III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

HUGO MANUEL FLORES DA SILVA

Copyright © 2021 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente:
Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jerônimo Siqueira Tybusch; Hugo Manuel Flores da Silva; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-327-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Tributário e Financeiro I I, no âmbito do III Encontro Virtual do CONPEDI, se consolida como um espaço de reflexividade crítica para a pesquisa brasileira que relaciona Direito e Tributação. Nesta edição, docentes-pesquisadores de diversos programas de pós-graduação em direito apresentaram temáticas notadamente atuais e relevantes para o contexto tributário nacional e internacional.

Os artigos expostos foram direcionados, principalmente, para as seguintes tônicas: Planejamento Orçamentário e Financeiro de Duração Continuada, Centralismo Fiscal, Fundo de Partição dos Municípios, Responsabilidade Fiscal dos Clubes de Futebol, Igualdade Tributária, Justiça Fiscal Brasileira, Regulação Tributária, Norma Geral Antielisiva, Residência Fiscal Internacional, Dedução dos Gastos com Educação no Imposto de Renda, Imposto sobre Grandes Fortunas, Base de Cálculo do ITBI em Imóveis Adquiridos por meio de Leilões Judiciais e Extrajudiciais, Poluição Atmosférica e IPVA, Tributos Ambientais, Controle de Constitucionalidade no Direito Tributário, Crédito Tributário no Contexto da Pandemia COVID-19, Execução Fiscal, Protesto Extrajudicial com Subsídio de Inteligência Artificial, entre outros.

Certamente o amplo debate realizado, as sólidas teorias de base elencadas e a qualidade geral das pesquisas demonstradas no presente grupo de trabalho irão contribuir, e muito, para o desenvolvimento de redes entre programas de pós-graduação, bem como para formação de pensamento acadêmico crítico de qualidade. Boa leitura!

PROTESTO EXTRAJUDICIAL COMO IMPULSIONADOR DA ARRECADAÇÃO ESTATAL E SUA ADOÇÃO PELA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL COM SUBSÍDIO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

EXTRAJUDICIAL PROTEST AS A DRIVER OF STATE TAX COLLECTION AND ITS ADOPTION BY THE FEDERAL ATTORNEY GENERAL'S OFFICE WITH ARTIFICIAL INTELLIGENCE SUBSIDY

Raíssa Nogueira Lira
Cristiane Rodrigues Iwakura [1]

Resumo

Este estudo foca na análise do protesto extrajudicial como potencializador da arrecadação estatal e seu gerenciamento pela Procuradoria-Geral Federal com uso de inteligência artificial. Desenvolveu-se investigação sobre a crise no Judiciário e o impacto da política de cobrança do Fisco ao privilegiar as execuções fiscais. Estudou-se o princípio da eficiência aliado à desjudicialização da cobrança dos créditos fazendários, enfatizando o protesto e o debate doutrinário e jurisprudencial sobre ele. Por fim, explanou-se sobre a inovadora sistemática de cobrança da Procuradoria-Geral Federal ao utilizar inteligência artificial no tratamento de dados no estoque de dívidas para impulsionar a aplicação do protesto.

Palavras-chave: Protesto extrajudicial, Eficiência, Crédito público, Arrecadação estatal, Inteligência artificial

Abstract/Resumen/Résumé

This study focuses on the analysis of extrajudicial protest as an enhancer of state revenue and its management by the Federal Attorney General's Office with use of artificial intelligence. An investigation was carried out into the crisis in the Judiciary and impact of the Tax Authorities' collection policy by focusing on tax foreclosures. Principle of efficiency was studied, together with non-judicialization of collection of farm credits, emphasizing protest and doctrinal and jurisprudential debate about it. Finally, Federal Attorney General's innovative collection system was explained by using artificial intelligence in the treatment of debt stock data to boost application of protest.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Extrajudicial protest, Efficiency, Public credit, State revenue, Artificial intelligence

---

[1] Procuradora Federal. Doutora e Mestre em Direito Processual pela UERJ. Adjunta da Direção da Escola da Advocacia-Geral da União. Pós-Graduada em Direito Público pela UnB e em Regulação de Mercado de Capitais pelo Ibmec/RJ. Membro da Associação Brasileira de Direito Processual - ABDPRO, do Instituto de Direito Sancionador - IDASAN, e do Instituto de Direito Administrativo do RJ - IDARJ. Professora e pesquisadora em Processo, Gestão e Novas Tecnologias, Professora convidada da Pós-Graduação em Direito Processual Civil no CEPED Uerj, e de Regulação do mercado de capitais na FGV Direito Rio, PUC Rio e Coordenadora e Membro do Corpo Docente no Mestrado Profissional e Pós-Graduação da EAGU

1. Introdução

A Fazenda Pública, enquanto maior litigante nacional, adota sistemática atual de cobrança em que privilegia, de forma imoderada, a via judicial. Em decorrência disso, os estoques de execuções fiscais se aglomeram nas varas da Justiça, ocupando praticamente metade dos processos em tramitação no País, fato que dá azo ao congestionamento no Judiciário e ao incremento dos orçamentos públicos diante do custo tido com o extenso e oneroso processamento dessas demandas. Além disso, o Fisco, fazendo uso das execuções, registra baixo índice de recuperação de seus créditos.

Urge mudanças no sistema atual de cobrança adotado pela Administração Fazendária, merecendo destaque a sua busca por instrumentos de cobranças extrajudiciais céleres, baratos e rentáveis, como o protesto. Para que o Estado consiga atenuar a sobrecarga e os orçamentos do Judiciário, assim como potencializar a arrecadação estatal, de sorte assegurar o zelo pela eficiência, o acesso à justiça, a efetiva prestação jurisdicional e o combate à inadimplência.

Desse modo, objetivou-se estudar o manuseio do protesto pela Administração Pública como medida alternativa de cobrança eficiente e eficaz capaz de maximizar a arrecadação estatal, analisando especificamente a relevância desse modelo de cobrança dada pela Procuradoria Geral Federal – PGF, por meio da criação ambiciosa da Equipe Nacional de Cobrança – ENAC, que, com subsídio inédito de inteligência artificial, permitiu a centralização e desterritorialização das atividades de cobrança das autarquias e fundações públicas federais. Para tanto, a metodologia empregada baseou-se em procedimentos bibliográficos e documentais.

Nesse contexto, o presente artigo trouxe as seguintes reflexões: a crise no Poder Judiciário e a política de cobrança de créditos públicos; o princípio da eficiência pela Administração Pública e a importância de desjudicializar a cobrança do crédito público; as caraterísticas do protesto e a sua relevância como instrumento alternativo eficiente e eficaz de conflitos; o entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre o protesto de Certidões de Dívida Ativa; e, por último, a exitosa experiência da PGF com seu inédito e eficiente sistemática de cobrança (subsidiado por inteligência artificial), que privilegiou o artifício do protesto extrajudicial para maximizar a arrecadação de receitas públicas, enfrentar a inadimplência e desafogar o Judiciário.

2. A crise no Poder Judiciário e a política de cobrança de créditos públicos

O Estado moderno volta-se para a consecução do bem-comum da sociedade ao estabelecer que as suas finalidades essenciais devem ser relativas à vida e ao progresso da sociedade. Assim, a Administração Pública, sob ótica financista, deve promover a atividade de tributação para angariar recursos capazes de assegurar a sua manutenção e os direitos do tecido social.

Historicamente, a Administração Fazendária é considerada a maior litigante do Brasil e sempre procurou priorizar o ajuizamento de execuções fiscais (regida pela Lei nº 6.830/1980) como principal instrumento promotor de recebimento do crédito público. Em outros termos, para o Fisco, a cobrança judicial das dívidas fiscais seria de suma importância no intuito de alavancar a arrecadação estatal em prol da concretização do bem-estar coletivo.

Para perceber a dimensão dessa política pública, no ano de 2019, as execuções fiscais correspondem cerca de 39% (trinta e nove por cento) do total de processos pendentes no Poder Judiciário. Na Justiça Federal, esse número cresce para 43% (quarente e três por cento) do acervo total de primeiro grau, com taxa de congestionamento em torno de 93% (noventa e três por cento). Tais dados ainda continuam praticamente estáveis desde de 2009 (CNJ, 2020, p. 155).

Portanto, a maior mixórdia da Justiça no País permanece sendo as execuções fiscais, uma vez que a dificuldade de recebimento de crédito público pela via administrativa leva os órgãos do Poder Executivo a efetivarem a inscrição do crédito na dívida ativa e o ajuizamento das ações de execuções fiscais (que, em muitos casos, servem apenas para evitar a prescrição). Nesses litígios em massa, os juízes, basicamente, realizam a reiteração de uma sequência de atos praticados na órbita administrativa para tentar localizar o devedor e constringir os seus bens patrimoniais, o que descortina a real dificuldade na cobrança dessas dívidas (CNJ, 2020, p. 150).

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ encomendou estudo junto ao Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada – IPEA, em 2011, para apurar o custo médio por processo de execução fiscal em tramitação na Justiça Federal. Na pesquisa, constatou-se que o tempo médio/ponderado de processamento das execuções fiscais é de 2.989 (dois mil, novecentos, oitenta e nove) dias, isto é, oito anos, dois meses e nove dias. Aferiu-se também, com base nesse tempo de trâmite processual e a remuneração da mão de obra empregada no processamento da

lide, que cada um desses processos custa, em média, R$ 4.368,00 (quatro mil, trezentos e sessenta e oito reais) (IPEA, 2011, p. 33-34).

Os principais motivos de baixa/encerramento das execuções, verificando que o pagamento integral da dívida, 33,9% (trinta e três vírgula nove por cento) e da extinção por prescrição ou decadência, 27,7% (vinte e sete vírgula sete por cento) são praticamente similares, o que demonstra o quanto os resultados das ações de execuções ficais são vulgarmente extremadas e pouco exitosas (IPEA, 2011, p. 19-20).

Importa realçar a atuação irrefletida das Procuradorias na conjuntura desse cenário de crise na prestação jurisdicional. Esses órgãos buscavam ajuizar ações de valores irrisórios, apenas para evitar a prescrição do débito, não se preocupando com o aparelhamento e com o empenho da mão de obra da justiça, que se volta para julgar matérias de pouca complexidade e que, por muitas vezes, sequer consegue o adimplemento do devedor. Nesses casos, a movimentação processual e o deficitário retorno dos créditos em questão geram prejuízos aos cofres públicos (IPEA, 2011, p. 37).

Face a esse panorama, nota-se que a importância dada pelo Fisco em relação ao ajuizamento das execuções fiscais como principal meio para possibilitar a recuperação de seu próprio passivo. Entretanto, a prestação jurisdicional oferecida pelo Poder Judiciário demonstra-se morosa, dispendiosa e capenga defronte às necessidades do Estado para atingir o bem-estar social, vez que os processos de execuções fiscais não vêm apresentando uma resposta justa, satisfatória e eficiente para Fazenda Pública. Assim, é imprescindível que seja reformulada tal política pública de cobrança, de sorte a implementar formas de potencializar a arrecadação estatal.

3. O princípio da eficiência na Administração Pública e a importância da desjudicialização

Os princípios constitucionais são comumente suscitados no debate público, sendo considerados como mandamentos fundamentais, porém seus comandos são por diversas vezes ignorados. Consoante Mello (2009, p. 53), os princípios são mandamentos obrigatórios que servem de alicerce para todo o sistema normativo e, uma vez violados, afrontariam os valores fundamentais e a estrutura lógica do sistema, corroendo este.

A Administração Pública deve vincular seus *modos operandi* com base em diversos princípios, sendo alguns expressos no bojo do art. 37 da Constituição Federal de 1988, como é

o caso do princípio da eficiência. Conforme Meirelles (2013, p. 102), o princípio da eficiência é definido como dever imposto aos agentes públicos para exercer suas tarefas com presteza, perfeição e rendimento funcional em prol de garantir resultados positivos tanto para o serviço público como para atender o bem-estar da coletividade.

Marinela (2014, p. 14) leciona que o núcleo do princípio da eficiência é a busca pela maximização dos resultados práticos no tocante a produtividade e a economicidade, evitando a ocorrência de desperdício de dinheiro público com o fito de corresponder os anseios do tecido social. Para tanto, deve ser considerada a relação entre a forma de atuação do agente público, assim como de organização, estruturação e disciplinamento dos serviços internos da Administração Pública, tudo isso com intuito de concretizar os melhores resultados possíveis na execução do serviço público.

Com efeito, a Administração Fazendária é obrigada a pautar seu trabalho de forma eficiente, mormente quando tem a seu favor a discricionariedade, podendo se valer dos diversos meios a sua disposição para agir de forma efetiva, célere e rentável, mas sem vilipendiar o princípio da legalidade.

A aplicabilidade do princípio da eficiência está atrelada a toda atividade administrativa, nesta encontra-se inserida a cobrança do crédito público. O Fisco necessita observar o caso concreto para que seja realizada a execução de dívida de modo mais eficiente e barato para o Estado, especialmente no cenário atual de grave recessão econômica em que o Brasil ora se inclui em razão da pandemia de coronavírus, que exige o não desperdício de recursos públicos para prover a manutenção estatal com intuito de assegurar a prestação de serviços públicos.

O caminho para potencializar a arrecadação e para enfrentar a incapacidade de resposta da justiça face às execuções fiscais é desjudicialização. Esse fenômeno permite a transferência de demandas para instituições para-judiciais ou particulares frente a exiguidade de resposta dos tribunais em tempo hábil, mais barato e informal (PEDROSO, 2003, p. 74-75).

O Judiciário seria utilizado de forma prudente pelo Fisco, somente para tratar de assuntos específicos e de relevância para a sociedade, escanteando o processamento do contencioso em massa – tais como cobrança de crédito com valor irrisório – operacionalizando mecanismos fora da órbita judicial. Conjuntura que possibilita o zelo pela eficiência estatal, o acesso à justiça pelo cidadão e a efetiva prestação jurisdicional (PEDROSO, 2003, p. 75).

Portanto, o Estado deve criar medidas eficientes com intuito de alavancar arrecadação de créditos públicos para não só manter as atividades estatais, como também promover a efetivação da justiça social juntamente com a responsabilidade fiscal, sob pena de punir injustamente à coletividade pela morosidade, ineficácia e alto dispêndio de recursos na escolha das execução de dívidas pela via judicial.

A desjudicialização é um processo essencial apto a minimizar gastos orçamentários com a Justiça e a aumentar a arrecadação de recursos públicos, incentivando a utilização de meios alternativos de cobrança pelo Fisco, de sorte a prevenir a expansão de litígios no Judiciário e a cultura da inadimplência.

4. O protesto extrajudicial como instrumento eficiente e eficaz na resolução de conflitos

O instrumento jurídico protesto apresenta conceito legal insculpido no art. 1º da Lei nº 9.492/1997, que preconiza: "o protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento da obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida." (BRASIL, 1997, *online*).

Moraes (2014, p. 175-178) ensina que o protesto tem em comum as seguintes funções: probatória (testificar a todos o descumprimento da obrigação pelo devedor), conservatória (garantia do direito de regresso) e preventiva (evitar a propositura de inúmeras ações judiciais). Assim, o protesto tem como fins publicizar a todos o descumprimento de obrigação líquida, certa e exigível (constituindo em mora o devedor, se a obrigação não tiver termo final), prevenindo o ajuizamento de ações judiciais (meio alternativo de cobrança).

Para valer-se dessas finalidades, o credor ou qualquer pessoa com a posse de documento de dívida pode apresentá-lo ao Tabelião de Protesto, denotando as informações do devedor, conforme especifica o art. 9º da Lei nº 9.492/1997. O Tabelião verifica o cumprimento dos requisitos formais do título e, em seguida, não encontrando vício, sucederá com a notificação do devedor no endereço prenotado pelo apresentante, ato que será testificado com a entrega no aludido endereço (art. 14).

Dado o não pagamento do título no prazo de três dias, o protesto será lavrado e registrado (art. 17), repercutindo graves efeitos, tais como a constituição em mora do devedor, a fixação de termo legal para pedido de falência, o abalo ao crédito do devedor no mercado (inscrição em cadastro de inadimplentes privados) e entre outros (BUENO, 2016, p. 59-60).

Os graves efeitos que advêm do protesto reverberam, na prática, para o adimplemento da dívida pelo devedor. Segundo Moraes (2014, p. 168-169), em 60% (sessenta por cento) dos casos, o crédito é pago antes da formalização do protesto, percentual este superior quando analisado o índice de retorno das execuções fiscais à Fazenda Pública, que é de apenas 2% (dois por cento). Com isso, evidencia-se a relevância do protesto como instrumento eficaz e desburocrático de cobrança quando comparado as execuções fiscais.

Ademais, para o ente público, não há custo algum ao utilizar o protesto, pois o particular, devedor, é quem detém o ônus de arcar com os emolumentos do Tabelionato, que variam de acordo com o montante cobrado, consoante tabela de emolumentos definida pela Corregedoria Geral de Justiça – CGJ de cada Estado. Realidade que difere quando confrontada com a das execuções fiscais, pois o custo unitário desses processos praticamente não é modificado em função do valor *sub judice* (LONDE, 2017, p. 165).

Londe (2017, p. 165) exemplifica que a CGJ de Minas Gerais fixou, em 2016, que o protesto de Certidão de Dívida Ativa – CDA no valor de cem reais teria um custo para o devedor de R$ 44,59 (quarenta reais e cinquenta e nove centavos), enquanto a cobrança de CDA na importância de cem mil reais representaria um valor de R$ 1.312,36 (hum mil, trezentos e doze reais e trinta e seis centavos). Em ambas as situações, os gastos, além de serem proporcionais ao montante devido, são muito menores em relação ao custo médio dos processos de execução fiscal na Justiça Federal, já devidamente exaltado no tópico 2 do presente estudo.

Nota-se que as atividades do protesto notarial são consideradas mecânicas, de cunho administrativo e de pouca complexidade tal como as execuções fiscais. As vantagens enaltecidas desse mecanismo no decorrer deste tópico deixam claro que a saída mais efetiva ao combate do colapso da justiça e a potencialização do pagamento dos créditos públicos seria participação dos Tabelionatos de Protestos.

Nesse prisma, o legislador ordinário legitimou a Administração Pública direta e indireta para aplicar o protesto na cobrança de seus créditos, mediante a conversão da Medida Provisória nº 577/2012 na Lei nº 12.767/2012, que adicionou tal disposição no texto do parágrafo único, do art. 1º da Lei nº 9.492/1997.

Contudo, parte da doutrina criticou fortemente o protesto de créditos públicos, tendo como um dos seus principais argumentos a questão da desnecessidade do manuseio do protesto pelo Fisco, vez que a formação unilateral de seus créditos, por si só, constitui o devedor em

mora, bem como gera título executivo, presumindo-se sua legitimidade, certeza e exigibilidade, não sendo pressuposto para propositura de ação de execução fiscal (SABBAG, 2014, p. 985-986).

Na verdade, o Fisco teria as execuções fiscais (reguladas por lei específica – Lei nº 6.830/1980) como exclusivo meio cobrança, não podendo fazer uso do protesto e de seus efeitos, pois configuraria forma de coagir o devedor a solver seu débito por onerá-lo excessivamente (sanção política) (MACHADO SEGUNDO, 2017, p. 451).

Há outros autores que refutam tais argumentos vez que a Fazenda Pública apresenta compromisso com o primado da eficiência, devendo ela valer-se de meios capazes de aprimorar a gestão fiscal e arrecadação estatal. É inaceitável, sob a égide dos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da isonomia, que os particulares detenham o direito de protestar seus créditos (eficiente e econômico mecanismo indireto de cobrança), enquanto o Poder Público não. Ademais, pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição, é possível a discussão do protesto indevido, ou abusivo, e a reparação civil do devedor que teve crédito abalado no mercado pelas vias judiciais (MORAES, 2014, p. 111).

Bueno (2017, p. 115) registra que o protesto de CDA já era autorizado pela Lei nº 9.492/1997, pois contemplava o termo "outros documentos de dívida" a possibilidade do artificio tanto para créditos particulares como para créditos públicos. A edição da Lei nº 12.767/2012 surgiu apenas como reforço ao desígnio do Legislativo e do Executivo em garantir maior eficácia na arrecadação estatal, de sorte a defrontar a sonegação, a protelação de pagamento e a inadimplência, que causam óbices na injeção de recursos públicos em áreas essenciais, tais como saúde, educação, moradia e segurança.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça – STJ, em 2013, mediante o Recurso Especial nº 1.126.515 – PR, relator Ministro Herman Benjamin, adotou o posicionamento favorável ao manejo do protesto pela Administração Fazendária com base no entendimento doutrinário acima explanado, superando, inclusive, o entendimento firmado anteriormente por essa Corte Superior, conforme pode ser observado no enxerto do julgado colacionado ademais (BRASIL, 2013, *online*):

> [...] INTERPRETAÇÃO CONTEXTUAL COM A DINÂMICA MODERNA DAS RELAÇÕES SOCIAIS E O 'II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO'. [...]1. Trata-se de Recurso Especial que discute, à luz do art. 1º da Lei 9.492/1997, a possibilidade de

> protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial (art. 586, VIII, do CPC (LGL\2015\1656)) que aparelha a Execução Fiscal, regida pela Lei 6.830/1980. 2. **Merece destaque a publicação da Lei 12.767/2012, que promoveu a inclusão do parágrafo único no art. 1º da Lei 9.492/1997, para expressamente consignar que estão incluídas 'entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas'.** [...]17. Recurso Especial provido, com superação da jurisprudência do STJ. (STJ - REsp: 1126515 PR 2009/0042064-8, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 03/12/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/12/2013) (grifa-se).

Em 2016, o Supremo Tribunal Federal – STF julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5135, afixando a seguinte tese: "O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política.", nos termos do acórdão transcrito adiante (BRASIL, 2018, *online*),:

> 3. [...] Somente pode ser considerada 'sanção política' vedada pelo STF (cf. Súmulas nº 70, 323 e 547) a medida coercitiva do recolhimento do crédito tributário que restrinja direitos fundamentais dos contribuintes devedores de forma desproporcional e irrazoável, o que não ocorre no caso do protesto de CDAs. 3.1. [...] **De um lado, inexiste afronta ao devido processo legal, uma vez que (i) o fato de a execução fiscal ser o instrumento típico para a cobrança judicial da Dívida Ativa não exclui mecanismos extrajudiciais, como o protesto de CDA, e (ii) o protesto não impede o devedor de acessar o Poder Judiciário para discutir a validade do crédito. De outro lado, a publicidade que é conferida ao débito tributário pelo protesto não representa embaraço à livre iniciativa e à liberdade profissional, pois não compromete diretamente a organização e a condução das atividades societárias (diferentemente das hipóteses de interdição de estabelecimento, apreensão de mercadorias, etc).** [...] 3.2. **Em segundo lugar, o dispositivo legal impugnado não viola o princípio da proporcionalidade. A medida é adequada, pois confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal. A medida é necessária, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora, custas, honorários, etc.) e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do Poder Judiciário). A medida é proporcional em sentido estrito, uma vez que os eventuais custos do protesto de CDA (limitações creditícias) são compensados largamente pelos seus benefícios**. [...] a saber: (i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo. [...] (ADI 5135, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 06-02-2018 PUBLIC 07-02-2018) (grifa-se)

Nesse acórdão, o relator Ministro Luís Roberto Barroso destacou que diversas Fazendas somente ajuizavam ações de execução fiscais quando os valores consolidados dos

créditos cobrissem os custos operacionais da Justiça com esses processos, deixando o Estado sem meios para procurar reaver tais quantias. Assim, a aplicação do protesto nos casos de cobrança de créditos de pequena monta mostra-se de extrema relevância como única forma de enfrentar a contínua inadimplência desses valores.

Portanto, evidencia-se que, atualmente, o protesto está inserido no ordenamento jurídico brasileiro e autorizado pela jurisprudência das Cortes Superiores, funcionando como medida relevante de promover a atividade arrecadatória estatal, o desempenho regular do Poder Judiciário, a livre concorrência do mercado, o combate da inadimplência dos contribuintes.

A par dessa realidade, será examinado adiante a inovadora prática efetuada pela Procuradoria-Geral Federal – PGF para fins de obter maior êxito na recuperação dos créditos inerentes as autarquias e fundações públicas federais e menores gastos com as atividades de execução de dívida, especialmente por privilegiar manejo do protesto extrajudicial, melhor filtrando inclusive os casos de cobrança de débitos que devam ser levados ao Judiciário.

5. A aplicação do protesto extrajudicial e inédito uso de inteligência artificial na política de cobrança da Procuradoria-Geral Federal

Na forma do art. 10 da Lei nº 10.480/2002, a PGF, órgão vinculado a Advocacia-Geral da União – AGU, desempenha a representação judicial e extrajudicial de 164 (cento e sessenta e quatro) autarquias e fundações públicas federais (ressalvado o Banco Central). A Procuradoria Federal cuida das atribuições de consultoria e assessoramento jurídico e da averiguação da liquidez e certeza dos créditos tributários e não tributários, adstritos ao exercício de suas atividades (controle de legalidade), registrando-os em dívida ativa, com objetivo de promover a cobrança amigável ou judicial.

As atividades de execução de dívidas efetuadas pela PGF, tradicionalmente, registravam arrecadação média de meio bilhão de reais. Em 2017, a estimativa de débitos devidos era de cem bilhões de reais. Os baixos índices de recuperação de créditos resultavam da ingerência na organização da cobrança, mas também da escolha pela execução fiscal como principal artifício de cobrança, que apresentava taxa de recuperação variável de 6% (seis por cento) a 8% (oito por cento) (BRUNO, 2017, *online*; ROSA, 2017, *online*).

Cumpre ressaltar que o volume do estoque de dívidas da PGF é diverso e específico diante da quantidade de entidades que ela representa, apresentando uma demanda extensa em que a sua análise deve ser cautelosa, pois os seus créditos não têm só função arrecadatória, mas

também alguns cumulam funções pedagógicas e preventivas (sendo estes em maioria quantitativa). A título de exemplo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA tem como finalidade precípua de resguardar o meio ambiente e, ao aplicar multa, ele tanto repreende o infrator, bem como evita que este e a coletividade pratiquem um dado comportamento lesivo à natureza.

Nesse cenário, o Ministério da Fazenda e a AGU modificaram a sistemática da cobrança de débitos ao incentivarem o meio alternativo de cobrança do protesto, mediante a Portaria Interministerial MF/AGU nº 574-A/2010, que autorizou as autarquias e fundações públicas federais a protestarem seus créditos, independentemente de seus valores. Empós a edição de Lei nº 12.767/2012, a PGF regulamentou a aplicação do protesto extrajudicial para os casos de inadimplemento de CDA devidas as entidades autárquicas e fundacionais públicas federais, por meio da Portaria PGF nº 17/2013 (VALENTE, 2020, p. 527, 700).

Todavia, a polêmica em volta da constitucionalidade e da legalidade nos tribunais brasileiros gerou certa insegurança por parte da PGF em buscar ampliar a utilização do protesto extrajudicial. Não obstante, com alinhamento das Cortes Superiores sobre o tema, principalmente com o julgamento da ADI nº 5135, a PGF acelerou, no ano de 2016, a promoção do referido instituto ao conceber o projeto-piloto da Equipe Nacional de Cobrança – ENAC, conforme Portaria PGF nº 614/2016 (ROSA; OLIVON, 2017, *online;* VALENTE, 2020, p. 846).

A ENAC vinculou as atividades de cobrança de créditos à Coordenadoria-Geral de Cobrança – CGCOB, órgão de execução da PGF responsável pela centralização da execução de dívidas, com introito de nacionalizar e de desterritorializar a cobrança e a força de trabalho do órgão com auxílio de matrizes informatizadas (Sistema de Inteligência Artificial da AGU – SAPIENS com seus módulos Administrativo e Dívida Ativa) de classificação de créditos e de índices de recuperação (BRASIL, 2017, p. 02).

Cumpre salientar que o sistema SAPIENS e seus módulos teriam relevante papel de unificar o padrão de atuação e de tratamento de dados das atividades de cobrança de crédito de todas as entidades vinculadas à PGF. Aliás, o referido sistema ainda permitiria que os membros do órgão trabalhassem remotamente.

Essa ferramenta tecnológica combinada com o processo eletrônico da Justiça brasileira facilitaria, por exemplo, que um procurador federal lotado no Ceará cobrasse uma empresa

devedora da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS sediada no Rio de Janeiro. Em outra situação ilustrativa, um procurador federal lotado no Rio Grande do Norte, caso não tivesse o auxílio de um servidor na sua unidade federativa para encaminhar determinada CDA para protesto, poderia atuar conjuntamente com um servidor participante da ENAC no Amazonas.

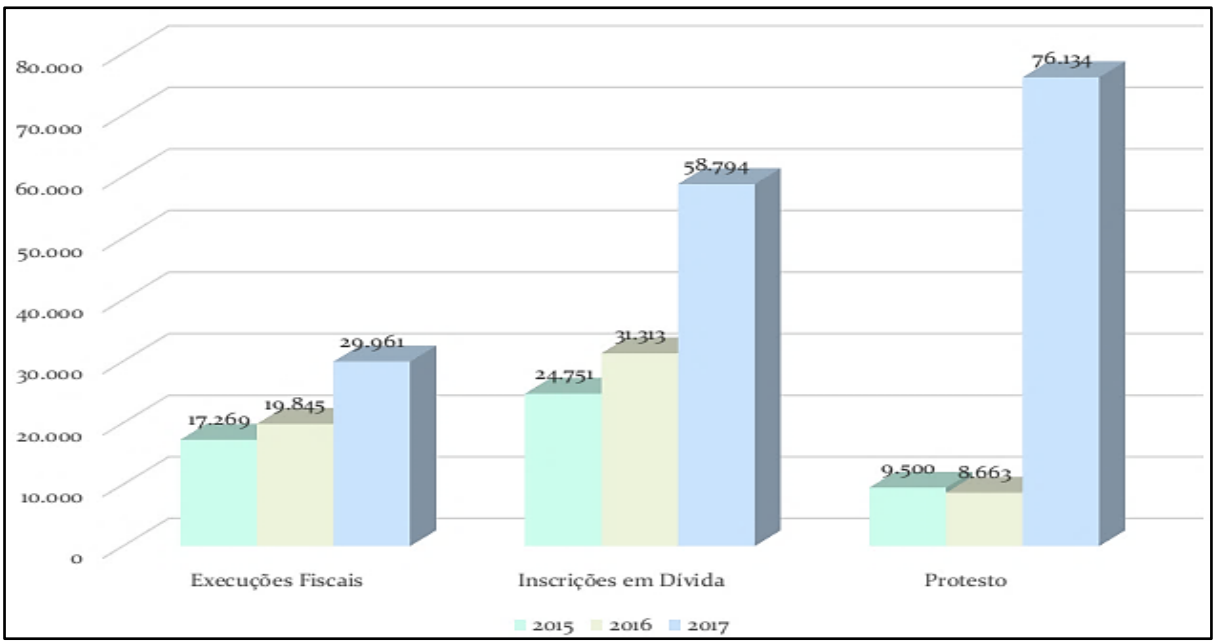
Para tornar o aludido projeto realizável, buscou-se a integração das Procuradorias-Regionais Federais, das Procuradorias Federais nos Estados, incluídas as respectivas Procuradorias-Seccionais, para fins de obter uma visão globalizada dos estoques de créditos e, em seguida, priorizar a atuação por tipo e por valor dos créditos, além de maximizar os patamares de inscrição em dívida, protesto, conciliação e ajuizamento de execuções fiscais (BRASIL, 2017, p. 90-91).

Durante os doze meses do projeto-piloto da ENAC (01/08/2016-31/08/2017), este teve como metas-alvo: (1) a integração das unidades da PGF nos Estados – iniciando com Estados do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Pernambuco, de Alagoas, do Ceará e do Paraná em 2016 e incorporando os demais estados em março de 2017; (2) a otimização do investimento público por intermédio do aumento da produtividade, da padronização de rotinas e da redução dos custos da estrutura e (3) o aumento da taxa de recuperação dos créditos das autarquias e fundações públicas federais (BRASIL, 2017, p. 01-02).

Os resultados obtidos pela ENAC, historicamente, foram surpreendentes. O Relatório Conclusivo 2016-2017 da ENAC/PGF demonstrou que, durante os trezes meses de existência da Equipe, os ajuizamentos de execuções fiscais e as inscrições em dívida ativa duplicaram, enquanto a aplicação do protesto praticamente quintuplicou, quando comparado com o ano de 2015 (ano anterior a metodologia do projeto-piloto) (BRASIL, 2017, p. 43).

O Gráfico 1, exposto ademais, exibe comparativo histórico entre os primeiros semestres dos anos de 2015-2017, demonstrando a nítida evolução da cobrança de créditos inerentes às autarquias e às fundações públicas federais com a metodologia do projeto-piloto da ENAC, especialmente quando se observa o crescimento em oito vezes atinente ao número de títulos encaminhados a protesto dos créditos inscritos em dívida e o aumento em apenas duas vezes referente ao números de ações de execuções fiscais propostas e de inscrições em dívida ativa.

Gráfico 1 – Resultado Comparativo entre os primeiros semestres dos anos de 2015-2017



Fonte: Brasil (2017, *online*).

Com isso, é perceptível que o uso do protesto quase não era efetivado pela PGF nos anos anteriores a instauração da ENAC, evidenciando a preocupação desse órgão em garantir que em seu novo modelo estrutural de arrecadação desse ênfase nas atividades de encaminhamento de Certidões de Dívida Ativa ao Tabelionato de Protesto, o que desvendou o seu aumento vertiginoso.

Outrossim, o êxito do projeto atribui-se a dois motivos: (1) a qualidade técnica e o empenho de seus integrantes e (2) o desempenho motivacional da Equipe por intermédio da inovadora instauração do sistema SAPIENS e seus Módulos Administrativo e Dívida Ativa, que corroboraram por trazer o uso de instrumentos de gestão voltados para apurar alta performance, metas de produtividade e utilização de ferramentas eletrônicas de comunicação, compartilhamento e gestão de informação e trabalho remoto (BRASIL, 2017, p. 44).

Os bons resultados obtidos na vigência do projeto-piloto possibilitaram que a PGF tornasse a ENAC responsável efetivamente pela cobrança e pela recuperação dos créditos imanentes às autarquias e às fundações públicas federais. A decisão baseou-se, em especial, na potencialização das atividades de inscrição e do uso do protesto extrajudicial (que impactou substancialmente o índice de retorno das dívidas aos cofres públicos). A consolidação da Equipe gerou grande expectativa para minorar a quantidade de processos administrativos de cobrança

pendentes de exame por partes dos procuradores, que somavam dezessete milhões até o ano de 2017 (BRUNO, 2017, *online*).

Dentro do universo de entidades vinculadas à PGF, a ENAC conseguiu que a maioria dos créditos devidos fossem implantados no SAPIENS Módulo Dívida, restando, até o momento, apenas seis autarquias (Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, Agência Nacional de Mineração – ANM, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO e Instituto Nacional do Seguro Social – INSS) que continuam a utilizar seus próprios sistemas no gerenciamento de cobrança (BRASIL, 2021, *online*).

Atualmente, a ENAC sistematiza sua política de execução de créditos inscritos na dívida ativa em extrajudicial e em judicial. Na fase extrajudicial, é buscada, incialmente, a conciliação com devedor para pagamento da CDA, dando-lhe margem para negociação da dívida e o adimplemento em parcelas ou à vista e, logo depois, inexistindo acordo, é negativado o nome do devedor e a CDA é encaminhada para protesto no Tabelionato, onde ficará o título aguardando quitação até o prazo 180 (cento e oitenta) dias, contada a intimação do devedor. Já na fase judicial, não havendo pagamento nem parcelamento do título protestado, o procurador realizará, a depender do caso, a propositura de execução fiscal do crédito (BRASIL, 2021, *online*; CHAGAS, 2019, *online*).

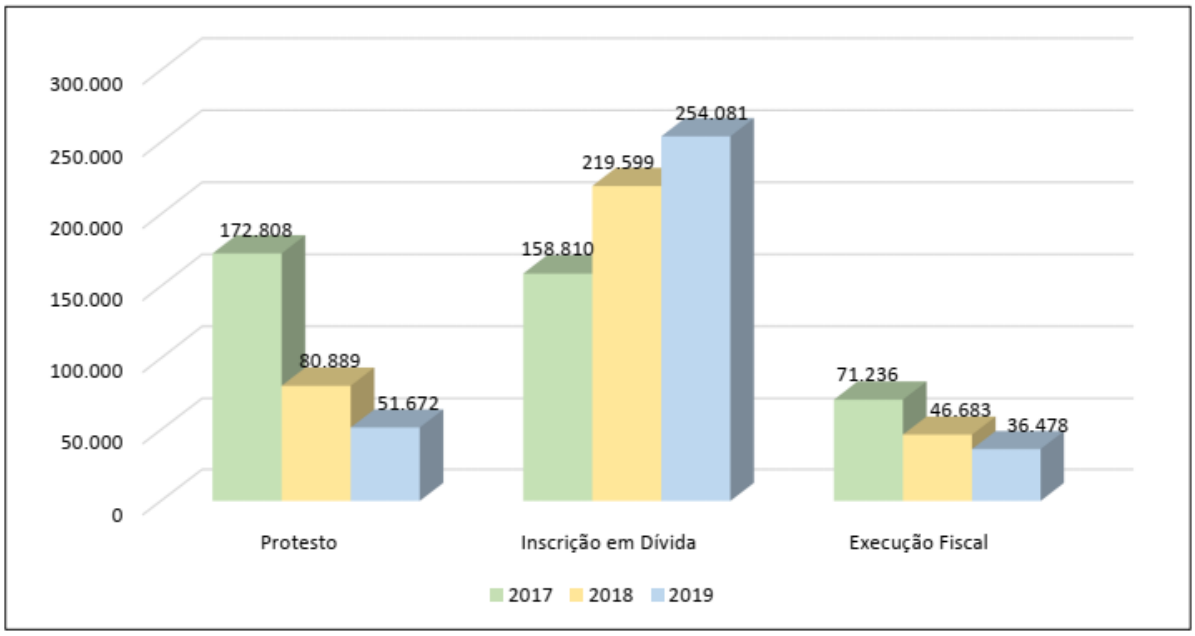
Ressalva-se que, com a Portaria AGU nº 349/2018, os procuradores federias estão desobrigados de inscreverem em dívida ativa, de ajuizarem ação, de interporem recurso e de desistirem da execução no caso de créditos, cujo valor total atualizado, relativo a um mesmo devedor, for igual ou inferior a R$ 10.000 (dez mil reais), enquanto para créditos advindos de multas decorrentes do exercício do poder de polícia, o valor consolidado é de R$ 1.000 (hum mil reais) (BRASIL, 2018, *online*).

Anteriormente, tais atuações dos procuradores vinculava-se a créditos com valores iguais ou abaixo de R$1.000 (hum mil reais), ressalvando o valor limite de R$ 500 (quinhentos reais) no caso de multas decorrentes do exercício do poder de polícia, conforme Portaria AGU nº 377/2011. A medida empregada pela PGF reflete a preocupação do órgão em procurar aliviar a excessiva carga de processos no sistema judicial brasileiro, que se fundamenta na inteligência da Súmula 452 do STJ, que reproduz “A extinção das ações de pequeno valor é faculdade da

Administração Pública Federal, vedada atuação judicial de ofício" (BRASIL, 2010, *online*; VALENTE, 2020, p. 409).

Anualmente, a AGU realiza a veiculação de relatórios intitulados de "PGF em Números" e, a seguir, serão compilados e comparados no Gráfico 2 os dados relatados nos anos de 2017 a 2019 referente ao volume de protestos, de inscrições em dívida ativa e de execuções fiscais efetuados com a instauração definitiva da ENAC dentro da estrutura organizacional e operacional da PGF.

Gráfico 2 – Resultado Comparativo entre os anos de 2017 a 2019



Fonte: Brasil (2017); Brasil (2018); Brasil (2019).

O Gráfico 2 revela que o trabalho da ENAC proporcionou (1) a alavancagem do número de inscrições em dívida ativa, (2) o desestímulo em relação a propositura de execuções fiscais nos anos de 2018 e 2019 e (3) a aumento significativo do volume de protestos frente às ações de execução. Infere-se também que, ao longo dos anos, a utilização desse artifício extrajudicial consolidou-se como um dos principais mecanismos de recuperação de créditos pela PGF. A partir disso, a arrecadação das autarquias e fundações públicas federais quase duplicou nos anos de 2017 a 2018 (CHAGAS, 2019, *online*).

Convém relacionar que a mudança de postura na política de cobrança de créditos públicos pelos órgãos da AGU, dentre eles a PGF, impactou diretamente e de forma positivo o registro de novos casos de ajuizamento de execuções no âmbito da justiça federal. Por meio do

Relatório “Justiça em Números 2020”, o CNJ (2020, p. 156) constatou que o número de novos casos desses processos reduziu cerca de 5,1% (cinco vírgula um por cento) no ano 2019.

Aliás, o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – IEPTB (2018) coletou que, com a aplicação do protesto notarial no ano de 2018, o prazo médio para adimplemento das CDAs encaminhadas pela ENAC nos Estados de Sergipe, Pernambuco e Paraíba ficava abaixo de trinta dias úteis. Enquanto nos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraná, Goiás, Rio Grande do Sul e Paraná, esse lapso era inferior a quinze dias úteis.

Dessa forma, é notável como essa ferramenta extrajudicial demonstra-se ser bem mais efetiva e rápida na arrecadação estatal defronte à execução fiscal, vez que esta demora em torno de oito anos para solucionar o conflito fiscal. Além disso, esse processo executivo na Justiça Federal onera os cofres públicos aproximadamente em quatro mil reais, enquanto o protesto não.

Imperioso citar que a excelente iniciativa idealizada e estabelecida na prática pela PGF com uso de seu sistema de inteligência artificial, o SAPIENS, implantado a partir do ano de 2013 (quando a temática quase não era debatida no meio jurídico) promoveu a integração entre as entidades da PGF, especialmente pelo fato das autarquias e das fundações públicas deterem, anteriormente, cada uma um sistema próprio (BRASIL, 2017, p. 01-02).

Com isso, o SAPIENS padronizou e acelerou a tomada de decisão dos procuradores federais para obtenção de maiores êxitos em suas manifestações jurídicas, fato que foi possibilitado pelo cruzamento de informações entre os integrantes da AGU com rastreio de dados do Poder Judiciário. Não obstante, no ano de 2020, a AGU consagrou-se vencedora da 17ª edição do Prêmio Innovare na categoria “Advocacia” com o trabalho “Implantação do Sistema de Inteligência Jurídica da AGU – SAPIENS”, que proporcionou agilizar o ajuizamento, peticionamento e movimentação de um milhão de processos por mês (PV, 2020, *online*).

Em suma, os esforços empreendidos pela PGF, com a implantação da ENAC, aprimoraram as atividades de execução de dívidas, mormente por introduzir um sistema com inteligência artificial capaz de otimizar a sua estrutura e a sua força de trabalho espalhada ao longo do território nacional e, também, por maximizar a arrecadação estatal com o uso de medidas alternativas de cobrança eficientes, efetivas e baratas, tais como o protesto de CDA,

viabilizando importante passo para confrontar a cultura da inadimplência de créditos públicos no País e para aliviar a estrutura do Poder Judiciário devido ao excessivo número de demandas.

6. Considerações Finais

O Estado tem a necessidade de promover a arrecadação para atender o bem-estar social. A Administração Fazendária, maior litigante nacional, elege indiscriminadamente a cobrança judicial, por meio das execuções fiscais, que, até os dias atuais, apresentam extensa duração, custo alto e baixos índices de recuperação do crédito público. Nesse contexto, as execuções fiscais compõem quase a metade dos processos em tramitação na justiça brasileira, o que provoca a sobrecarga do sistema judicial em oferecer resposta aos seus jurisdicionados em tempo hábil, sendo considerado, em virtude disso, o maior imbróglio da jurisdição nacional.

Diante disso, o Poder Público, sob o corolário do princípio da eficiência, necessita empreender medidas de cobrança capazes de desjudicializar a cobrança de créditos públicos para instâncias fora da órbita do Judiciário, de modo a desburocratizar, atenuar os gastos orçamentários e assegurar resposta efetiva a tais conflitos. Assim, a Administração Pública buscou a adoção de meios alternativos de cobrança, como o protesto extrajudicial, para maximizar a arrecadação estatal.

O protesto apresenta relevância social e econômica na cobrança de créditos, vez que é uma forma não judicial rápida, eficiente e eficaz de impelir o devedor a solver seus débitos – por meio da restrição de crédito no mercado, possibilitando, consequentemente, na prevenção ou solução dos litígios. Nessa senda, o protesto de Certidão de Dívida Ativa exibe sua importância, pois veicula obrigação líquida, certa e exigível, como também garante processamento eficiente no recebimento do crédito fiscal. Porém, a questão em tela sempre se mostrou polêmica, principalmente pela doutrina.

Com a instituição da Lei nº 9.492/1997 e a sua alteração por intermédio da Lei nº 12.767/2012, autorizou-se que instituto pudesse ser considerado como meio de cobrança de créditos públicos e privados. Nesse prisma, as Cortes Superiores coadunaram com legalidade e constitucionalidade do protesto de CDA, principalmente pela alta eficiência e eficácia desse instituto para poder alavancar a recuperação do passivo fiscal.

Os precedentes firmados contribuíram para que a Procuradoria-Geral Federal – PGF privilegiasse o protesto em relação as execuções fiscais, para fins de combater a inadimplência

e aumentar sua arrecadação. Para tanto, a PGF, com a implantação de sistema de inteligência artificial, o SAPIENS, aperfeiçoou a sua organização estrutural e a sua força de trabalho, nacionalizando e desterriorializando as atividades de execução de dívidas, de modo a impulsionar o seu rendimento funcional na cobrança e retorno de créditos públicos com a instauração do projeto-piloto da Equipe Nacional de Cobrança – ENAC, com início em agosto de 2016 e término em agosto de 2017.

Assim, com o êxito no desenvolvimento de seu projeto-piloto, a ENAC tornou-se integrante permanente dentro da organização da PGF, alterando drasticamente a política de cobrança do órgão, sendo o protesto extrajudicial eleito como um dos principais meios de cobrança de créditos públicos federais, justamente pela sua eficiência, eficácia e baixo custo. Os impactos dessa postura reverberaram, na prática, efeitos positivos na arrecadação das autarquias e fundações públicas federais, no combate a cultura da inadimplência e na redução dos estoques execuções fiscais no Poder Judiciário.

A ampliação e o melhor tratamento do banco de dados da cobrança das autarquias e fundações públicas federais com a instauração do SAPIENS e de seus módulos mostrou-se crucial para o uso racional das execuções fiscais em prol de desmobilizar a estrutura da Justiça Federal para buscar recuperar dívidas de valores irrisórios. Apesar da redução do número de casos novos de execuções fiscais no ano de 2019, necessita-se observar com maiores detalhes a repercussão dessa política nos próximos anos.

Além disso, urge acompanhar os esforços para integração do SAPIENS junto à base de dados de seis autarquias federais (ANAC, ANATEL, ANM, IBAMA, INMETRO e INSS), para ter a real dimensão do estoque de dívidas dessas entidades, as quais regulam e fiscalizam atividades de forte relevância perante a coletividade, e, assim, definir a melhor prática para cobrar seus créditos.

Precisa-se, por último, de maiores estudos capazes de identificar a real eficácia do protesto extrajudicial na cobrança de dívidas com valores irrisórios, para fins de evitar o sentimento de impunidade no seio social frente ao fato de que a PGF apresenta um grande volume de créditos que possuem funções pedagógica e preventiva.

7. Referências

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Atendimento aos Devedores de Autarquias e Fundações**. Brasília, DF, 04 jan. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-

br/acesso-a-informacao/acoeseprogramas/atendimento-aos-devedores-de-autarquias-e-fundacoes-2>. Acesso em: 25 mar. 2021.

____. Advocacia-Geral da União; Presidência da República. Portaria nº 349, de 04 de novembro de 2018. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 dez. 2018, Seção 1, p. 5. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/53495083/do1-2018-12-05-portaria-n-349-de-4-de-novembro-de-2018-53494905>. Acesso em: 25 mar. 2021.

____. Advocacia-Geral da União; Procuradoria-Geral Federal. **Provisória nº 80, de 19 de maio de 2017 Programa de Regularização de Débitos – PRD**, Brasília, DF, jul. 2017. Disponível em: <legis.senado.leg.br/sdleg-getter/.../c2e60fb5-d02a-4353-a6b0-86207f620c49>. Acesso em: 25 mar. 2021.

____. Advocacia-Geral da União; Procuradoria-Geral Federal. **PGF em Números - 2017**, Brasília, DF. 22 jul. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PGFemNumeros2017.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

____. Advocacia-Geral da União; Procuradoria-Geral Federal. **PGF em Números - 2018**, Brasília, DF. 22 jul. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PGFemNumeros2018.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

____. Advocacia-Geral da União; Procuradoria-Geral Federal. **PGF em Números - 2019**, Brasília, DF, 22 jul. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PGFemnumeros2019pdf.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

____. Lei nº. 9.492, de 10 de setembro de 1997. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília. DF, 11 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492. htm>. Acesso em: 25 mar. 2021.

____. Procuradoria-Geral Federal. **Relatório Conclusivo – ENAC 2016/2017**, Brasília, DF, 7 ago. de 2017.

____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.126.515/PR, Segunda Turma Relator: Ministro Herman Benjamin, Julgamento em: 03/12/2013, **Diário Oficial de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, Publicação: 16 dez. 2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/dj/documento?data_pesquisa=19/02/2014&seq_publicacao=13747&seq_documento=9203868&versao=impressao&nu_seguimento=00001&parametro=null >. Acesso em: 25 mar. 2021.

____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 452**. A extinção das ações de pequeno valor é faculdade da Administração Federal, vedada a atuação judicial de ofício. Disponível em: < https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp>. Acesso em: 25 mar. 2021.

____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5135/2014, Tribunal Pleno, Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento: 09/11/2016. **Diário Oficial Eletrônico,** Brasília, DF, 07 fev. 2018. Disponível em:

<file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/texto_313633602%20(1).pdf >. Acesso em: 25 mar. 2021.

BRUNO, Raphael. **Conheça a Iniciativa da AGU para cobrar devedores dos cofres públicos com mais eficácia**. Advocacia-Geral da União, Brasília, DF, 24 maio 2017. Disponível em: < https://agu.jusbrasil.com.br/noticias/461963524/conheca-iniciativa-da-agu-para-cobrar-devedores-dos-cofres-publicos-com-mais-eficacia>. Acesso em: 19 abr. 2018.

BUENO, Luiz, Sérgio. **Tabelionato de Protesto**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CHAGAS, Paulo Victor da Cruz. **Procuradores defendem novos modelos de cobrança de valores devidos ao erário**. Advocacia-Geral da União, Brasília, DF, 14 ago. 2019. Disponível em: < https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/procuradores-defendem-novos-modelos-de-cobranca-de-valores-devidos-ao-erario--791218>. Acesso em: 25 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2020:** ano-base 2019. Brasília, DF, 2020. Disponível em: < https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

INSTITUTO DE ESTUDOS DE PROTESTO DE TÍTULOS DO BRASIL. **Prazo Médio de Solução de títulos da PGF**, Brasília, DF, 21 jan. 2018.

INSTITUTO PEQUISA DE ECONOMIA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Comunicado do IPEA nº 83: Custo Unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/887/1/livro_custounitario.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. **O protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa prévio à execução fiscal**. Salvador: JusPodivm, 2017.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Código Tributário Nacional**: anotações à Constituição, ao Código Tributário Nacional e às Leis Complementares 87/1996 e 116/2003. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

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

PEDROSO, João. Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça – uma nova relação entre o judicial e o não judicial. **Direito e Democracia,** Canoas, v. 4, n.1, p. 47-89, jan-jul/2003. Disponível em: < http://opj.ces.uc.pt/pdf/6.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

PV. **Sapiens, sistema de informações jurídicas da AGU, ganha Prêmio Innovare na categoria Advocacia**. Advocacia-Geral da União, Brasília, DF, 01 dez. 2020. Disponível em: < https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/sapiens-sistema-de-informacoes-juridicas-da-agu-ganha-premio-innovare-na-categoria-advocacia>. Acesso em: 25 mar. 2021.

ROSA, Arthur. Governo abre parcelamento para dívida com autarquias e fundações. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, set. 2017. Disponível em: < http://www.valor.com.br/legislacao/5055646/governo-abre-parcelamento-para-dividas-com-autarquias-e-fundacoes >. Acesso em: 25 mar. 2021.

ROSA, Arthur; OLIVON, Beatriz. Protesto de dívida eleva a arrecadação. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, out. 2017. Disponível em: <http://www.valor.com.br/legislacao/5156314/protesto-de-divida-eleva-arrecadacao>. Acesso em: 25 mar. 2021.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

VALENTE, Maria Jovita Wolney (org). **PGF: legislação e normas: Caderno 3**. Advocacia-Geral da União, Brasília, DF, 21 dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/caderno-3-legislacao-e-normas-da-pgf-2020-ate-31-12-2020.docx>. Acesso em: 25 mar. 2021.