sem tratamento oficial até o momento.

No Brasil, diversas medidas foram adotadas para evitar o contágio e não sobrecarregar um sistema público de saúde já notoriamente defasado e insuficiente ao atendimento dos mais simples reclamos da população. Algumas posturas adotadas foram o *lockdown*, a obrigatoriedade do uso de máscaras, a proibição de eventos que causem aglomeração e o fechamento de considerável parte comércio físico ou presencial.

Nesse cenário, algumas leis e decretos fixaram medidas emergenciais versando acerca de aspectos jurídicos, econômicos e sanitários da sociedade brasileira. Além disso, foram elaborados projetos de leis (PL) com tais intuitos.

Dentre os projetos de leis, um se destaca para os fins deste trabalho: o PL 675/2020, que buscou suspender "retroativamente e imped[ir] novas inscrições nos cadastros de empresas de análises e informações para decisões de crédito enquanto vigente a calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19".

O Substitutivo ao PL, proposto e aprovado no Senado Federal, previu a suspensão "dos atos referentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida regulados pela Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997"(art. 4º).

Busca-se, no presente artigo, analisar o protesto enquanto medida de acesso à justiça, demonstrando o desacerto de sua suspensão, especialmente em um momento tão delicado como o que se está vivendo em decorrência da pandemia. O método utilizado é o dedutivo, amparado em pesquisa bibliográfica e análise legislativa.

1 EFEITOS DA PANDEMIA PARA A ECONOMIA

A emergência sanitária global, que culminou na declaração de pandemia de COVID-19, resultou em posturas políticas adotadas pelas Administrações Públicas, especialmente nos âmbitos Estaduais e Municipais, buscando conter o contágio, causando sérios abalos à economia brasileira.

No mês de maio, o cenário econômico era o seguinte: o Produto Interno Bruto - PIB brasileiro poderia cair 7,7% em 2020; o dólar caminhava para além dos R\$6,00; os pedidos de seguro-desemprego aumentaram 39%; a produção industrial encolheu 9,1% em março; e o risco-país foi de 95 para mais de 400 pontos².

² 6 números mostram o dramático impacto do coronavírus na economia. Exame, 16/05/2020. Disponível em <<https://exame.com/economia/6-numeros-mostram-o-dramatico-impacto-do-coronavirus-na-economia/>>. Acesso em 15/08/2020).

Em junho, a previsão do Fundo Monetário Internacional - FMI, passou a ser uma contração no PIB de 9,1% neste ano, além de um déficit fiscal de 16% do PIB³. Já no mês de agosto, o Relatório de Mercado Focus, divulgado em 07/08/2020, divulgado pelo Banco Central do Brasil, apontou que a queda no PIB seria de apenas 5,62%⁴.

O setor de serviços não essenciais, responsável por mais de 70% do PIB, foi o mais afetado "pelo fechamento dos estabelecimentos e pelo isolamento social"⁵.

O receio do desemprego em massa levou à edição da Medida Provisória 936, de 1º de abril de 2020 — hoje convertida em lei, sob nº 14.020/2020 —, que instituiu o denominado "Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda".

Referida norma buscou "preservar o emprego e a renda", "garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais" e "reduzir o impacto social decorrente das consequências do estado de calamidade pública e de emergência de saúde pública" (art. 2º). Dentre as medidas adotadas, figurou o pagamento de benefício emergencial nos casos de redução de jornada de trabalho e de salário, bem como de suspensão temporária de contrato de trabalho (art. 5º).

Mesmo assim, o "Brasil fechou 331.901 postos de trabalho com carteira assinada em maio", número esse que, somado ao de abril (-902.841 vagas), totalizou um corte de vagas de trabalho de 1.144.875⁶.

Diante do cenário acima exposto, cabe investigar a função do Protesto Notarial, meio de acesso à ordem jurídica justa à disposição da população, sendo sua suspensão um desfavor ao país.

³ MOREIRA, Camila. *FMI piora estimativa de contração da economia do Brasil em 2020 para 9,1%*. UOL, 24/06/2020. Disponível em <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2020/06/24/fmi-piora-estimativa-de-contracao-da-economia-do-brasil-em-2020-a-91-por-coronavirus.htm>>. Acesso em 15/08/2020.

⁴ BRASIL, Banco Central do. *Relatório de Mercado Focus*. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>>. Acesso em 16/08/2020.

⁵ IRAJÁ, Victor; QUINTINO, Larissa. *Na crise econômica do coronavírus, o pior ficou para trás*. Veja, 03/07/2020. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/economia/na-crise-economica-do-coronavirus-o-pior-ficou-para-tras/>>. Acesso em 15/08/2020.

⁶ PAÍS fecha 1,2 mi de vagas com carteira até maio, pior resultado desde 2010. UOL, 29/06/2020. Disponível em <<https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2020/06/29/desemprego-caged-junho-2020.htm>>. Acesso em 15/08/2020.

2 PROTESTO NOTARIAL COMO MEIO DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

O conflito entre pessoas é algo que sempre existiu e sempre existirá, por inúmeros fatores decorrentes da convivência em sociedade. O modo de solução dos litígios, entretanto, nem sempre foi o mesmo, sendo algo em constante evolução.

Em um primeiro momento, residia na autotutela o desenlace do conflito. Nessa modalidade, aquele que "acreditasse fazer jus a qualquer bem e encontrasse resistência de parte adversa, deveria, à própria força, viabilizar a satisfação de sua pretensão, inserindo-se no contexto de vingança privada"⁷. Por prevalecer unicamente a vontade do mais forte, seu resultado poderia ser injusto, causando insegurança na sociedade⁸.

Com o desenvolvimento dos sistemas jurídicos, chegou-se às denominadas formas imparciais de solução de conflitos, em que existe a "atuação de terceiro, alheio ao conflito de interesses, responsável por proferir decisão vinculativa às partes, que, por sua vez, terão suas aspirações apreciadas e suas vontades, substituídas"⁹. Tendo em vista a decisão provir de um terceiro, denomina-se heterônoma¹⁰ a solução do litígio, sendo exemplos as decisões judicial e arbitral.

No Brasil, a cultura do litígio tornou insustentável e hercúlea a tarefa de decidir os processos em tempo razoável e de modo justo. O Poder Judiciário

converteu-se num ambiente indiscriminado em receber toda e qualquer pretensão insatisfeita ou resistida, sejam controvérsias destituídas de qualquer complexidade ou de mínima expressão pecuniária, além daquelas de mero capricho ou de simples desavenças.¹¹

⁷ CAMBI, Eduardo; NEVES, Aline Regina das. *Autocomposição, alteridade e consenso: busca pela construção da justiça coexistencial*. In: Juris Plenum, ano XIII, n. 78, nov./dez. 2017, Caxias do Sul, RS: Editora Plenum, 2017, p. 79.

⁸ Importa destacar que no Brasil a autotutela é, salvo raras exceções, um crime, conforme o Código Penal: "Art. 345 - Fazer justiça pelas próprias mãos, para satisfazer pretensão, embora legítima, salvo quando a lei o permite:[...]".

⁹ CAMBI, Eduardo; NEVES, Aline Regina das. *op. cit.*, p. 80.

¹⁰ Contrapõe-se a solução heterônoma à solução autônoma, em que as próprias partes envolvidas no conflito o decidirão, ainda que auxiliadas por um terceiro.

¹¹ DIAS, Feliciano Alcides. *A (re)vitalização do acesso à justiça e o papel dos meios autocompositivos de resolução dos conflitos*. In: Juris Plenum, ano XV, n. 89, set./out. 2019, Caxias do Sul, RS: Editora Plenum, 2019, p. 111.

De acordo com o Conselho Nacional da Justiça, ao final do ano de 2018 existiam 64,6 milhões ações judiciais em andamento, sendo que, "[e]m média, a cada grupo de 100.000 habitantes, 11.796 ingressaram com uma ação judicial" naquele ano¹².

JOSÉ RENATO NALINI aponta que

A prevalência do recurso à jurisdição torna-se preocupante, porque, além de denunciar a cômoda tendência de terceirização, pelas partes, da resolução de seus impasses, evidencia a fragilidade do aparato judicial para fins de fazer frente, de forma eficiente, tempestiva e adequada, ao volume de demandas que lhe é apresentado.¹³

Curioso notar que a escolha de bater às portas do Poder Judiciário, feita pela esmagadora maioria daqueles que estão em uma situação conflituosa, nem sempre é a mais adequada ao caso.

Isso porque, além da longa duração de um processo judicial, a jurisdição não pacifica conflitos, mas apenas estabiliza situações, apresentando a decisão "faceta impositiva, inapta, em não raras vezes, a dirimir e enfrentar os efeitos sociais e psicológicos do litígio". Há a denominada litigiosidade contida, decorrente do "prejuízo e descontentamento da parte adversa"¹⁴.

Torna-se necessário repensar essa dinâmica, buscando formas adequadas de solução dos conflitos, ou seja, nas palavras de KAZUO WATANABE¹⁵, "uma escolha consciente por um dos vários métodos possíveis de solução de conflitos", considerando-se "o contexto e as particularidades de cada controvérsia".

Impõe-se uma releitura do inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal - CF/1988¹⁶, de modo a enxergar-se que o acesso à justiça, "além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa"¹⁷.

¹² Justiça em Números 2019/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2019, pp. 79 e 84. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em 22/05/2020.

¹³ CAMBI, Eduardo; NEVES, Aline Regina das. *Autocomposição, alteridade e consenso: busca pela construção da justiça coexistencial*. In: Juris Plenum, ano XIII, n. 78, nov./dez. 2017, Caxias do Sul, RS: Editora Plenum, 2017, p. 81.

¹⁴ CAMBI, Eduardo; NEVES, Aline Regina das. *op. cit.*, p. 84.

¹⁵ WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 109, nota de rodapé.

¹⁶ CF/1988, art. 5º: " XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;"

¹⁷ Conforme disposto no "consideranda" à Resolução 125/2010 do Conselho Nacional da Justiça.

MAURO CAPPELLETTI e BRYANT GARTH, quando trataram das soluções para o efetivo acesso à justiça, apresentaram-nas divididas no que denominaram "ondas"¹⁸ de reformas nas legislações. Na terceira "onda", propuseram um conceito alargado de acesso à justiça, encorajando

a exploração de uma *ampla variedade de reformas*, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios. Esse enfoque, em suma, não receia inovações radicais e compreensivas, que vão muito além da esfera de representação judicial.¹⁹

Compartilhando dessa visão ampliadora, JOÃO PEDROSO²⁰ adota a expressão "acesso ao direito e à justiça", abrangendo

desde o conhecimento e consciência do(s) direito(s), à facilitação do seu uso, à representação jurídica e judiciária por profissionais, designadamente advogados, bem como a resolução judicial e não judicial de conflitos, ou seja, o acesso à pluralidade de ordenamentos jurídicos e de meios de resolução de litígios existentes na sociedade.

O acesso à justiça, visto mais amplamente, enquanto acesso à ordem jurídica justa, abarca não só a esfera judicial, mas a extrajudicial, de forma que nesta exista, também, "a organização e o oferecimento de serviços de solução adequada de controvérsias e ainda organização e oferta de serviços de orientação e informação"²¹.

A existência de meios extrajudiciais de solução de controvérsias, ou seja, "além do Judiciário, ajusta-se com o comando normativo constitucional estabelecido no artigo 4º, VII, da Constituição, de uma 'solução pacífica dos conflitos'"²².

¹⁸ MAURO CAPPELLETTI e BRYANT GARTH apresentam três soluções ("ondas") adotadas para o acesso efetivo à justiça. A primeira delas ("primeira onda") é a assistência judiciária aos mais pobres; a "segunda onda" busca alcançar os interesses coletivos dessa população; e, finalmente, na "terceira onda", tenta-se "atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo" (*Acesso à justiça*. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988).

¹⁹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 71..

²⁰ PEDROSO, João. *Acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em (des)construção: o caso do acesso ao direito e à justiça da família e das crianças*. Dissertação de Doutorado em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2013, p. 05. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10316/22583>>. Acesso em 23/05/2020.

²¹ WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 112.

²² DIAS, Feliciano Alcides. *A (re)vitalização do acesso à justiça e o papel dos meios autocompositivos de resolução dos conflitos*. In: *Juris Plenum*, ano XV, n. 89, set./out. 2019, Caxias do Sul, RS: Editora Plenum, 2019, p. 114.

O Conselho Nacional de Justiça - CNJ, ao elaborar a Resolução 125/2010, reconheceu a necessidade de "assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade" (*caput* do art. 1º).

O meio adequado de solução de um conflito, portanto, varia conforme o caso concreto, podendo envolver a mediação, a conciliação, a arbitragem, o processo judicial ou qualquer outra forma apta a resolver a controvérsia.

De acordo com JOÃO PEDROSO²³, os

direitos só são efetivos se tivermos consciência deles e, na eventualidade de nos considerarmos lesados, podermos recorrer a uma instância ou entidade a quem se reconheça legitimidade, que dirima nosso litígio com o lesante.

Um modo não só de solucionar conflitos, mas, também, de resolver questões em que exista consenso entre as partes, garantindo o acesso à ordem jurídica justa, é a utilização dos Tabelionatos e dos Registros Públicos.

Nesse sentido, JOSÉ RENATO NALINI²⁴ ministra:

Dentre as várias possibilidades, insista-se no alargamento das atribuições cometidas às delegações extrajudiciais. A mais inteligente das estratégias do constituinte de 1988 foi outorgar atividade estatal a um particular, recrutado em concurso árduo a cargo do Judiciário e mantê-lo subjugado à Justiça, que é feito insensível. Sem com isso dispor de um centavo do povo. Ao contrário: o trabalho do delegatário carrega para o Erário substancial soma de recursos financeiros.

Inúmeras são as iniciativas legislativas em que o acesso à justiça foi garantido pelas Serventias Extrajudiciais, como o divórcio e o inventário e partilha por escritura pública, as retificações administrativas de registros imobiliários e civis e o procedimento de reconhecimento de filiação socioafetiva.

No que toca o tema deste artigo, o Tabelionato de Protesto é importante mecanismo de acesso à justiça. O protesto se encaixa perfeitamente "no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas

²³ PEDROSO, João. Acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em (des)construção: o caso do acesso ao direito e à justiça da família e das crianças. Dissertação de Doutorado em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2013, p. 102. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10316/22583>>. Acesso em 23/05/2020.

²⁴ NALINI, José Renato. A justiça que merecemos. In: Juris Plenum, ano XIV, n. 84, nov./dez. 2018, Caxias do Sul, RS: Editora Plenum, 2018, p. 114.

sociedades modernas"²⁵, a que se referem MAURO CAPPELLETTI e BRYANT GARTH quando tratam da "terceira onda" de soluções para o efetivo acesso à justiça.

Pode-se definir o protesto como "o ato formal e solene pelo qual se prova circunstância cambiária relevante e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida"²⁶.

Situa-se o procedimento de protesto num meio termo, entre a tentativa, pelo próprio credor, de cobrar uma dívida ou demonstrar uma situação jurídica relevante — como é o caso da falta de aceite, por exemplo —; e as soluções autônomas²⁷ e heterônomas²⁸ de resolução de conflitos, as quais podem resultar em acordo ou em adjudicação ou alienação de bens para o pagamento do débito.

Com isso, permite-se que, de modo célere²⁹⁻³⁰, com poucas formalidades³¹ e sem custo ao credor³², seja uma dívida cobrada por qualquer pessoa, possibilitando a solução do conflito decorrente da falta de pagamento.

O Conselho Nacional de Justiça, no Pedido de Providências nº 0000049-07.2019.2.00.0000³³, já havia reconhecido a "imensa capacidade de prevenção de litígios [do Tabelionato de Protesto] (considerando os seus impressionantes índices de recuperação de crédito), sob a permanente fiscalização do Poder Judiciário em todo o País".

²⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, pp. 67-68.

²⁶ BUENO, Sérgio Luiz José. *Tabelionato de protesto*. 4. ed., Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020, p. 09.

²⁷ A conciliação e a mediação, por exemplo, são modalidades autônomas de solução de conflitos.

²⁸ A arbitragem e o processo judicial são modalidades heterônomas de solução de litígios.

²⁹ "O protesto será registrado dentro de três dias úteis contados da protocolização do título ou documento de dívida." (*caput* do art. 12 da Lei 9.492/1997).

³⁰ JOSÉ RENATO NALINI indica existirem, "[e]ntre a decisão de primeiro grau e o trânsito em julgado pelo STF, mais de cinquenta possibilidades de reapreciação do mesmo tema", arrematando que o "mercado não dá ao devedor o tempo que ele consegue na Justiça convencional" (*A justiça que merecemos*. In: *Juris Plenum*, ano XIV, n. 84, nov./dez. 2018, Caxias do Sul, RS: Editora Plenum, 2018, p. 107).

³¹ A reduzida formalidade do procedimento de protesto se funda, principalmente, (i) na possibilidade de apresentação eletrônica de títulos e outros documentos, que poderá ser feita por simples indicação do apresentante (art. 41-A da Lei 9.492/1997 e §1º do art. 2º do Provimento nº 87/2019 do CNJ); e (ii) no fato de restringir-se a qualificação feita pelo Tabelião, via de regra, aos aspectos formais do título ou documento (art. 9º da Lei 9.492/1997).

³² O pagamento de emolumentos e demais despesas não é feito no momento da solicitação de protesto de um título ou documento de dívida pelo credor ou apresentante. Trata-se da chamada "postecipação" do pagamento dos emolumentos, regulamentada pelo Provimento nº 86/2019 do CNJ.

³³ Conselho Nacional de Justiça, Pedido de Providências - Conselheiro - 0000049-07.2019.2.00.0000 - Rel. HUMBERTO MARTINS - 57ª Sessão - j. 29/11/2019. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/JurisprudenciaSearch.seam>>. Acesso em 30/05/2020.

Segundo JOÃO PEDROSO³⁴, os direitos

não são efetivos se o sistema jurídico e o sistema judicial não forem de livre e igual acesso a todos os cidadãos, independentemente da sua classe social, sexo, raça, etnia e religião.

O procedimento de protesto possibilita a efetivação do direito de crédito, pois de livre e igual a acesso a todos, podendo ser solicitado presencial ou eletronicamente, sem o pagamento de quaisquer valores pelo apresentante do título. Qualquer credor de uma dívida, independentemente de sua situação financeira, de ser um pequeno empresário ou uma multinacional, poderá dirigir-se ao Tabelionato de Protesto e solicitar o início do procedimento extrajudicial.

Caso a dívida seja paga ou o título aceito antes da lavratura do protesto, resolvida estará a questão, sem que tenha sido necessário acionar o Poder Judiciário ou utilizar meios autônomos ou heterônomos de decisão, já que não haverá resistência à pretensão.

Mesmo que, eventualmente, não seja atendido o interesse do credor, ou seja, ainda que o devedor resista à pretensão, não pagando a dívida ou não aceitando o título de crédito, ensejando a lavratura e registro do protesto³⁵, existirá outra via extrajudicial de solução do conflito: As medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos Tabelionatos de Protesto do Brasil.

Trata-se de mais uma forma de acesso à ordem jurídica justa, por meio dos Tabelionatos de Protesto, prevista no Provimento nº 72/2018 do CNJ.

De acordo com a normativa, poderá o credor, após o registro do protesto, solicitar que o Tabelião expeça aviso ao devedor, possibilitando-lhe o pagamento da dívida "mediante condições especiais, como abatimento parcial do valor ou parcelamento", sendo possível o

³⁴ PEDROSO, João. Acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em (des)construção: o caso do acesso ao direito e à justiça da família e das crianças. Dissertação de Doutorado em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2013, p. 102. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10316/22583>>. Acesso em 23/05/2020.

³⁵ Lei 9.492/1997: "Art. 20. Esgotado o prazo previsto no art. 12 [três dias úteis], sem que tenham ocorrido as hipóteses dos Capítulos VII [desistência e sustação] e VIII [pagamento], o Tabelião lavrará e registrará o protesto, sendo o respectivo instrumento entregue ao apresentante.".

cancelamento do protesto "após o pagamento da primeira parcela", inclusive³⁶. Faculta-se, ainda, que o devedor formule, a qualquer tempo, proposta de pagamento ao credor³⁷.

Conclui-se, por todo o exposto, ser o Tabelionato de Protesto um meio de acesso à justiça, em seu sentido de acesso à ordem jurídica justa, contribuindo para a prevenção de litígios ou a solução destes.

3 SUSPENSÃO DOS PROTESTOS DURANTE A PANDEMIA

Em decorrência da pandemia do Covid-19, algumas leis, decretos e projetos de leis foram editados com o escopo de suspender os atos de protesto, seja em relação às certidões de dívida ativa, seja relativamente a todos os títulos e documentos de dívida, ainda que oriundos de negócios entre particulares.

Uma vez fixado serem os Tabelionatos de Protestos meios de acesso à ordem jurídica justa, exercendo importante função coercitiva e probatória na cobrança de dívidas, impõe-se analisar o seguinte: é realmente benéfica a suspensão da apresentação e registro de protestos durante a pandemia?

O Projeto de Lei nº 675/2020³⁸, em sua redação original, aprovada pela Câmara dos Deputados, previa somente a suspensão das inscrições de registros de informações negativas dos consumidores, bem como os efeitos dessas informações, em cadastros de birôs de crédito que fazem análise financeira e que fornecem informações para decisões de crédito.

O Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei - PL nº 675/2020³⁹, desvirtuando a redação original, inseriu o art. 4º ao referido PL, prevendo que "fica suspensa a execução dos atos

³⁶ Provimento nº 72/2018: "Art. 8º No requerimento de medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas, o credor poderá conceder autorização ao tabelião de protesto para: I – expedir aviso ao devedor sobre a existência do protesto e a possibilidade de quitação da dívida diretamente no tabelionato, indicando o valor atualizado do débito, eventuais condições especiais de pagamento e o prazo estipulado;[...] §5º Se ajustado parcelamento da dívida, o protesto poderá ser cancelado após o pagamento da primeira parcela, salvo existência de estipulação em contrário no termo de renegociação da dívida."

³⁷ Provimento nº 72/2018: "Art. 9º A qualquer tempo, o devedor poderá formular proposta de pagamento ao credor, caso em que será expedido aviso ao credor acerca das condições da proposta, arcando o interessado com a eventual despesa respectiva."

³⁸ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/>>. Acesso em 30/05/2020.

³⁹ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141819>>. Acesso em 30/05/2020.

referentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida regulados pela Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997", desde o início de vigência da lei, se aprovada, até o fim da validade do Decreto Legislativo nº 6/2020, ou seja, até 31 de dezembro de 2020.

Além disso, o Substitutivo (i) criaria um cadastro apartado de informações negativas de consumidores, relativas às obrigações de dívidas transcorridas na vigência da lei, caso aprovado o projeto (art. 2º); e (ii) suspenderia todas as "execuções judiciais cíveis propostas contra consumidores por obrigações vencidas a partir de 1º de janeiro de 2020" (art. 6º).

O art. 4º do Substitutivo é fruto da aprovação da Emenda nº 1, de autoria do Senador Marcos Rogério, e, parcialmente, da Emenda nº 3, de autoria do Senador Acir Gurgacz⁴⁰.

A Emenda nº 1, em síntese, tinha por justificativa "dar um fôlego ao comerciante varejista, pois não vedará o seu acesso ao crédito". Já a Emenda nº 3 trazia, dentre as suas justificativas, o fato de "o ato de protesto de uma dívida acarreta[r] a obrigação de o devedor arcar com os custos de emolumentos e demais despesas extrajudiciais".

Honrosa a tentativa de aliviar a tensão de milhares de devedores, especialmente em um momento tão delicado como o atual. Ocorre que as medidas previstas no Substitutivo ao PL nº 675/2020 teriam um efeito devastador na economia brasileira.

O comércio eletrônico continua ativo e a todo vapor, já que, durante a pandemia, esta é a modalidade mais segura de vender bens e contratar a prestação de serviços. Além disso, inúmeros estabelecimentos físicos continuam abertos, pois considerados indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade⁴¹.

Retirar a possibilidade de cobrar uma dívida, de forma gratuita e célere ao credor, somada à suspensão de execuções cíveis, apenas sobrecarregaria os prestadores de serviços e vendedores de bens.

⁴⁰ Disponíveis em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141819>>. Acesso em 30/05/2020.

⁴¹ O Decreto nº 10.282/2020 define os serviços públicos e as atividades essenciais. Dentre as atividades elencadas, encontram-se os serviços médicos e hospitalares; telecomunicações e internet; geração, transmissão e distribuição de energia elétrica; "produção, distribuição, comercialização e entrega, realizadas presencialmente ou por meio do comércio eletrônico, de produtos de saúde, higiene, limpeza, alimentos, bebidas e materiais de construção"; serviços de transporte etc.

Toda dívida enviada a protesto possui, via de regra, outra face, já que, "para se haver um débito, houve a prestação originária de um bem, direito, ou serviço, e o pagamento é tão somente a contraprestação de uma relação jurídica anterior"⁴².

Impedir ou dificultar a busca pelo adimplemento da obrigação significa onerar quem atua no mercado, impondo-lhe o enorme risco de cumprir sua obrigação e (i) não receber a contraprestação, ou (ii) recebê-la com alto custo e demora.

O protesto, segundo RAQUEL DUARTE GARCIA, é

mecanismo de proteção e de segurança para a circulação de riquezas e concessão de crédito, com evidentes reflexos nos custos do crédito, no *spread* bancário, na geração de empregos, [e] na celebração de novos negócios.⁴³

No mesmo sentido, o Colégio Permanente de Corregedores-Gerais de Justiça do Brasil - CCOGE, em nota técnica⁴⁴ ao PL 675/2020, na forma do Substitutivo do Senado Federal, afirma expressamente que

quanto mais dificultosa e imprevisível for a satisfação dos créditos, maiores serão os juros e garantias reais exigidas pelas instituições financeiras quando do fornecimento de crédito, em busca de maior grau de previsibilidade da satisfação de seus direitos.

A concessão de crédito, bem como a celebração de negócios jurídicos com pagamento parcelado, dependem da ciência do risco a ser assumido pelo credor, o qual precisa de elementos para uma decisão consciente.

O Tabelionato de Protesto proporciona subsídios para essa ponderação, por meio da publicidade decorrente das certidões, bem como pela consulta gratuita, via central nacional de serviços eletrônicos compartilhados, "quanto a devedores inadimplentes e aos protestos realizados, aos dados desses protestos e dos tabelionatos aos quais foram distribuídos"⁴⁵.

⁴² CCOGE, Colégio Permanente de Corregedores-Gerais de Justiça do Brasil. *Nota técnica*. Disponível em <<https://www.tjal.jus.br/comunicacao2.php?pag=verNoticia¬=16864>>. Acesso em 30/05/2020. P. 04.

⁴³ GARCIA, Raquel Duarte. *Protesto: 23 funções legais, 06 funções econômico-sociais e o conceito atual de protesto*. In: O novo Protesto de Títulos e Documentos de Dívida: Os Cartórios de Protesto na era dos serviços digitais. Coordenadora Martha El Debs, Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 169.

⁴⁴ CCOGE, Colégio Permanente de Corregedores-Gerais de Justiça do Brasil. *Nota técnica*. Disponível em <<https://www.tjal.jus.br/comunicacao2.php?pag=verNoticia¬=16864>>. Acesso em 30/05/2020. P. 03.

⁴⁵ Lei 9.492/1997: "Art. 41-A. Os tabeliães de protesto manterão, em âmbito nacional, uma central nacional de serviços eletrônicos compartilhados que prestará, ao menos, os seguintes serviços:[...] III - consulta gratuita quanto a devedores inadimplentes e aos protestos realizados, aos dados desses protestos e dos tabelionatos aos quais foram distribuídos, ainda que os respectivos títulos e documentos de dívida não sejam escriturais:[...]."

Além disso, ministra CINTIA MARIA SCHEID⁴⁶:

Sem prejuízo da relevância do impacto da (in)adimplência sobre o aspecto econômico, importa referir o efeito que a atitude do credor em exigir seu crédito, por um lado, e a existência de institutos jurídicos eficientes e seguros para tanto, de outro, produzem para o fortalecimento do direito e para o desenvolvimento da cidadania. De fato, 'todo direito, seja de um povo ou de um indivíduo, pressupõe a constante prontidão para reafirmá-lo', de sorte que o direito afirma-se com 'um trabalho constante, não só do Poder Público, mas de todo povo'.

Ciente da importância da Serventias Extrajudiciais, o Conselho Nacional de Justiça, em "consideranda" ao Provimento n° 95⁴⁷, de 01/04/2020, ressaltou a essencialidade dos Notários e Registradores, no que se inclui o Tabelionato de Protesto:

CONSIDERANDO que os serviços notariais e de registro são essenciais para o exercício da cidadania, para a circulação da propriedade, para a obtenção de crédito com garantia real, para a prova do inadimplemento de títulos e outros documentos de dívida com a chancela da fé pública, entre outros direitos.⁴⁸

Quanto aos custos com emolumentos, a serem arcados pelo devedor, estão de acordo com o Código Civil, em seu art. 325, que dispõe presumir-se "a cargo do devedor as despesas com o pagamento e a quitação". Mais que isso, a alternativa seria o ajuizamento de uma ação judicial, em que podem incidir custas e honorários advocatícios, fora o grande dispêndio de tempo até a solução.

Além dos problemas que o PL 675/2020 causaria aos credores, os quais perderiam um meio de acesso à ordem jurídica justa, há outros impasses decorrentes de uma eventual suspensão dos protestos. Isso porque o Tabelionato de Protesto possui diversas outras funções e efeitos decorrentes do registro do protesto, os quais vão além da prova de inadimplemento.

Em primeiro lugar, restariam afastadas, relativamente às dívidas inadimplidas desde o início de vigência da lei — se aprovado o projeto — até o final do ano de 2020, as funções de (i) de auxílio à renegociação ou recuperação de créditos previstas no Provimento n° 72/2018 do CNJ; (ii) de mediação ou conciliação realizadas pelo Tabelião; e (iii) de prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo (Provimento n° 88/2019).

⁴⁶ SCHEID, Cintia Maria. *Protesto extrajudicial e função social: instrumento para a atividade satisfativa do crédito*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade Autônoma de Direito - FADISP para obtenção do título de Doutora em Direito, 2019, p. 194.

⁴⁷ "Dispõe sobre o funcionamento dos serviços notariais e de registro durante o período de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus (Sars-Cov-2), enquanto serviço público essencial que possui regramento próprio no art. 236 da Constituição Federal e na Lei n° 8.935, de 18 de novembro de 1994".

⁴⁸ Destaques no original.

Outra consequência da impossibilidade de o credor valer-se do protesto, seria forçá-lo a buscar o Poder Judiciário para constituir em mora o devedor de obrigação sem termo⁴⁹ ou para executar a cláusula de reserva de domínio⁵⁰, realizando uma interpelação judicial do devedor.

O credor deixaria de ter um meio extrajudicial, simples e sem custos para si, que lhe permitisse inaugurar a "incidência de juros, taxas e atualizações monetárias sobre o valor da obrigação" sem prazo assinado⁵¹.

Quanto aos títulos de crédito, a ausência do protesto impediria o direito de regresso em face dos coobrigados em duplicatas⁵², notas promissórias e letras de câmbio⁵³. Além disso, restaria obstada a execução de duplicata sem aceite⁵⁴, cabendo ressaltar que esse título ainda é muito utilizado em relações empresariais, existindo recente regulamentação de sua emissão na forma escritural⁵⁵, inclusive.

Também o contrato de câmbio deixaria de ter força de título executivo com a ausência de protesto, dificultando a obtenção do crédito⁵⁶.

⁴⁹ Código Civil: "Art. 397. O inadimplemento da obrigação, positiva e líquida, no seu termo, constitui de pleno direito em mora o devedor. Parágrafo único. Não havendo termo, a mora se constitui mediante interpelação judicial ou extrajudicial."

⁵⁰ Código Civil: "Art. 525. O vendedor somente poderá executar a cláusula de reserva de domínio após constituir o comprador em mora, mediante protesto do título ou interpelação judicial."

⁵¹ Lei 9.492/1997: "Art. 40. Não havendo prazo assinado, a data do registro do protesto é o termo inicial da incidência de juros, taxas e atualizações monetárias sobre o valor da obrigação contida no título ou documento de dívida."

⁵² Lei 5.474/1968: "Art. 13. A duplicata é protestável por falta de aceite de devolução ou pagamento.[...] § 4º O portador que não tirar o protesto da duplicata, em forma regular e dentro do prazo da 30 (trinta) dias, contado da data de seu vencimento, perderá o direito de regresso contra os endossantes e respectivos avalistas."

⁵³ Decreto 57.663/1966 (Lei Uniforme de Genebra): "Art. 53. Depois de expirados os prazos fixados:[...] - para se fazer o protesto por falta de aceite ou por falta de pagamento; - para a apresentação a pagamento no caso da cláusula "sem despesas". O portador perdeu os seus direitos de ação contra os endossantes, contra o sacador e contra os outros coobrigados, à exceção do aceitante. Na falta de apresentação ao aceite no prazo estipulado pelo sacador, o portador perdeu os seus direitos de ação, tanto por falta de pagamento como por falta de aceite, a não ser que dos termos da estipulação se conclua que o sacador apenas teve em vista exonerar-se da garantia do aceite.[...]"

⁵⁴ Lei 5.474/1968: "Art 15 - A cobrança judicial de duplicata ou triplicata será efetuada de conformidade com o processo aplicável aos títulos executivos extrajudiciais, de que cogita o Livro II do Código de Processo Civil ,quando se tratar:[...] II - de duplicata ou triplicata não aceita, contanto que, cumulativamente: a) haja sido protestada; b) esteja acompanhada de documento hábil comprobatório da entrega e recebimento da mercadoria; c) o sacado não tenha, comprovadamente, recusado o aceite, no prazo, nas condições e pelos motivos previstos nos arts. 7º e 8º desta Lei.[...] § 2º - Processar-se-á também da mesma maneira a execução de duplicata ou triplicata não aceita e não devolvida, desde que haja sido protestada mediante indicações do credor ou do apresentante do título, nos termos do art. 14, preenchidas as condições do inciso II deste artigo."

⁵⁵ Lei 13.775/2018.

⁵⁶ Lei 4.728/1965: " Art. 75. O contrato de câmbio, desde que protestado por oficial competente para o protesto de títulos, constitui instrumento bastante para requerer a ação executiva[...]"

Outro problema surgiria nos processos de recuperação judicial, em que as certidões expedidas pelos Tabelionatos de Protesto são documentos que instruem a petição inicial⁵⁷. A ausência das referidas certidões geraria um potencial desconhecimento da real situação econômica do devedor.

Além disso, sem que as dívidas possam ser protestadas, impede-se que o credor demonstre, por meio de certidões, a insolvência do devedor apta a fundamentar o pedido e a decretação de falência⁵⁸, assim como fica afastada a fixação de seu termo legal a partir do 1º protesto por falta de pagamento⁵⁹.

Ainda, há outro importante efeito do protesto, favorável ao credor, que deixaria de ocorrer: a interrupção da prescrição⁶⁰.

Sabe-se que a Lei 14.010/2020 (dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado - RJET, no período da pandemia do coronavírus) estabeleceu que "[o]s prazos prescricionais consideram-se impedidos ou suspensos, conforme o caso, a partir da entrada em vigor desta Lei até 30 de outubro de 2020" (*caput* do art. 3º).

Ocorre que a lei do RJET, apesar de suspender a prescrição ou impedir seu curso, não a interrompe. Ao credor seria muito mais favorável interromper, extrajudicialmente, a prescrição da cobrança da obrigação, de modo que, em virtude da redação da referida lei, a contagem do prazo prescricional, ao invés de ser continuada, dar-se-ia, em virtude da interrupção, desde o início e a partir do dia 02 de novembro de 2020 (primeiro dia útil após o prazo previsto no RJET).

⁵⁷ Lei 11.101/2005: " Art. 51. A petição inicial de recuperação judicial será instruída com:[...] VIII – certidões dos cartórios de protestos situados na comarca do domicílio ou sede do devedor e naquelas onde possui filial;[...]."

⁵⁸ Lei 11.101/2005: "Art. 94. Será decretada a falência do devedor que: I – sem relevante razão de direito, não paga, no vencimento, obrigação líquida materializada em título ou títulos executivos protestados cuja soma ultrapasse o equivalente a 40 (quarenta) salários-mínimos na data do pedido de falência;[...] § 1º Credores podem reunir-se em litisconsórcio a fim de perfazer o limite mínimo para o pedido de falência com base no inciso I do caput deste artigo.[...] § 3º Na hipótese do inciso I do caput deste artigo, o pedido de falência será instruído com os títulos executivos na forma do parágrafo único do art. 9º desta Lei, acompanhados, em qualquer caso, dos respectivos instrumentos de protesto para fim falimentar nos termos da legislação específica.[...]."

⁵⁹ Lei 11.101/2005: "Art. 99. A sentença que decretar a falência do devedor, dentre outras determinações:[...] II – fixará o termo legal da falência, sem poder retrotraí-lo por mais de 90 (noventa) dias contados do pedido de falência, do pedido de recuperação judicial ou do 1º (primeiro) protesto por falta de pagamento, excluindo-se, para esta finalidade, os protestos que tenham sido cancelados;[...]."

⁶⁰ Código Civil: "Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á:[...] III - por protesto cambial;[...]."

Por fim, o PL 675/2020, por excluir certos débitos da publicidade característica do registro do protesto, poderia permitir que pessoas com altas dívidas praticassem certos atos jurídicos, como o registro de parcelamento ou de incorporação imobiliária, sem que o Registrador de Imóveis tivesse a oportunidade de aferir a real situação financeira do loteador⁶¹ ou do incorporador⁶².

A falta de publicidade resultante da suspensão dos atos de protesto também acarreta problemas no âmbito do Direito Tributário. Isso porque o art. 185 do Código Tributário Nacional assim dispõe:

Art. 185. Presume-se fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa.[...].

Ocorre que é quase impossível conhecer todos os débitos tributários de uma pessoa, especialmente os municipais, sem um sistema de publicidade adequado como o do Tabelionato de Protesto.

O protesto de certidões da dívida ativa (CDA) foi expressamente reconhecido como constitucional pelo Supremo Tribunal Federal - STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5135.

Em síntese, o STF apresentou os seguintes argumentos favoráveis ao protesto: *(i)* não haver efetiva restrição a direitos fundamentais dos contribuintes; *(ii)* ser o Tabelionato de Protesto um instrumento com maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários; *(iii)* garantir a livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos; *(iv)* ser o procedimento de protesto modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora, custas, honorários, etc.) e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do

⁶¹ Lei 6.766/1979: "Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos: IV - certidões: a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;[...] § 2º - A existência de protestos, de ações pessoais ou de ações penais, exceto as referentes a crime contra o patrimônio e contra a administração, não impedirá o registro do loteamento se o requerente comprovar que esses protestos ou ações não poderão prejudicar os adquirentes dos lotes. Se o Oficial do Registro de Imóveis julgar insuficiente a comprovação feita, suscitará a dúvida perante o juiz competente.[...]."

⁶² Lei 4.591/1964: "Art. 32. O incorporador somente poderá negociar sobre unidades autônomas após ter arquivado, no cartório competente de Registro de Imóveis, os seguintes documentos:[...] b) certidões negativas [...] de protesto de títulos [...] relativante [...] aos alienantes do terreno e ao incorporador;[...]."

Poder Judiciário); e (v) aliviar a sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo⁶³.

Mesmo diante da eficiência e constitucionalidade do protesto de CDA, reconhecida pelo STF no início ano de 2018, este ainda não foi amplamente adotado pela administração pública. Naquele ano, por exemplo, foram ajuizadas 3.222.976 execuções fiscais, sendo que o total de execuções, fiscais e não fiscais, tramitando no Poder Judiciário, no referido ano, superou a marca de 34 milhões, respondendo os executivos fiscais por 73% dos processos em execução⁶⁴.

Em entrevista, a Procuradora da Fazenda Nacional, Renata Gontijo D'Ambrosio explicou o seguinte:

Desde março de 2013, quando o protesto [de CDA's no âmbito federal] entrou em produção até a data de outubro de 2015, foram enviados a protesto 839.954 inscrições, com valor consolidado de R\$ 3.797.035.841,99 reais. Desse total, foram recuperados, em virtude do protesto, 167.219 inscrições com valor consolidado de R\$ 728.260.828,54 reais, alcançando um percentual de recuperação de 19%. Trata-se de um índice expressivo quando comparado ao da execução fiscal que gira em torno de 1 %.⁶⁵

No Estado de São Paulo, o então Procurador-Geral Elival da Silva Ramos, em entrevista no ano de 2017, afirmou que:

Atualmente, cerca de 25% de nossa arrecadação anual é proveniente de protesto de CDAs. Em números exatos, no ano de 2016, arrecadamos R\$ 770.459.952,40 em decorrência dessa modalidade de cobrança, para uma arrecadação total de, aproximadamente, 3 bilhões de reais. Graças a esse instrumento, deixamos de executar judicialmente milhares de dívidas de IPVA, cuja cobrança, hoje, vem sendo feita massivamente por meio de protesto de CDAs.⁶⁶

Durante a pandemia do covid-19, Estados, Municípios, e até mesmo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, que adotavam o protesto de CDA, determinaram sua suspensão.

⁶³ Conforme ementa da ADI 5135 (Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 06-02-2018 PUBLIC 07-02-2018).

⁶⁴ Justiça em Números 2019/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2019, pp. 126 e 128. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em 22/05/2020.

⁶⁵ D'AMBROSIO, Renata Gontijo. *Protesto de cdas possui taxa de recuperação de 19%*. Disponível em <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias/2016/protesto-de-cdas-possui-taxa-de-recuperacao-de-19>>. Acesso em 30/05/2020.

⁶⁶ RAMOS, Elival da Silva. Entrevista. In: *Cartórios Com Você*, edição 7, ano 1, março/abril de 2017, p. 70. Disponível em <<https://www.anoreg.org.br/site/revistas/cartorios/Cartorios-Com-Voce-07.pdf>>. Acesso em 30/05/2020.

No Estado de Santa Catarina, por exemplo, a suspensão está prevista na Lei Estadual nº 17.929, de 13/04/2020⁶⁷.

Já no Estado e no Município de São Paulo, a determinação foi realizada pelo Decreto Estadual nº 64.879, de 20/03/2020⁶⁸ e pelo Decreto Municipal nº 59.326, de 02/04/2020⁶⁹. A PGFN estabeleceu a medida por meio da Portaria nº 7.821, de 18/03/2020⁷⁰.

A solução não parece adequada sob a ótica do acesso à ordem jurídica justa, inspirando indignação naqueles que adimpliram os tributos no prazo legalmente assinalado; estimulando que os devedores posterguem o pagamento de tributos por saberem que serão cobrados apenas no futuro; além de ser medida que adia o recebimento de receitas extremamente necessárias à administração pública, especialmente nesse momento de pandemia, em que os gastos públicos com medidas sanitárias dispararam.

Não se discute que o prazo de pagamento de tributos pode ser fixado por decreto. A moratória, por outro lado, deve estar prevista em lei, conforme dispõe o art. 153 do Código Tributário Nacional - CTN⁷¹.

Além disso, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), constitui requisito essencial "da responsabilidade na gestão fiscal a [...] efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação" (*caput* do art. 11).

⁶⁷ Lei Estadual nº 17.929/2020, de Santa Catarina: "Art. 1º Ficam suspensos temporariamente os atos destinados ao envio de certidões para protesto de débitos inscritos em dívida ativa, tributária ou não, no âmbito do Estado de Santa Catarina. Parágrafo único. A suspensão de que trata esta Lei ocorrerá pelo período de 90 (noventa) dias." (Disponível em <<http://leis.ale.sc.gov.br/>>. Acesso em 29/05/2020).

⁶⁸ Decreto Estadual nº 64.879/2020, de São Paulo: "Artigo 5º - A fim de mitigar as consequências econômicas da pandemia a que alude o artigo 1º: I - a Procuradoria Geral do Estado suspenderá, por 90 (noventa) dias, os atos destinados a levar a protesto débitos inscritos na dívida ativa; [...]." (Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/>>. Acesso em 29/05/2020).

⁶⁹ Decreto nº 59.326/2020, do Município de São Paulo/SP: "Art. 2º Fica suspenso, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, o envio de débitos inscritos em Dívida Ativa, para fins de lavratura de protestos, aos Tabelionatos de Protestos de Letras e Títulos, diretamente ou por intermédio da Central de Serviços Eletrônicos Compartilhados dos Tabeliães de Protesto do Estado de São Paulo (CENPROT). Parágrafo único. O prazo previsto no "caput" deste artigo poderá ser prorrogado por meio de portaria da Procuradoria Geral do Município por iguais e sucessivos períodos." (Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/>>. Acesso em 29/05/2020).

⁷⁰ Portaria nº 7.821/2020, da PGFN: "Art. 2º Ficam suspensas, por 90 (noventa) dias, as seguintes medidas de cobrança administrativa: I - apresentação a protesto de certidões de dívida ativa; [...]." (Disponível em <<http://www.in.gov.br/>>. Acesso em 29/05/2020).

⁷¹ CTN: "Art. 153. A lei que conceda moratória em caráter geral ou autorize sua concessão em caráter individual especificará, sem prejuízo de outros requisitos: [...]."

Conforme lição de CINTIA MARIA SCHEID, "deixar de utilizar os meios legais disponíveis para proceder à efetiva arrecadação, tal como o Protesto Extrajudicial, pode configurar renúncia de receita sem respaldo legal"⁷².

Além disso, SCHEID explica que a previsão do inciso II do §4º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷³ torna-se de difícil aplicação, tendo em vista que na "apresentação a protesto não há custos para o Poder Público", podendo a omissão na utilização do protesto configurar "ato de improbidade administrativa, nos termos descritos pelo artigo 10, inciso X, da Lei nº 8.429/92"⁷⁴⁻⁷⁵.

Conclui-se, por todo o exposto, que os malefícios decorrentes da suspensão dos atos de protesto superam, e muito, os benefícios esperados. Tais medidas suspensivas estão em desacordo com o conceito de acesso à ordem jurídica justa, de modo que deve prevalecer o protesto de títulos e outros documentos de dívida durante a pandemia da covid-19.

CONCLUSÃO

Embora o conflito faça parte da natureza humana e da sociedade, os modos de solução evoluem diariamente.

Com o intuito de solucionar as controvérsias de modo adequado, impõe-se a leitura do acesso à justiça enquanto acesso à ordem jurídica justa, de forma que não só o Poder Judiciário

⁷² SCHEID, Cintia Maria. *Protesto extrajudicial e função social: instrumento para a atividade satisfativa do crédito*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade Autônoma de Direito - FADISP para obtenção do título de Doutora em Direito, 2019, p. 204.

⁷³ Lei de Responsabilidade Fiscal: "Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:[...] § 3º O disposto neste artigo não se aplica:[...] II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança."

⁷⁴ SCHEID, Cintia Maria. *Protesto extrajudicial e função social: instrumento para a atividade satisfativa do crédito*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade Autônoma de Direito - FADISP para obtenção do título de Doutora em Direito, 2019, pp. 204-205.

⁷⁵ Lição em mesmo sentido, pela possível incidência da Lei de Improbidade Administrativa, é a de CARLOS ROGÉRIO DE OLIVEIRA LONDE (*Do não encaminhamento da dívida ativa a protesto previamente à execução fiscal como ato de improbidade administrativa e ato contrário à lei de responsabilidade fiscal: a obrigatoriedade do protesto prévio da cda como consequência lógica de uma interpretação do sistema do ordenamento jurídico*. In: O Direito Notarial e Registral em Artigos Vol. III. Coordenador Arthur Del Guércio Neto. 1ª ed., São Paulo: YK Editora, 2018, pp. 145-146 e 151-152).

atue na resolução dos conflitos, mas exista uma vasta gama de instrumentos em benefício das partes.

No âmbito da cobrança de dívidas, o Tabelionato de Protesto é um importante meio de acesso à ordem jurídica justa, contribuindo para a prevenção de litígios ou a solução destes, garantindo estabilidade e segurança jurídica das relações sociais.

Embora o principal efeito do protesto, na atualidade, seja abalar a confiança que o mercado deposita no devedor, por existirem dúvidas quanto à sua "saúde" financeira, existem inúmeros outros importantes efeitos decorrentes de seu registro.

Atua o Tabelionato de Protesto como órgão auxiliar para a concessão de crédito e celebração de negócios jurídicos com pagamento parcelado, permitindo, com a publicidade de seus registros, que terceiros tenham ciência dos riscos creditórios que assumirão e possam decidir conscientemente.

Por todo o exposto, conclui-se que os atos de protesto não podem ser suspensos em virtude da atual pandemia. Isso porque tal medida causaria enormes prejuízos decorrentes da insegurança nas negociações e do estímulo ao calote.

REFERÊNCIAS:

6 números mostram o dramático impacto do coronavírus na economia. Exame, 16/05/2020. Disponível em <<https://exame.com/economia/6-numeros-mostram-o-dramatico-impacto-do-coronavirus-na-economia/>>. Acesso em 15/08/2020;

BRASIL, Banco Central do. Relatório de Mercado Focus. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>>. Acesso em 16/08/2020;

BUENO, Sérgio Luiz José. Tabelionato de protesto. 4. ed., Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020;

CAMBI, Eduardo; NEVES, Aline Regina das. Autocomposição, alteridade e consenso: busca pela construção da justiça coexistencial. In: Juris Plenum, ano XIII, n. 78, nov./dez. 2017, Caxias do Sul, RS: Editora Plenum, 2017;

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988;

CCOGE, Colégio Permanente de Corregedores-Gerais de Justiça do Brasil. Nota técnica. Disponível em <<https://www.tjal.jus.br/comunicacao2.php?pag=verNoticia¬=16864>>. Acesso em 30/05/2020;

D'AMBROSIO, Renata Gontijo. Protesto de cdas possui taxa de recuperação de 19%. Disponível em <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias/2016/protesto-de-cdas-possui-taxa-de-recuperacao-de-19>>. Acesso em 30/05/2020;

DIAS, Feliciano Alcides. A (re)vitalização do acesso à justiça e o papel dos meios autocompositivos de resolução dos conflitos. In: Juris Plenum, ano XV, n. 89, set./out. 2019, Caxias do Sul, RS: Editora Plenum, 2019;

GARCIA, Raquel Duarte. Protesto: 23 funções legais, 06 funções econômico-sociais e o conceito atual de protesto. In: O novo Protesto de Títulos e Documentos de Dívida: Os Cartórios de Protesto na era dos serviços digitais. Salvador: Coordenadora Martha El Debs, Editora JusPodivm, 2020;

IRAJÁ, Victor; QUINTINO, Larissa. Na crise econômica do coronavírus, o pior ficou para trás. Veja, 03/07/2020. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/economia/na-crise-economica-do-coronavirus-o-pior-ficou-para-tras/>>. Acesso em 15/08/2020;

JUSTIÇA, Conselho Nacional de. Justiça em Números 2019. Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2019. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em 22/05/2020;

LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. Do não encaminhamento da dívida ativa a protesto previamente à execução fiscal como ato de improbidade administrativa e ato contrário à lei de responsabilidade fiscal: a obrigatoriedade do protesto prévio da cda como consequência lógica de uma interpretação do sistema do ordenamento jurídico. In: O Direito Notarial e Registral em Artigos Vol. III. Coordenador Arthur Del Guércio Neto, 1ª ed., São Paulo: YK Editora, 2018;

MOREIRA, Camila. FMI piora estimativa de contração da economia do Brasil em 2020 para 9,1%. UOL, 24/06/2020. Disponível em <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2020/06/24/fmi-piora-estimativa-de-contracao-da-economia-do-brasil-em-2020-a-91-por-coronavirus.htm>>. Acesso em 15/08/2020;

NALINI, José Renato. A justiça que merecemos. In: Juris Plenum, ano XIV, n. 84, nov./dez. 2018, Caxias do Sul, RS: Editora Plenum, 2018;

PAÍS fecha 1,2 mi de vagas com carteira até maio, pior resultado desde 2010. UOL, 29/06/2020. Disponível em <<https://economia.uol.com.br/empregos-e>

carreiras/noticias/redacao/2020/06/29/desemprego-caged-junho-2020.htm>. Acesso em 15/08/2020;

PEDROSO, João. Acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em (des)construção: o caso do acesso ao direito e à justiça da família e das crianças. Dissertação de Doutorado em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2013. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10316/22583>>. Acesso em 23/05/2020;

RAMOS, Elival da Silva. Entrevista. In: Cartórios Com Você, edição 7, ano 1, março/abril de 2017. Disponível em <<https://www.anoreg.org.br/site/revistas/cartorios/Cartorios-Com-Voce-07.pdf>>. Acesso em 30/05/2020;

SCHEID, Cintia Maria. Protesto extrajudicial e função social: instrumento para a atividade satisfativa do crédito. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Faculdade Autônoma de Direito - FADISP para obtenção do título de Doutora em Direito, 2019;

WATANABE, Kazuo. Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.