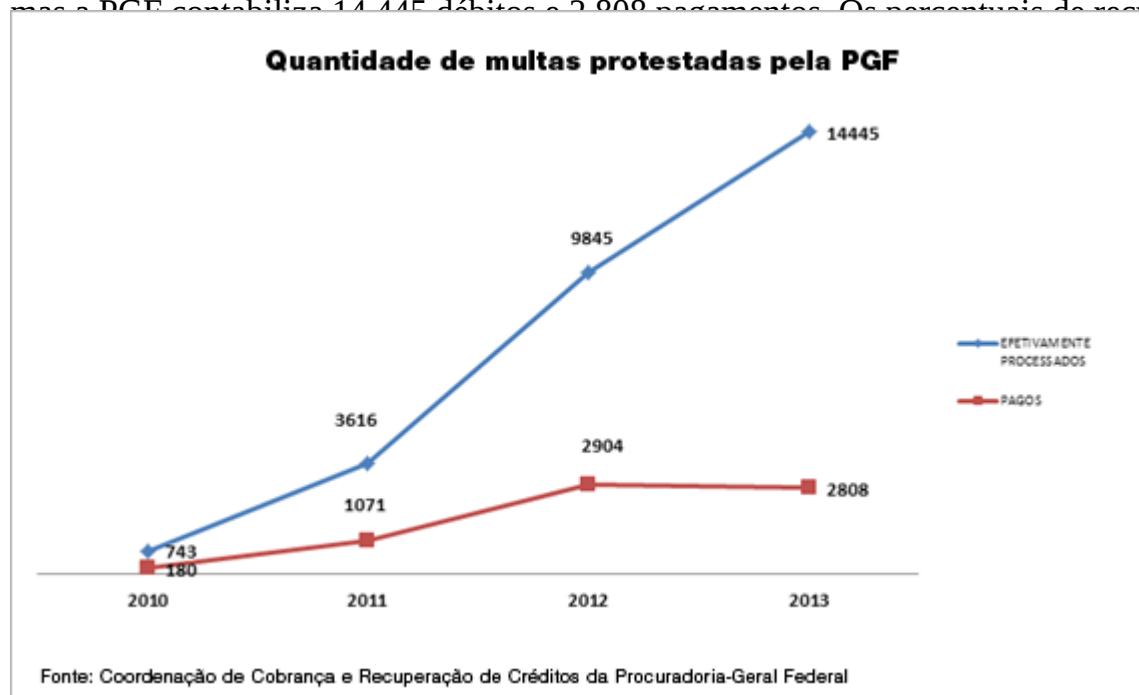


União recupera R\$ 1 a cada R\$ 3 devidos ao protestar multas em cartório

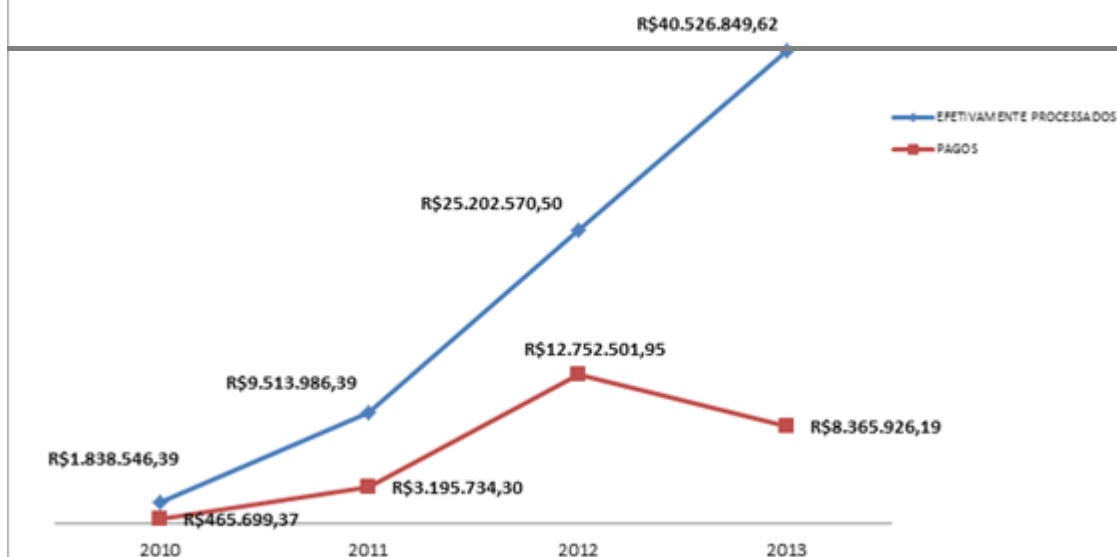
Longe dos questionamentos judiciais, o protesto em cartório de dívidas cobradas por autarquias e fundações da União vai muito bem. Como o teto dos débitos é considerado baixo, o perfil dos devedores não é o de promover batalhas na Justiça sobre a constitucionalidade desse método. A Procuradoria-Geral Federal, braço da Advocacia-Geral da União que defende e dá consultoria a esses órgãos, já acumula resultados expressivos na recuperação de créditos milionários, a ponto de animar outra seção, a de cobrança de tributos federais. Desde o início do ano, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional também protesta.

Os números são crescentes. Em 2010, quando a PGF executou um projeto-piloto por três meses, 743 certidões de dívida ativa de autarquias e fundações foram a protesto, e 180 dessas multas foram pagas. Em 2011, das 3.616 dívidas negativadas, 1.071 acabaram quitadas. No ano passado, chegaram 9.845 CDAs aos cartórios, e 2.904 saíram por pagamento. Os dados de 2013 ainda não foram consolidados, mas a PGF contabiliza 14.445 débitos e 2.808 pagamentos. A percentagem de recuperação saltaram de 24% para 21%.



Ao todo, desde o começo dos procedimentos, foram a protesto R\$ 77 milhões em dívidas, e recuperados R\$ 25 milhões — quase um terço. A PGF tem um estoque de mais de 17 milhões de autuações para ser cobradas, atingindo valores que superam os R\$ 45 bilhões, segundo dados de 2011.

Coordenação de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal

**Valores protestados pela PGF**

Fonte: Coordenação de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal

O gatilho para o projeto foi uma decisão do Conselho Nacional de Justiça, dada em 2010 em questionamento contra norma do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. O conselho afirmou não haver lei que vedasse o protesto de créditos públicos previamente ao ajuizamento da Execução Fiscal. Em dezembro daquele ano, após o entendimento do CNJ, o Ministério da Fazenda e a AGU editaram a Portaria Conjunta 574-A, autorizando os protestos.

A Lei 12.767, publicada no fim do ano passado, acabou com os últimos receios do Fisco quanto a contestações judiciais. O argumento dos contribuintes sempre foi o de que não havia permissão expressa na Lei de Execuções Fiscais ou na Lei de Protestos. Mas a Lei 12.767 esvaziou a alegação ao incluir um parágrafo no artigo 1º da Lei 9.492/1997, a Lei dos Protestos. “Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas”, diz o dispositivo, restringindo as discussões para a constitucionalidade da medida. A batalha ainda não chegou ao Supremo Tribunal Federal.

Critério de qualidade

A Portaria PGF 17, de janeiro de 2013, regulamentou o protesto com base na nova lei, ampliando seu escopo e aperfeiçoando seus critérios. Se em 180 dias a multa protestada não for paga, é judicializada. Dívidas que tenham encargos legais que cheguem a 20% do débito total são protestadas com desconto de 10%. O teto para protesto passou de R\$ 10 mil para R\$ 50 mil e os procuradores foram obrigados a depurar os créditos antes de levá-los aos cartórios. Isso inclui verificações de prescrição, de notificação do devedor e de possíveis erros de cobrança.

Valter Campanato/ABr



Para o advogado-geral da União, **Luís Inácio Adams** (foto), a escolha dos débitos a serem protestados é ponto crítico no procedimento. “Não podemos criar um constrangimento, que é o protesto, a restrição bancária, se a dívida não tem qualidade de cobrança. E nós temos também facilitado o processo de cobrança, feito muitos acordos. Tenho autorizado descontos em pagamentos, com resultados muito positivos”, [disse](#) à revista eletrônica **Consultor Jurídico** em julho. Segundo ele, os protestos dispensam a inscrição dos devedores nos cadastros de restrição ao crédito porque empresas como a Serasa se apropriam da informação por

iniciativa própria.

Por enquanto, apenas seis das 158 autarquias da União protestam suas multas: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Comissão de Valores Mobiliários (CVM); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); e Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). Em volume de títulos, o Inmetro é quem mais protesta e também quem mais recupera valores, principalmente devido ao pequeno montante de suas cobranças.

Isso acontece em apenas 20 estados da Federação, onde a PGF conseguiu negociar o diferimento dos emolumentos cartoriais para após o pagamento pelo devedor. Ou seja, o procedimento sai de graça para a União.

Abaixo, em destaque, os estados onde a PGF protesta dívidas:



Grandes devedores

Cobranças mais altas — na maior parte lavradas por Ibama; Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); e Anatel — são submetidas ao grupo de acompanhamento de grandes devedores, criado em maio do ano passado. O piso para a entrada da tropa de elite da PGF nas cobranças varia para cada região: R\$ 5 milhões para a 4 e a 5ª Regiões; R\$ 10 milhões para a 2ª e a 3ª; e R\$ 30 milhões para a 1ª Região, que tem sede em Brasília. Hoje, o grupo cuida de 365 cobranças que somam R\$ 33,7 bilhões — a maior parte cobrada pela Anatel. Elas não são protestadas.

Na prática, o grupo cuida da dívida desde antes da sua constituição, na fase administrativa. Entre outras tarefas, investiga se o devedor pertence a algum grupo econômico que possa responder pela dívida em caso de inadimplência. Se o processo administrativo demora, o pelotão se adianta para impulsionar o andamento. Para isso, procuradores são colocados à disposição das autarquias com exclusividade. Sem o compromisso com pilhas de processos, esses profissionais se especializam nas informações de determinados alvos, como bens possivelmente penhoráveis. “Com essa atuação, conseguimos R\$ 1,6 bilhão em depósitos judiciais”, comemora **Tarsila Fernandes**, coordenadora-geral de cobrança e recuperação de créditos da PGF.

Produção artesanal

A negociação quanto às taxas cartorárias de protesto é um capítulo à parte, mas fundamental para a decisão de se negativar ou não. “Só protestamos quando temos autorização do tribunal de Justiça local

ou de lei para não pagarmos emolumentos. É o devedor quem faz a quitação, quando recolher a multa”, explica Tarsila. “Em Minas Gerais, não conseguimos o aval do TJ, mas a Assembleia Legislativa local, por meio de lei, resolveu a questão.”

A coordenadora espera, nos próximos 15 dias, uma autorização para iniciar o procedimento no Rio Grande do Sul, único estado onde a PGF tem comando regional, mas ainda não protesta.

Outra dificuldade é técnica. Com um universo maior de credores para representar, a PGF não tem facilidade para padronizar as cobranças de modo a servirem em um sistema eletrônico que as envie aos cartórios — como já faz a PGFN. Por isso, o protesto continuará sendo feito manualmente pelo menos até o ano que vem, quando o órgão espera terminar a uniformização e lançar o sistema já em desenvolvimento.

Arena constitucional

Embora a batalha pelo protesto das dívidas tenha perdido o objeto no STJ, está para começar no Supremo. Advogados tributaristas são contra a medida, pois a consideram uma sanção política do poder público para arrecadar. “Com o protesto, o nome do contribuinte passará a figurar na Serasa. É mais uma prova do abuso que se pretende cometer”, opinou o advogado **Francisco Giardina**, do escritório Bichara, Barata & Costa Advogados, quando a Lei 12.767 foi sancionada, no ano passado. “Muitas vezes o contribuinte sequer conhece a origem do débito e o protesto fará com que ele se veja coagido a pagá-lo, uma vez que a discussão judicial da dívida é, para ele, demorada e custosa.”

Segundo ele, apesar de estar agora previsto em lei, o protesto permanece sem legitimidade. O advogado afirma que a medida é inconstitucional, uma vez que não tem nenhuma relação com a matéria tratada na Medida Provisória 577/2012, que trata das concessões do setor elétrico, convertida na Lei 12.767. “A Fazenda Pública já goza de inúmeros privilégios para o recebimento de seus créditos, de forma que o protesto é desnecessário. É um terrorismo da Fazenda Pública.”

Para o tributarista **Maurício Pereira Faro**, do escritório Barbosa, Müssnich & Aragão, formas civis e privadas de cobrança de dívidas tributárias não podem ser usadas pelo poder público. Para isso, diz, existe a Lei de Execuções Fiscais (Lei 6.830/1980). Os artigos 160 e 161 do Código Tributário Nacional prevêem ainda que a mora do devedor tributário não se constitui pelo protesto, mas sim pela notificação administrativa do lançamento da execução, que sujeita o contribuinte a juros moratórios. Presidente da Comissão Especial de Assuntos Tributários da seccional fluminense da Ordem dos Advogados do Brasil, Faro tem despachado com juízes e desembargadores para esclarecer a questão e fomentado o debate na OAB.

Por outro lado, de acordo com o tributarista **Igor Mauler Santiago**, do Sacha Calmon Mizabel Derzi, nada obriga o mercado — instituições financeiras e outros — a levar em consideração as certidões de dívida ativa protestadas ao fazer a análise de crédito do contribuinte. “O protesto de títulos privados é considerado, pois eles quase certamente terão de ser pagos, dados os princípios que regem o Direito Cambiário. O mesmo não se passa com os tributos que, por uma infinidade de razões, podem ser indevidos, como sabemos todos”, explica.

Já a União usa argumentos de ordem prática. Diz que o protesto é menos gravoso ao devedor que a



Execução Fiscal, por ter custas menores e não envolver penhoras; que as Execuções Fiscais já representam 40% do estoque de processos na Justiça, e que têm uma taxa de congestionamento de 89%; que as Execuções levam, em média, mais de oito anos para terminar, segundo estimativas do Instituto de Pesquisa Econômica Avançada (Ipea); e que o governo visa mais ao efeito pedagógico com os protestos que à arrecadação.

Em setembro do ano passado, a Justiça do Distrito Federal [determinou](#) a nulidade da Portaria 574-A do Ministério da Fazenda e da AGU após questionamento do Conselho Federal da OAB. A entidade alegou que o protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa é desnecessário, por ser um título que já goza da presunção de certeza e liquidez e dispensa a certificação cartorária. “As autoridades fazendárias querem compelir os contribuintes a realizar o pagamento do crédito tributário sem as garantias constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, o que demonstra clara pretensão de cobrança indireta de tributo”, disse a OAB em sua petição. O juiz federal Marcelo Velasco Nascimento Albernaz, da 13ª Vara do Distrito Federal, concordou e anulou a regra.

Pelos mesmos argumentos, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro chegou a [impedir](#) o governo do estado de protestar contribuintes devedores, mas o entendimento, manifestado em 2010, acabou [revertido](#).

Mas para o promotor público **André Melo**, de Minas Gerais, a OAB é contra o protesto por questões remuneratórias. “O protesto fiscal não gera honorários advocatícios e nem é preciso contratar advogado para lidar com ele, ao contrário da Execução Fiscal”, afirma. Ele explica que emolumentos cartoriais são de R\$ 80 para o devedor de pequenos valores, mas chegam a R\$ 1 mil na fase judicial, incluindo custas e honorários do advogado da Fazenda Pública. “A Execução Fiscal representa 40% das ações judiciais no país. Logo, quem sobrevive de ações judiciais quer manter esse mercado de trabalho — embora ineficiente e caro —, pois recupera menos de 10% da dívida, custa R\$ 3,5 mil por processo e leva, em média, oito anos para acabar”. Ainda segundo o promotor, quem se sente prejudicado com eventual protesto ilegal pode impetrar medida cautelar ou ação por danos morais contra o poder público, mas isso raramente acontece.

Por outro lado, Igor Mauler explica que a dívida tributária, ao contrário daquela entre particulares, é constituída de forma unilateral pelo credor. Daí vem a necessidade do trânsito em julgado antes dos procedimentos de expropriação ou de restrição de direitos ao devedor inadimplente. O advogado reconhece que há muitos calotes e que eles devem ser combatidos, mas afirma que o percentual de valores recuperados é baixo em razão da expectativa inflada por lançamentos indevidos, por ofensa à lei ou à Constituição. “Enquanto não houver uma mudança cultural no poder público, um compromisso com a ordem jurídica, em lugar da pretensão grosseira de arrecadar a qualquer custo, com ou sem razão, não dá para renunciar à participação do Judiciário”, afirma.

[Notícia alterada em 11 de novembro de 2013, às 20h58, para acréscimo de informações.]

Date Created

09/11/2013