

## A COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA POR MEIO DO PROCESSO EXTRAJUDICIAL: UM ESTUDO COMPARATIVO NO ESTADO DA BAHIA<sup>1</sup>

Flávia Costalonga Ramos<sup>2</sup>  
Augusto de Oliveira Monteiro<sup>3</sup>.

**Resumo:** O presente artigo visa avaliar a efetividade da utilização do protesto para recuperação dos créditos públicos, como medida alternativa à cobrança realizada por meio da execução e da ação cautelar fiscal, através da comparação entre esses modelos de cobrança, propondo-se a encontrar a razão por que o protesto de dívida ativa não é ampliado e, até mesmo, utilizado como substituto da cobrança judicial convencional. Para isso, analisa os meios convencionais de cobrança de tributos e seus resultados, assim como o meio extrajudicial consubstanciado no protesto em cartório, fazendo uma comparação entre os dois modos de cobrança (judicial e extrajudicial) do crédito inscrito em dívida ativa. Para tanto, foi utilizada como metodologia a revisão da legislação pertinente e a análise documental dos relatórios do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil assim como a realização de entrevistas na Secretaria da Fazenda e na Procuradoria Geral do Estado da Bahia. A pesquisa constatou que o protesto constitui uma alternativa mais viável e efetiva de cobrança do crédito fiscal, proporcionando um maior percentual de arrecadação, mais celeridade na recuperação do crédito e menor custo efetivo ao Poder Público.

**Palavras-chave:** Dívida Ativa. Recuperação de Crédito. Protesto Extrajudicial. Cobrança Judicial.

**Abstract:** This paper aims to evaluate the effectiveness of using the protest for the recovery of public credits, as an alternative policy to the collection carried out through the execution and the fiscal precautionary action, through the comparison between these collection models, in order to find the reason why the active debt protest is not expanded and even used as a substitute for conventional judicial collection. To do so, it analyzes the conventional means of collecting taxes and their results, as well as the extrajudicial means embodied in the protest in notary, making a comparison between the two methods of collection (judicial and extrajudicial) of the credit registered in overdue debt. For this purpose, the review of the relevant legislation and the documental analysis of the reports of the Institute of Studies of Protest of Titles of Brazil were used as a methodology, as well as the accomplishment of interviews in the Treasury Department and in the Attorney General of the State of Bahia. The research found that the protest is a more viable and effective alternative for collecting tax credit, providing a higher percentage of collection, faster credit recovery and lower effective cost to the Public Power.

**Keywords:** Active Debt. Credit recovery. Extrajudicial Protest. Judicial collection.

---

<sup>1</sup> Apoio: Instituto Ânima – IA e Universidade Salvador – UNIFACS Área do Direito: Direito Tributário e Financeiro

<sup>2</sup> Bacharel em Direito, Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas, Pesquisadora da Universidade Salvador – UNIFACS, Tabela de Protesto e-mail: [flavia@protestodealagoinhas.com.br](mailto:flavia@protestodealagoinhas.com.br)

<sup>3</sup> Bacharel em Direito, Especialista em Direito Tributário, Mestre em Economia, Doutor em Administração Pública e Professor Titular do Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas e do Mestrado em Administração da UNIFACS. e-mail: [augusto.monteiro@animaeducacao.com.br](mailto:augusto.monteiro@animaeducacao.com.br)

## INTRODUÇÃO

O bom funcionamento do setor público requer o melhor aproveitamento de suas fontes de receita, em especial as de natureza tributária. E a recuperação de créditos exerce um papel peculiar neste contexto. Os créditos devidos ao Estado, sejam eles de origem tributária ou não, quando não adimplidos, devem ser inscritos em Dívida Ativa. E com isto, fica o estado autorizado ao exercício da cobrança judicial, tradicionalmente implementada através das execuções fiscais sob responsabilidade das procuradorias.

Não obstante, esta pesquisa procurou avaliar a vantajosidade de uma outra alternativa, a saber, o protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa, que se dá através dos Tabelionatos de Protesto de Títulos e Documentos. Para tal, propôs-se este trabalho a avaliar a efetividade da utilização do protesto na recuperação do crédito fazendário, comparando os seus resultados com aqueles alcançados pelos processos tradicionais de cobrança e execução fiscal das Procuradorias da Fazenda Nacional e do Estado da Bahia nos anos de 2017 a 2021.

A pesquisa teve como base os dados já disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça CNJ, os dados da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN, informações e entrevistas realizadas na Secretaria da Fazenda e na Procuradoria Geral do Estado da Bahia – PGE/BA, assim como no Instituto de Estudos de Protestos do Brasil. Para a avaliação e descrição da cobrança judicial da dívida ativa foram analisados indicadores de desempenho do Judiciário na cobrança dos créditos fiscais, com números que apontam a taxa de congestionamento, o tempo médio das execuções e o custo para o Estado. E para análise do desempenho do protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa, foram estudados os quantitativos de protestos enviados para os tabelionatos pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e Procuradoria do Estado da Bahia no período em estudo, visando a demonstração da recuperação dos valores dentro do tríduo, assim como dos títulos cancelados. Adicionalmente, foram também realizadas entrevistas estruturadas com dirigentes da Secretaria da Fazenda e da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, com o propósito de melhor compreensão das particularidades do processo de gestão e cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa.

## 1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL

Os principais modos de gestão pública do Estado e suas conseqüentes reformas influenciam na organização estatal e nas políticas públicas adotadas. A Administração Pública brasileira passou por grandes reformas. Desde o período imperial e da Primeira República é possível notar um Estado essencialmente patrimonialista, evidenciado na sociedade oligárquica, percorrendo por um modelo burocrático manifesto no governo Vargas e no militarismo, culminando na tentativa de adoção de uma administração gerencial com a reforma administrativa iniciada em 1995.

Essas reformas foram sentidas em todos os Poderes, incluindo o Judiciário, que tardou em se adequar aos anseios desenvolvimentistas que fomentaram alterações no pensamento conservador do modelo burocrático. No entanto, a Emenda Constitucional 45 (BRASIL, 2004), cuja tramitação demorou treze anos e teve como ambiente social e político a generalizada crítica à morosidade do Judiciário, representou um importante avanço, com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e inclusão de relevantes alterações no texto constitucional, a exemplo do inciso LXXVIII do art. 5º, que trata da razoável duração do processo, o requisito da repercussão geral no conhecimento de questões constitucionais e a súmula vinculante.

Logo após a promulgação da Emenda Constitucional 45, em 17 de novembro de 2004, foi concluído o Relatório nº 32789-BR pelo Banco Mundial (2004) a respeito do Poder Judiciário no Brasil, incluindo Ministérios Públicos e Advocacias Públicas. A pesquisa

procurou identificar qual ou quais os problemas que deveriam ser superados. O relatório constatou que o orçamento destinado aos tribunais brasileiros é relativamente alto, com substanciais investimentos em infraestrutura, equipamentos e pessoal adicional, além da diminuição da intervenção política nessa esfera de poder. Da mesma forma, os juízes brasileiros processam um número elevado de ações. O relatório identificou cinco fatores de crise no Judiciário. Dentre estes, destacou as execuções fiscais, que promovem uma expressiva elevação do congestionamento processual, decorrente da elevação do quantitativo de processos em curso e, por conseguinte, não solucionados. Segundo o relatório, tal elevação de demanda pela tutela jurisdicional esteve concentrada em áreas temáticas de menor complexidade jurídica, ocupando efetivamente o tempo dos juízes, e tornando ainda mais morosa a resposta judicial a problemas complexos que de fato necessitam a sua maior atenção.

Neste contexto, a consequente e relativa ineficácia das procuradorias na cobrança levada à esfera judicial tem estimulado o não pagamento das dívidas pelos contribuintes, tornando cada vez maior o número de créditos inscritos e não pagos.

Em tal cenário, algumas mudanças foram implementadas pelo Estado Brasileiro, a fim de transferir a solução de litígios para instâncias não judiciais. A cobrança do crédito fazendário pelos tabelionatos de protesto significa a redução do gasto público com a movimentação do Poder Judiciário e confere maior resultado econômico ao fenômeno, já que as pesquisas estatísticas demonstram que o volume de recursos recuperados é muito maior (o que se pretendeu verificar nesta pesquisa). Essa prática vai ao encontro do modelo gerencial de Estado, ou seja, “a avaliação da eficiência não pode ser dissociada da avaliação da efetividade. Pois, se a eficiência mede o custo do que foi produzido, a efetividade mede a qualidade dos resultados.” (ABRUCIO, 1997, p. 33).

Portanto, temos de um lado, a receita presente na dívida ativa, que não pode ser desprezada pelo Estado como parte do orçamento público, e, de outro, um Judiciário que não tem se mostrado efetivo (critério qualitativo e econômico) no serviço de cobrança do crédito fiscal. Associado a isso, o fato de que essa cobrança reduz significativamente a capacidade deste Poder em solucionar os conflitos de interesses de maior complexidade, de modo que não é temerário dizer que a adoção de instrumentos alternativos de solução de conflitos pode significar a adequação a uma modelo de gestão mais voltado à racionalização dos gastos públicos e comprometido com a efetividade das políticas públicas.

## **2. DÍVIDA ATIVA: DADOS GERAIS DO BRASIL E DA BAHIA**

A dívida ativa é constituída por todos os créditos públicos, tributários ou não tributários, devidos por terceiros à Fazenda Pública. Este crédito público, que deve ter sido inscrito por ato administrativo nos cadastros de representação judicial do Fisco, não pode ter sido alvo de causa suspensiva, extintiva ou excludente, o que lhe provocaria desdobramentos impeditivos da exequibilidade (SABBAG, 2009, p. 857).

De acordo com Bremaeker, na obra coordenada por Pinto, Macedo e Araújo (2012, p. 162), o total da dívida ativa pública inscrita até 2010 pelos três entes federados somava R\$ 1,587 trilhão, que correspondia a 68,55% do conjunto das receitas orçamentárias e a 252,50% das receitas tributárias. O autor ainda observa que a dívida ativa da União correspondia a 69,13% da sua receita orçamentária, enquanto que a do conjunto dos Estados correspondia a 78,53% e a do conjunto dos Municípios alcançava 49,87% do total de sua receita. Como se pode inferir, o impacto da composição da receita da dívida ativa é diverso nos três entes federados.

Segundo relatório elaborado pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional “PGFN em números 2019”, (BRASIL, 2020) o estoque atual de Dívida Ativa da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) é de R\$ 2,4 trilhões. Em relação ao montante apurado

no fechamento apenas do exercício de 2019, dados do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2020) apontam o montante de R\$ 4.218,30 bilhões em créditos com potencial recebimento e que equivalem a 58,1% do Produto Interno Bruto de 2019 (R\$ 7.257,0 bilhões) e superam em 11,7% o registrado no exercício de 2018. No Estado da Bahia, a dívida ativa tem se comportado de maneira crescente, conforme se extrai do Quadro 1 a seguir.

**Quadro 1 – Dívida Ativa do Estado da Bahia**

<b>DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA NO ESTADO DA BAHIA</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Estoque (em R\$ bilhões)	16	17	18	20	21
Elevação Anual	8,92%	7,27%	7,38%	7,12%	7,69%
Relação Dívida Ativa Tributária x Orçamento Estadual	35,87%	37,94%	38,22%	-	-
Percentual Arrecadado	1,55%	1,97%	2,47%	0,98%	1,13%

Fonte: Elaboração própria

O estoque de dívida ativa tributária em 2021 chegou a mais de R\$ 21 bilhões<sup>4</sup>, ao passo que no final do ano de 2017 as cifras chegavam em R\$ 16.223.479.412,12 bilhões e, em 2018, R\$ 17.404.284.520,37, representando um aumento de 8,92% nos anos de 2016 e 2017; 7,27% entre 2017 e 2018 e 7,38% nos de 2018 e 2019. Esses valores equivalem a 35,87%, 37,94% e 38,22% do orçamento estadual nos anos de 2017, 2018 e 2019, respectivamente. No entanto, apesar da expressividade dos valores, o percentual arrecadado entre 2017 e 2019 foi de apenas 1,55%, 1,97% e 2,47% no período devido.

### **3. ANÁLISE COMPARATIVA DA COBRANÇA JUDICIAL CONVENCIONAL E DO PROTESTO DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA**

Com a adoção do protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa pela União, estados e vários municípios brasileiros, a comparação entre esses dois institutos tornou-se imperativa. Os resultados alcançados pelos mecanismos convencionais de cobrança do crédito tributário utilizados pela Fazenda Pública são bastante insatisfatórios. Em estudo publicado no ano de 2012 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), estimou-se em R\$ 4.685,39 (quatro mil seiscientos e oitenta e cinco reais e trinta e nove centavos), o custo médio de um

1. [https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco\\_anual/balancogeral\\_2021.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/balancogeral_2021.pdf), p.52.

processo de execução fiscal na Justiça Federal, valor que atualizado monetariamente supera a monta de sete mil reais.<sup>5</sup>

Tendo como ponto de partida este estudo, o IPEA elaborou nota técnica em relação, exclusivamente, ao desempenho das execuções fiscais de dívida ativa da União ajuizadas na Justiça Federal, promovidas pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Nesta nova publicação, denominada Custo e Tempo do Processo de Execução Fiscal Promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), foram excluídas as execuções fiscais ajuizadas pela PGFN, pelos bancos públicos federais e pelos conselhos de fiscalização das profissões liberais.

Ficou constatado através do estudo, que o valor médio cobrado nas ações movidas pela PGFN é de R\$ 26.303,25 (vinte e seis mil trezentos e três reais e vinte e cinco centavos) e o tempo médio de tramitação desses processos é de 9 (nove) anos, 9 (nove) meses e 16 (dezesseis) dias. Verificou-se também que a etapa de citação constitui um dos grandes gargalos ao processo de execução. Entre o despacho inicial e a citação, em média, são 4 (quatro) anos de espera. Apenas 3,6% dos executados apresentam-se voluntariamente para responder ao processo, além do que, em 56,8% das demandas ocorre pelo menos uma tentativa fracassada de citação, e em 46,2% dos executivos fiscais o devedor não é encontrado pelo sistema Judiciário para a formação da lide (CUNHA, 2011).

Os números surpreendem em relação à falta de efetividade da demanda. Em 15,7% dos casos há penhora de bens, mas apenas um terço dessas penhoras resulta da apresentação voluntária de bens pelo devedor. Em somente 3,8% dos processos de execução fiscal ocorre algum tipo de objeção de pré-executividade, e apenas 6,5% dos devedores opõem embargos à execução. Somente 2,8% das ações de execução fiscal resultam em algum leilão judicial, com ou sem êxito. Do total de processos, em apenas 0,3% dos casos o pregão gera recursos suficientes para satisfazer integralmente o débito, enquanto a adjudicação dos bens do executado extingue a dívida em 0,4% dos casos.

Segundo o IPEA (CUNHA, 2011), as principais causas de extinção das execuções fiscais são: 1) prescrição e decadência, 36,8%; 2) pagamento do débito, 25,8%; 3) cancelamento da inscrição ou do débito, 18,8%; 4) remissão do débito, 13%.

O cenário em relação às execuções fiscais não indica mudanças. De acordo com a última publicação do Justiça em Números, ano-base 2021 (CNJ, 2022, p.172), o tempo de giro do acervo desses processos é de 8 anos e 8 meses, ou seja, mesmo que o Judiciário parasse de receber novas execuções fiscais, ainda seria necessário todo esse tempo para liquidar o acervo existente”.

Do total de processos que tramitam no Poder Judiciário, a maior parte é de execuções fiscais, permitindo concluir que o Estado brasileiro é o maior cliente do Poder Judiciário, buscando receber sua dívida através de um processo moroso, caro e que não chegará a efetivar o crédito em favor dos cofres públicos, sendo em grande parte extinto em decorrência da prescrição e decadência.

No relatório Justiça em Números de 2022 (CNJ, 2022, p. 171), o Conselho Nacional de Justiça afirma que as execuções fiscais representam 65% dos casos pendentes. Esses processos são os principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, representando aproximadamente 35% do total de casos pendentes e um congestionamento de 90% em 2021, sendo essa a maior taxa entre os tipos de processos constantes do Relatório, de

---

<sup>5</sup> Atualizado em 17.06.2020 através do sistema de atualização monetária disponibilizado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/servicos/atualizacao-monetaria-1/calculo> Acesso em 17 jun 2020.

modo que de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2021, apenas 10 foram concluídos.

O índice de congestionamento por Tribunal de Justiça indica que, na Bahia, a taxa de congestionamento era de 89% (oitenta e nove por cento) ao final de 2018, e passou para 92% (noventa e dois por cento) ao final de 2021, existindo um total de mais de um milhão de processos de execução fiscal pendentes (CNJ, 2022).

Já a Lei 13.729 do Estado da Bahia (BAHIA, 2017) autorizou o não ajuizamento de execuções fiscais para cobrança de créditos tributários cujo valor total consolidado por sujeito passivo seja igual ou inferior a vinte mil reais, prevendo a possibilidade de cobrança através de métodos extrajudiciais, incluindo o protesto do título e a inscrição em cadastro de inadimplentes (§3º, art. 1º).

Apenas no ano de 2019 foram distribuídas 6.334 novas ações fiscais pelo Estado da Bahia, com o objetivo de cobrar 1.183.975.593,03 (um bilhão cento e oitenta e três milhões novecentos e setenta e cinco mil quinhentos e noventa e três reais e três centavos), cuja média de valor cobrado por ação é de R\$ 186.923,84 (cento e oitenta e seis mil novecentos e vinte e três reais e oitenta e quatro centavos), conforme Quadro 2 a seguir.

**Quadro 2** – Número de execuções fiscais ou cautelares fiscais distribuídas de 2017 a 2021

Ano	Quantidade	Valor (R\$)	Média (R\$)
2017	4.155	1.150.233.971,81	276.831,28
2018	5.930	2.992.197.065,89	504.586,35
2019	6.334	1.183.975.593,03	186.923,84
2020	5.367	9.035.193.481,02	1.683.471,86
2021	5.159	6.831.785.464,90	1.324.246,07

Fonte: Elaboração própria

Já o índice de recuperação de valores através da execução fiscal no Estado da Bahia, de acordo com a Procuradoria do Estado, não supera 3% (três por cento). Esse percentual de recuperação, quando confrontado pelo número de ações fiscais em 2019 multiplicado pelo custo unitário do processo (aproximadamente R\$ 7 mil, para fins de cálculo), dá um resultado inferior ao custo com a cobrança, ou seja, o valor gasto para a cobrança da dívida ativa supera o valor arrecadado, o que é ilógico dentro de um cenário de escassez de recursos representado pela crise fiscal e na perspectiva de um Estado que deve perseguir a eficiência e o controle de seus resultados.

#### **4. O PROTESTO EXTRAJUDICIAL PELA PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL**

Desde 2012, existe um Termo de Cooperação Técnica entre a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil, facultando à União o encaminhamento para protesto através da Central de Protesto das certidões de dívida ativa e os débitos de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Notícia veiculada no site da PGFN aponta que o protesto é um mecanismo de cobrança indireta que se mostra extremamente efetivo. O índice de recuperação é alto em comparação com as demais formas diretas de cobrança tributária. Desde março de 2013 até outubro de 2015, superou o patamar de 19% (dezenove por cento), enquanto que o índice das execuções fiscais girou em torno de 1% (um por cento).

No final de 2015, o órgão conseguiu recuperar montante superior a R\$ 514 milhões, equivalente a 17,71% de recuperação do valor total das certidões encaminhadas a protesto pelos cartórios.

Diante da taxa de sucesso da medida, a PGFN, através da Portaria PGFN 693 (BRASIL, 2015 (BRASIL, 2015), alterou a Portaria PGFN 429, (BRASIL, 2014), excluindo norma que previa a limitação de valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) das certidões selecionáveis para envio a protesto, permitindo o envio a protesto de inscrições com valor consolidado de até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Em relação ao FGTS, em menos de um ano de início do projeto de envio dessa dívida aos cartórios, mais de 11,3% do volume protestado, de aproximadamente R\$2,3 milhões, foi pago ou parcelado, sendo a Bahia o Estado com maior quantidade de títulos protestados.

Entre março de 2013 e abril de 2016 a PGFN recuperou através do protesto aproximadamente R\$ 1,5 bilhão, o que representa 17% (dezessete por cento) dos valores encaminhados a protesto no período (LONDE, 2018).

Dados mais recentes cedidos pelo Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil e apresentados nos quadros abaixo informam que o percentual arrecadado no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2019, somado o pagamento no tríduo e o cancelamento, supera 20% (vinte por cento) da quantidade de títulos enviada para os cartórios.

**Quadro 3** – Resultado das CDA's encaminhadas pela PGFN aos Cartórios de Protesto

<b>Levantamento da PGFN</b>				
<b>Período: Janeiro 2017 a Dezembro 2019</b>				
<b>Tipo</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
CDA's encaminhadas a protesto	4.479.933	-	R\$ 282.941.916.683,68	-
Recuperação no tríduo	68.108	2%	R\$ 1.760.233.425,19	1%
Recuperação após o tríduo	880.908	20%	R\$ 15.769.069.802,26	6%

Fonte: Elaboração própria

Na Bahia, os títulos da PGFN alcançaram quase a totalidade de recuperação após o tríduo:

**Quadro 4** – Resultado das CDA's encaminhadas pela PGFN aos cartórios de protesto

<b>Janeiro 2017 a Dezembro 2019 - BA - (PGFN)</b>		
<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>NUMEROS</b>	<b>%</b>
TOTAL DE CDA's RECUPERADAS EM 3 DIAS	2.051	3,29%
VALOR TOTAL RECUPERADO EM 3 DIAS	R\$ 5.677.578,56	0,77%
LIQUIDAÇÃO CONDICIONAL	-	-
VALOR LIQUIDAÇÃO CONDICIONAL	-	-
RETIRADOS	30	0,05%
VALORES RETIRADOS	R\$ 69.453,20	0,01%
TOTAL DE CDA's SUSTADAS	-	

VALOR CDA's SUSTADAS	-	
TOTAL DE CDA's RECUPERADAS APÓS O TRÍDUO	60.337	97%
VALOR TOTAL RECUPERADO APÓS O TRÍDUO	R\$ 728.837.241,58	99%
<b>TOTAL DE CDA's RECUPERADAS NO PERÍODO</b>	<b>62.418</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL DE VALORES RECUPERADOS NO PERÍODO</b>	<b>R\$734.584.273,34</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

## 5. A COBRANÇA ATRAVÉS DO PROTESTO DE CDAs PELA PROCURADORIA DO ESTADO DA BAHIA

A Procuradoria do Estado da Bahia, através da Procuradoria Fiscal e da Dívida Ativa, também se utiliza do protesto das certidões de dívida ativa tributária, enviando os seus títulos diretamente aos tabelionatos, e, atualmente, diferentemente com o que ocorre com a PGFN, sem que haja centralização através da Central de Remessa de Arquivos mantida pelo Instituto de Protesto de Títulos da Bahia.

O procedimento de envio para protesto pela PGE/BA se dá, resumidamente, com as seguintes peculiaridades: trata-se de meio alternativo e facultativo de cobrança da dívida ativa; cabe parcelamento da dívida junto à Administração Pública após a lavratura do protesto; caso haja pagamento no tríduo, o valor da dívida será recolhido pelo tabelião à Administração por meio de DAE; a Administração Pública, suas autarquias e fundações ficam isentas do pagamento de despesas com o protesto, as quais serão pagas pelo devedor no momento da quitação ou do cancelamento do protesto ou suportadas pelos Tabelionatos, caso essas duas hipóteses não ocorram; os títulos são distribuídos de forma eletrônica, mas por enquanto ainda não centralizada.

De acordo com a Direção da Procuradoria Fiscal, responsável pela cobrança, o protesto de dívida ativa tem se mostrado uma excelente ferramenta de arrecadação e a proposta e aumentar ainda mais, reduzindo o tempo entre a inclusão em dívida ativa e o envio para os cartórios de protesto.

Segundo a Procuradoria, a inscrição em dívida ativa é realizada pela Secretaria da Fazenda, que também é responsável, quando o caso, pela inclusão do nome do devedor nos bancos de dados da Serasa. Cabe à Procuradoria Fiscal a responsabilidade pelo envio das certidões de dívida aos cartórios, além da cobrança judicial.

Atualmente, o valor permitido pela legislação baiana para não ajuizamento das execuções é de vinte mil reais, o que, na opinião do procurador, é um valor que deveria ser atualizado, subindo para patamares que giram ao redor de sessenta mil reais, mantendo-se apenas a cobrança por meio dos cartórios.

De modo diverso, não há valor mínimo nem máximo para envio das CDA's para protesto, podendo ser encaminhado título de qualquer valor. De acordo com informações prestadas pela Procuradoria Fiscal, a PGE/BA está construindo um sistema analítico/gerencial para fornecimento de dados relativos à gestão da dívida, conforme segue:

Os resultados obtidos pela cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa historicamente não apresentam bons resultados. Isso se justifica na medida em que o grande volume dos créditos é relativo a ICMS (mais de 90% do total do estoque) e a maioria das pessoas jurídicas com débitos inscritos em Dívida Ativa não possuem



capacidade financeira de pagamento (muitas já sem atividades). Dessa forma, em que pese os esforços de atividade para cobrança da DAT, seja com estratégias judiciais (principalmente através execução fiscal), seja com estratégias extrajudiciais (na qual o protesto de CDA se mostra a ação mais efetiva), os resultados ficam em torno e (sic) 2% do estoque total da dívida ativa.

O Estado da Bahia também conta com outras formas de cobrança, que estão em fase de implementação, a exemplo acionamento do contribuinte via *call center*, *SMS* e *push notification* do aplicativo SAC Digital.

Além do mais, a Procuradoria iniciou processo de tratamento das informações, com intuito de conhecer a dívida ativa, permitindo a definição de estratégias de cobrança de acordo com a classificação do débito. Segundo a Procuradoria, menos de um terço do estoque da dívida corresponde a créditos constituídos entre os anos de 2015 e 2020, ou seja, a maior parte do estoque se refere à créditos antigos, com pouca possibilidade de recebimento.

Cabe esclarecer ainda que, de acordo com a chefia da Procuradoria Fiscal do Estado da Bahia, o protesto nem sempre se mostra como meio eficaz para os grandes devedores, já que estes possuem em seu patrimônio lastro suficiente para as operações de crédito e, eventual negativação, não impede o acesso a estas operações.

De acordo com os quadros 5 e 6 a seguir, entre 2017 e 2021 foram enviados, pela Procuradoria do Estado da Bahia, 94.164 (noventa e quatro mil cento e sessenta e quatro) títulos. Desses, 23.109 (vinte e três mil cento e nove) títulos foram pagos no tríduo (baixa por pagamento) ou pagos por meio de parcelamento, superando o índice de 10% (dez por cento) de recuperação.

**Quadro 5** – Quantitativo de títulos enviados pela PGE/BA aos Tabelionatos de Protesto e respectivos valores

Ano	Quantidade	Volume da Dívida Tributária (R\$)
2017	17.436	1.317.083.366,39
2018	43.657	8.617.070.155,63
2019	24.792	2.518.201.797,60
2020	5.920	374.867.988,63
2021	2.359	355.634.557,72
Total:	94.164	10.667.174.269,97

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 6** – Resultado relativo às CDAs enviadas para protesto pela PGE/BA

Ano	Baixa por pagamento	Parcelamento	Controle de Legalidade	Liminar	Outros	Ofício de Cancelamento
2017	2.073	1.389	327	68	68	517
2018	1.702	1.061	278	91	1	353
2019	1.401	1.293	194	97	1	201
2020	4.346	1.610	368	66	227	

2021	5.765	2.469	302	147	470	
------	-------	-------	-----	-----	-----	--

Fonte: Elaboração própria

Recentemente, a partir de julho de 2022, a PGE/BA passou a utilizar a Central de Remessa de Arquivos (CRA), mantida pelo Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seccional Bahia (IEPTB-BA), permitindo o envio eletrônico e sistematizado de todos os títulos para apontamento, bem como a realização das demais rotinas do protesto, como solicitação de retirada/desistência e cancelamento.

A adesão à central otimizou o envio de títulos, incrementando a atividade de protesto por parte da Procuradoria. No período de julho a outubro de 2022 foram obtidos os seguintes dados, de acordo com o IEPTB-BA:

**Quadro 7 – Títulos Enviados, Protestados e Pagos na Bahia**

Títulos enviados pela PGE/BA aos cartórios de protesto da Bahia (julho a outubro de 2022)	Títulos protestados	Títulos pagos	Títulos com protesto cancelado
94.339	86.876	4.997 (5,30%)	1.134

Foi possível observar que, mesmo no curto período de tempo de 4 (quatro) meses, o percentual de recuperação no tríduo foi superior ao observado nas execuções fiscais, além de representar maior agilidade e economia para a Administração Pública.

## **6. EXECUÇÃO FISCAL VERSUS PROTESTO EXTRAJUDICIAL DE DÍVIDA ATIVA: ANÁLISE COMPARATIVA E PERSPECTIVAS**

Como visto, o protesto extrajudicial, quando comparado com a execução fiscal, supera em valores e em quantidade o percentual arrecadado, além do que a execução representa maior tempo e custo ao usuário e ao Estado, tal como se resume no Quadro 8, a seguir.

**Quadro 8 – Comparativo execução fiscal versus protesto extrajudicial**

	Execução fiscal	Protesto extrajudicial
Custo para o Poder Público	R\$ 8.197,18 <sup>6</sup>	R\$ 0,00
Custo para o Usuário <sup>7</sup>	R\$ 2.038,14	R\$ 1.747,68

<sup>6</sup> Atualização monetária do valor de R\$ 4,3 mil reais, apurado em 2011, como custo de um processo de execução fiscal na Justiça Federal de primeiro grau.

<sup>7</sup> Tendo por parâmetro a Tabela de Custas e Emolumentos da Bahia em 2022, foi considerado o valor de um título de R\$ 23.500,00 (vinte e três mil e quinhentos reais). Na primeira coluna, de execução fiscal, considerou-se o custo para a propositura de embargos ou em caso de acordo para extinção do processo mediante alguma forma de pagamento, conforme nota explicativa 1 e 2 da tabela de custas do Tribunal de Justiça da Bahia. O valor na segunda

Tempo Requerido	9 anos	3 dias
Índice de Recuperação / PGFN	~1%	20%
Índice de recuperação /PGE/BA	~2%	10%

Fonte: Elaboração própria

Para a obtenção destes dados, foi realizada a somatória da quantidade total de títulos enviados aos tabelionatos de protesto entre 2017 a 2021 em cotejo com a quantidade de títulos que tiveram baixas por pagamento ou parcelamento; já o alcance do percentual de recuperação judicial se deu com a soma dos valores que foram objeto de judicialização com o que é cobrado em média por ação, considerando que as pesquisas apontam que menos de 1% (um por cento) das execuções fiscais geram recursos para pagamento da dívida, seja através de leilão ou de adjudicação. No entanto, a estimativa da PGE/BA é que esse percentual chegue a aproximadamente 3% (três por cento).

Constata-se, portanto, que as execuções fiscais não constituem modelos eficazes e não demonstram serem a alternativa mais viável de cobrança. A via judicial, por sua morosidade, muitas vezes é vista como um estímulo à sonegação. Em sentido oposto, dada a necessidade de obtenção de certidões negativas dos cartórios de protesto para ter acesso ao crédito junto às instituições financeiras e também aos fornecedores, a existência de registro de protesto estimula o devedor a pagar o seu débito, ou seja, a “coercibilidade” exercida pelo protesto tende a ser maior do que a existência de uma demanda judicial, razão pela qual o protesto se reveste de um caráter incentivador do adimplemento do dever de pagar tributos.

Além disso, quando comparado com outras formas extrajudiciais de cobrança, é inevitável inferir que o protesto apresenta custos bem menores para o Estado, já que todo o custo financeiro e de mão-de-obra é suportado pelo tabelionato de protesto.

Outro ponto não menos importante é que todo esse tempo e dinheiro gastos com a execução fiscal subtraem do Judiciário a capacidade de analisar outras demandas que são reservadas ao próprio Judiciário, sem possibilidade de substituição ou delegação à outra esfera. A utilização da esfera extrajudicial para a cobrança das execuções fiscais permite a ampliação da capacidade de julgamento do Poder Judiciário.

## CONCLUSÕES

Nesta pesquisa, portanto, foi possível constatar que o Poder Judiciário do Estado da Bahia não se mostrou infenso às mudanças contemporâneas e reconheceu a necessidade de adequar-se e perseguir a eficiência no processo de cobrança. gastos. E para tanto, a atividade extrajudicial mostrou-se crucial para o alcance de melhores resultados e para a otimização de custos. A cobrança da dívida ativa através dos cartórios de protesto configurou uma alternativa eficaz para a resolução de conflitos de crédito, retirando a exclusividade de solução de tais demandas dos processos judiciais tradicionais.

Conforme demonstrado, a execução fiscal, ainda constitui o principal meio de cobrança da dívida ativa, impondo um elevado custo aos cofres públicos, algo em torno de oito mil reais por processo<sup>8</sup>, e requerendo em média um longo prazo de aproximadamente nove anos para ser efetivada. Ainda assim com baixíssima efetividade, haja vista que apenas aproximadamente um por cento das execuções resulta em pagamento, seja através de leilão ou de adjudicação.

---

coluna se refere à despesa de apontamento do título, que será suportada pelo devedor em caso de pagamento ou cancelamento.

<sup>8</sup> Valor encontrado a partir da atualização monetária do valor apresentado na pesquisa do IPEA em 2011 sobre o custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal.

Adicionalmente, o Poder Judiciário no Brasil experimenta um elevado índice de congestionamento de processos, fortemente influenciado pelo expressivo volume de execuções fiscais, o que gera transtornos de ordem econômica, além de obstaculizar e tornar moroso o atendimento das demais demandas judiciais que de não podem prescindir da prestação jurisdicional.

Já no que tange à alternativa de protesto extrajudicial, a apresentação para protesto geralmente se dá eletronicamente no Tabelionato de Protesto, através das centrais de atendimento. A protocolização é feita em vinte e quatro horas e o protesto é excluído, após pagamento, nos termos da lei 9.492/97, em apenas três dias úteis. Ressalte-se que os entes públicos não precisam antecipar os valores para apontamento, de modo que o seu custo é aproximadamente nulo.

Quanto à efetividade, foi possível comprovar que os percentuais de êxito dos protestos extrajudiciais são bem maiores do que os obtidos judicialmente, tendo se situado, no período em análise, entre janeiro de 2017 e dezembro de 2019, em 20% para a Procuradoria da Fazenda Nacional e em 10% para a Procuradoria do Estado da Bahia.

Desta forma, depreende-se que a cobrança de dívida ativa mediante protesto extrajudicial, portanto, enseja solução menos dispendiosa para todas as partes envolvidas e com a maximização dos resultados, mostrando-se um instrumento efetivo e adequado para a recuperação da dívida ativa. Constitui alternativa mais célere e menos onerosa tanto ao devedor quanto ao Poder Público, além de não sobrecarregar o Judiciário. Adicionalmente, o protesto configura um poderoso estímulo ao adimplemento, já que seus efeitos práticos são sentidos de maneira imediata pelo devedor, enquanto as ações judiciais fiscais costumam requerer prazos relativamente longos.

Não obstante tais benefícios, é imperativo apontar também que uma possível inclusão do protesto extrajudicial como causa interruptiva de prescrição constitui uma medida adicional importante e capaz de alavancar ainda mais os resultados desta sistemática de cobrança e recuperação de crédito, dado que muitas ações judiciais de execução fiscal são propostas com o fito de interrupção de prescrição, visando evitar a responsabilização dos gestores por desídia na recuperação das receitas fiscais. Nesse sentido, vale apontar o Projeto de Lei Complementar do Senado nº 755, de 2015, que acrescentava o inciso V ao parágrafo único do artigo 174 do Código Tributário Nacional, para prever que a prescrição fosse interrompida também por protesto extrajudicial. Infelizmente, porém, este projeto foi arquivado ao final da legislatura de 2018.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. 52 p. (Cadernos ENAP; n. 10) Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP, 1997. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/556/1/O%20impacto%20do%20modelo%20gerencial%20na%20Administra%c3%a7%c3%a3o%20P%c3%bablica.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BAHIA. **Lei 13.729, de 5 de julho de 2017**. Autoriza o não ajuizamento de execuções fiscais de pequeno valor e a desistência de execuções fiscais nas hipóteses que determina, e dá outras providências. Salvador, 2017. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13729-de-05-de-julho-de-2017> Acesso em: 30 mar. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Relatório nº 32789-BR**. Fazendo com que a justiça conte. medindo e aprimorando o desempenho do judiciário no Brasil. 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <https://www.amb.com.br/docs/bancomundial.pdf>. Acesso em: 15. abr. 2020.

BREMAEKER, François E.J. Dívida Ativa: uma Importante Receita. *In*: MACEDO, Alberto; PINTO; Sergio Luiz de Moraes; ARAÚJO, Wilson José de (Org.) **Gestão tributária municipal e tributos municipais**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. v. 2.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Código Tributário Nacional. Brasília, DF, 1966. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Lei 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, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm). Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria 429 de 30 de setembro de 2015**. Altera a Portaria PGFN nº 429, de 04 de junho de 2014, que disciplina a utilização do protesto extrajudicial por falta de pagamento de certidões de dívida ativa da União ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS de responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=304262>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria 693 de 4 de junho de 2014**. Disciplina a utilização do protesto extrajudicial por falta de pagamento de certidões de dívida ativa da União ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — FGTS de responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional — PGFN. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=304055>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Protesto de CDAs possui taxa de recuperação de 19%**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias/2016/protesto-de-cdas-possui-taxa-de-recuperacao-de-19>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **PGFN divulga recuperação obtida com o protesto em 2015**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://antigo.pgfn.gov.br/noticias/2016/pgfn-divulga-recuperacao-obtida-com-o-protesto-em-2015>. Acesso em: 17 jun. 2018.

BRASIL - Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Cobrança de créditos por meio de protesto em cartório já recuperou mais de R\$ 1,5 bilhão**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2016/cobranca-de-creditos-por-meio-de-protesto-em-cartorio-ja-recuperou-mais-de-r-1-5-bilhao>. Acesso em: 11 set 2020.

BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números 2019**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn-em-numeros-2020/view>. Acesso em: 14 set. 2020.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Relatório Contábil do Tesouro Nacional**: uma análise dos ativos, passivos e fluxos financeiros da união. Brasília, DF, 2019. Disponível em: [tesouro.fazenda.gov.br](https://tesouro.fazenda.gov.br). Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de prestação de contas do Presidente da República**: grupo i, classe vii plenário. Brasília, DF, 2020. 452 p.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2018**: ano base 2017. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2019**: ano base 2018. Brasília, DF, 2019. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf). Acesso em: 20 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**: ano base 2021. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

CUNHA, Alexandre dos Santos (Coord.). **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**: relatório de pesquisa. Brasília: IPEA, 2011. 44 p. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/887/1/livro\\_custounitario.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/887/1/livro_custounitario.pdf). Acesso: 15 maio 2020.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2017. 563 p.

LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. **O protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa prévio à execução fiscal**. 2 ed., rev, ampl. atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018. 240 p.

PINTO, Sergio Luiz de Moraes; MACEDO, Alberto; ARAÚJO, Wilson José de (Coord.). **Gestão tributária municipal e tributos municipais**. São Paulo: Quartier Latin, 2012 v.2.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2009. 1090 p.