



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM DIREITO

Vitória Dal-Ri Pagani

**Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívida como concretizador da
Responsabilidade Administrativa Ambiental: um estudo de caso no Tabelionato de
Protesto de Ervália/MG**

Florianópolis
2023

Vitória Dal-Ri Pagani

**Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívida como concretizador da
Responsabilidade Administrativa Ambiental: um estudo de caso no Tabelionato de
Protesto de Ervália/MG**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação
Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do título de Mestre em Direito.
Orientadora: Profa. Dra. Melissa Ely Melo.

Florianópolis

2023

Ficha de identificação da obra

Dal-Ri Pagani, Vitória

Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívida como concretizador da Responsabilidade Administrativa Ambiental: um estudo de caso no Tabelionato de Protesto de Ervália/MG / Vitória Dal-Ri Pagani; orientador, Melissa Ely Melo, 2023.
166 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Protesto Extrajudicial. Responsabilidade Administrativa Ambiental. Estado de Direito Ecológico I. Melo, Melissa Ely. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito. III. Título.

Vitória Dal-Ri Pagani

**Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívida como concretizador da
Responsabilidade Administrativa Ambiental: um estudo de caso no Tabelionato de
Protesto de Ervália/MG**

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca
examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.(a) Melissa Ely Melo, Dr.(a)

Instituição Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.(a) Carolina Medeiros Bahia, Dr.(a)

Instituição Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.(a) Tônia Andrea Horbatiuk Dutra, Dr.(a)

Instituição Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi
julgado adequado para obtenção do título de mestre em Direito.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof.(a) Dr.(a) Melissa Ely Melo

Orientador(a)

Florianópolis, 2023.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha orientadora, Professora Dra. Melissa Ely Melo, possuidora de profundo conhecimento sobre Direito Ambiental, por ter me guiado no decorrer deste estudo, se mostrando sempre muito disponível, com orientação permanente e de sabedoria ímpar, capaz de aprimorar o conteúdo desta dissertação.

Às Professoras Dras. Carolina Medeiros Bahia e Tônia Andrea Horbatiuk Dutra por terem aceitado compor a banca examinadora desta dissertação, e Dra. Giorgia Sena Martins por compor a banca de qualificação, trazendo contribuições valiosas, capazes mudar os rumos desta pesquisa, conferindo brilhantismo em cada análise.

Agradeço ao Instituto de Estudos de Protesto de Títulos de Minas Gerais e ao membro da Advocacia Geral de Justiça Subseção Zona da Mata, por disponibilizar os dados necessários para a realização deste estudo

À minha família, principalmente aos meus pais, por nunca medirem esforços para minha formação e por terem me incentivado e auxiliado com zelo e atenção neste trabalho, bem como à minha prima Amábile, por sempre me auxiliar quando solicitado.

Ao meu namorado, Thiago Moreira, sempre muito prestativo e compreensivo, me ajudando nos momentos de angústia e parabenizando por minhas conquistas.

Aos meus amigos, em especial, Renan Ribeiro Vieira e Brenno Birckholz da Silva, por compartilharem experiências e trilharem o caminho deste mestrado lado a lado.

A crise ambiental, entendida como crise de civilização, não poderia encontrar uma solução pela via da racionalidade teórica e instrumental que constrói e destrói o mundo. Aprender a complexidade ambiental implica um processo de desconstrução e reconstrução do pensamento [...] (LEFF, 2003, p. 16).

RESUMO

Iniciada na Revolução Industrial, a crise ambiental chegou a níveis alarmantes com a sociedade de risco, na denominada Época Antropocena. O Direito Ambiental, que deveria buscar trazer sustentabilidade na relação Homem x Natureza, surgiu enraizado por uma visão econômica, cartesiana e segmentada. De tal sorte, a doutrina evoluiu na busca por uma visão holística, que restou na propositura de um Estado de Direito Ecológico, de forma a considerar toda a complexidade e interdisciplinaridade ambiental. Dentro de tal marco teórico, as políticas públicas devem ser voltadas à proteção ambiental, visando minimizar os danos oriundos da sociedade de risco. Quando da ocorrência de um dano ambiental, segundo a Carta Magna, o infrator é responsabilizado civil, criminal e administrativamente. A Responsabilidade Administrativa, diferente das demais, é capaz de prevenir danos ambientais, por ter sua atuação anterior a ele. Contudo, em que pese sua importância, sucumbiu-se, nos últimos anos, com a redução orçamentária e de pessoal dos órgãos de proteção ambiental. Não bastasse, a cobrança das multas ambientais também enfrentou grave crise, de modo que a responsabilidade administrativa ambiental restava sem concretização, urgindo a necessidade do poder público de utilizar instrumentos capazes de concretizá-la. Nesta senda, a presente Dissertação questiona de que maneira o protesto extrajudicial de CDAs referentes a multas autuadas pela SEMAD/MG pode contribuir para a redução da ineficácia do pagamento de multas ambientais no Tabelionato de Protesto de Ervália e no Estado de Minas Gerais, nos anos de 2021 a 2022? Para tanto, como objetivo geral busca-se analisar de que maneira o protesto extrajudicial de CDAs referentes a multas autuadas pela SEMAD/MG pode contribuir para a redução da ineficácia do pagamento de multas ambientais no Tabelionato de Protesto de Ervália e no Estado de Minas Gerais, nos anos de 2021 a 2022. Têm-se como objetivos específicos, compreender a importância da Responsabilidade Administrativa Ambiental, dentro da perspectiva do Direito Ecológico e a crise na sua arrecadação, analisar o conceito e a relevância do protesto extrajudicial de CDA e levantar dados relativos aos protestos das CDAs da SEMAD/MG, referentes a multas ambientais em Minas Gerais e no Tabelionato de Protesto de Ervália/MG nos anos de 2021 a 2022. Utilizou-se como método hipotético-dedutivo, com procedimento descritivo, explicativo e estudo de caso, com a técnica de análise de documentos, entrevistas semiestruturadas e observação participante. Tem-se como hipótese que o protesto extrajudicial de títulos e documentos de dívida é um importante instrumento na concretização da responsabilidade administrativa ambiental, por exercer uma coerção indireta ao pagamento, com índice satisfatório de recuperação a curto período, exterminando o senso de impunidade. Como resultado, viu-se que o protesto se mostra como a via adequada para a cobrança de multas ambientais, por reduzir a ineficácia da cobrança de multas e concretizar a responsabilidade administrativa ambiental ao induzir comportamentos, o que deve ser empregado todos os órgãos de cobrança de multas ambientais. O protesto consubstancia-se em uma política pública ambiental não tradicional, que deve ser fomentada sob a ótica do Estado de Direito Ecológico, que considera a interdisciplinaridade e complexidade ambiental.

Palavras-chave: Protesto Extrajudicial. Responsabilidade Administrativa Ambiental. Estado de Direito Ecológico.

ABSTRACT

Started in the Industrial Revolution, the environmental crisis reached alarming levels with the risk society, in the so-called Anthropocene Era. The environmental law that should seek to bring sustainability to the Man x Nature relationship emerged rooted in strength economic, cartesian and segmented. In such a way, the doctrine evolved in the search for a holistic vision, which remained in the proposition of an Ecological Rule of Law, in which nature and all forms of life would be it's main object, in order to consider all it's complexity and interdisciplinarity. Within such a theoretical framework, public policies should be aimed at environmental protection, through the search for alternatives that minimize the damages arising from the risk society, in order to enable the maintenance of life on the Blue Planet. When environmental damage occurs, according to the Magna Carta, the offender is liable in three areas, civil, criminal and administrative. Administrative Responsibility, unlike the others, is capable of preventing environmental damage, as it operates prior to the damage. However, despite it's importance, it has succumbed in recent years to budget and staff reductions. As if that were not enough, collection also faced a serious crisis, so that administrative environmental responsibility remained unrealized, in order to urge the public power to use instruments capable of achieving it. In this sense, this dissertation aims to analyze how the extrajudicial protest of fines assessed by SEMAD/MG contributes to the reduction of the ineffectiveness of the payment of environmental fines in the Protest Office of Ervália and in the State of Minas Gerais, in the years of 2021 to 2022. For this purpose, a hypothetical-deductive method was used, with a descriptive, explanatory and case study procedure, with the technique of document analysis, semi-structured interviews and participant observation. It is hypothesized that the extrajudicial protest of debt titles and documents is an important instrument in the implementation of environmental administrative responsibility, by exercising an indirect coercion to payment, with a satisfactory rate of recovery and a short period of time, exterminating the sense of impunity ingrained in society. As a result, it can be seen that the extrajudicial protest is shown to be the appropriate way to collect environmental fines, as it reduces the ineffectiveness of the collection of environmental fines, which must be used by all bodies responsible for collecting environmental fines.

Keywords: Extrajudicial Protest. Environmental Administrative Responsibility. Ecological Rule of Law.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura Orgânica da SEMAD/MG

Figura 2 - Fluxograma Processamento Auto de Infração

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Unidade Responsável pelo Processamento do Auto de Infração

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de autos de infração lavrados e quitados do Ibama

Tabela 2 – Valores Processados pela DAINF-MG

Tabela 3 – Dados Processuais do Poder Judiciário

Tabela 4 – Percentual da causa de extinção das execuções fiscais

Tabela 5 – Comparativo Execução Fiscal e Tabelionato de Protesto em Minas Gerais no ano de 2021

Tabela 6 – Comparativo Execução Fiscal e Tabelionato de Protesto de Ervália no ano de 2021

Tabela 7 – Recuperação de Títulos da SEMAD/MG pelos Tabelionatos de Protesto de Minas Gerais no ano de 2022

Tabela 8 – Anuências de cancelamento enviadas pela SEMAD/MG

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADR Amicable dispute resolution
AGE Advocacia Geral do Estado
AR Aviso de Recebimento
ART Artigo
CDA Certidão de Dívida Ativa
CENPROT Central Nacional de Protesto
CERH Conselho Estadual Recursos Hídricos
CGJ Corregedoria Geral de Justiça
CGJ-MG Corregedoria Geral de Justiça de Minas Gerais
CGU Controladoria-Geral da União
CIP Central de Informação de Protesto
CNJ Conselho Nacional de Justiça
CNPJ Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COPAM Conselho Estadual de Política Ambiental
COVID-19 Corona Virus Disease 2019
CNI Confederação Nacional da Indústria
CRA Central de Remessa de Arquivos
CPF Cadastro de Pessoa Física
DAINF Diretoria de Autos de Infração
DETRAN Departamento Estadual de Trânsito
DOC Documento de Crédito
ECT Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
FEAM Fundação Estadual do Meio Ambiente
HD Externo Hard Disk Externo
IBAMA Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICP-Brasil Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira
IEF Instituto Estadual de Florestas
IEPTB-BR Instituto de Estudos de Protesto do Brasil

IEPTB-MG Instituto de Estudo de Protesto de Títulos de Minas Gerais
IGAM Instituto Mineiro de Gestão das Águas
IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM índice de produtividade dos magistrados
IPS-Jud Índice de Produtividade dos Servidores
IPTU Imposto Predial e Territorial Urbano
LC Lei Complementar
LUG Lei Uniforme de Genebra
MG Minas Gerais
NAI's Núcleos de Autos de Infração
PCA Procedimento de Controle Administrativo
PGFN Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PMMG Polícia Militar de Minas Gerais
PNMA Política Nacional do Meio Ambiente
RENAJUD restrição judicial de veículos automotores
REsp Recurso Especial
SEMAD/MG Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento de Minas Gerais
SISNAMA Sistema Nacional de Meio Ambiente
STF Supremo Tribunal Federal
STJ Superior Tribunal de Justiça
SUPRAM'S Superintendências Regionais de Meio Ambiente
TED Transferência Eletrônica Disponível
TJMG Tribunal de Justiça de Minas Gerais
UIF Unidade de Inteligência Financeira

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL: PROTEÇÃO AMBIENTAL EM CRISE.....	22
2.1	NOÇÕES INICIAIS DA CRISE AMBIENTAL CONTEMPORÂNEA.....	22
2.2	CARTESIANISMO DA ÉPOCA ANTROPOCENA	27
2.3	UM NOVO PARADIGMA: O ESTADO DE DIREITO ECOLÓGICO.....	31
2.4	RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL: A BUSCA POR PROTEÇÃO AMBIENTAL.....	35
2.4.1	Aprofundamento da Lei n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente)	38
2.4.2	Sanções Administrativas Ambientais na Lei n. 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais)	41
2.5	CRISE NO SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL BRASILEIRA.....	43
2.6	CONCRETIZAÇÃO DA NORMA AMBIENTAL SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA ESTRUTURANTE	48
2.7	SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	50
3	NOÇÕES SOBRE PROTESTO DE TÍTULOS E OUTROS DOCUMENTOS DE DÍVIDA.....	52
3.1	FUNÇÃO NOTARIAL E PROTESTO EXTRAJUDICIAL	53
3.2	ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DO PROTESTO DE TÍTULOS	57
3.2.1	Histórico do Protesto Extrajudicial sob abrangência mundial e no ordenamento jurídico brasileiro.....	57
<i>3.2.1.1</i>	<i>Procedimento do Protesto Extrajudicial previsto na Lei n. 9.492/1997 e atualizações</i>	<i>61</i>
<i>3.2.1.2</i>	<i>Fase atual da regulamentação do protesto no ordenamento jurídico brasileiro..</i>	<i>71</i>
3.2.2	Funções do Protesto Extrajudicial e Conceito Contemporâneo.....	80

3.3	EFEITOS ECONÔMICOS, RECUPERAÇÃO INDIRETA E CULTURA DO ADIMPLEMENTO	85
3.4	EVOLUÇÃO DA NOÇÃO DE TÍTULOS PROTESTÁVEIS	88
3.4.1	Protesto de Certidão de Dívida Ativa: mudança legislativa para a necessária efetividade da cobrança	90
3.5	SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	94
4	PROTESTO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL	96
4.1	SEMAD/MG: ESTRUTURA INSTITUCIONAL E PROCEDIMENTO DE AUTUAÇÃO DAS INFRAÇÕES AMBIENTAIS.....	96
4.2	CONGESTIONAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO E MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS	103
4.2.1	A Crise da Execução Fiscal: clamor por meio alternativo de cobrança de créditos públicos	107
4.3	ESTUDO DE CASO: COBRANÇA DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA DE MULTA AMBIENTAL DA SEMAD/MG PELOS TABELIONATOS DE PROTESTO DE MINAS GERAIS E ERVÁLIA/MG	114
4.3.1	Razões da efetividade do protesto na cobrança de Certidões de Dívida Ativa da SEMAD/MG	121
<i>4.3.1.1</i>	<i>Capilaridade dos Tabelionatos de Protesto e Efetividade da intimação e localização do devedor.....</i>	<i>121</i>
<i>4.3.1.2</i>	<i>A inclusão do nome do devedor no cadastro de inadimplentes e seu papel coercitivo</i>	<i>123</i>
4.4	PROTESTO COMO INSTRUMENTO CONCRETIZADOR DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL.....	125
4.5	SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	130
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	132
	ANEXO 1 –Índice de Recuperação Protesto SEMAD/MG – Estado de Minas Gerais - 2021.....	159

ANEXO 2 - Índice de Recuperação Protesto SEMAD/MG – Estado de Minas Gerais - Geral.....	160
ANEXO 3 - Índice de Recuperação Protesto Ibama – Estado de Minas Gerais - Geral	161
ANEXO 4 - Índice de Recuperação Protesto Ervália – Títulos SEMAD/MG – 2021	162
ANEXO 5 - Índice de Recuperação Protesto Ervália – Títulos SEMAD/MG – 2022	164
ANEXO 6 -Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	165

1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade administrativa ambiental compõe a tríplice responsabilidade cunhada constitucionalmente, na qual uma única conduta lesiva ao meio ambiente ensejaria a responsabilização do infrator em três searas independentes entre si: civil, criminal e administrativa.

Entretanto, diferentemente de suas “companheiras”, tal responsabilização não pressupõe o dano, pelo contrário, sua função primordial é evitar o dano ambiental em seu princípio. Por tais razões, se bem empregada, pode ser um importante aliado do Poder Público em atingir resultados positivos quanto à preservação ambiental.

Sua relevância aumenta quando nos deparamos com o atual cenário de crise ambiental, que precisa, com a máxima urgência, de mecanismos que o freie e garanta a proteção ecológica.

A partir da Revolução Industrial a relação homem-natureza deixou de ser harmônica, chegando a níveis alarmantes de devastação, a ponto de colocar em risco a vida na terra.

Somam-se aos colapsos ambientais, as mudanças climáticas, o aquecimento global, o efeito estufa, a escassez dos recursos hídricos, o esgotamento dos recursos naturais, a diminuição da biodiversidade, dentre tantos outros problemas que demonstram que o planeta está prestes a chegar ao seu limite.

O Brasil, contudo, na contramão da tomada de consciência mundial quanto à crise ambiental, sobretudo nos últimos quatro anos, passou por um processo de desmantelamento dos órgãos administrativos ambientais, responsáveis pelo licenciamento, fiscalização e sancionamento ambiental.

O início da perda da força e atuação dos órgãos de fiscalização ambiental decorreram das mudanças oriundas da Lei Complementar n. 140/2011, que determinou ser de competência do órgão licenciador, a fiscalização, indo de encontro à previsão constitucional de competência comum de todos os entes federados (art. 23, inciso VI, da Constituição Federal).

Ademais, desde o início do Governo Bolsonaro, houve corte no orçamento e redução do pessoal dos órgãos de proteção ambiental, o que, por seu turno, incrementou o desmatamento e demais danos ambientais, em decorrência do sentimento de impunidade (ARRUDA FILHO, et al., 2022).

Não bastasse, contudo, a redução progressiva da fiscalização ambiental, o pagamento das multas chegava a patamares ainda mais alarmantes, cerca de 1% (um por cento) em âmbito federal, e inferior a 20% (vinte por cento) no âmbito do Estado de Minas Gerais.

Cristalina, então, a crise que perpassa a responsabilidade administrativa ambiental, tanto no que concerne à fiscalização, quanto no que atine à cobrança.

Ademais, em que pese sua importância notória para a proteção ambiental, por longo período a responsabilidade administrativa ambiental esteve em posto secundário nos estudos acadêmicos, de forma que há poucas pesquisas e artigos sobre o tema (SENA; SOUZA, 2016).

Por tais razões, problematiza-se, nesta pesquisa, sobre os mecanismos que sejam eficientes para a cobrança e concretização da responsabilidade administrativa ambiental, sob um viés interdisciplinar. Ademais, quando falado sobre a concretização da norma jurídica, necessário abordar elementos da Teoria Estruturante de Friedrich Müller (2012), que pode vir a ser aplicada ao Direito Ambiental, segundo doutrina de Martins (2018), ao conectar o direito à realidade, de modo que a norma deixa de ser abstrata e passa a ser um “mecanismo dinâmico de concretização do Direito” (MARTINS, 2018, p. 72).

Dentre os possíveis mecanismos de cobrança e concretização, esta pesquisa tem por escopo estudar a atuação do protesto extrajudicial para este fim, sobretudo em razão da busca por meios alternativos ao judiciário para resolução de conflitos, diante de seu congestionamento.

O protesto extrajudicial, oriundo do Direito Cambiário, na contemporaneidade desempenha papel mais amplo do que o previsto em lei. O art. 1º da Lei n. 9.492/1997 conceitua o instrumento do protesto como um ato formal e solene destinado a prova do não cumprimento de uma obrigação pecuniária. Contudo, esta função inaugural sofreu alterações na contemporaneidade, suplantando tal conceito. Mais do que a prova da inadimplência, o protesto é “forma extrajudicial institucionalizada de constrição e de recuperação de crédito, servindo como instrumento de informação relativa ao crédito e de prevenção e solução de litígios que envolvam obrigações líquidas, certas, exigíveis e representáveis pecuniariamente” (GARCIA, 2013, p. 48).

Por tais razões, esta pesquisa possui como objetivo geral analisar de que maneira o protesto extrajudicial Certidão de Dívida Ativa referente a multas autuadas pela SEMAD/MG pode contribuir para a redução da ineficácia do pagamento de multas ambientais no Tabelionato de Protesto de Ervália e no Estado de Minas Gerais, nos anos de 2021 a 2022.

A delimitação territorial justifica-se por ser o local de trabalho da pesquisadora, o que permite a obtenção de dados primários com profundidade, sobretudo, dados empíricos com a observação participante. Já a delimitação temporal se justifica pelo início do envio dos títulos ao Tabelionato de Protesto de Ervália pela SEMAD/MG, até o último ano findo. Ademais, optou-se pela análise dos títulos enviados pela SEMAD/MG, pois a única entidade detentora

do Poder de Polícia Ambiental, que envia títulos a protesto ao Tabelionato de Protesto de Ervália. Frisa-se, contudo, que poderiam ser analisados quaisquer outros órgãos competentes pela fiscalização e sancionamento administrativo.

Por seu turno, têm-se como objetivos específicos compreender a importância da Responsabilidade Administrativa Ambiental, dentro da perspectiva do Estado de Direito Ecológico, e a crise na sua arrecadação; analisar o conceito, funções e a relevância do protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa e levantar dados relativos aos protestos das Certidões de Dívida Ativa da Secretaria de Meio-Ambiente e Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (SEMAD/MG), referentes a multas ambientais, no Estado de Minas Gerais, bem como no Tabelionato de Protesto de Ervália/MG nos anos de 2021 a 2022, em especial no que se refere ao seu percentual de recuperação e prazo de recuperação se comparado com demandas judicializadas, a fim de avaliar de que maneira o protesto de multas autuadas pela SEMAD/MG é efetivo.

Dentro desta perspectiva, esta pesquisa possui como teoria de base o estudo sistêmico do Estado de Direito Ecológico, a Responsabilidade Administrativa Ambiental e sua crise, bem como, ainda que brevemente, teoria estruturante de Friedrich Müller (2012) aplicada ao Direito Ambiental pela doutrina de Martins (2018).

O estudo terá como base no que se refere à Crise Ambiental, Estado de Direito Ecológico, Responsabilidade Administrativa Ambiental e Teoria Estruturante, tem como base as obras de Friedrich Müller, Melissa Ely Melo, José Rubens Morato Leite, Carolina Medeiros Bahia, Giorgia Sena Martins, Capra e Mattei, Ulrich Beck, Celso Antônio Bandeira de Mello, Cristiane Derani, Celso Antônio Pacheco Fiorillo, Eros Roberto Grau, Enrique Leff, Marcos Apolloni Neumann, dentre outros.

Já no que tange ao protesto extrajudicial, obras de Renato Velloso dos Santos, Carlos Rogério de Oliveira Londe, Raquel Duarte Garcia, Vicente de Abreu Amadei, Luiz Guilherme Loureiro, Simone Eberle, Walter Cineviva, dentre outros.

A partir de tais referenciais teóricos, pretende-se analisar a importância do protesto extrajudicial na cobrança eficiente e na concretização da responsabilidade administrativa ambiental, inserido na Teoria do Estado de Direito Ecológico, de modo a possibilitar o embasamento teórico para a análise do caso concreto.

Não obstante haja notáveis publicações acerca do protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa e Responsabilidade Administrativa Ambiental, a interface entre ambos se desvela como uma lacuna teórica.

Para alcance de tal escopo, metodologicamente será realizado um estudo de caso, cujo método de abordagem adotado é o hipotético-dedutivo, cunhado por Sir Karl Raymund Popper, baseado em tentativas e eliminação de erros (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 73), de modo que o pesquisador, por possuir o conhecimento prévio do problema, em teoria ou empiricamente, começa a formular soluções ou hipóteses para solucioná-lo, que, por seu turno, são testadas pela técnica do falseamento, através da experimentação ou análise estatística (POPPER, 1975).

Quando da análise dos resultados, por seu turno, as hipóteses previamente propostas são avaliadas, de modo a rejeitá-las ou confirmá-las. Quando rejeitadas, deverão ser reelaboradas para que, novamente, sejam corroboradas ou refutadas, de forma contínua.

No caso desta pesquisa, buscar-se-á confirmar ou rejeitar a hipótese de que o protesto extrajudicial é instrumento concretizador da responsabilidade administrativa ambiental, considerando, sempre, a dinamicidade do objeto estudado.

Ademais, o método de procedimento escolhido é descritivo, explicativo e estudo de caso, procedimento este obrigatório no âmbito do presente mestrado profissional, com a técnica de análise bibliográfica, documental, entrevistas semiestruturadas e observação participante.

A fim de atender o objetivo da pesquisa, esta dissertação será dividida em três capítulos. O primeiro capítulo é intitulado de “Responsabilidade administrativa ambiental: proteção ambiental em crise” e subdivide-se em seis seções.

A primeira delas contextualiza a crise ambiental contemporânea vivenciada pela sociedade de risco. Em seguida, apresenta-se o modelo clássico e cartesiano da ciência, oriundo de um Época Antropocena, para, na seção seguinte, abordar a evolução de paradigma para um Estado de Direito Ecológico, que se preocupa com toda complexidade que circunda as questões ambientais, elevando a natureza a sujeito de direitos.

Ato contínuo, busca-se conceituar a Responsabilidade Administrativa Ambiental, a fim de averiguar sua capacidade de prevenir novos danos, denunciando, contudo, ao final, a crise enfrentada pelos órgãos fiscalizadores e sancionadores, somada à crise na cobrança, o que esvazia o escopo desta responsabilização.

Por fim, na última seção do primeiro capítulo, será apresentado, ainda que brevemente, a Teoria Estruturante de Friedrich Müller (2012) aposta à complexidade do Direito Ambiental, segundo obra de Martins (2018), a fim de, ao final, aplicá-la na análise de instrumentos que concretizem a responsabilidade administrativa ambiental.

Por seu turno, o segundo capítulo possui o título “Noções sobre protesto de títulos e outros documentos de dívida” e é composto por quatro subseções.

Na primeira busca-se enquadrar o protesto como atividade notarial, desempenhada por profissional do direito, dotado de fé pública, encarregado em formalizar juridicamente a vontade das partes, garantindo, sobretudo, a segurança, eficácia, publicidade e autenticidade dos atos.

Já na segunda seção aborda-se o histórico do protesto extrajudicial, seu conceito e sua função jurídica, tradicional e contemporânea, enquanto, na terceira seção, a função econômica e seus efeitos indiretos. Por fim, na quarta seção, será discutido sobre os títulos protestáveis e a recente previsão legal do Protesto de Certidão de Dívida Ativa.

O terceiro capítulo, por sua vez, é denominado de “protesto extrajudicial como instrumento de concretização da responsabilidade administrativa ambiental” e está dividido em quatro subseções.

A primeira busca-se contextualizar a atuação da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (SEMAD/MG), um dos órgãos competentes para exercer o poder de polícia ambiental, com a descrição do procedimento de autuação e inscrição em dívida ativa.

Na sequência, se retratará a crise do poder judiciário, bem como a crise da execução fiscal. Ato contínuo, se demonstrará em números, o prazo de finalização médio das execuções fiscais, seu índice de recuperação e custo unitário em comparação com o custo, prazo e índice de recuperação do protesto de títulos.

E ao final buscar-se-á trazer conclusões quanto às funções do protesto na concretização das normas ambientais, sobretudo como “programa da norma”, diante da doutrina estruturante do direito de Friedrich Müller (2012) aplicada ao direito ambiental por Martins (2018).

Deste modo, a concretização da responsabilidade administrativa ambiental passa a ter papel relevante na busca pela manutenção do meio ambiente equilibrado, devendo a academia e profissionais do direito voltarem seus olhares a mecanismos que visem a sua concretização, podendo o protesto extrajudicial ter papel relevante para tanto, como veremos no decorrer desta dissertação.

2 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL: PROTEÇÃO AMBIENTAL EM CRISE

A relação homem-natureza, antes simbiótica, passou a ser exploratória e devastadora, em especial pela busca incessante de crescimento econômico, inserto no sistema capitalista de produção. Em nome de lucros cada vez mais expressivos, recursos naturais foram dizimados, pondo em risco a própria sobrevivência humana.

Diante de tais premissas, intenta-se neste capítulo revisitar a crise ambiental vivenciada pela sociedade de risco, termo cunhado por Beck (1998), decorrentes da intervenção humana, e insurgente conscientização da necessidade de mudanças de padrões de comportamento.

Na sequência, far-se-ão críticas ao modelo clássico, cartesiano e segmentado da ciência, em especial, no que tange ao Meio Ambiente, em defesa do denominado Estado de Direito Ecológico, que se preocupa com toda complexidade que circunda as questões ambientais e, principalmente, eleva a natureza a sujeito de direitos, a fim de priorizar a conservação dos recursos naturais, vez que, a racionalidade jurídica afeta à esfera ambiental não pode pautar-se em um conhecimento dogmático e segmentado, mas sim, transdisciplinar.

Ato contínuo, conceituar-se-á Responsabilidade Administrativa Ambiental, a fim de averiguar sua capacidade de prevenir novos danos, apresentando-se as duas principais normas sobre o tema, para que, na sequência, seja denunciada a crise assolada perante os órgãos fiscalizadores e sancionadores, aliado à ínfima recuperação das multas ambientais, o que esvazia os efeitos de tal responsabilidade.

Por fim, apresentar-se-á, brevemente, a Teoria Estruturante de Friedrich Müller (2012) aplicada à complexidade do Direito Ambiental, segundo doutrina de Martins (2018), a fim de que se busque por instrumentos que concretizem a responsabilidade administrativa ambiental.

2.1 NOÇÕES INICIAIS DA CRISE AMBIENTAL CONTEMPORÂNEA

Como um amálgama indissociável, a relação entre o homem-meio ambiente é uma e interdependente¹. Tal como a seiva que nutre ou o sangue que verte, o meio ambiente faz urgir o pulsar da vida e garantir a sobrevivência humana (MONTEIRO, 2014, p. 38).

¹ De acordo com a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU - Organização das Nações Unidas, de 1992, o meio ambiente é o conjunto de elementos físicos, químicos, biológicos e sociais que podem causar efeitos diretos ou indiretos sobre os seres vivos e as atividades humanas (ONU, 1992).

Assim, todo e qualquer dano ao meio terá reflexos diretos no homem. Por tais razões, a ingerência humana cada vez mais severa na natureza acarreta consequências desastrosas para sua própria existência.

Isso decorre, pois, da capacidade da humanidade de autorregular-se em sociedade (MONTEIRO, 2014, p. 38). Esta autonomia viabilizou o domínio sobre os recursos naturais, no intento de suprir seus anseios e necessidades ou caprichos.

Vê-se, pois um paradoxo: de um lado sobrevivência, de outro, caprichos. Aparentemente, a sociedade contemporânea baseou suas ações no segundo lado, ao agir de forma irracional, acreditando na ilusória crença da ilimitada fonte de recursos naturais.

Tem-se, então, na contemporaneidade um colapso ambiental, sobretudo, em razão da escalada do homem na dominação dos recursos naturais sob a ótica desenvolvimentista, o qual ensejou o incremento em demasia dos riscos ambientais (ALTVATER, 1995, p. 21), em vias do esgotamento dos recursos naturais.

Esta escalada iniciou-se com o advento da Revolução Industrial estreada na Europa, no século XVIII, que transcendeu, na sequência, para as Américas (BERTONCINI; PILOTTO, 2014, p. 462), e pôs em risco o equilíbrio ambiental (VIOLA; BASSO, 2016, p. 01), em especial por aumentar exponencialmente a produção de produtos manufaturados, a utilização de recursos naturais e a consolidação do capitalismo (BERTONCINI; PILOTTO, 2014, p. 462).

Contudo, o capitalismo liberal firmou-se como regime político preponderante passadas as duas guerras mundiais e período de Guerra Fria, o que acentuou, sobremaneira, a dominação econômica (BERTONCINI; PILOTTO, 2014, p. 463).

Neste período os Estados Unidos, Alemanha e Inglaterra consolidaram-se como as maiores potências econômicas mundiais, perpetuando o controle político desde a Revolução Industrial, já que, naquela época, já se mostravam como detentoras da tecnologia e meios de produção, enquanto a matéria prima provinha dos países colonizados (BERTONCINI; PILOTTO, 2014, p. 463).

Como consequência da consolidação do capitalismo, a exploração ambiental atingiu níveis alarmantes, pautada na irracional lógica “[...] dos padrões dominantes de produção e consumo, e marcando os limites do crescimento econômico” (LEFF, 2001, p. 15).

Teve-se, neste período, a transmutação da sociedade moderna para pós-moderna, pautada pelo avanço exponencial da tecnologia e conhecimento relacionado com a transformação dos recursos naturais, o que acarretou o colapso ambiental, sobretudo, na metade do século XX, a partir da década de 1960, com o buraco da camada e ozônio (MILARÉ, 2011, p. 381).

Ademais, tal período histórico era marcado, segundo Bertoncini e Pilotto (2014, p. 463), por um “[...] universo de incertezas políticas e econômicas, de globalização acelerada, de desregulamentação financeira, novas tecnologias direcionadas ao virtual e ao imaterial, e de catástrofes naturais”.

Neste ambiente eivado pela instabilidade e pela corporificação das ameaças produzidas como resultado do modelo da sociedade industrial, surgiu uma sociedade com os mesmos predicativos, denominada de sociedade de risco (BECK; GIDDENS; LASH, 1997, p. 9).

Leite e Belchior (2012, p. 14/15) esclarecem que a sociedade de risco é oriunda da Revolução Industrial do século XVIII, mas potencializada pelo desenvolvimento tecnológico e científico, sob a ótica do Capitalismo Liberal, que trouxe incertezas à economia. Assim, enquanto a sociedade moderna era marcada pela Revolução Industrial, a sociedade pós-moderna era pautada pelo risco da evolução tecnológica (BERTONCINI; PILOTTO, 2014, p. 464), riscos estes das mais diversas searas: “[...] ecológicos, financeiros, militares, terroristas, bioquímicos, informacionais”, todos oriundos da ação humana e não das forças da natureza, como era na sociedade pré-industrial (BECK, 2002, p. 78, 361).

Leite e Belchior (2012, p. 15) complementam que a sociedade de risco se trata de um modelo teórico que surge na falência da modernidade e na emergência da pós-modernidade, marcada pela complexidade, riscos imprevisíveis e ecologicamente instáveis (LEITE; BELCHIOR, 2012, p. 15-16), sobretudo, em decorrência de novos desafios tecnológicos, como energia nuclear e produção química (BAHIA, 2012, p. 57).

No que tange ao risco ecológico, ele pode ser distinguido em duas categorias, a primeira trata-se do risco concreto ou potencial, que é visível e previsível, já a segunda trata-se do risco abstrato, que, a contrário senso, é invisível e imprevisível (BERTONCINI; PILOTTO, 2014, p. 466).

Tais riscos, contudo, são ignorados e ocultados pelo Estado e setor privado (LEITE, 2012, p. 16), a fim de incrementar desenvolvimento econômico, o que possui pela sociedade, incredulamente, valor superior ao meio ambiente (BERTONCINI; PILOTTO, 2014, p. 466).

A valorização do desenvolvimento econômico em detrimento da proteção ambiental é denominada por Beck (1995) de irresponsabilidade organizada, justamente por conferir publicidade apenas àquilo de interesse do Estado ou do setor privado, por desconhecimento ou por valer-se do benefício do silêncio (LEITE; BELCHIOR, 2012, p. 17).

Bertoncini e Pilotto (2014, p. 468) enfatizam que:

[...] As mudanças climáticas, o aquecimento global, o efeito estufa, o crescimento da escassez dos recursos hídricos, a perda acelerada da biodiversidade e tantos outros problemas mundiais da crise ambiental nos mostram que os limites da natureza já são

uma realidade inquestionável em curto prazo. O grau de exigência e bem-estar da humanidade revela um horizonte quase ilimitado para o consumo, resultando em uma insaciável sede de ter e possuir que dificilmente se conseguirá frear dentro do contexto social e mundial contemporâneo, gerador de riscos potenciais e abstratos incomensuráveis.

Vê-se que as consequências dos danos ambientais são as mais diversas, uma vez que o próprio dano ambiental é complexo e diferencia-se das outras modalidades de danos. Lidar com ele exige ultrapassar olhares meramente técnicos e dogmáticos e partir para uma visão transdisciplinar com novos métodos preventivos (LEITE; BELCHIOR, 2012, p. 13-14, 28), isto, pois, não afeta somente elementos materiais, mas também imateriais, como a interrelação entre componentes necessários ao equilíbrio ecológico (BAHIA, 2012, p. 62).

Em que pese não possua uma definição precisa (BAHIA, 2012, p. 61), o dano ambiental atinge direitos difusos e de uso comum do povo, podendo, também, gerar danos reflexos quando atingir interesses individuais, de forma que pode ser classificado como “[...] dano ambiental patrimonial individual, dano ambiental extrapatrimonial individual, dano ambiental patrimonial coletivo e dano ambiental extrapatrimonial coletivo” (BAHIA, 2012, p. 62). Ademais, respaldado pela teoria do risco, o dano ambiental não é certo e claro, mas sim marcado pela incerteza e de difícil mensuração, sobretudo por ser cumulativo entre gerações, o que traz por consequência a sua imprescritibilidade (LEITE; BELCHIOR, 2012, p. 28, 30).

Diante da complexidade do dano ambiental e a crise que assola o meio ambiente, iniciou-se um clamor por parte da sociedade por uma ética de relacionamento do homem com o meio ambiente (VENÂNCIO, 2017, p. 31), que exigia mudança, urgente, de valores e comportamentos, tornando-os mais sustentáveis.

Em 1972, ocorreu a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, a qual inaugurou o processo de formação de uma nova consciência sobre o meio ambiente, em especial, pela conscientização de sua interdisciplinaridade e complexidade, como veremos na seção posterior (LEFF, 2003, p. 3). Ela reconheceu a todos os cidadãos o direito a um meio ambiente de qualidade, a fim de se garantir uma vida digna, o que influenciou nas diversas políticas públicas ambientais em torno do mundo, como, no Brasil, a Política Nacional do Meio Ambiente, prevista na Lei n. 6.938/1981 (BRANDO, 2022).

Após a sobredita Conferência, o Direito Ambiental sofreu uma crescente constitucionalização no Brasil e em diversos outros países, o que permitiu o incremento de sua proteção (BERTONCINI; PILOTTO, 2014, p. 461).

Na mesma linha, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, denominada de Rio-92, foi aprovado o texto que previa a proteção da

diversidade biológica e o uso sustentável dos recursos naturais, com enfoque especial na integração e equilíbrio entre meio ambiente, sociedade e economia, resultando na Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (BRANDO, 2022).

Por seu turno, em 2012, 20 (vinte) anos após a Conferência Rio-92, ocorreu na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, denominada de Rio+20, na qual foi elaborado um documento denominado de “O Futuro que Queremos” sobre a preservação ambiental e desenvolvimento sustentável, no qual, discutiu-se, em um dos pontos, quais formas efetivas de proteção ambiental vez que a punição, muitas vezes, não coíbia o dano, de modo que, como solução, sugeriu-se a tributação como incentivo de condutas menos danosas (SATO; MATOS, 2015).

Agora, 50 (cinquenta) anos passados da primeira Conferência de Estocolmo e 30 (trinta) da Rio-92, ocorreu a COP27 na cidade de Sharm El-Sheikh no Egito, nos dias de 6 a 18 de novembro de 2022, a qual refletiu uma possível retomada do Brasil a uma posição de protagonismo na seara ambiental, espaço em que ocupou até o ano de 2018 (TEIXEIRA, et al., 2022).

Os quatro anos do mandato de Jair Messias Bolsonaro foram marcados pelo ínfima participação do Brasil na política ambiental, desarticulado e isolado do regime internacional, resultado da crise do Ministério do Meio Ambiente, do negacionismo anticientífico (ARRUDA FILHO, et al., 2022) e desmonte dos órgãos de comando e controle, como IBAMA e ICMBio (TEIXEIRA, et al, 2022), o que será abordado nas seções posteriores.

Tal crise resultou consequências desastrosas ao meio ambiente, sobretudo no que tange à destruição da Amazônia, em face do desmatamento (o que aumentou em mais de 85% no ano de 2019, 108% no ano de 2020, quando comparado com o ano de 2018²) e dos garimpeiros ilegais em terras indígenas (PAGENOTTO; ARROYO, 2020; TEIXEIRA, et al, 2022).

Por seu turno, em termos globais, a COP27 foi essencial para a enfim criação de um fundo para perdas e danos dos países mais vulneráveis, frente aos desastres ambientais, prezando, assim, a justiça climática (BRANDO, 2022).

Contudo, em que pese a tomada de consciência do esgotamento do modelo de produção até então adotado, que acarretou o risco iminente de desastres e catástrofes, manteve-se a utilização do meio ambiente de forma desmedida (LEITE, 2011, p. 152)³, o que põe em

² De acordo com Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe).

³ Em que pese a referência seja antiga, ainda se mostra extremamente atual.

risco a própria condição de vida humana, em resultado da Época Antropocena, como veremos a seguir.

2.2 CARTESIANISMO DA ÉPOCA ANTROPOCENA

Dando um passo atrás, pontuar-se-á nesta sessão a interrelação da ciência com o meio ambiente e de que maneira ela influenciou a crise ambiental atual, sobretudo, na Era denominada de antropocena.

Claro que, nem sempre a relação do homem-natureza foi ambivalente e dicotômica. Como iniciada a seção anterior, já fora sinônimo de respeito.

Certo que, até meados da Idade Média, os seres humanos viviam em constante contato com o meio ambiente, adaptando sua forma de viver com os elementos naturais do seu entorno. Acreditava-se nas forças e leis da natureza como desígnios divinos, os quais deveriam ser severamente respeitados (CAPRA, MATTEI; 2018, p. 30).

A capacidade do homem de controlar as forças da natureza até a modernidade era extremamente diminuta, os quais se valiam da magia, misticismos e religião para sobreviverem em ambiente hostil (ARAGÃO, 2017, p. 20). Assim, frente à “hostilidade” da natureza, restava ao homem resignar-se a ela (ARAGÃO, 2014, p. 18).

Entretanto, com incremento do conhecimento científico, que viabilizou a compreensão dos fenômenos naturais, o temor religioso perante o meio ambiente foi-se esmaecendo. Contudo os meios técnicos para dominação da natureza ainda eram rudimentares (ARAGÃO, 2014, p. 18).

Houve neste período, então, uma dessacralização da natureza, na qual o homem estaria entre Deus e a Natureza, agora consideradas realidades diversas (ARTIGAS, 2011, p. 128).

Da passagem do teocentrismo para o antropocentrismo, iniciou-se na Europa, em especial entre os anos de 1550 e 1700, a Revolução Científica, pautada em uma concepção mecanicista, utilitarista e racionalista do mundo (ARTIGAS, 2011, p. 128), visando a identificação das leis que regiam a natureza, com fins de dominá-la e sujeitá-la ao seu interesse (SOFFIATI, 2001, p. 161).

O Iluminismo, movimento da segunda metade do século XVIII, pautava-se, então, na supremacia da ciência para explicar os fenômenos da natureza, regida pelos seguintes vetores: a) aumento do saber científico; b) domínio da natureza pela tecnologia; c) aumento da produtividade e riquezas materiais; d) emancipação intelectual frente opressão religiosa; e)

racionalidade das instituições políticas; f) aprimoramento intelectual e moral do homem, através da educação e leis (SETZER, 2007, p. 20).

Assim, a natureza passou a ocupar papel de objeto do sujeito homem, sobretudo com pensamentos mecanicistas de Descartes (1975), um dos precursores do Iluminismo, o que pôs fim à concepção prevalecente até aquele momento de que a natureza era fonte de vida, com força de criação (MELO, 2012, p. 22-23).

Descartes desenvolveu o pensamento cartesiano, o qual visava a fragmentação para facilitar a resolução de problemas (BATTISTI, 2010, p. 572) e propiciar de maneira mais contundente o entendimento sobre as coisas, contudo, em que pese sua importância para a ruptura da sacralização da natureza na Idade Média, acabou por reduzir o conhecimento humano, vez que o mecanizou e ignorou a complexidade do todo, do contexto, das interrelações, o que tem impactos direto quando afeto ao meio ambiente.

Importante pontuar, contudo, que a contribuição de Descartes para o avanço do conhecimento é inegável e merece seu lugar de destaque e prestígio. O método cartesiano permitiu conclusões que, possivelmente, seriam impossíveis ou muito difíceis de serem alcançadas. Contudo, em que pese a fragmentação tenha sido essencial para determinado período histórico, quando visto a partir complexidade em que deve ser analisada a questão ambiental, ela mostra-se rasa (MARTINS, 2018).

Assim, o pensamento racional cartesiano primou pela racionalidade, mas esqueceu que a interrelação homem-natureza sobressai, e muito, a meros números matemáticos. Ela é pautada pelos costumes, emoções, espiritualidade (CAPRA, MATTEI; 2018, p. 30) e vida.

Assim, a crença cega na ciência separada da ambiência, pela sociedade moderna, fez com que a forma de se ver o mundo alterasse (DINNEBIER, 2015, p. 17), separando sujeito e coisa. Ao se estimular uma visão fracionada, perdeu-se na conscientização da realidade como um todo (DINNEBIER, 2015, p. 30).

Na sequência, com a Revolução Industrial já mencionada na seção anterior, a visão holística homem-natureza foi rompida definitivamente, de forma que o ser humano pôde ser considerado a principal força de transformação do planeta (ARAGÃO, 2017, p. 20). Os papéis foram trocados por completo, vez que o meio ambiente passou a necessitar de proteção (ARAGÃO, 2017, p. 19-20).

A acelerada e acentuada exploração ambiental por parte do homem incitou o comprometimento do equilíbrio do meio ambiente, diante de sua magnitude além das fronteiras nacionais (PERALTA, 2017, p. 647).

Assim, a Revolução Industrial, interpretada pelos ditames da Revolução Científica, fez com que o homem não se sentisse mais integrado à natureza, o que levou ao domínio dos recursos naturais a níveis alarmantes, com base na sua ilusória infinitude.

De tal sorte, após Revolução Industrial, mecanizou-se não somente o sistema de produção, mas também o próprio pensamento na sociedade moderna, o que ensejou o desenvolvimento de uma falsa concepção de progresso (LEFF, 2001, p. 21) e, paradoxalmente gerou toda a complexidade atual (LEFF, 2003, p. 170).

Este processo é o que se denomina de Antropoceno, o qual retrata a atuação do ser humano sobre o ambiente a ponto de destruir a condição de vida na Terra (CRUTZEN, 2002, p. 205).

O termo Antropoceno fora cunhado por Eugene F. Soemer na década de 1980, o qual foi formalizada na publicação em conjunto com Paul Crutzen⁴. Os autores relataram que há aproximadamente onze mil anos findou a era glacial, dando início a uma era geológica de clima ameno, denominada de Holoceno, o que viabilizou o desenvolvimento da vida humana.

A humanidade desenvolveu diferentes culturas e modos de se viver. Contudo, no final do século XX e início do XXI, com a passagem da sociedade industrial para sociedade da informação e conhecimento, ensejou que a humanidade fosse a principal força de transformação da Terra, em razão do consumo exacerbado dos recursos naturais, o que se passou a denominar de Época Antropocena (VIOLA; BASSO, 2016, p. 02).

Tal época do *homo faber* é caracterizada pelo intenso impacto das ações humanas no sistema do Planeta (CRUTZEN, 2002, p. 206), que podem desencadear reações imprevisíveis (ARAGÃO, 2017, p. 23), capazes de acelerar sua destruição (WINTER, 2017, p. 138), uma vez que, ao conferir acentuada importância à economia, sem entendê-la dentro de um sistema maior, a biosfera, coloca em risco a própria vida na Terra (PERALTA, 2017, p. 648)

Os limites planetários, definidos em 2009, pelos mais reputados cientistas naturais de todo o mundo, segundo Aragão (2017, p. 24) são:

[...] Além das alterações climáticas, a iniciativa *Planetary Boundaries* identificou mais 8 limites: (1) a destruição da camada de ozônio estratosférico (2), a perda de biodiversidade (3), a dispersão de químicos e novas substâncias (4), a acidificação dos oceanos (5), perturbações no ciclo hidrológico global (6), mudanças no uso do solo (7), alterações nos ciclos do nitrogênio e do fósforo (8), e os aerossóis de origem antropogênica presentes na atmosfera (9).

⁴ Newsletter do International Geosphere Biosphere Programme (IGBP)

Tais limites são afetados pela constante e intensa poluição causada pelo homem. Segundo Nakamoto (2014, p. 18), poluição é toda alteração do estado natural do meio ambiente, aquilo que degrada, contamina ou inutiliza a água, ar ou terra.

Aragão (1997, p.7-8) esclarece que o termo poluição é amplo:

[...] Consideramos genericamente como poluição todos os danos resultantes não só da emissão de substâncias cuja presença é lesiva para o receptor do ambiente (por ex. emissão de SO₂ para a atmosfera), ou seja, a poluição em sentido estrito, mas também os danos resultantes de qualquer outro tipo de atuação prejudicial ao ambiente, como as emissões imateriais não corporizadas em substâncias – poluição sonora, poluição térmica, poluição por radiação ou até a poluição estética – ou ainda a destruição de recursos naturais, mesmo que, como é normal, essa destruição não provenha de qualquer emissão em sentido rigoroso (por ex., consideraremos que exterminar fauna ou flora protegida é também poluição, nesse sentido muito lato).

Assim, nesta Época, os riscos são invisíveis e irreversíveis, o que os torna muito mais complexos e nocivos (LEITE; GALBIATTI; BETTEGA, 2017, p. 59).

Ao mesmo tempo, a tomada de consciência no que tange aos riscos ambientais também foi crescente neste período, em especial diante da qualidade dos danos e da incomensurabilidade de suas consequências (BECK, 1995, p. 54).

De tal sorte, diante do risco ambiental, urgiram questionamentos sobre a percepção do homem sobre o mundo. Vez que, a racionalidade científica cartesiana fez com que a modernidade fosse vista como algo fragmentário, o que refletia no próprio modelo de ensino (LEFF, 2003, p. 191).

A natureza, sob a perspectiva da racionalidade científica cartesiana, não passava de provedora inesgotável de matéria prima para suprir os anseios humanos. Cristalino, assim, que este modelo ensejaria o colapso ambiental, sendo certa a necessidade do desenvolvimento de um modelo novo, que superasse a ânsia do crescimento econômico desenfreado e de forma holística passasse a entender que os problemas do planeta se encontravam interconectados, dentro de uma novel consciência ecológica, revolucionando os mais diversos aspectos da vida humana, a fim de reorientar o sistema de produção (GUATTARI, 2001, p. 10).

A prosperidade da vida na terra não se equipara a simples soma de interesses econômicos, como acredita o Antropoceno, sendo a biodiversidade fonte da vida na Terra e não insumo para o desenvolvimento econômico (PERALTA, LEITE, 2014, p. 9).

De tal sorte, a educação ambiental mostra-se primordial. Não uma educação segmentada, mas que compreenda o todo na sua complexidade.

Assim, faz-se necessário compreender que um dos instrumentos de educação ambiental é o próprio direito. Isto, pois, o direito não é simples mecanismo para resolução de

conflitos, mas sim instrumento para mudanças sociais e ambientais, uma vez que define comportamentos compulsórios e prescreve sanções para infrações (ARAGÃO, 2017, p. 28).

Por conseguinte, o conhecimento segmentado da Era Antropocena não é capaz de tutelar de forma devida à natureza e toda a sua complexidade. Destarte, se faz necessário um reposicionamento do próprio direito, quando relacionado com a prevenção ambiental, como veremos na seção a seguir.

2.3 UM NOVO PARADIGMA: O ESTADO DE DIREITO ECOLÓGICO

O Direito Ambiental surgiu entremeado por ideais antropocêntricos, desvelados em práticas predatórias, na translúcida antinomia do ser/dever ser (BELCHIOR, 2017, p. 101). Tal realidade apenas incrementou todos os já citados danos ambientais e mudanças climáticas (BELCHIOR, 2017, p. 101).

De tal sorte, a crise ambiental, relatada acima, avançou a níveis alarmantes, fazendo urgir a necessidade da revisão dos paradigmas que regiam a sociedade e a construção do saber. A complexidade inerente do Direito Ambiental não admite um olhar cartesiano e segmentado, sendo necessária uma visão transdisciplinar, de modo a ultrapassar a racionalidade jurídica clássica (MORIN; MOIGNE, 2000).

Lidar com o dano ambiental, na sociedade de risco, é demanda cada vez mais complexa. De tal modo, faz-se necessária a transformação tanto do Direito, quanto do próprio Estado, a fim de minimizar os impactos da crise ambiental (LEITE; BELCHIOR, 2014, p. 31) e proteger o nosso bem maior: a vida.

Nesta transmutação jurídica, abandona-se um Direito Ambiental Antropocêntrico pautado no Estado de Direito Moderno, para um Estado de Direito Ambiental ou Ecológico, que tutela todas as formas de vida e que possui a natureza como protagonista, em especial, como detentora de direitos.

O Estado de Direito Moderno, em que pese divergências entre os doutrinadores, pode ser definido como a supremacia da lei na relação entre as autoridades públicas e os cidadãos, bem como entre os cidadãos em seus conflitos privados. Assim, todas as instituições e pessoas, independentemente de sua natureza jurídica, estariam submetidas às leis, a fim de garantir a segurança jurídica, bem como, resguardar direitos e garantias, sob uma perspectiva substantiva de Estado de Direito (POPE, 2017, p. 324, 326).

Por seu turno, consoante lições de Bugge (2003, p. 23) o Estado de Direito é um valor primário da sociedade moderna, que se consubstancia em um sistema de governança, no qual a

lei é o principal elo entre autoridades e cidadãos e entre os próprios cidadãos. De tal sorte, todos estão submetidos às leis.

Contudo o Estado Moderno não foi suficiente, por si só, para a proteção do meio ambiente, inclusive, como visto na seção anterior, foi por meio deste modelo que os danos ambientais levaram a mudanças climáticas tão significativas que ensejaram a modificação da era geológica para o Antropoceno (LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017, p. 67)

Por isso, iniciou-se diálogos sobre o início de um Estado de Direito Ambiental, sobretudo, diante do esclarecimento por parte da sociedade dos impactos gerados pela crise ambiental, de modo a incluir o meio ambiente como tema central nas discussões políticas, bem como nas Constituições (LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017, p. 67).

Assim, instaurou-se um processo de ‘ecologização’ ou ‘esverdeamento’ do direito, com discussões teóricas no contexto internacional, que acarretaram a elaboração de protocolos e declarações emitidas em Fóruns e Conferências, os quais influenciaram na introdução do meio ambiente no âmbito jurídico (MONTIBELLER-FILHO, 2008), tanto em seara internacional, quanto supranacionais e, ainda, no ordenamento interno de cada Estado (POPE, 2017, p. 319).

Deste modo, surgiu uma nova teoria de modelo de Estado, que tem o meio ambiente como objetivo precípua de suas decisões, cujo conceito vem sendo amplamente tratado e consolidado pela teoria de Kloepfer.

Segundo o autor, o Estado Ambiental é uma teoria que se contrapõe às teorias tradicionais do Estado Moderno, que possui uma nova ética, sobretudo, por ter como meta de suas decisões a incolumidade do meio ambiente, atraindo ao Estado a responsabilidade com o meio ambiente (KLOEPFER, 2010, p. 42).

Ressalta-se, contudo, que o caráter biocêntrico do Estado de Direito Ambiental não é sinônimo da supremacia de valores naturais sobre os direitos humanos, vez que, nega-se uma ‘ecoditadura’, mas pauta-se, especialmente, na concepção de que o ser humano pertence e depende do meio ambiente (KLOEPFER, 2010, p. 64).

Além do supradito Estado de Direito Ambiental, a doutrina alemã defendeu o denominado Estado de Direito Ecológico, definido pela primeira vez por Bosselmann, que assevera ser obrigação do Estado a busca pelo equilíbrio ecológico, pautado pelo princípio da sustentabilidade (BOSELDMANN, 2013, p. 4).

Reitera Aragão (2017, p. 22), que o Estado de Direito Ecológico, é o conjunto de:

[...] normas, princípios e estratégias jurídicas necessárias para garantir a preservação de um conjunto de condições de *funcionamento* do sistema terrestre que tornam o Planeta terra um espaço seguro, para o Homem e os restantes seres vivos. A promoção da segurança e da prosperidade humana dentro do espaço operacional seguro é

essencial para a manutenção da resiliência sócio-ecológica e para a realização dos objetivos globais de desenvolvimento sustentável.

Assim, o Estado de Direito Ecológico pode ser conceituado como “[...] um Estado que faz da incolumidade do seu ambiente sua tarefa, bem como o critério e a meta procedimental de suas decisões” (KLOEPFER, 2010, p. 26).

Destarte, este Estado busca garantir a manutenção da presente e futura gerações, por meio de uma gestão interventiva e precaucional (LEITE; BELCHIOR, 2014, p. 31), sob um olhar transversal do direito, ou seja, como um todo não fragmentado e complexo (D’ISEP, 2010, p. 99).

Pauta-se por duas principais dimensões, a primeira reconhece a importância do Estado do Direito para o manejo da natureza, diante de sua vulnerabilidade; já a segunda, estende os elementos do Estado de Direito para além dos seres humanos, atingindo toda a natureza (BUGGE, 2013, p. 7).

Por sua vez, segundo Canotilho (2004, p. 8-13), são pré-requisitos da construção de um Estado de Direito Ecológico:

[...] i) a adoção de um conceito integrativo de ambiente, indicando a necessidade de uma proteção global e sistêmica, não reduzida à proteção isolada de componentes ambientais; ii) a institucionalização de deveres fundamentais ambientais que, seguindo a euforia em torno da subjetividade do direito ao ambiente, surge como uma resposta à demanda por uma participação ativa dos cidadãos na defesa e proteção do ambiente, mostrando que essa não deve ser apenas uma tarefa do Estado; e iii) a ação integrativa da administração, permitindo os cidadãos a participar em procedimentos e processos ambientalmente relevantes, por meio de consultas públicas e da democratização da informação.

Possui como princípios estruturantes, mas não taxativos, os princípios da precaução, prevenção responsabilização, poluidor pagador, protetor recebedor, participação, a cidadania, democracia, informação, proibição do retrocesso ecológico e mínimo existencial ecológico (LEITE; BELCHIOR, 2014, p. 32).

Além destes, tal Estado é pautado pelo princípio da solidariedade econômica e social, em vistas de um desenvolvimento sustentável, com o uso racional dos recursos naturais e igualdade entre os homens (BELCHIOR, 2017, p. 101).

Pois bem, este Estado de Direito dá valor à sustentabilidade ambiental e a relaciona com direitos e deveres fundamentais, os quais refletem valores morais universais, ou seja, a nova ética ambiental (POPE, 2017, p. 327).

Esta nova ética deve respeitar os limites da natureza e ponderar a produção e consumo por meio da sociedade de risco. Ademais, visa resgatar os valores voltados à sustentabilidade social, ambiental e planetária (BERTONCINI; PILOTTO, 2014, p. 458).

A sustentabilidade, então, é garantida por meio de regulação, controle e, se for o caso, penalização dos ilícitos cometidos (POPE, 2017, p. 320)

Assim, cristalino que não adianta estabelecer princípios e normas sem mecanismos para sua concretização. Ademais, todas as normas do ordenamento jurídico devem ser reinterpretadas, a fim de lhe dar efetividade, ainda que não alteradas em seu conteúdo, de modo a emergir uma “Hermenêutica Jurídica Ambiental”, com bases nos valores da sustentabilidade (BELCHIOR, 2011).

Esta nova hermenêutica não deve ser seguida apenas pelo Poder Judiciário, mas propriamente pelo Legislativo, no momento da edição das normas, bem como pelo Executivo, quando da criação de políticas públicas (LEITE; BELCHIOR, 2014, p. 35).

Destarte, dentro deste novo paradigma, as questões ecológicas devem estar inseridas nas políticas governamentais e estatais (BOSELNANN, 2013, p. 81), trazendo ao Estado a responsabilidade ambiental, a qual deve pautar-se na proteção de todas as formas de vida (LEITE; GALBIATTI; BETTEGA, p. 60), independente da serventia à vida humana (LEITE; AYALA, 2015, p. 46).

A vida terrena necessita, com a máxima urgência, do fortalecimento deste paradigma. Somente assim será possível a manutenção da resiliência socioecológica (BUGGE, 2003, p. 23).

Assim, em revisão ao Estado de Direito do Holoceno, o Estado Ecológico de Direito, em resposta aos desafios da Época Antropocena, trouxe todas as formas de vida ao centro de sua atenção (caráter biocêntrico), com a preocupação de reduzir a intervenção catastrófica do homem sobre a natureza (BUGGE, 2003, p. 23), por meio de obrigações mais contundentes (ARAGÃO, 2017, p.31).

Isto pois, no Direito Ambiental, sob a perspectiva do Estado de Direito Moderno, as ações reduzem-se a esforços de evitar danos ambientais e aumentar a qualidade ambiental, naquilo que fosse possível, pautadas nos critérios de proporcionalidade e razoabilidade. Entretanto, no que tange ao Estado Ecológico do Antropoceno, a obrigação volta-se a resultados de prevenção de danos ambientais e melhorar a qualidade do meio ambiente, com a adoção de todas as medidas possíveis e necessárias. (ARAGÃO, 2017, p.31).

Assim, compreender as interferências entre homem e meio, bem como as consequências das ações dos seres humanos e mecanismos de como evitá-las, transmuta o até então Direito Ambiental pautado nos esforços, para um Estado de Direito Ecológico baseado em resultados (ARAGÃO, 2017, p.32).

Conclui-se, então, que obrigações de meio são insuficientes. O novo paradigma deve pautar-se por ações de resultados (ARAGÃO, 2017, p.32), resultados estes que poderão ser alcançados por meio do direito, uma vez que é meio apto para a indução de comportamentos sociais, de modo que pode mudar paradigmas tão enraizados (ARAGÃO, 2017, p. 24). Ademais, apenas medidas reparatórias são insuficientes, deve-se pensar em instrumentos que de forma efetiva consigam prevenir danos ambientais, como veremos na seção a seguir.

2.4 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL: A BUSCA POR PROTEÇÃO AMBIENTAL

Frente a crise ambiental contemporânea, a Constituição Cidadã previu especificamente no Título “Da Ordem Social”, em seu Capítulo VI, “Do Meio Ambiente”, normas assecuratórias do bem público ambiental.

Tal capítulo inicia-se no art. 255⁵, considerado o núcleo do ambientalismo constitucional, o qual positiva o princípio da solidariedade, ao prever que tanto o Poder Público, quanto a coletividade devem proteger o meio ambiente para a presente e futuras gerações (BERTONCINI; PILOTTO, 2014, p. 469), ou seja, “[...] dividir os encargos e responsabilidades na equidade geracional” (BELCHIOR; LEITE, 2014, p. 33).

A internalização no texto constitucional dos problemas ambientais foi algo de extrema valia (BENJAMIN, 2010), saltando da miséria ‘ecoconstitucional’ das demais constituições brasileiras para a opulência, devendo tanto ao poder público quanto à sociedade a sua proteção (POPE, 2017, p. 333).

De tal sorte, o direito fundamental ao meio ambiente, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no ano de 1995⁶, tornou parâmetro para interpretação de normas

⁵ Art. 225 — Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁶ O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado - direito de terceira geração - constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais, realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas, acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 22164/SP. Relator Ministro Celso de Mello. DJ 30.10.1995).

infraconstitucionais, com uma hermenêutica ambiental própria, como já ponderado na seção sobre Estado de Direito Ecológico e como tal, é irrenunciável, inalienável e imprescritível (BELCHIOR; LEITE, 2014, p. 15, 18).

Sob tal viés, pode-se, inclusive, defender uma dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana, sendo que o meio ambiente possui como núcleo essencial a qualidade de vida (BELCHIOR; LEITE, 2014, p. 18).

O que nos interessa nesta seção é a previsão do art. 225, §3^{o7}, que estabelece a tríplice responsabilização, na qual uma única conduta lesiva ao meio ambiente ensejaria responsabilização do infrator em três searas independentes entre si: civil, administrativa e criminal (JACCOUD, 2017; SILVA, 2021).

No que tange especificamente à responsabilidade administrativa, preocupação especial desta pesquisa, ela decorre de uma conduta típica, comissiva ou omissa, que viole regras que visam a proteção do meio ambiente⁸.

Além da Constituição Federal, há outras importantes normas que tratam da responsabilidade administrativa ambiental, tais como a Lei n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) e a Lei n. 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais), as quais estudaremos pormenorizadamente na próxima seção.

A atividade administrativa ambiental baseia-se eminentemente na fiscalização e imposição de sanções, as quais integram o poder de polícia, conceituado no art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN), definido nos seguintes termos:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

De tal maneira, ela integra não somente a repressão após infrações administrativas ambientais, por meio das sanções, mas, sobretudo, a prevenção de danos ambientais, através da fiscalização (SILVA, 2021).

Nas palavras da ilustre jurista:

[...] As operações de fiscalização verificam a ocorrência do dano e podem, assim, aplicar advertências, embargar obras ou atividades poluidoras, realizar demolições, impor sanções restritivas de direito que obstam a atividade ou as linhas de

⁷ Constituição Federal, art. 225, § 3º: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

⁸ Lei Federal 9.605/98, art. 70: “considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.

financiamento. É a fiscalização que possibilita descobrir a existência de uma infração ambiental logo no início e impedir que ela se perpetue, se consume ou se agrave. A fiscalização possui efeito pedagógico, profilático, inibitório (MARTINS, 2018, p. 1.512).

Por isso que, segundo Martins (2018), a responsabilidade administrativa, muitas vezes pouco estudada por acadêmicos e profissionais do direito, quando comparada com a responsabilidade civil e criminal, deveria tomar posto de destaque, pois a única que poderia ser aplicada de maneira preventiva, transformando-se de um “patinho feio” em um “cisne” jurídico.

Assim, enquanto as responsabilidades civil e criminal possuem apenas aplicação quando da consumação do dano, Martins (2018) ressalta que a administrativa, tanto na fiscalização quanto na sanção, possui papel primordial na prevenção de novos danos, ao intervir na atividade econômica do degradador.

Além disso, responsabilidade civil e criminal são dependentes de prévia fiscalização, para que seja possível a atuação Poder Judiciário e Ministério Público, à exceção de poucos casos em que a denúncia é realizada por particulares. Por isso que a fiscalização realizada de forma privativa pelo Poder Executivo possui especial protagonismo na prevenção de danos ambientais (MARTINS, 2018).

Acrescenta-se, ainda, que o objetivo da responsabilidade civil é a reparação do dano, cujo trâmite judicial prolonga-se por longos anos, diante o exacerbado congestionamento do sistema, e sobre a seara ambiental, o tempo é decisivo, vez que, em muitos casos, torna-se impossível a reparação. Por seu turno, a responsabilidade criminal esbarra-se com óbices legislativos, vez que em sua ampla maioria trata-se de infrações de menor potencial ofensivo, o que admite a transação penal, prevista na Lei n. 9.099/1995 ou ainda abarcada pelo princípio da insignificância, o que gera o sentimento de sua impunidade (MARTINS, 2018).

Especificamente no que tange à competência para fiscalização, a Constituição Federal previu em seu art. 23, inciso VI⁹, a competência comum entre União, Estado, Distrito Federal e Municípios, isto pois a abrangência da fiscalização deve ser a mais ampla possível (MARTINS, 2018).

Contudo, existe diferença entre a competência de licenciar e fiscalizar, a primeira certamente é dividida entre os entes, de modo a evitar a sobreposição de competências, contudo a segunda não pode sofrer departamentalização e deve ser realizada por todos os entes de forma concomitante (MARTINS, 2018).

⁹ Art. 23, VI, da Constituição Federal. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas

Diante da competência privativa do Poder Executivo para realizar a fiscalização, urge a necessidade de vontade política para aparelhamento dos órgãos ambientais, sob o aspecto humano e material (MARTINS, 2018).

Assim, o combate à crise ambiental e prevenção de futuros danos dependem de fiscalização (NEUMANN, 2010, p. 92) e imputação de sanção, por todos os entes federados (JACCOUD, 2017).

Essencial um trabalho conjunto e coordenado entre as entidades envolvidas, com a clareza dos papéis de cada um e a complexidade da matéria em questão (JACCOUD, 2017), contudo há divergências doutrinárias e jurisprudenciais no que tange à competência de fiscalizar, sobretudo após a Lei Complementar n. 140/2011. Entretanto, antes de adentrarmos às críticas tecidas à dita Lei, veremos duas importantes normas de extrema relevância à responsabilidade administrativa ambiental.

2.4.1 Aprofundamento da Lei n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente)

Primeiramente, a Lei n. 6.938/1981 disciplinou a Política Nacional do Meio Ambiente (“PNMA”) e criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Ainda que anterior à Constituição Federal, foi recepcionada por ela, e possui em seu bojo mecanismos para a implementação de instrumentos para conferir concretude ao art. 225 da Carta Magna (NEUMANN, 2010, p. 86).

Esta norma possui como finalidade a proteção do meio ambiente contra abusos econômicos. Segundo Servinskas (2008, p. 129), trata-se da lei ambiental mais importante, com o estabelecimento da Política Ambiental, sobretudo, apresentando seu conceito, objeto, princípios, objetivos, instrumentos, responsabilidades, dentre outros, visando, assim, preservar os recursos naturais sem prejudicar o desenvolvimento sustentável.

Esta lei foi o marco de uma sistematização dos valores ecológicos no ordenamento jurídico brasileiro, em contraposição à fragmentariedade anterior (SARLET; FENSTERSEIFER, 2022), como discutido em seções acima.

Consagrou-se em seus objetivos no art. 2º, o princípio da preservação ambiental, já previsto em outras declarações, tais como a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente em 1972, tendo a seguinte redação:

Art. 2º, caput. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...].

Na mesma senda Constitucional, a Lei n. 6.938/1981 previu que ações lesivas ao meio ambiente ensejariam três tipos de responsabilização, civil, administrativa e criminal (JACCOUD, 2017), cuja responsabilidade civil é objetiva, já a administrativa depende da verificação da culpa do agente.

Em que pese haja divergências doutrinárias quanto à necessidade de culpa ou não, esse é o entendimento firmado pela 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, nos seguintes termos:

[...] a responsabilidade civil ambiental é objetiva; porém, tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo transportador (AgRg no Agravo em Recurso Especial n. 62.584 - RJ, Rel. Min. Regina Helena Costa).

Ainda no que tange à responsabilidade administrativa, em seu artigo 14, a Lei determina que o:

[...] não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios; II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público; III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; IV - à suspensão de sua atividade.

Ademais, como a função precípua do Direito Ambiental é a proteção do meio ambiente, a sobredita Lei previu além de mecanismos de fiscalização e responsabilização, a necessidade de reparação dos danos causados, em seu artigo 14, § 1º (SATO; MAOS, 2018).

Feito este apanhado preliminar, passamos à conceituação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) previsto na norma. O SISNAMA visa a proteção e melhoria do meio ambiente, formado por órgãos, que se encontram em todas as esferas federativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), bem como fundações públicas, de modo que todos possuem poder de polícia, por meio tanto da descentralização, quanto da desconcentração administrativa (CURY, 2022).

Tal sistema também fora replicado pelos Estados e teve sua efetivação contundente após a Constituição Federal de 1988, sendo estrutura máxima da gestão ambiental, que visa a consolidação da Política Nacional do Meio Ambiente (HIERARQUIAS, 2019).

O art. 6º da referida Lei, o Sisnama elenca os órgãos e entidades que o constitui:

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema

Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências; V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

Primeiramente, importante frisar que não há hierarquia entre a atuação dos entes federativos dentro do SISNAMA, de modo que um órgão federal executor como Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA¹⁰ não é hierarquicamente superior a um órgão seccional ou local Secretaria Estadual ou Municipal do Meio Ambiente (STOLL, 2015).

No que tange aos órgãos seccionais previstos no art. 6º, inciso V da norma, vê-se que possuem como função executar programas e projetos, além de controlar e fiscalizar atividades danosas ao meio ambiente, a fim de garantir a preservação ambiental e melhor qualidade do meio ambiente (STOLL, 2015).

No âmbito do Estado de Minas Gerais, tal órgão seccional denomina-se de Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento (SEMAD/MG), cabendo ao Estado definir a estrutura de gestão mais adequada, tanto em formato de departamentos, quanto fundações ou secretarias (HIERARQUIA, 2019).

Dentre os órgãos da Sisnama, selecionou-se a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais para ser objeto de estudo desta pesquisa, pois, tal qual observado, possui poder de polícia administrativa para fiscalização e atuação, bem como possui maior proximidade com os demais objetos de estudo: Tabelionato de Protesto de Ervália e Minas Gerais.

¹⁰ Órgão Executor de política de preservação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais, em âmbito federal (STOLL, 2015).

Insta frisar, contudo, que todos os órgãos previstos no art. 6º possuem poder de polícia, o que lhes conferem competência de fiscalizar, deliberar e aplicar sanções administrativas dentro de sua competência (NEUMANN, 2015).

Entretanto, em que pese a competência comum entre os entes e a multiplicidade de órgãos, o SISNAMA ainda carece de capilaridade, de modo há adversidades no que tange a suas ações aproximarem-se dos cidadãos, em especial pela escassez de recursos e pessoal.

É essencial que o SISNAMA aumente sua base de atuação e incremente o controle das políticas ambientais, com a criação de espaços para debates e interação entre sociedade, associações, empresários, ONGs, dentre outros (BRASIL, 2022).

2.4.2 Sanções Administrativas Ambientais na Lei n. 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais)

A Lei n. 9.605/1998, Lei dos crimes ambientais, regulada pelo Decreto n. 3.179/99, que foi revogado pelo Decreto n. 6.514/2008, além de tipificar os crimes ambientais, compilando previsões de leis esparsas, fixou infrações e sanções administrativas (BARBIERI, 2007, p. 106-107).

As infrações administrativas são previstas no art. 70, conceituadas como “[...] toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”¹¹ (BRASIL, 1998).

Por seu turno, as sanções administrativas ambientais foram previstas em seu art. 72, sendo elas:

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

- I - advertência;
- II - multa simples;
- III - multa diária;
- IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;
- V - destruição ou inutilização do produto;
- VI - suspensão de venda e fabricação do produto;
- VII - embargo de obra ou atividade;
- VIII - demolição de obra;
- IX - suspensão parcial ou total de atividades;
- X – (VETADO)
- XI - restritiva de direitos.

¹¹ Lei 9.605/1998, Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Enquanto alguns estados e municípios se valem desta normativa, para exercer seu poder de polícia, outros preferiram realizar sua própria regulamentação, suplementando a normativa federal (ARAÚJO, 2018), como o Estado de Minas Gerais, que editou o Decreto Estadual n. 47.383/2018, regulamentando os processos de Auto de Infração, que previu as seguintes penalidades e infrações administrativas:

Art. 73 – As infrações administrativas previstas neste decreto sujeitam-se às seguintes penalidades, independentemente da reparação do dano:

I – advertência;

II – multa simples;

III – multa diária;

IV – apreensão de animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na prática da infração;

V – destruição ou inutilização de produto;

VI – suspensão de venda e fabricação de produto;

VII – embargo parcial ou total de obra ou atividade;

VIII – demolição de obra;

IX – suspensão parcial ou total das atividades;

X – restritiva de direitos.

§ 1º – Para efeito da aplicação das penalidades previstas neste Capítulo, as infrações classificam-se como leves, graves e gravíssimas, nos termos dos anexos.

§ 2º – Os valores em Ufemgs estabelecidos nos anexos referem-se à penalidade de multa simples, a qual não impede a aplicação cumulativa das demais sanções previstas neste decreto.

Art. 74 – Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, serão aplicadas, cumulativamente, as sanções cominadas a cada uma delas.

De tal sorte, todas estas normas, dentro de uma concepção kelseniana¹², são capazes de exercer controle social ao estabelecer padrões de condutas, ditos “dever ser”, e impor repressões ou sanções (BOBBIO, 2007, p. 14), baseado em um sistema cujos alicerces são diretrizes imperativas e coercitivas, consubstanciando-se em uma das mais importantes expressões do poder de polícia da Administração Pública (MILARÉ, 2004).

¹² Em sua obra “Teoria Pura do Direito”, Kelsen distingue o ser e o dever-ser, diferenciando o direito como ele é e de como ele deve ser. Ademais, tal distinção também serve para separar o mundo dos fatos/natureza (ser) do mundo das normas (dever-ser) (KELSEN, 1986). Nas palavras do autor: “Norma” dá a entender a alguém que alguma coisa deve ser ou acontecer, desde que a palavra “norma” indique uma prescrição, um mandamento. Sua expressão linguística é um imperativo ou uma posição de dever-ser. O ato, cujo sentido é que alguma coisa está ordenada, prescrita, constitui um ato de vontade. Aquilo que se torna ordenado, prescrito, representa, *prima facie*, uma conduta humana definida. Quem ordena algo, prescreve, quer que algo deva acontecer. O dever-ser – a norma – é o sentido de um quere, de um ato de vontade, e – se a norma constitui uma prescrição, um mandamento – é o sentido de um ato dirigido à conduta de outrem, de uma to, cujo sentido é que um outro (ou outros) deve (ou devem) conduzir-se de determinado modo). [...] O dever-ser [...] do mesmo modo que o ser é uma “categoria original”, e como não se pode descrever o que seja o ser, tão pouco há uma definição de dever-ser. O ato de vontade, cujo sentido é a norma, constitui o ato do qual se diz figurativamente: que a norma através dele se torna “fabricada”; quer dizer, o ato com que a norma é posta, o ato de fixação da normas. Uma norma não somente pode, pois, ser criada por um ato de vontade, dirigido conscientemente para a sua produção, como também pelo Costume, ou seja, pode ser produzida pelo fato de que seres humanos costumam conduzir-se efetivamente de determinada maneira” (KELSEN, 1986, p. 2).

Tais sanções devem, certamente, ser dotadas de efetividade, sob pena de seu objetivo, qual seja, a proteção e educação ambiental – prevenção e repressão -, não ser cumprido (VIEIRA, 2015).

Assim, tais instrumentos de cunho administrativo, além de desempenhar uma função repressiva, possuem papel preventivo de extrema importância, à exemplo de padrões de qualidade ambiental situados nas licenças ambientais (STOLL, 2015).

Um sistema meramente sancionatório mostra-se obsoleto, diante da complexidade ambiental. Assim, faz-se importante frisar que a mera fiscalização se torna inefetiva caso não haja mecanismos eficientes de sanção, que, por seu turno, podem induzir uma conduta diversa e prevenir futuros danos. Aqui chega-se à problemática principal desta pesquisa, a conferência de efetividade às sanções administrativas ambientais, para que de fato consigam desempenhar um papel preventivo, como veremos na próxima seção.

2.5 CRISE NO SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL BRASILEIRA

Em que pese a importância da Responsabilidade Administrativa Ambiental na prevenção de danos ambientais, ela sucumbiu a uma importante crise.

Além das normativas supracitadas, outra relevante lei afeta à questão administrativa ambiental é a Lei Complementar n. 140/2011, a qual, repentinamente, retirou importantes funções dos principais órgãos de fiscalização federal: o IBAMA e ICMBio, investindo contra suas competências nos artigos 17 e 13, respectivamente (SENA; SOUZA, 2016).

Em que pese o ICMBio tenha dado interpretação conforme à constituição do art. 13, mantendo suas funções e prerrogativas, no que tange à interpretação conferida ao art. 17¹³, reduziu sobremaneira a atuação do IBAMA (SENA; SOUZA, 2016).

¹³ Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada. § 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o **caput**, para efeito do exercício de seu poder de polícia. § 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis. § 3º O disposto no **caput** deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o **caput**. (BRASIL, 2011).

Duas interpretações eram possíveis, uma literal, de anseio da bancada ruralista, que restringia a fiscalização ao ente competente para licenciar. Por seu turno, a interpretação conforme à constituição, concretizava o previsto no seu art. 23, inciso VI, competindo a todos os entes a fiscalização, independentemente do órgão licenciador, devendo este, contudo, manter o processo de fiscalização de forma contínua, vez que se presume que conhece de forma pormenorizada a atividade licenciada (SENA; SOUZA, 2016)

De tal sorte, a norma deveria se preocupar em conferir maiores deveres ao órgão fiscalizador e não a retirada da competência de fiscalizar aos demais órgãos, diante do dano ambiental (SENA; SOUZA, 2016). A fiscalização do licenciamento não deveria impedir a fiscalização do dano em si (SENA; SOUZA, 2016).

Pois bem, este foi o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, mesmo que as infrações tenham ocorrido antes da LC n. 140/2011:

[...] A contrariedade à norma pode ser anterior ou superveniente à outorga da licença, portanto a aplicação da sanção não está necessariamente vinculada a tal ato administrativo. Portanto não é o caso de competência supletiva para licenciar, é caso de competência própria para fiscalizar. [...] O poder-dever de fiscalização dos outros entes deve ser exercido quando, apesar de concedida a licença estadual, a atividade esteja, sem o devido acompanhamento do órgão estadual, causando danos ao meio ambiente, uma vez que a irreversibilidade e o perigo da demora do dano aqui tratado ensejam a atuação comum e imediata dos quatro entes da federação. A atuação da União não se mostra apenas na omissão do órgão estadual, mas apresenta-se também para evitar danos ambientais a bens seus. [...].

Contudo, como a legislação vigente não está sendo interpretada da maneira devida, vê-se o desmantelamento e sucateamento dos órgãos de fiscalização, o que acarreta, por seu turno, uma crise na responsabilização administrativa ambiental.

Ademais, constantemente os jornais noticiam denúncias referentes ao desmonte do IBAMA¹⁴, com cortes de orçamentos e redução de pessoal, o que traz consequências diretas à proteção ambiental e o aumento do desmatamento, conforme relatado em seções acima (PAGENOTTO; ARROYO, 2020).

Entretanto, não bastasse a fiscalização tenha sido ínfima, a arrecadação chega a patamares ainda mais alarmantes.

Historicamente há uma deficiência gritante do IBAMA em julgar os recursos das multas ambientais, contudo, o ano de 2019 apresentou o histórico pior índice de recuperação destas multas (PAGENOTTO; ARROYO, 2020).

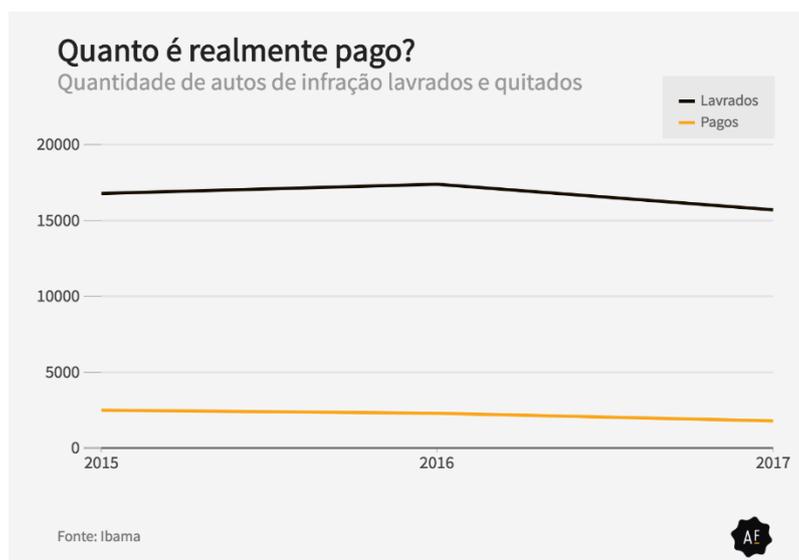
O atual sistema de arrecadação das multas ambientais mostra-se extremamente obsoleto e ineficaz, vez que, recentes dados apontam que apenas 1% (um por cento) das multas

¹⁴ Carta aberta assinada por 26 servidores do Ibama em 26 de agosto de 2020 (PAGENOTTO; ARROYO, 2020).

ambientais são devidamente pagas, de modo que as normas ambientais acima citadas, carecem de concretização (PAGENOTTO; ARROYO, 2020).

Pagenotto e Arroyo (2020) identificaram três diferentes períodos em relação às multas entre os anos de 1995 e 2020. Primeiramente, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o número de multas era mais elevado, assim como sua quitação, superando, por vezes, o percentual de 10% (dez por cento). Por seu turno, durante as gestões de Luiz Inácio Lula da Silva, os pagamentos variaram de 1% a 10%. Desde 2010, no entanto, a recuperação não passou de 1%, piorando gradativamente nos governos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, em uma média de 0,5%. Contudo o recorde negativo ocorreu em 2019, chegando ao ínfimo percentual de 0,13%.

Tabela 1 – Quantidade de autos de infração lavrados e quitados do Ibama



Fonte: Ibama (2017).

As razões para este preocupante cenário são duas, em especial. A primeira é o diminuto número de autoridades competentes para o julgamento dentro do IBAMA, conforme mencionado acima. O segundo é a judicialização de tais cobranças por parte dos infratores, as quais deparam-se com um judiciário congestionado e moroso. Segundo Carlos Minc, Ministro do Meio Ambiente nos anos de 2008 a 2010, em entrevista para o “De olho nos ruralista”, as grandes empresas contratam os melhores escritórios de advocacia, o que resulta na protelação das demandas e sua possível impunidade, frente o decorrer do tempo, sem contar a existência de fraudes por aqueles que fazem o processo, para que posteriormente facilite o recurso (PAGENOTTO; ARROYO, 2020).

Ressalta-se que tal morosidade na conclusão dos processos gera um sentimento de impunidade ao infrator, o que, por seu turno, retira a efetividade e concretização das ações fiscalizatórias, acarreta o desestímulo ao pagamento, em virtude de uma cobrança ineficiente, aumenta o risco da prescrição do processo e aumenta o custo administrativo (CGU, 2019; SILVA, et al, 2020), sem contar o próprio incentivo a novos delitos ambientais.

Sabe-se que com o não pagamento o crédito é inscrito em dívida ativa para, na sequência, ser instaurado o processo de execução fiscal. Contudo, como veremos no capítulo 4, a execução fiscal encontra-se em ampla crise, por sua morosidade, ou pela dificuldade de se encontrar patrimônio do devedor. Ademais, autos de infração de pequenos valores não justificam a propositura de execução fiscal (SILVA et al., 2020).

Em abril de 2019, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) em auditoria operacional no IBAMA, avaliaram o desempenho e gestão do processo sancionador ambiental, sobretudo no que tange à instrução e julgamento das infrações ambientais, nos anos de 2013 a 2017.

O tempo médio de julgamento de cada infração em primeira instância era de três anos e sete meses, já a duração do processo até sua finalização durava em média cinco anos e dois meses. Contudo, 26% dos autos de infração duraram por prazo superior a cinco anos para o seu julgamento, e 15% após seis anos. Tal morosidade do julgamento decorria da pequena quantidade de autoridades competentes, diante do grande volume (CGU, 2019).

Tal problema, no entanto, não é afeto apenas ao IBAMA, pesquisa realizada pela ICMBio em 2022, constatou que apenas 1% das multas eram pagas (INFRATORES, 2022).

Por seu turno, à nível estadual, a SEMAD/MG também sofre dos mesmos problemas: baixo número de servidores, problemas estruturais de armazenamento de arquivos e número elevado de estoque dos autos infracionais. Brevemente, Araújo (2018, p. 47-48) explica o processamento dos autos de infração

[...] A Diretoria de Autos de Infração e Controle Processual (DAINF) foi criada em 2011, integrando a Superintendência de Atendimento e Controle Processual (SUACP), com competência para instaurar e acompanhar a tramitação dos processos administrativos decorrentes de Autos de Infração lavrados no âmbito de competências da SUFIS (servidores credenciados ou agentes conveniados da PMMG). Já nos primeiros anos de sua existência, observou-se a geração de um passivo de Autos de Infração não processados, que se acumulou e multiplicou. [...] Até 2011, todos os Autos de Infração eram processados pelas casas FEAM, IGAM e IEF, quando passaram a ser centralizados e encaminhados à Diretoria. De acordo com Minas Gerais (2017), quando a primeira diretora foi nomeada, em 30 de março de 2011, a Diretoria já havia recebido 261 Autos de Infração lavrados por analistas ambientais e 3.861 Autos de Infração lavrados pela PMMG e nenhum deles havia sido encerrado. Ao final do mesmo ano, esse passivo já havia crescido para 29.105 Autos de Infração, conforme registros da época em planilhas de Excel. Durante esse ano, a Diretoria recebeu empregados públicos da Minas Gerais Administração e Serviços S.A (MGS)

com formação jurídica para trabalhar no processamento dos Autos de Infração. Todavia, os primeiros profissionais que chegaram à Diretoria não possuíam experiência no trâmite de processo administrativo ambiental estadual e precisaram receber treinamento para desenvolverem suas atividades. Minas Gerais (2017) aponta que nos anos de 2012 e 2013 a Diretoria recebeu mais profissionais com formação jurídica por meio de um processo seletivo simplificado. Em 2012, 13 novos advogados passaram a integrar a equipe e em 2013, 10 novos advogados. Ainda assim, ao fim de 2013, a Diretoria já acumulava 82.269 Autos de Infração. De acordo com Minas Gerais (2017), no ano de 2014, o quadro de profissionais foi inteiramente modificado devido à celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a SEMAD e o Ministério Público de Minas Gerais, que previa a substituição da mão de obra empregada da MGS e contratada por meio de processo seletivo simplificado por mão de obra concursada. Dessa forma, em agosto de 2013 foi publicado o edital de concurso público nº 01/2013 - SEMAD/FEAM/IEF/IGAM, para o provimento de cargos de nível superior das carreiras de Gestor Ambiental e Analista Ambiental do Grupo de Atividades de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, do quadro de pessoal das instituições acima citadas.

No que tange à recuperação, têm-se o seguinte gráfico referente a 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2017 dos valores processados pela DAINF-MG, refletindo um percentual de 19,10% (dezenove vírgula dez por cento):

Tabela 2 – Valores Processados pela DAINF-MG



Fonte: Minas Gerais (2017).

De acordo com o relatório de Diagnóstico da DAINF, a demora no processamento dos autos de infração reflete no pagamento das multas, pois, além de gerar o sentimento de impunidade acima descrito, faz por aumentar em demasia seus valores, em razão dos juros e correção monetária, o que dificulta o pagamento (MINAS GERAIS, 2017; ARAÚJO, 2018).

Ressalta-se que o relatório demonstra a importância da regionalização para incremento da recuperação, isto pois fica mais próximo do devedor, que não tem que se deslocar por grandes distâncias para tentar buscar pela melhor forma para quitar seus débitos, à exemplo do

seu parcelamento, vez que, por muitas vezes, o devedor não tem acesso a computador ou e-mail (ARAÚJO, 2018).

De tal sorte, pensar em medidas para combater a evidente crise na arrecadação faz-se extremamente necessário, sobretudo, em vistas da concretização da norma. Sobre o tema, importantes discussões doutrinárias foram travadas por Friedrich Müller (2012), aplicado ao Direito Ambiental por Martins (2018), o que abordaremos, brevemente, na seção a seguir.

2.6 CONCRETIZAÇÃO DA NORMA AMBIENTAL SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA ESTRUTURANTE

Frente à crise ambiental desmedida, intervenções Estatais são necessárias, a fim de preservar o meio ambiente e garantir sua sustentabilidade, dentro de um paradigma do Estado de Direito Ecológico.

Este impulso ideológico introduziu normas ecológicas ao processo econômico, a fim de frear a crise amoldada e conferir esperança à manutenção da vida terrena (ARTIGAS, 2011, p. 145, 147)

Contudo tais normas não podem ficar apenas no âmbito do “dever-ser”, como acreditava Kelsen, mas precisa com urgência de sua concretização, em especial quando o bem jurídico tutelado é o meio-ambiente, que, como vimos, é essencial para a sobrevivência de toda e qualquer forma de vida na terra.

De tal sorte, a norma não pode ser afastada da realidade, senão ela se reduz a mero texto. Sobre a necessidade de se concretizar o texto da norma têm-se a doutrina de Friedrich Müller (2012), denominada de Teoria Estruturante do Direito, sob um paradigma pós-positivista.

Em contraposição e crítica à dualidade cartesiana e positivista de Kelsen, a obra de Friedrich Müller, não distingue o ser do dever-ser e sim conecta o direito à realidade, de modo que a norma deixa de ser abstração – mero dever-ser - e passa a ser mecanismo de concretização do Direito (MÜLLER, 2012).

Para o autor, a norma constituía-se tanto do ser, quanto do dever-ser, ou seja, de dados reais e dados linguísticos, incluindo o conteúdo da norma e o texto normativo, respectivamente. (MÜLLER, 2012).

Assim, a norma jurídica só existe no caso concreto, de modo que o operador do direito constrói o seu sentido e não meramente o declara (MÜLLER, 2012).

Por tais razões, o autor rejeita a ideia positivista de aplicação da norma, uma vez que ela é construída pelo próprio operador do direito no processo denominado de concretização, a partir tanto de elementos linguísticos da norma, quanto de elementos reais do caso (MÜLLER, 2012).

Este processo possui como *input* o texto da norma, mas soma-se ao caso a ser solucionado, de modo que ambos, de forma conjunta, fornecem elementos para a decisão jurídica (MÜLLER, 2000).

De tal maneira, o conteúdo linguístico da norma, segundo Müller, trata-se do “programa da norma” (Normprogramm), enquanto a concretização da norma é denominada pelo autor de “âmbito da norma” (Normbereich), o qual pode ser gerado pelo direito ou não gerado pelo direito (MÜLLER, 2012).

O programa da norma confere balizas para a escolha dos elementos reais que irão constituir o âmbito da norma, os quais somente serão considerados se relevantes ao programa da norma.

Diante da conceituação da Teoria Estruturante de Müller, inferiu Martins (2018), que se tratava da aplicação do pensamento complexo ao direito, mesmo não tendo assim se rotulado. Martins (2018), por tais razões, desenvolveu uma doutrina, de modo a estabelecer a interrelação entre a Teoria Estruturante de Friedrich Müller e as normas de Direito Ecológico, diante da complexidade inerente às questões ecológicas e a busca pela sua concretização (MARTINS, 2018).

Para a concretização da norma era possível a utilização de diversos elementos tais como: I) Elementos metodológicos de interpretação; II) Elementos do âmbito da norma, tanto jurídicos, quanto extrajurídicos; III) Elementos dogmáticos, por parte da doutrina e jurisprudência; IV) Elementos da teoria; V) “Elementos de técnica de solução; e VI) “elementos de política do Direito e política constitucional.” (MARTINS, 2018, p. 88-89).

Assim, insta frisar que a concretização da norma não cabe apenas ao Poder Judiciário quando da análise da demanda, mas sim pela observância da norma por todos os poderes (MARTINS, 2018).

Por tais razões, é possível a concretização da norma por qualquer ente que de fato a aplique. E isto mostra-se extremamente importante quando diante da crise ambiental, onde os mecanismos para lidar com ela não se mostram efetivos, como descrito na seção acima, onde há total ineficácia na cobrança das dívidas ambientais e, por conseguinte, na prevenção e proteção ambiental.

Pensar em mecanismos que superem o caráter meramente simbólico do direito e das políticas públicas, muitas vezes esvaziados e ineficazes, estabelecidos apenas para conferir aparência de legalidade, em um “faz-de-conta ambiental”, demonstrando a “face mais perversa da sociedade de risco” (MARTINS, 2018, p. 91), faz-se extremamente essenciais.

De modo, então, a superar o mero programa da norma e pensar em instrumentos para garantir o âmbito da norma, a fim de combater interesses ideológicos, em que a norma ambiental deixa de ser efetivada.

Somente assim será possível mudança paradigmática, de um direito ambiental do antropoceno, segmentado dentro do viés cartesiano, para um direito ambiental sob o paradigma de um Estado de Direito Ecológico, capaz de encarar com seriedade e prioridade a questão ambiental, buscando a concretização de suas políticas.

2.7 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Este capítulo apresentou noções básicas sobre a crise ambiental contemporânea, iniciada com a Revolução Industrial, mas incrementada, sobremaneira, com os avanços tecnológicos da era pós-moderna, que propiciaram a profunda transformação dos recursos naturais, o que, por conseguinte, acarretou o colapso ambiental.

Neste ambiente instável surgiu a atual sociedade de risco (BECK; GIDDENS; LASH, 1997, p. 9), pautada pelo risco da evolução tecnológica (BERTONCINI; PILOTTO, 2014, p. 464), em uma época denominada de Antropoceno, na qual a atuação do ser humano sobre o ambiente é capaz de destruir a condição de vida na Terra (CRUTZEN, 2002, p. 205).

A fim de desconstruir valores da Época Antropocena e, sobretudo, valorizar a biodiversidade como fonte de vida e não como insumo para o desenvolvimento econômico (PERALTA, LEITE, 2014, p. 9), fez-se primordial o desenvolvimento de um Direito Ambiental, que refletisse sobre os ditames do próprio sistema capitalista, baseados no individualismo e no lucro desmedido, questionando as condições de vida da presente e futura gerações (DINNEBIER, 2017, p. 90).

Por isso que a evolução do Estado de Direito Moderno para um Estado de Direito Ecológico, que traz a natureza como principal meta das políticas públicas e que tutela todas as formas de vida, faz-se necessária para contenção dos danos ambientais.

Tais danos ambientais acarretam responsabilidades de três ordens: civil, penal e administrativa. Enquanto as duas primeiras somente podem ser aplicadas após o dano, sob uma

perspectiva de reparação, a terceira, administrativa, é aplicada no seu princípio, podendo desempenhar um papel de prevenção de novos danos ambientais.

Por tais razões, em que pese até o presente momento ela tenha sido a responsabilidade menos estudada pelos acadêmicos do direito, ela deve tomar posto de destaque, frente à sua ímpar importância para a proteção ambiental (SENA; SOUZA, 2016).

Viu-se que a atividade administrativa ambiental é dividida em licenciamento, fiscalização e sancionamento, o que está à cargo do Poder Executivo. Por tais razões, tal poder possui especial relevância na prevenção de danos ambientais, contudo, os órgãos ambientais vêm sofrendo, paulatinamente, cortes em seu orçamento e redução de suas competências, o que contribui para o baixo índice de fiscalização.

Entretanto, não bastasse o baixo índice de fiscalização, número absurdamente menor, não ultrapassando a faixa de 1% (um por cento) em âmbito federal, e inferior a 20% (vinte por cento) no Estado de Minas Gerais, é recuperado, de modo que as normas ambientais, atinentes às infrações administrativas carecem de concretização, o que acarreta, por seu turno, um sentimento de impunidade, aumentando os possíveis danos ambientais.

Por tais razões, dentro da concepção de Müller (2012) de concretização da norma jurídica, sobretudo a ambiental (MARTINS, 2018), faz-se necessário pensar em mecanismos que importem na efetividade da responsabilidade administrativa ambiental, o qual buscaremos retratar no próximo capítulo.

3 NOÇÕES SOBRE PROTESTO DE TÍTULOS E OUTROS DOCUMENTOS DE DÍVIDA

O protesto extrajudicial é uma função notarial e, como tal, visa conferir segurança jurídica às relações. Seu surgimento remonta a tempos antigos, com o incremento do uso das letras de câmbio e, posteriormente, com os demais títulos de crédito, diante de uma necessidade comercial, a fim de garantir o dinamismo da prática mercantil, no intuito de fazer prova do inadimplemento de obrigações, tratado no âmbito do Direito Comercial.

Suas funções, entretanto, perpassaram por longa evolução e aperfeiçoamento, adentrando a seara jurídica, econômica e cultural (SANTOS, 2012). Além de não ter como objeto apenas títulos de créditos, mais sim qualquer documento de dívida líquido, certo e exigível, sua finalidade ultrapassou o viés meramente probatório, com preponderância do abalo ao crédito, ao formar um repositório confiável dos títulos protestados e seus devedores, bem como o incentivo do pagamento, diminuindo demandas judiciais.

Sua relevância social atraiu atenção do legislador (SANTOS, 2012), que, após longo período, o regulamentou. Contudo, para entender sua relevância, necessário compreender as raízes do sistema em que ele está inserido no Brasil, o notariado latino, bem como seu histórico e conceito.

Diante de tal panorama prévio, este capítulo será subdividido em quatro seções. Na primeira buscar-se-á enquadrar o protesto como atividade notarial, desempenhada por profissional do direito, dotado de fé pública, encarregado em formalizar juridicamente a vontade das partes, garantindo, sobretudo, a segurança, eficácia, publicidade e autenticidade dos atos.

Já na segunda seção falar-se-á, de forma pormenorizada sobre o histórico do protesto, seu conceito e sua função jurídica, tradicional e contemporânea. Por seu turno, a função econômica e seus efeitos indiretos serão tratados na terceira seção.

Por fim, na quarta seção, será discutido sobre os títulos protestáveis e a recente previsão legal do Protesto de Certidão de Dívida Ativa.

Neste sentido, o objetivo deste capítulo é trazer reflexões sobre a importância do protesto, sobretudo no que tange a efetividade na recuperação de crédito, e seu possível papel na concretização da responsabilidade administrativa ambiental, diante da crise na sua arrecadação, responsabilidade esta, como amplamente demonstrado no capítulo anterior, capaz de garantir, de forma mais efetiva, a prevenção ambiental.

3.1 FUNÇÃO NOTARIAL E PROTESTO EXTRAJUDICIAL

O protesto extrajudicial no ordenamento jurídico brasileiro é considerado um serviço notarial, ou seja, é uma função dotada de fé pública, destinada a formalizar juridicamente a vontade das partes, intervir nos negócios jurídicos e autenticar fatos (art. 6º da Lei n. 8.935/1994). Tal atividade é exercida em caráter privado, por meio da delegação pelo Poder Público, após aprovação em Concurso Público de provas e títulos, nos termos do art. 236 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei n. 8.935/1994. Vê-se, então, a importância do aprofundamento do estudo da milenar função notarial.

A atividade notarial é pré-jurídica e surgiu da necessidade de formalizar juridicamente a vontade das partes, em época que poucos sabiam escrever. Desde tempos mais remotos, a sociedade já necessitava convencionar e fixar suas vontades, o que fez com que surgissem terceiros encarregados a redigir estes contratos (SILVA, 1979).

Historicamente, os notários estiveram presentes entre os principais povos da antiguidade (ALMEIDA JÚNIOR, 1963, p. 5-23), desde os escribas, do Egito e do povo Hebreu, aos *mnemons*, da Grécia (BRANDELLI, [s.d.]),

O povo romano, em sua expansão, com a multiplicidade das relações civis, e vícios delas decorrentes, também vislumbraram a necessidade de conferir maior rigor aos seus contratos com seu posterior registro, a fim de guardar a palavra (BRANDELLI, [s.d.]).

Contudo, foi em Justiniano I que a função notarial passou a ter relevância maior, deixando sua característica rudimentar para ser considerada uma profissão regulamentada (MARTINS, 1979, p. 7), evoluindo, especialmente, nas Idades Média e Moderna (SANTOS, 2012).

Com a Revolução Francesa o notariado, em especial o modelo latino, sofreu uma reorganização, passando a ter as características do notário atual (SEGOVIA, 1997), com evolução exponencial de suas funções. De meros redatores passaram a desempenhar uma atividade jurídica de assessoramento imparcial das partes em seus negócios (BRANDELLI, [s.d.]), diante da necessidade de suprir inseguranças e conferir fé pública aos atos negociais.

No Brasil, o notariado rege-se justamente pelo sistema latino, relacionado à tradição da *Common Law*, que possui predicativos únicos, sobretudo por garantir a segurança jurídica através da intervenção do notário (PAIVA, 2015).

O sistema latino possui como princípio basilar a função notarial independente, exercida por profissionais do direito, conhecedores do sistema jurídico, particulares, por meio da Delegação do Poder Público, que aconselham os requerentes e garantem a

autenticidade dos atos praticados (EHRHARDT, 2018), não sendo somente redatores de documentos.

Neste sentido, afirmava anteriormente Carnelutti (*apud* COLTRO, 2007, p. 41) em Conferência em Madri em 1949:

[...] Fosse o notário um mero documentador, estaria fadado a desaparecer, eis que a função de plasmar uma declaração de vontade num documento, de modo a que não haja dúvidas sobre a sua autenticidade, será realizada por meios mecânicos mais do que suficientes aos fins pretendidos. Entretanto, o notário realiza algo mais, e isto leva à conclusão de que a função documentadora constitui o acessório do notário. A essência da função notarial deve ser encontrada em outra forma que forneça, de modo definitivo, sua base, seu conteúdo e seu significado. Esta essência está em vias de encontrar-se quando se relaciona à ideia de sua missão com a mediação. Vale dizer, quando se parte do estudo da figura jurídica do intérprete. Não do intérprete material, e aqui está o mais importante, mas do intérprete jurídico. Realmente, o que o notário faz é interpretar, traduzir a realidade social ao campo do Direito, trasladar o fato ao Direito, ligar a lei ao fato.

Segundo Jardim (2015) o notário latino é o profissional do direito encarregado em receber, interpretar e dar forma legal à vontade das partes, intervir nos negócios e atos jurídicos de forma imparcial, redigir os instrumentos adequados, de acordo com o ordenamento jurídico, conferir-lhes autenticidade, adequando a vontade das partes ao ordenamento jurídico, ou seja, lavrando apenas negócios jurídicos válidos, em observância às normas, e, portanto, prevenindo litígios, auxiliando a justiça, tornando desnecessárias a atuação dos tribunais, colaborando com seu desafogamento (CAMPILONGO, 2014), bem como com a harmonia e paz social (WALDRICH, 2018).

Ademais, incumbe-lhe, também, a função de guardião de documentos originais que foram lavrados, fornecendo certidões e garantindo a veracidade do seu conteúdo (WALDRICH, 2018), bem como a fiscalização do recolhimento de tributos (ARAÚJO, 2014), conforme consta do art. 6º e 30, inciso XI da Lei n. 8.935/1994, Lei dos Notários e Registradores¹⁵.

Assim, o notariado latino possui função assessora e autenticante (JARDIM, 2015). A Assessoria Jurídica é conferida de forma imparcial, igual e equidistante, por isso que confiável e credível (JARDIM, 2015; BRANDELLI, [s.d.]).

Desta forma:

[...] A profissão de notário é um verdadeiro ministério público, superior a uma profissão liberal e a dignidade mesma do funcionário. O notário exerce o ministério de representar a Soberania Nacional na conservação e transmissão de atos jurídicos

¹⁵ Art. 6º Aos notários compete: I - formalizar juridicamente a vontade das partes; II - intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo; III - autenticar fatos. Art. 30, inciso XI: Art. 30. São deveres dos notários e dos oficiais de registro: [...] XI - fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem praticar [...].

relativos à família e à propriedade. É o primeiro e mais alto guardião da ordem sob o amparo da fé pública que administra. O notário está na mesma situação em que se encontra, a respeito de soberania, os cunhados de moeda. É um atributo da soberania nacional cunhar moeda, como o é o de autorizar sua emissão. Necessitando que os atos em que repousa a propriedade, a família, os interesses de todo gênero na vida das relações jurídicas, tenham a mesma solenidade dos atos do Estado, este criou o ministério público do notário que é, para tais fins, o depositário da soberania nacional, como é o banco emissor o depositário do cunho da moeda soberana (NEGRI, 1947, p. 79).

Suas funções justificam-se pela fé pública conferida aos notários, que é chancelada pela confiança coletiva que o povo deposita aos atos praticados por esses profissionais (MARTINS, 1979, p. 35), vez que é um profissional do direito selecionado por rigoroso concurso público de provas e títulos, que, além de averiguar a capacidade intelectual, procede extensa verificação da idoneidade moral e da vida pregressa do candidato, que está sujeito no exercício de sua função à fiscalização pelo Poder Judiciário, respondendo civil, criminal e administrativamente pelos seus atos (SANTOS, 2012).

De forma sintética, o notariado brasileiro é caracterizado pelos seguintes requisitos:

[...] a) manutenção da configuração tradicional do notário como conselheiro, perito, e assessor de direito; receptor e intérprete da vontade da partes, redator dos atos e contratos que deva lavrar e portador de fé dos fatos e declarações que se passem ou se façam em sua presença; b) exigência para o exercício da função notarial de estudos universitários de Direito em toda a sua extensão, comprovados com o diploma de bacharel em direito ou título que corresponda a disciplinas análogas, acrescido da especialização e prática da função; c) limitação do número de notários estritamente de acordo com as necessidades públicas em cada jurisdição, distrito ou circunscrição notarial; d) seleção de ordem técnica e moral para ingressar na função notarial pelo sistema de concurso de provas e títulos; e) garantia de inamovibilidade para o titular enquanto tiver boa conduta; f) autonomia institucional de notariado, com seu governo e disciplina a cargo de organismo corporativo próprio; g) remuneração do notariado pelo cliente pelo sistema de Quadros legais e com garantia de meios decentes para a subsistência; h) aposentadoria facultativa por antiguidade, doença ou limite de idade (SILVA, 1979, p. 39).

Especificamente no que tange ao Tabeliões de Protesto, estes desempenham uma função notarial, com as características e predicativos amplamente expostos acima, ao receber, interpretar e formalizar a declaração de vontade do credor e do devedor (MARTINS, 1979; POISL, 2006). Entretanto, parte da doutrina esclarece o caráter híbrido da atividade do tabelião de protesto, por não se resumir à atividade notarial, mas que abarca também a atividade registradora, vez que compreende a lavratura do ato e seu respectivo registro, de forma simultânea (MARKMAN; CALIL, 2020) como veremos nas seções seguintes.

O dinamismo da função notarial é evidenciado na inteireza do procedimento do protesto, com a recepção e qualificação do título, intimação do devedor, recebimento da

liquidação, pedido de retirada ou sustação, e, por fim, a lavratura do protesto (SANTOS, 2012).

O instrumento de protesto, por seu turno, demonstra a diligência do credor em receber o título e produz como efeitos a constituição do devedor em mora, interrupção da prescrição, bem como possibilita a execução de duplicatas virtuais, ao substituir a presença física do título pelo instrumento de protesto e, ainda, é requisito para instruir pedido de falência por impontualidade imotivada (Art. 94, I, da Lei n. 11.101/2005) (SANTOS, 2012).

Frente estas características, há importantes princípios que regem a atividade notarial como um todo, os quais discorrer-se-á brevemente, os quais são extraídos do texto constitucional, da Lei n. 8.935/1994, da Lei n. 9.492/1997, quais sejam: legalidade, independência, imparcialidade; cautelaridade e rogação (SANTOS, 2012).

O primeiro princípio da atividade notarial é o da legalidade, que se refere a necessidade de o Tabelião observar normas legais, ao apreciar a viabilidade dos atos, ao verificar a legitimidade das partes e a regularidade formal e material dos documentos apresentados. O princípio da legalidade é diretriz da conduta dos agentes da Administração Pública, de modo que toda atividade administrativa deve ser autorizada por lei, senão considerada ilícita (CARVALHO FILHO, 2008, GASPARINI, 2009).

Na Lei do Protesto também há dispositivos que confirmam o princípio da legalidade, tal como a necessidade de exame dos elementos extrínsecos do título ou documento de dívida apresentado a protesto, os quais devem ser obstados no caso da verificação de irregularidade formal (art. 9º, parágrafo único).

Outro princípio é o da independência, que se refere a liberdade para práticas dos seus atos, devendo apenas obediências às normas (SANTOS, 2012). Deste modo, pondera Amadei (2004, p. 98) que os notários “[...] são operadores do direito, vocacionados ao juízo prudencial no universo do direito (do agire), que qualificam. Isso, é verdade, confere independência jurídica, mas também se agrega maior responsabilidade”.

Por sua vez, o princípio da imparcialidade é considerado um pressuposto da ação cautelar do notário (SEGOVIA, 1997), o qual deve manter-se equidistante de ambas as partes (SANTOS, 2012)

Quanto ao princípio da cautelaridade, o notário previne riscos que a incerteza jurídica possa causar, evitando que futuros vícios sejam aventados, bem como que recaiam lides sobre a questão (GARCIA, 2013).

Por fim, o princípio da rogação ou instância refere-se à necessidade de solicitação do interessado para o exercício da atividade notarial. Uma vez instado, o notário tem o dever de atuar, exceto se o pedido violar o ordenamento jurídico (SANTOS, 2012).

Tais princípio regem a atividade notarial, abarcando tanto os Tabeliães de Protesto, quanto de Notas. De tal forma, abordaremos nas próximas seções, histórico, conceito e funções específicas dos Tabeliães de Protesto.

3.2 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DO PROTESTO DE TÍTULOS

O profundo entendimento das funções contemporâneas do protesto depende da imersão em seu histórico e aspectos conceituais, a fim de compreender suas raízes e escopos, os quais conferem sustentáculo ao instituto, sem, contudo, limitá-lo, tendo em vista, como veremos no decorrer deste capítulo, sua evolução na contemporaneidade.

3.2.1 Histórico do Protesto Extrajudicial sob abrangência mundial e no ordenamento jurídico brasileiro

O protesto extrajudicial de títulos e documentos de dívidas possui sua evolução vinculada aos conceitos de moeda, crédito e comércio (GARCIA, 2013).

A evolução da circulação de riquezas perpassou pelos escambos às formas cada vez sofisticadas de trocas (GARCIA, 2013), sobretudo na Era Pós-moderna, com a abstração da própria moeda – de metal a mero símbolo.

Battaglini (1960) esclarece a dificuldade de se precisar com exatidão a origem do protesto, mas aponta que seu possível primórdio se relaciona à seara obrigacional, à exemplo da *contestatio* do Século IX, definida como ato praticado na presença de testemunhas, quando do inadimplemento.

Giron (1961), contudo, assevera que suas origens são ainda mais antigas, remontando ao próprio Direito Romano, a partir do período Justiniano. Há, ainda, relatos de interpelação pública, pelo não pagamento, em época anterior, mais especificamente no período visigótico, na Catalunha (GELPI; JULIEN-LABRUYÈRE, 1994).

Vê-se, pois, que os primórdios do protesto não são jurídicos, mas sim econômicos, decorrente da necessidade comercial de garantia da circulação de riqueza.

Contudo, em que pese prática similar ao protesto tenha sido utilizada pelos romanos ou visigóticos, ele teve sua ampla difusão no século XIV, com o incremento dos títulos de crédito.

Neste período, a prática do protesto não tinha qualquer regulamentação legal, de modo que ocorria de forma distinta em cada localidade, em razão da observância dos usos e costumes de cada região (SANTOS, 2012).

Aqui, importante fazer um parêntese, e relatar o surgimento dos títulos de créditos, os quais possuem evolução consoante ao próprio procedimento do protesto.

Diante da abstração do dinheiro, ainda que de forma rudimentar, no Século XIV surgiram na Europa os títulos de crédito, materializados na figura da Letra de Câmbio (SANTOS, 2012).

O termo “crédito” provém da palavra “credere” em latim, que significa confiança, de modo a evidenciar seu escopo, diante do recebimento postergado do pagamento, cujo objetivo primordial era a agilidade na circulação do crédito e riqueza (GARCIA, 2013).

Contudo, havendo crédito, havia também sua crise, consubstanciada na inadimplência, de modo que a sociedade teve que buscar por mecanismos que garantissem o adimplemento, diante do conflito devedor-credor (GARCIA, 2013).

Em tempos remotos esta garantia era sobre o corpo do devedor, com prisão civil, morte, esquiteamento, dentre outros, posteriormente as garantias passaram a recair sobre o patrimônio, através de medidas constritivas, tais como o arresto, sequestro e penhora (GARCIA, 2013).

Pontua-se, contudo, que um destes mecanismos que visavam a solução do conflito credor x devedor, sobretudo diante da crise do crédito cambial (AMADEI, 2004), era o protesto extrajudicial, intermediado por uma autoridade pública, sem a utilização de medidas drásticas, mas que conferia publicidade e transparência ao mercado da situação do devedor.

Para tanto, o protesto necessitava de uma simplificação do procedimento, o que veio a ocorrer apenas no século XIX, diante da urgência da expansão econômica. Em buscas do aperfeiçoamento do instituto, em 1863 houve o início de uma uniformização das regras cambiárias propostas no Congresso na cidade de Gent na Bélgica, que finalizou em 1912 com Conferência Internacional de Haia, que resultou “[...] aprovação das Leis Uniformes de Genebra de 1930 e 1931” (SANTOS, 2012, p. 33), que visaram a uniformização e estabelecimento de princípios gerais entre os mais diversos países signatários, sem retirar a competência local de legislar de acordo com suas peculiaridades.

A LUG foi um marco na regulamentação dos títulos de crédito, tratando de dois títulos de importância ímpar: letra de câmbio e nota promissória. No que tange ao protesto, tal norma previu a possibilidade de sua dispensa, quando da utilização da cláusula “sem despesas” ou “sem protestos”, bem como a possibilidade de o legislador local substituir o protesto por uma

declaração escrita na própria letra, a fixação de prazo para o protesto necessário e o início de um sistema de avisos por parte do notário (SANTOS, 2012).

No Brasil uma regulamentação específica do protesto foi estabelecida apenas no ano de 1997, a denominada Lei do Protesto (Lei n. 9.492/1997). Contudo, consoante estudo pormenorizado realizado por Santos (2012) leis anteriores, ainda que *en passant*, já tratavam do instituto do protesto (FORGIONI, 2009).

Não apenas o legislador teve papel importante na evolução do protesto no Brasil, como também a própria jurisprudência, quando da omissão da lei diante de situações comerciais vividas cotidianamente, a fim de que o protesto fosse mecanismo efetivo para prova da inadimplência, mas com a cautela de evitar-se sua utilização de forma abusiva (FRANCIULLI NETTO, 1977; SANTOS, 2012).

Na atualidade, entretanto, a participação do judiciário é extremamente diminuta e, por vezes, quem age de forma abusiva, com intuito procrastinatório, é o próprio devedor (SANTOS, 2012).

Pode-se considerar que a primeira fase da regulamentação do protesto no Brasil iniciou-se em 1789 e foi até 1890, com o Alvará de 19 de outubro de 1789, que previa o instituto da denúncia do protesto, o que se diferenciava da retirada, a qual veremos quando do estudo do procedimento do protesto. Quatro anos depois, o Alvará de 16 de janeiro de 1792 previu o protesto de letra de câmbio e nota promissória (SANTOS, 2012).

Passados 30 (trinta) anos, a Lei de 15 de novembro de 1827 previu que tais atos seriam de competência dos Tabeliães e estabeleceu um livro específico de ponto (livro de apontamento) e protesto de letras (livro de protesto) (SANTOS, 2012).

Na sequência, o Projeto de Lei de 16 de junho de 1838 previu a criação de Tabelionatos de Protesto em todos os municípios, nos quais deveria ser feita a listagem pública em alfabética dos devedores, que ficaria à disposição de qualquer interessado. Em que pese não tenha sido transformado em Lei, foi relevante marco, vez que trouxe uma série de características do protesto atual (SANTOS, 2012).

Ato contínuo, o primeiro e único (VENÂNCIO FILHO, 1976) Código Comercial de 1850 previu expressamente o instituto do protesto, atribuindo aos escrivães a competência para lavratura do ato. No caso de ausência de escrivães, tais atos caberiam aos tabeliães ou outros escrivães dotados de fé pública. Além dos livros já previstos anteriormente, estabeleceu-se a intimação por edital, o qual deveria ser publicado em jornal (SANTOS, 2012).

Neste período, ainda desconsiderando a fé pública do tabelião, o registro de protesto deveria ser assinado pelo Tabelião, apresentante e duas testemunhas (SANTOS, 2012).

Posteriormente, com o aumento populacional, em especial com a vinda de imigrantes, ensejou no aumento do número de protestos, o que, por seu turno, acarretou na elaboração do Decreto n. 134 de 1890 e 199 de 1891, que, respectivamente, determinaram com que fossem criados os primeiros ofícios privativos de protesto, nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo (SANTOS, 2012).

Findada a primeira fase do desenvolvimento do instituto do protesto, iniciou-se, em 1890, uma fase de amadurecimento, com a legislação falimentar disposta no Decreto n. 917 de 1890, que conferiu importante função ao protesto e que aumentou sobremaneira sua utilização, ao ser previsto como mecanismo de prova da impontualidade para a solicitação da falência de uma empresa, o denominado protesto específico para fins falimentares (SANTOS, 2012).

Em que pese tenha sido revogado pela Lei n. 859 de 1902, a exigência do protesto como meio de prova foi mantida, inclusive, foi criado livro exclusivo para o protesto, o qual poderia ser examinado por qualquer interessado (SANTOS, 2012).

O Decreto n. 2.044 de 1908, também conhecido como Lei Saraiva, simplificou o registro do protesto ao dispensar as assinaturas dos apresentantes e testemunhas no registro do protesto, bem como previu o protesto por indicação ou pela apresentação de outro exemplar dos títulos, no caso de não devolução do mesmo e, ainda, que o próprio detentor do título pudesse proceder o protesto. Tal decreto foi parcialmente revogado pela Lei Uniforme de Genebra de 1966, inserida no ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto n. 57.663 de 1966, os quais ainda são vigentes e são, junto das Leis que regulamentam os títulos de créditos específicos, as principais normas sobre títulos de crédito no país (tais como a Lei n. 5.474/1968 (Lei das Duplicatas), Lei 10.931/2004 (Lei dos títulos de crédito imobiliário e cédula de crédito bancário), Lei 7.357/1985 (Lei do Cheque)) (SANTOS, 2012).

Ainda, o Código Civil de 1916 previu a possibilidade da utilização do protesto para prova do inadimplemento de obrigação positiva e líquida, quando não tivessem vencimento certo, ou seja, a constituição da mora se dava, nestes casos, pelo protesto extrajudicial (SANTOS, 2012; GARCIA, 2013).

Já o Código de Processo Civil de 1939 simplificou, mais uma vez, o protesto, ao não exigir mais a apresentação do título original e a possibilidade de intimação por carta com Aviso de Recebimento (AR) (SANTOS, 2012; GARCIA, 2013).

Por seu turno, o Código de Processo Civil de 1973 fez menção expressa ao protesto extrajudicial no livro do Processo Cautelar, no qual determinou-se que o procedimento do protesto deveria obedecer a leis especiais, mas continuou prevendo a possibilidade de intimação por AR ou edital. Ainda, estabeleceu o procedimento da dúvida, quando da qualificação

negativa por parte do Tabelião, por conter vícios extrínsecos no título (SANTOS, 2012; GARCIA, 2013).

O Decreto-Lei n. 7.661 de 1945 que regulamentou a falência continuou prevendo o protesto especial para fins falimentares, o qual permaneceu tratado na atual Lei de Falências, a Lei n. 11.101/2005, a qual apenas estabeleceu, em seu art. 94, inciso I, um valor mínimo para o pedido, qual seja, de quarenta salários-mínimos (SANTOS, 2012; GARCIA, 2013).

Por seu turno, o atual Código Civil de 2002 previu em seu art. 202, III, o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição.

Ademais, outras normas também trataram do protesto, dentre elas a Lei Complementar n. 123/2006, que trata da Lei da Micro e Pequenas Empresas, a Lei 4.728/1965, sobre Mercado de Capitais (cujo protesto do contrato de câmbio é requisito para propositura da ação de execução) e a Lei n. 8.935/1994, dos Notários e Registrados (SANTOS, 2012; GARCIA, 2013).

Aqui, cabe frisar que sobredita Lei dos Notários e Registrados, que regulamentou o art. 236 da Constituição Federal, inaugurou a fase atual da regulamentação do protesto, prevendo-o, expressamente, como atividade notarial, ao lado do Tabelionato de Notas (SANTOS, 2012; GARCIA, 2013).

Contudo, deixou-se por último a Lei n. 9.492/1997, a qual trata-se da primeira norma que regulamentou com miudeza o procedimento do protesto no Brasil, com especificação de seus livros, prazos, requisitos e arquivamentos. Ressalta-se que, pela primeira vez, o instituto do protesto deixou de ser restrito aos títulos de créditos, abarcando todos os documentos de dívida.

Diante da relevância de desta norma, bem como de novos provimentos que foram essenciais para a evolução do instituto, tratar-se, na próxima seção, pormenorizadamente, a regulamentação atual do protesto de títulos.

3.2.1.1 Procedimento do Protesto Extrajudicial previsto na Lei n. 9.492/1997 e atualizações

A Lei n. 8.935/1994 enumerou, em seu art. 11, a competência privativa do Tabelião de Protesto, nos seguintes termos:

- Art. 11. Aos tabeliães de protesto de título compete privativamente:
- I - protocolar de imediato os documentos de dívida, para prova do descumprimento da obrigação;
 - II - intimar os devedores dos títulos para aceitá-los, devolvê-los ou pagá-los, sob pena de protesto;
 - III - receber o pagamento dos títulos protocolizados, dando quitação;
 - IV - lavrar o protesto, registrando o ato em livro próprio, em microfilme ou sob outra forma de documentação;
 - V - acatar o pedido de desistência do protesto formulado pelo apresentante;

VI - averbar:

a) o cancelamento do protesto;

b) as alterações necessárias para atualização dos registros efetuados;

VII - expedir certidões de atos e documentos que constem de seus registros e papéis.

Parágrafo único. Havendo mais de um tabelião de protestos na mesma localidade, será obrigatória a prévia distribuição dos títulos.

Contudo, a sistematização da matéria atinente ao protesto apenas ocorreu no ano de 1997, com a edição da Lei n. 9.492/1997, frente a urgência da consolidação do procedimento do protesto em uma norma específica de modo a reordenar o próprio instituto (SANTOS, 1992, p. 22), o que refletiu no seu amadurecimento (AMADEI, 2004, p. 97).

Até este ímpar marco legal, não havia no Brasil qualquer legislação que tratasse especificamente do protesto. Certo que, diante do supra apanhado histórico, havia leis esparsas em diplomas diversos, mas não uma norma específica a sistematizar todo o procedimento (POZZA, 1998).

Tal norma resultou do trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, no intuito de uniformizar o procedimento do protesto em todo país, o qual, contudo, foi alterado na Câmara dos Deputados, a fim de coadunar com a heterogênea realidade nacional (POZZA, 1998).

A Lei n. 9.492/1997 sistematizou, então, a atuação do Tabelião de Protesto, em um processo de desjudicialização, ao transferir ao extrajudicial a possibilidade de solução de conflitos creditícios (MURAD, 2015). Propiciou-se, então, com a uniformização nacional do protesto, a criação de um ambiente de certezas para a circulação de riquezas.

Além de consolidar experiências sobre o tema, consequência de um longo processo de desenvolvimento do protesto, inovou ao positivar demandas de uma sociedade pós-moderna, sobretudo, diante de avanços tecnológicos e informatização (SANTOS, 1999), tais como o envio eletrônico de duplicatas por indicação (SANTOS, 2012).

O conceito tradicional de protesto está previsto no art. 1º da Lei n. 9.492/1997, nos seguintes termos: “Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida”, (BRASIL, 1997).

Da leitura deste artigo extrai-se que o protesto é ato jurídico em sentido estrito; público; extrajudicial; formal, unitário e solene (MARKMAN; CALIL, 2020).

Ato jurídico, pois os seus efeitos decorrem da lei, não podendo ser acordado pelas partes, tal como ocorre nos negócios jurídicos (COMPARATO, 1991). Formal, por ter seu

procedimento também previsto em lei e instrumentação pública e solene por ser de competência privativa do tabelião de protesto (AMADEI, 2004).

Assim, o protesto no Brasil é atividade de competência privativa do Tabelião de Protesto, em especial, daquele que possui competência territorial em determinada área de circunscrição. Contudo, cabe esclarecer que a competência para o protesto foi, e ainda é, objeto de grande celeuma entre tabeliães e as próprias Corregedorias Gerais de Justiça estaduais.

A Lei do Protesto mencionava em seus artigos 6º, 7º e 15¹⁶, ainda que superficialmente previsões atinentes à competência territorial do protesto. Ademais, as leis que disciplinavam cada título de crédito típico, também traziam a indicação da competência territorial do protesto, tais como art. 20, e 28 do Decreto n. 2.044/1908; art. 2º, 3ª alínea, art. 27 e art. 76 do Decreto n. 57.663/1996 (Decreto da Letra de Câmbio e Nota Promissória); artigo 13 da Lei n. 5.474/1968 (Lei da Duplicata) e artigo 48 da Lei n. 7.357/1985 (Lei do Cheque). De modo que, as Corregedorias Gerais de Justiça firmaram em seus Códigos de Norma ou Normas de Serviços que a competência do protesto seria o local da praça de pagamento.

Entretanto, o Provimento n. 87/2019 do Conselho Nacional de Justiça, previu em seu art. 3º, §1º, que a competência seria do local de residência do devedor, aplicando-se subsidiariamente a legislação especial dos títulos ou documentos de dívida¹⁷.

Diante de tal alteração normativa, algumas Corregedorias, tais como a do Estado de Minas Gerais, determinaram em seu Código de Normas, ser competência absoluta dos tabeliães de protesto o local de residência do devedor e não mais o local da praça de pagamento, mesmo que assim fosse determinado expressamente nas normas que

¹⁶ Art. 6º Tratando-se de cheque, poderá o protesto ser lavrado no lugar do pagamento ou do domicílio do emitente, devendo do referido cheque constar a prova de apresentação ao Banco sacado, salvo se o protesto tenha por fim instruir medidas pleiteadas contra o estabelecimento de crédito. Art. 7º Os títulos e documentos de dívida destinados a protesto somente estarão sujeitos a prévia distribuição obrigatória nas localidades onde houver mais de um Tabelionato de Protesto de Títulos. Parágrafo único. Onde houver mais de um Tabelionato de Protesto de Títulos, a distribuição será feita por um Serviço instalado e mantido pelos próprios Tabelionatos, salvo se já existir Ofício Distribuidor organizado antes da promulgação desta Lei. Art. 15. A intimação será feita por edital se a pessoa indicada para aceitar ou pagar for desconhecida, sua localização incerta ou ignorada, for residente ou domiciliada fora da competência territorial do Tabelionato, ou, ainda, ninguém se dispuser a receber a intimação no endereço fornecido pelo apresentante. § 1º O edital será afixado no Tabelionato de Protesto e publicado pela imprensa local onde houver jornal de circulação diária. § 2º Aquele que fornecer endereço incorreto, agindo de má-fé, responderá por perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções civis, administrativas ou penais.

¹⁷ Art. 3º Somente podem ser protestados os títulos e os documentos de dívidas pagáveis ou indicados para aceite ou devolução nas praças localizadas no território de competência do Tabelionato de Protesto. 1º Para fins de protesto, a praça de pagamento será o domicílio do devedor, segundo a regra geral do §1º do art. 75 e do art. 327 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), aplicando-se, subsidiariamente, somente quando couber, a legislação especial em cada caso.

disciplinavam alguns títulos de créditos típicos, tais como os citados acima (MINAS GERAIS, 2020).

Contudo, a maior parte das Corregedorias de Gerais de Justiça, dentre elas a do Estado de São Paulo, permaneceram com o entendimento do local da praça de pagamento, o que gerou, por vezes, conflitos de competências entre diferentes estados (SÃO PAULO, 1989).

Ademais, excepciona-se, também, tal definição de competência, o protesto para fins falimentares, o qual deverá ocorrer no local do principal estabelecimento do devedor.

Pois bem, o procedimento do protesto inicia-se com o encaminhamento do título ao protesto, com a devida indicação do seu motivo, quais sejam, falta de pagamento, falta de aceite, falta de devolução ou falta de data de aceite, nos termos do art. 21 da Lei n. 9.492/1997.

O título pode ser encaminhado tanto de forma física, com seu devido requerimento, hoje em volume extremamente reduzido, quanto eletrônica, em balcão ou via Central de Remessa de Arquivos (CRA), em âmbito estadual, ou pela Central Nacional de Protesto (Cenprot), em âmbito federal, através de convênio entre o portador e as referidas centrais.

Insta frisar não ser necessária a apresentação do ato constitutivo do apresentante, ou sua respectiva procuração, vez que contraria o princípio da celeridade e simplificação, intrínsecos do procedimento do protesto, a despeito da não previsão legal para tanto. Contudo, certa é a exigência por parte do Tabelião ou seus prepostos no caso de indícios de fraude¹⁸.

Recebido o título, é feita a análise dos seus elementos extrínsecos, em qualificação restrita (COMPARATO, 1991), relativa à capacidade e representação, por exemplo (BUENO, 2017, p. 58), vez que, por ser uma atividade notarial, busca-se a prevenção de litígios, mas de forma célere e objetiva (MARKMAN; CALIL, 2020)

Frisa-se que a análise quanto aos vícios materiais, tais como a origem da dívida, supera a qualificação notarial, a qual deve ser discutida na via própria, perante o Poder Judiciário, com o devido contraditório (SANTOS, 2012).

Ademais, consoante art. 9º da Lei n. 9.492/1997, deve o tabelião se abster do exame da prescrição e caducidade¹⁹, devendo impedir o protesto apenas em casos que se configure abuso de direito.

¹⁸ Parecer nº 132/2007-E exarado no Protocolado CG. nº 31.968/2006, pelo magistrado Álvaro Luiz Valery Mirra.

¹⁹ O art. 9º da Lei de Protesto é claro ao determinar que não cabe ao Tabelião averiguar caducidade e prescrição. Além disso, a Lei n. 11.280/2006, quando alterou o CPC73 e previu que caberia ao magistrado averiguar de ofício

Caso haja alguma irregularidade formal que impeça o protesto, o tabelião elaborará uma nota devolutiva, uma única vez, esclarecendo, à miúdo, todas as irregularidades que obstam o protesto, de modo que o apresentante irrequieto pode solicitar a suscitação de dúvida para o registrador, ou poderá reapresentar o título com as correções necessárias.

O procedimento de suscitação de dúvida, em que pese esteja previsto na Lei n. 6.015/1973, Lei dos Registros Públicos, no título do Registro de Imóveis, teve seu procedimento expandido doutrinária e jurisprudencialmente para todos os atos notariais e de registro, o que foi, inclusive, positivado em alguns Códigos de Normas²⁰, tais como o art. 150 de seguintes do Provimento 93/2020 da Corregedoria Geral de Justiça de Minas Gerais.

Feita a qualificação, o título deverá apontado no Livro Protocolo, em até 24 (vinte e quatro) horas, nos termos do art. 5º da Lei de Protesto. Na sequência, o devedor deve ser intimado no endereço indicado pelo apresentante, o qual assume a responsabilidade pela veracidade das informações. Caso o devedor tenha interesse em ser intimado em outra localidade, deve firmar requerimento escrito na serventia, o qual ficará arquivado.

Cabe ao Tabelião, preposto autorizado ou por qualquer outro meio, tal como correio, empresa especializada, dentre outros, proceder as intimações em três tentativas em localidade de circunscrição do Tabelião, considerando cumprida quando entregue a qualquer pessoa no endereço indicado, devendo o tabelião arquivar o Aviso de Recebimento (AR) (art. 14 da Lei n. 9.492/1997).

Em caso de recusa, pessoa desconhecida, local incerto, ignorado ou inacessível, a intimação será considerada infrutífera e ocorrerá por meio de Edital, afixado no mural da serventia, bem como eletronicamente na Cenprot Nacional e Estadual, dispensando o Provimento CGJ-MG n. 341/2017 a publicação em jornal de circulação local, no âmbito do Estado de Minas Gerais, também autorizado em outros estados, inclusive confirmado pelo Conselho Nacional de Justiça pelo PCA n. 0005278-16.2017.2.00.0000.

a prescrição, nada mencionou em relação aos tabeliões de protesto, mesmo porque seria temerário ao tabelião averiguar em âmbito administrativo se ocorreu ou não a prescrição, pois inviável saber se ocorreu alguma causa de interrupção ou suspensão. Contudo o REsp. n. 1.423.464 julgou ser indevido o protesto de título prescrito, vez que considerado elemento formal do título, ao atingir a certeza e a exigibilidade, cancelando assim a Súmula 70 do STJ, que tratava doo descabimento de o Tabelião averiguar a prescrição e caducidade. Ademais, também entendeu o STJ que o protesto de título prescrito configuraria dano in re ipsa, no AgInt. no agravo em REsp. n. 119.315 e outros. Contudo, a Min. Nancy Andrighi, nos REsp 1639470 e REsp 1677772, entendeu que, mesmo sendo o protesto indevido, caso houvesse alguma outra ação que se pudesse cobrar o título, tal como a ação de locupletamento ou monitória, não geraria dano moral. Esse entendimento foi analisado pelas diversas corregedorias estaduais que acharam por oportuno fixar em seus códigos de normas que não caberia a análise de caducidade e prescrição, mas que deveria o tabelião evitar o protesto quando do abuso de direito, em especial, quando passado todas as formas de cobrança.

²⁰ Aqui, insta frisar que a Corregedoria-Geral da Justiça dos Estados utilizam o Código de Normas ou Normas de Serviços para orientar, em caráter geral e abstrato, a atividade das serventias extrajudiciais.

No caso específico do Estado de Minas Gerais, consta do art. 348, § 2º, do Provimento 93/2020 da CGJ-MG situação em que a intimação é considerada frustrada, o que também justifica a intimação por meio de edital, a qual ocorre quando a intimação por meio postal não teve seu AR devolvido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de protocolização.

Há, ainda, uma terceira possibilidade de intimação por edital, além da intimação infrutífera ou frustrada. O Provimento n. 87/2019 do Conselho Nacional de Justiça, seguido pelo Provimento n. 93/2020 da Corregedoria Geral de Justiça de Minas Gerais, previu a intimação por edital no caso de codevedor residente em comarca de circunscrição diversa da competência do Tabelião de Protesto.

Neste caso, o art. 3ª, §6º, do Provimento n. 83/2019 prevê expressamente, que:

No caso excepcional do intimando domiciliado fora da competência territorial do tabelionato, o tabelião de protesto providenciará a expedição de uma comunicação ou recibo equivalente no endereço fornecido pelo apresentante, noticiando-lhe os elementos identificadores do título ou do documento de dívida, bem como as providências possíveis para o pagamento de tal título ou documento, além da data da publicação da intimação por edital, que deverá ser fixada no prazo de dez dias úteis contados da data de protocolização, observando-se, neste caso, o prazo para a lavratura do protesto consignado no art. 13 da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.

Ademais, insta frisar, que deve o Tabelião se valer de todos os meios para tentar localizar o devedor antes da emissão do edital, isto pois, trata-se de uma intimação ficta, e visando, sobretudo, o princípio da eficiência, a localização do devedor para adimplemento da obrigação faz-se essencial.

Há diversos atos normativos, tais como o Lei n. 12.527/2011, Decreto n. 8.270/2014, Provimento n. 47/2015, Provimento n. 87/2019 ambos do Conselho Nacional de Justiça, dentre outros, que autorizam o compartilhamento de informações eletrônicas atinentes aos dados dos devedores, tais como endereço, número de telefone, bens penhoráveis, dentre outros (SILVEIRA, 2021).

De tal sorte, pode o Tabelião valer-se de informações constantes em sua serventia ou bancos de dados de acesso público, tais como cadastro junto à Receita Federal do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica ou de empresas especializadas.

Tais providências, hoje previstas em normas, possuem origens longínquas, quando estudado o direito comparado, sobretudo, no antigo direito italiano e francês (SANTOS, 2012).

Além disso, diante de avanços tecnológicos, a intimação não se resume a tentativas presenciais. O Provimento n. 87/2019 do Conselho Nacional de Justiça previu

expressamente em seu artigo 3º, §4º, a possibilidade da intimação eletrônica, quando da autorização expressa do devedor.

Entretanto, o Provimento n. 97/2020, tendo em vistas a necessidade de isolamento social em tempos pandêmicos, diante da Pandemia da Covid-19, expandiu a possibilidade da intimação eletrônica, independente da autorização expressa pelo devedor. Os resultados desta intimação foram tão positivos, que o provimento, que tinha data certa de duração, vem sendo paulatinamente prorrogado, até que, em última alteração, pelo Provimento n. 138/2022, teve sua vigência prorrogada por prazo indeterminado, o que também foi reafirmado no Enunciado n. 54, da I Jornada de Direito Notarial e Registral, ocorrida em 4 e 5 de agosto de 2022 na cidade de Recife-PE.

Pontua-se, que o tabelião deverá intimar o devedor e os codevedores que assim forem indicados pelo apresentante. Aqui importante frisar longínqua celeuma doutrinária e jurisprudencial sobre a possibilidade de se intimar avalista, endossantes ou coobrigados (SANTOS, 2012). Isto pois, o entendimento anterior era de que não se protestava uma pessoa ou outra, mas sim o título, de modo que somente o aceitante deveria ser intimado. Contudo, tal entendimento foi superado pela previsão expressa do art. 21, §4º da Lei n. 9.492/1997, o que foi corroborado pelo Enunciado n. 61, da I Jornada de Direito Notarial e Registral.

No que tange aos devedores emissores de cheque, há uma peculiaridade no que se refere a conta conjunta, na qual deve-se protestar apenas aquele signatário do cheque, devendo, contudo, o apresentante indicá-lo, quando do requerimento do protesto, vez que, foga na análise do Tabelião, a conferência da autoria da assinatura.

Após a intimação, o devedor possui o prazo de três dias úteis para acolhimento da devolução, aceite ou pagamento da dívida.

Primeiramente, o pagamento deve ser feito diretamente na serventia no tríduo legal, em dinheiro, cheque visado ou administrado, ou, ainda, comum no caso em que devedor seja microempresa ou empresa de pequeno porte (art. 19 da Lei n. 9.492/1997), podendo o tabelionato optar, contudo, pela utilização de boleto bancário.

Ademais, com o advento da evolução tecnológica, inúmeras serventias passaram a permitir o pagamento por transferência bancária, TED/DOC ou até mesmo PIX.

Por seu turno, a Lei n. 13.555/2017 autorizou o tabelião a repassar as taxas operacionais ao usuário. Já o Provimento n. 86/2019 do Conselho Nacional de Justiça permitiu o pagamento por meio de cartão de crédito ou débito, o que foi confirmado pelo Provimento n. 98/2020, editado em tempos da Pandemia da Covid-19, o que veremos na seção seguinte.

Após o devido pagamento, pelo valor integral indicado pelo apresentante, o tabelião dará quitação e fará o repasse ao credor no dia útil seguinte ao pagamento.

Contudo, caso o devedor irresigne-se diante da cobrança, por não a reconhecer, pode, extrajudicialmente, buscar comunicar-se com o credor, para que, no mesmo prazo, este solicite a retirada do título, diante do encaminhamento indevido do título a protesto.

Caso a solicitação do credor seja inexitosa, mas o devedor mantenha-se firme em não reconhecer a dívida, deve solicitar judicialmente a sustação do protesto, de modo que a ordem judicial chegando à serventia neste prazo, sobrestará qualquer ato, seja ele a liquidação, retirada ou protesto, devendo o título ou documento de dívida ficar à disposição do Juízo, nos termos do art. 17 da Lei do Protesto.

Chegada a ordem judicial após o protesto, ela será recebida como pedido de suspensão dos efeitos do protesto, conforme firme entendimento jurisprudencial, atualmente reiterado em inúmeros Códigos de Norma, tais como no art. 361 do Provimento n. 93/2020 da Corregedoria Geral de Justiça de Minas Gerais, o qual deve ser averbado à margem do registro de protesto, cuja revogação da ordem de suspensão também será averbada posteriormente.

Os efeitos da suspensão dos efeitos do protesto, a depender do Estado, retira a publicidade deste protesto, ou, ao menos, se não vedada a publicidade, caso solicitado, seja concedida certidão positiva com efeitos de negativa, como ocorre no Estado de Minas Gerais.

Insta frisar, ainda, ser perfeitamente possível o cancelamento do protesto que esteja com seus efeitos suspensos, mediante autorização do credor, uma vez que a ordem de suspensão se restringe ao plano da eficácia (SANTOS, 2012).

Ademais, há a possibilidade de o devedor esclarecer os motivos pelos quais não concorda com a dívida perante o próprio Tabelião de Protesto, que lavrará o contraprotesto no verso do registro do protesto. Insta frisar que o contraprotesto não impede a lavratura do próprio protesto, mas constitui meio de prova da irresignação do devedor, isto, pois, não possui o Tabelião competência para apreciar as alegações, vez que de competência judicial, sendo sua competência, tão somente, para autenticar fatos, nos termos do art. 6º, inciso III, da Lei n. 8.935/1994.

Por outro lado, caso o devedor não aceite, devolva ou liquide, nem sequer solicite a sustação do protesto, ou, ainda, o credor não requeira a retirada, pelo encaminhamento indevido do título a protesto, passados os três dias úteis, contados do protocolo ou da intimação, a depender do Estado, o título será protestado, sendo lavrado e registrado o

protesto em Livro próprio, com a entrega do respectivo instrumento de protesto ao apresentante²¹ (art. 20 da Lei n. 9.492/1997).

Nos Estados em que o prazo de três dias úteis contam do protocolo, tal como no Estado de São Paulo, há previsão expressa nos seus respectivos códigos de normas, em consonância do previsto na Lei de Protesto, de que o prazo será excepcionalmente prorrogado, quando a intimação ocorrer no último dia ou após o tríduo legal, de modo que o protesto deve ser lavrado um dia útil após a intimação (art. 13, da Lei nº 9.492/1997).

Frisa-se que a contagem do prazo para protesto ocorre em dias úteis, não sendo considerado como útil os dias em que não haja expediente bancário ao público ou não obedeça ao horário normal (art. 12, § 2º, da Lei nº 9.492/1997).

Pois bem, lavrado o registro do protesto, é possível averbar em sua margem, a suspensão dos efeitos do protesto e o cancelamento da suspensão, como já mencionado, bem como retificação por erros materiais, podendo ser de ofício (art. 25 da Lei de Protesto) e, por fim, a averbação mais usualmente realizada, o cancelamento do protesto.

Enfatiza-se, que além de realizar a averbação à margem do registro, pela evolução tecnológica e utilização de sistemas de computação, ela também será lançada eletronicamente no sistema.

Primeiramente, no que tange à retificação por erro material, esta refere-se apenas a erros de serviço, à exemplo do erro na transposição das informações do título ou documento de dívida para o registro, não se destinando aos casos em que os vícios são constantes do próprio título. Neste caso, dever-se-á cancelar o protesto, para que, na sequência, o título retificado seja encaminhado novamente a protesto (SANTOS, 2012).

Por seu turno, no que concerne à averbação do cancelamento do protesto, ela deve ser requerida por qualquer interessado ao tabelião de protesto, apresentando um dos seguintes documentos: título protestado, carta de anuência assinada pelo credor com firma reconhecida ou mandado judicial de cancelamento.

Caso o credor seja pessoa jurídica, não se faz necessário a apresentação do ato constitutivo ou última ata de eleição a fim de comprovar os poderes de representação do

²¹ Deverá conter no registro e instrumento de protesto, as informações previstas no art. 22 da Lei n. 9.492/1997, nos seguintes termos: Art. 22. O registro do protesto e seu instrumento deverão conter: I - data e número de protocolização; II - nome do apresentante e endereço; III - reprodução ou transcrição do documento ou das indicações feitas pelo apresentante e declarações nele inseridas; IV - certidão das intimações feitas e das respostas eventualmente oferecidas; V - indicação dos intervenientes voluntários e das firmas por eles honradas; VI - a aquiescência do portador ao aceite por honra; VII - nome, número do documento de identificação do devedor e endereço; VIII - data e assinatura do Tabelião de Protesto, de seus substitutos ou de Escrevente autorizado.

signatário (SANTOS, 2012). Cabe, contudo, por cautela ou em indícios de fraude, a busca pelo tabelião junto ao site da Receita Federal, no cadastro do CNPJ, o quadro societário.

Importante ressaltar a diferença do signatário da anuência quando do endosso-mandato e endosso-translativo. No primeiro caso, tanto o credor endossante, quanto o apresentante endossatário podem firmar a carta de anuência, em que pese o art. 26, § 2º, da Lei n. 9.492/1997, fale somente em credor.

Aqui, o Enunciado n. 62, da I Jornada de Direito Notarial e Registral veio consolidar entendimento firmado por alguns códigos de normas, no sentido de que caso o título tenha sido apresentado por endossatário-mandatário, este também poderá assinar a carta de anuência para o cancelamento do protesto.

Por seu turno, no caso de endosso translativo, onde o título é transferido ao endossatário, somente este poderá firmar a carta de anuência, por ser o único beneficiário do título.

Por fim, caso o cancelamento seja determinado judicialmente, este poderá ser solicitado mediante apresentação de certidão expedida judicialmente, com menção do trânsito em julgado, ou mandado judicial específico (art. 26, § 4º, da Lei n. 9.492/1997).

Uma vez cancelado o protesto, é vedada a sua publicidade, salvo se solicitada pelo próprio devedor ou mediante ordem judicial. Em que pese as informações dos títulos cancelados sejam enviados a entidades de proteção ao crédito, ainda elas devem sigilo a estas informações, nos termos dos artigos 27 e 29 da Lei de Protesto.

Aos demais casos, dos títulos protestados, a publicidade é ampla, por meio de certidão, a qual deve ser emitida no prazo de até 5 (cinco) dias úteis (art. 27 da Lei n. 1.492/1997), independente de interesse específico, devendo, apenas, no caso de certidão positiva, que seja feito requerimento escrito. Por fim, frisa-se que a publicidade dos títulos protocolados também é limitada, à exceção de determinação judicial, ou solicitada pelo próprio interessado, conforme previsto em alguns Código de Normas Estaduais, à exemplo do art. 382 do Provimento n. 93/2020 da Corregedoria Geral de Justiça de Minas Gerais.

Aqui cabe esclarecer, que com a edição da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n. 13.709/2018) e o Provimento n. 134/2022 do Conselho Nacional de Justiça, a publicidade conferida aos protestos não foi vedada, vez que os Tabelionatos de Protesto se incluem na exceção prevista no art. 7º, inciso II, da referida Lei, na qual autoriza o tratamento de dados para o cumprimento de obrigação legal.

De tal sorte, os Tabelionatos de Protesto não divulgarão informações pessoais a terceiros, à exceção dos casos autorizados e previstos em lei, especialmente na Lei do Protesto e respectivos Código de Normas Estaduais.

Por fim, é possível, ainda, fazer anotações à margem do título protesto referente à ação rescisória, quando do protesto de decisões judiciais, previsto no art. 517, caput e §3º do Código de Processo Civil.

Além do trâmite ordinário do protesto, provimentos recentes, sob a perspectiva da evolução tecnológica e informacional, autorizaram novos procedimentos e previram novas atribuições, como veremos na seção a seguir.

3.2.1.2 Fase atual da regulamentação do protesto no ordenamento jurídico brasileiro

Com os avanços sociais e tecnológicos o protesto sofreu fortes alterações, a fim de coadunar com os anseios de uma sociedade disruptiva, que exigia circulação de renda célere e desmaterializada.

Destarte, em que pese os incontestáveis progressos trazidos pela sistematização do protesto na Lei n. 9.492/1997, ela necessitava de atualizações urgentes frente ao desenvolvimento tecnológico e informacional da sociedade (CAPELLARI, 2000, p. 39).

A cartularidade dos títulos de crédito já não atendia mais as demandas da sociedade moderna, pautada na dita era digital, que intentou pôr fim aos documentos físicos, em privilégio dos eletrônicos (STRASSER; SANTOS; CAVALCANTE, 2020).

Primeiramente, a Medida Provisória n. 2.200-2/2001 instituiu o a ICP-Brasil – Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira, visando conferir valor legal aos documentos eletrônicos produzidos em consonância com os requisitos por ela estabelecidos, a fim de garantir a autoria e integridade dos documentos eletrônicos.

Destarte, possibilitou a recepção de títulos inteiramente eletrônicos, desde que respeitado os requisitos do ICP-Brasil.

Por outro lado, inúmeros provimentos foram editados pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, órgão de possui competência para fiscalizar e normatizar sobre o Poder Judiciário, nos termos art. 103-B, § 4º, I, II e III, da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional n. 45, bem como expedir provimentos e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos serviços extrajudiciais, nos termos art. 8º, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, bem como pelas Corregedorias Gerais de Justiça Estaduais, vez que atribuído ao Poder

Judiciário as tarefas de normatização das serventias extrajudiciais, nos termos dos artigos 4º, 30, incisos XII e XIV, 38, 39, §2º e 44 da Lei n. 8.935/1994, em cumprimento ao previsto no §1º do art. 236 da Constituição Federal (RIBEIRO, 2009).

No que tange ao protesto, os principais Provimentos, alguns já mencionados brevemente acima, foram os 67/2018, 72/2018, 86/2019, 87/2019, 97/2020 e o 134/2022, os quais discorreremos a seguir.

Primeiramente, foi editado o Provimento n. 67/2018 do Conselho Nacional de Justiça, o qual foi importante marco das serventias extrajudiciais na concretização de sua atuação em um sistema multiportas, pois que, foi regulamentada a possibilidade de realizar conciliação e mediação pelos oficiais registradores e notários (PEIXOTO, 2020).

No mesmo ano, o Conselho Nacional de Justiça, mais uma vez, editou o Provimento n. 72/2018, o qual estabeleceu a competência dos Tabelionatos de Protesto para adotarem medidas de incentivo à quitação ou renegociação de dívidas protestadas (FERNANDES, 2020).

Este provimento, então, autorizou que o credor, após o protesto, a qualquer tempo, solicitasse ao tabelião o envio de novo aviso ao devedor, autorizando e possibilitando o pagamento da dívida sob condições especiais e, após o pagamento da primeira parcela, autoriza-se o cancelamento da dívida. Ademais, previu o provimento outras medidas que podem constar no requerimento de renegociação, tais como:

Art. 8º. I – expedir aviso ao devedor sobre a existência do protesto e a possibilidade de quitação da dívida diretamente no tabelionato, indicando o valor atualizado do débito, eventuais condições especiais de pagamento e o prazo estipulado; II – receber o valor do título ou documento de dívida protestado, atualizado monetariamente e acrescido de encargos moratórios, emolumentos, despesas do protesto e encargos administrativos; III – receber o pagamento, mediante condições especiais, como abatimento parcial do valor ou parcelamento, observando-se as instruções contidas no ato de autorização do credor; IV – dar quitação ao devedor e promover o cancelamento do protesto (BRASIL, 2018).

Por outro lado, foi conferido também ao devedor a faculdade de propor o pagamento ao credor sob, também, condições especiais (FERNANDES, 2020), atribuindo ao tabelião competências que vão além do protesto e que visam a prevenção de futuros litígios, (PEIXOTO, 2020), sob a ótica do fomento da heterocomposição nas serventias extrajudiciais (SILVEIRA, 2021).

Tais medidas de incentivo à quitação e renegociação podem ser adotadas por entes públicos, desde que firmado convênio entre o tabelionato de protesto e União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o qual deve ser homologado pela Corregedoria Nacional de Justiça (SILVEIRA, 2021).

Há, ainda, a possibilidade do devedor ou credor solicitar a designação de sessão de mediação ou conciliação, que ocorrerão nos termos do Provimento n. 67/2018, de modo a viabilizar negociação das dívidas entre credores e devedores através da mediação dos tabeliães de protesto, o que agiliza o pagamento dos débitos e resolve-se as lides creditícias (SILVEIRA, 2021).

Ato contínuo, sob a óptica da modernização das serventias e lavratura dos atos em meios eletrônicos, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento n. 74/2018, o qual fixou “padrões mínimos de tecnologia da informação para a segurança, integridade e disponibilidade de dados para a continuidade da atividade pelos serviços notariais e de registro” (BRASIL, 2018), com previsão de backups diários em nuvem e mídia eletrônica de segurança, tais como Pen Drive ou HD Externo, armazenada em local distinto da serventia, dentre outras exigências, todas prezando pela segurança dos dados eletrônicos.

Pois bem, na sequência, foi editado o Provimento n. 86/2019 do Conselho Nacional de Justiça que previu, em âmbito nacional, a postergação dos emolumentos e demais despesas no protesto, vez que este, em muitos casos, era um forte obstáculo ao acesso a um serviço de tamanha relevância.

Em seus ‘considerandos’ foi trazida de forma expressa a preocupação com o acesso isonômico à serventia, a fim de melhorar a prestação do serviço, bem como corrigir distorções, em vistas da modicidade dos emolumentos, produtividade e economicidade (BRASIL, 2018; FRAGA, 2020).

Tal provimento previu o protesto gratuito ao credor, devendo as custas serem pagas no momento da liquidação ou cancelamento pelo devedor, ou na retirada pelo credor.

Antes da edição do referido provimento, muitos estados já estavam adotando a postecipação, tal como o Estado de Minas Gerais, contudo fez-se necessário uma padronização a nível federal, a fim de atender os anseios sociais e econômicos, facilitando a circulação de riqueza (FRAGA, 2020).

Poucos meses depois foi editado um dos mais relevantes provimentos atinentes ao Tabelionato de Protesto, o Provimento n. 87/2019 do Conselho Nacional de Justiça, que implantou a Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto de Títulos (CENPROT) (HOCHMANN; COSTA; MOLLICA, 2020), mais uma vez rompendo barreiras e adequando o protesto aos anseios da pós-modernidade.

A Cenprot é dividida nos seguintes módulos, consoante art. 41-A da Lei de Protestos:

- (i) escrituração e emissão de duplicata sob a forma escritural; (ii) recepção e distribuição de títulos escriturais; (iii) consulta gratuita de devedores inadimplentes e protestos realizados, inclusive para títulos não escriturais; (iv) confirmação da

autenticidade dos instrumentos de protesto em meio eletrônico; (v) anuência eletrônica para o cancelamento de protestos.

Centrais são essenciais para conferir maior celeridade ao procedimento e mitigação do formalismo injustificável (HOCHMANN; COSTA; MOLLICA, 2020), o que viabilizou a utilização dos serviços do protesto de forma inteiramente eletrônica, desde o apontamento ao cancelamento, uma vez obedecido os requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP Brasil) ou outro meio seguro disponibilizado pelo tabelionato²² (STRASSER; SANTOS; CAVALCANTE, 2020).

Ademais, foi previsto pela primeira vez neste provimento, a possibilidade de intimação de forma eletrônica, desde que autorizado pelo devedor e declarado pelo apresentante, nos termos do seu art. 3º, §4º.

Ainda, admitiu-se o protesto de qualquer título ou documento de dívida por indicação, com a declaração de responsabilidade do apresentante “feita sob as penas da lei, de que a dívida foi regularmente constituída e que os documentos originais ou suas cópias autenticadas, comprobatórios da causa que ensejou a apresentação para protesto, são mantidos em seu poder, comprometendo-se a exibi-los sempre que exigidos no lugar onde for determinado, especialmente se sobrevier sustação judicial do protesto.” (art. 2º, § 1º).

Após foi previsto o Provimento n. 88/2019, integrando os Notários e Registradores como agentes no combate à lavagem de dinheiro. No que tange aos Tabelionatos de Protesto, é obrigatória a comunicação à UIF (Unidade de Inteligência Financeira), sob uma análise meramente objetiva, quando a operação envolva pagamento em espécie ou título de crédito emitido ao portador igual ou superior R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) (art. 23, incisos I e II), bem como, sob um aspecto subjetivo, quando configurado indícios de ocorrência dos crimes de lavagem de dinheiro ou de financiamento ao terrorismo, “quando do pagamentos ou cancelamentos de títulos protestados em valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) não relacionados ao mercado financeiro, mercado de capitais ou entes públicos”, (art. 24).

Os provimentos do Conselho Nacional de Justiça que sucederam foram editados diante da situação excepcional da Pandemia da Covid-19, que necessitava de regulamentação específica. Destarte, o CNJ mostrou-se extremamente atuante em período pandêmico e editou uma série de provimentos para o bom desempenho de todas as serventias extrajudiciais, que,

²² Art. 2º, §1º do Provimento n. 87/2019 do Conselho Nacional de Justiça.

em que pese exercessem um serviço essencial, deveriam tomar todas as cautelas para evitar a contaminação pelo vírus (STRASSER; SANTOS; CAVALCANTE, 2020).

De tal sorte, em 22 de março de 2020, o Provimento n. 91 do Conselho Nacional de Justiça previu a suspensão ou redução do horário de atendimento ao público, resguardada a possibilidade de trabalho remoto, por meio telefônico, aplicativo multiplataforma de mensagens instantâneas e chamadas de voz, em observância da regulamentação das corregedorias locais (SASSE, 2020, p. 17; (STRASSER; SANTOS; CAVALCANTE, 2020), devendo os registradores e tabeliães obediência às determinações de autoridades municipais, estaduais e federais de saúde pública.

Em 1º de abril de 2020 foi editado o Provimento n. 95, que, mais uma vez, facultou o atendimento presencial em sistema de plantão e estabeleceu regras de distanciamento a fim de evitar o contágio e garantir o devido funcionamento das serventias (STRASSER; SANTOS; CAVALCANTE, 2020).

Por seu turno, os provimentos n. 97 e 98 trataram especificamente de normas atinentes ao protesto. O primeiro permitiu a intimação e pagamento por meio eletrônico ou por meio de aplicativo de mensagens de texto instantâneas ou chamadas de voz, tais como o aplicativo WhatsApp, mensagens SMS e e-mail, sendo considerado entregue quando comprovado por este mesmo meio, o que já detalhamos brevemente na seção acima (HOCHMANN; COSTA; MOLLICA, 2020).

Já o segundo autorizou o pagamento das dívidas e emolumentos por meio eletrônico, inclusive com a utilização de boletos e máquinas de cartão de débito e crédito (STRASSER; SANTOS; CAVALCANTE, 2020).

No que tange especificamente ao Provimento n. 97, ele teve sua vigência prorrogada por diversas oportunidades²³, sendo a última, pelo Provimento 138 de 16 de dezembro de 2022, estendido por prazo indeterminado.

Os provimentos atinentes à atividade do tabelião de protesto editados em tempos pandêmicos foram e são essenciais para a recuperação da economia, com o fomento da circulação de riquezas, diante da crescente inadimplência em tal período (STRASSER; SANTOS; CAVALCANTE, 2020), sobretudo, pela celeridade e efetividade conferida com a intimação por meio eletrônico (SIDNEY, 2020, p. 9), vez que permitiu a localização de pessoas que possuem endereço incerto ou de difícil acesso, como na extensa zona rural de municípios de interior.

²³ Provimentos n. 99/2020, 101/2020, 110/2020, 114/2021, 117/2021, 123/2021, 125/2021, 128/2022, 129/2022, 136/2022.

Nesta senda, reiterou Chini, juiz auxiliar Corregedor Nacional de Justiça:

[...] Esse Provimento 97, com a facilitação da intimação e a conclusão do serviço que é oferecido ao credor, também possibilita que o devedor tenha o resgate da sua própria cidadania, para que ele possa voltar à atividade econômica com o pagamento das dívidas. Esse Provimento não é só sobre o aspecto da potencialidade da recuperação do crédito, mas também a questão social, já que ele resgata a cidadania do consumidor. (*apud* GUIMARÃES, 2020, p. 32).

Ademais, com o Provimento n. 98 e a previsão de novas modalidades de pagamento da dívida, com a possibilidade, inclusive, de seu parcelamento, demonstrou-se, mais uma vez, uma importante normativa para o incremento da economia e circulação de riqueza (STRASSER; SANTOS; CAVALCANTE, 2020).

Ainda, o Provimento n. 119/2021 previu mais uma atribuição ao Tabelionato de Protesto, o apostilamento. Inicialmente, com o Provimento n. 62/2017, só poderia realizar apostilamentos as serventias extrajudiciais que tivessem atribuições compatível com o conteúdo do documento a ser apostilado, de modo que o Tabelionato de Protesto possuía funções extremamente diminutas. Contudo, com as alterações trazidas pelo Provimento n. 119/2021, todas as serventias possuem competência para apostilar quaisquer documentos.

Já o Provimento n. 134/2022 regulamentou a aplicação da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados aos Notários e Registradores, com a vedação expressa do seu tratamento nos casos não previstos em Lei.

Vê-se que a publicidade deve ser conferida apenas a dados estritamente essenciais, devendo conter nas certidões os elementos constantes “do art. 17, parágrafo único, do Provimento 87, da Corregedoria Nacional de Justiça, excetuados endereço completo, endereço eletrônico e telefone do devedor.” (BRASIL, 2022).

Ademais, certidões de documentos arquivados devem se restringir a documentos protestados, enquanto não cancelados e no prazo máximo de 10 (dez) anos. Demais documentos pessoais somente poderão ser fornecidos ao próprio titular (art. 54, *caput* e parágrafo único).

Por seu turno, como mencionado na seção acima, de 4 a 5 de agosto de 2022, na cidade de Recife-PE, ocorreu a primeira Jornada de Direito Notarial, a qual resultou em 15 (quinze) Enunciados atinentes à atividade do Tabelião de Protesto, no número 54 a 68. Tais enunciados refletiram tudo que há de mais moderno e inovador na área do protesto, com pilares fincados na desburocratização, modernização, celeridade e segurança na circulação de riquezas²⁴.

²⁴ De forma breve, o Enunciado 54, mais uma vez, previu a possibilidade de intimação por via eletrônica, tanto a pedido do apresentante, quanto a critério do tabelião, sempre observando a necessidade de comprovação do recebimento. Por seu turno, o Enunciado 55, antenado à desmaterialização dos títulos de crédito e documento de dívida, previu a admissão ao protesto de documentos nato-digitais assinados de forma simples, avançada ou qualificada – dentro de Infraestrutura de Chaves Públicas do Brasil, cabendo ao apresentante, no caso das duas

Por fim, importante pontuar a existência de recente Projeto de Lei n. 6.204/2019, ainda em tramitação do Senado Federal, apresentado pela Senadora Soraya Thronicke, com ideias oriundas no Direito Português e na tese de doutorado de Ribeiro (2012), capaz de revolucionar o processo de execução, desempenhando relevante papel no processo de desjudicialização, diante da crise do Poder Judiciário, que possui como principal causa de seu congestionamento, a fase executiva, o que trataremos no próximo capítulo.

Sobredito projeto trata-se da execução extrajudicial de obrigações pecuniárias líquidas e certas perante os Tabelionatos de Protesto, os quais serão competentes por atos que na atualidade são desempenhados somente pelo Poder Judiciário, tais como: “a verificação dos requisitos do título executivo, inclusive a ocorrência de prescrição e decadência; a suspensão e a extinção da execução; a realização da citação do executado; e a efetivação de atos de expropriação, como a penhora” (PEIXOTO, 2020, p. 87).

Em breve síntese, foi atribuído aos Tabeliães de Protestos a função de agente de execução cível, que consiste na atribuição de “examinar o requerimento e os requisitos do título

primeiras, declarar, sob as penas da lei, que a assinatura foi admitida pelas partes como válida ou aceita pela pessoa a quem oposta. Anteriormente a esta previsão, o entendimento preponderante era no aceite de títulos eletrônicos assinados dentro do ICP-Brasil, contudo esta autorização respalda-se na autenticidade dos documentos eletrônicos que estiverem identificados por qualquer meio legal de certificação, nos termos do art. 11 da Lei n. 14.129/2021. O Enunciado 56, em conformidade com enunciado anterior, previu que a assinatura eletrônica avançada era apta para, além do apontamento do título, formalização de desistência e anuência eletrônica para cancelamento de protesto. O Enunciado 57 tratou do protesto de títulos após o deferimento do processamento de recuperação judicial do empresário de títulos não afetos à recuperação, o que se entendeu perfeitamente possível. Já o Enunciado 58 previu a possibilidade cancelamento do protesto com a mera apresentação da comprovação da extinção da obrigação pela consignação do valor da dívida. O Enunciado 59, por seu turno, tratou da apresentação do cheque depositados por aplicativos. O 60 sobre o protesto de documentos de dívidas que não sejam títulos executivos extrajudiciais, positivando o entendimento amplamente adotado pela doutrina e jurisprudência, fruto da evolução da função do protesto. O Enunciado 61, consolidou a possibilidade de protesto dos coobrigados, inclusive avalistas, se assim indicado pelo apresentante. Por seu turno, o Enunciado 62 firmou o entendimento já consubstanciado em diversos Códigos de Normas ou Normas de Serviço da possibilidade de cancelamento com carta de anuência firmada pelo credor ou apresentante endossatário-mandatário, quando da impossibilidade de apresentar o título ou documento de dívida. O Enunciado 63 previu a possibilidade de protesto de títulos em que figure como devedor entes federativos. Demais enunciados foram positivados nos seguintes termos: Enunciado 64 – O cessionário de crédito protestado tem o direito de fazer averbar a cessão no registro de protesto, inclusive por meio da central eletrônica de protesto. Enunciado 65 – O valor do título ou documento de dívida apresentado a protesto pode ser devidamente atualizado, sob responsabilidade do apresentante. Enunciado 66 – Em caso de endosso-mandato, o endossante-mandante pode figurar como apresentante do protesto. Enunciado 67 – Observada a competência territorial, a intimação de protesto pode ser realizada em endereço diverso do indicado pelo apresentante como sendo do devedor, se constante de base de dados própria ou de outras bases públicas de acesso disponível, inclusive a mantida pela central de serviços eletrônicos compartilhados. Enunciado 68 – No caso de duplicata não aceita, que tenha circulado por endosso translativo, o protesto poderá ser lavrado em face do sacador endossante e seus avalistas, se assim for indicado pelo apresentante. Enunciado 69 – Recomenda-se aos Tribunais a celebração de convênios com notários e registradores para a instalação de centros judiciários de solução de conflitos e cidadania. Importante tecer comentários sobre o Enunciado 67, que visa a efetividade do protesto e permite a consulta em base de dados em repositórios públicos, ou ainda aqueles em que o Instituto de Estudo de Protesto Estadual tenha firmado convênio, de modo a esgotar as tentativas de entrega de intimação, antes da publicação em edital.

executivo, bem como eventual ocorrência de prescrição e decadência, o que representa um alargamento da função do tabelião.” (HOCHMANN; COSTA; MOLLICA, 2020, p. 26).

Assim, terá atribuição afeta a:

[...] citações, intimações, consulta à base de dados de patrimônio e endereço do devedor, penhora, expropriação, pagamento, suspensão do feito extrajudicial, consultas ao juízo competente, dentre outros, mediante fiscalização dos Tribunais e do Conselho Nacional de Justiça, e esse último compartilhará com os tabeliães o acesso às bases de dados acessíveis pelo Poder Judiciário por termos, acordos ou convênios (cf. artigos 3º, 4º, 9º, 10 a 17, 19 a 21, 23, 27, 29 e 31). (SILVEIRA, 2021, p. 105).

Caso o devedor irresigne-se, os embargos deverão ser propostos perante o juízo competente na comarca localizada o Tabelionato (art. 7 e 18).

Prevê-se, ainda, curso de capacitação, a fim de que haja padronização entre os Tabelionatos, no intuito de conferir excelência na execução. No que se atina aos emolumentos cartoriais, prevê o projeto aplicar-se os mesmos valores das custas forenses locais, enquanto não previstos pelos Estados e Distrito Federal (SILVEIRA, 2021).

Certo que, em que pese o Projeto de Lei seja afeto à execução cível, mostra-se extremamente defensável a possibilidade da desjudicialização da execução fiscal, passando tal competência, mais uma vez, aos Tabelionatos de Protesto (SILVEIRA, 2021).

Contudo, para operacionalizar a execução fiscal perante Tabelionato de Protesto, depara-se com a morosidade da aprovação de alterações da lei de execuções fiscais de tal monta. Para tanto, diante da relevância de tal solução jurídica acadêmica-prática, é defensável que:

[...] sejam delegados maiores poderes executórios aos cartórios extrajudiciais, por meio de atos normativos infralegais expedidos pelo Poder Judiciário, em especial pelo Conselho Nacional de Justiça e pelos Tribunais de Justiça dos Estados, órgãos constitucionalmente encarregados de fiscalizar os cartórios por meio das suas Corregedorias (art. 103-B, § 4º, I, II e III, da Constituição Federal de 1988), inclusive com auxílio dos Tribunais de Contas, se necessário (SILVEIRA, 2021, p. 107).

Isto, pois, há previsão expressa no art. 8º, X do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, de que que Corregedoria Nacional de Justiça poderia editar provimentos para o aperfeiçoamento da atividade notarial e registral, somada à previsão do art. 30, inciso XIV da Lei dos Notários e Registradores quanto ao dever de cumprimento de normas técnicas estabelecidas pelo judiciário (SILVEIRA, 2021).

De tal sorte, em termos legais, é perfeitamente possível que a Corregedoria Nacional de Justiça edite ato normativo destinado a delegar às serventias extrajudiciais funções executórias-administrativas, viabilizando, para além do protesto de CDA, plenamente legal e constitucional, como veremos a seguir, outras medidas, tais como acesso a bancos de dados para a localização

do devedor e a penhora provisória de bens, restando ao devedor a possibilidade de valer-se dos embargos perante o juízo competente (SILVEIRA, 2021).

Como já mencionado quando da descrição do procedimento, o Tabelião já deve utilizar de todos os meios para a localização do devedor. Cita-se, à título de exemplo, a previsão de compartilhamento “de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil – Sirc, a pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), conforme art. 7º do Decreto nº 8.270, de 26 de junho de 2014.” (SILVEIRA, 2021, p. 108).

Ademais, soma-se a esta previsão legal, a possibilidade de acesso ao banco de dados do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), previsto no Provimento n. 47/2015 do Conselho Nacional de Justiça, que deve ser integrado por todos os registradores de imóveis do Brasil, sob responsabilidade das centrais de registro eletrônico compartilhado de cada Estado e Distrito Federal. Esta central possui um canal específico de busca pelo CPF ou CNPJ para identificar os imóveis a ele associado (SILVEIRA, 2021).

Cita-se, também, o compartilhamento de informações junto ao RENAJUD, que se trata de um sistema *online* de restrição de veículos instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, interconectando o judiciário e DETRAN, o que viabiliza o envio direto de ordens de restrições de veículos, tais como a penhora (SILVEIRA, 2021).

De tal sorte, já há base de dados que trazem informações dos devedores e seus bens, o que poderá auxiliar os Tabelionatos de Protesto no emprego de medidas executórias, o que contribuirá, e muito, na desjudicialização contundente das execuções fiscais, executada por profissional de direito de extrema qualificação técnica e jurídica para tanto (SILVEIRA, 2021).

Insta frisar que atos executivos e expropriatórios não são de reserva do Poder Judiciário, de modo que a outros agentes também podem o praticar, sem ofender o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição (PEIXOTO, 2020).

Assim, extremamente defensável que notários e registradores possuam poder decisório, isto pois, consoante Ribeiro (2020), eles exercem jurisdição voluntária, com independência e imparcialidade, cuja atuação é amparada por normas constitucionais e “complexo sistema deontológico”, formado pelos direitos e deveres constantes da Lei n. 8.935/1994. Considera, então, o autor que tais profissionais possuem aptidão para “dizer o direito”.

Conclui-se, então, que tal PL possui como finalidade a redução de número considerável de demandas que tramitam no Poder Judiciário, de modo a concretizar a celeridade da satisfação dos créditos e economia aos cofres públicos (FIGUEIRA JÚNIOR, 2020).

3.2.2 Funções do Protesto Extrajudicial e Conceito Contemporâneo

Doutrinariamente o protesto é conceituado de diversas formas, de conceitos mais tradicionais, a mais contemporâneos, levando em conta a sua evolução.

O protesto subdivide-se em comum – necessário ou facultativo – e especial – falimentar. O primeiro (comum necessário) faz-se necessário para a manutenção do direito de regresso contra os coobrigados, em títulos de crédito, tais como endossantes e avalistas tendo por objetivo principal a conservação de direitos, desde que tempestivamente apresentado (MURAD, 2015). De tal sorte, além da função probatória ele é considerado pressuposto processual (SILVA, 2004).

O facultativo, por sua vez, tem função precípua de prova, utilizado para cobrança de dívida (MIRANDA, 2001).

Por fim, o protesto especial para fins falimentares possui por escopo viabilizar o pedido de falência do devedor, para prova da impontualidade, nos termos do art. 94, inciso I, da Lei n. 11.101/2005, art. 23, parágrafo único, da Lei n 9.492/1997 e, ainda, para contrato de câmbio, previsto artigo 75, da Lei n. 4.728/1965.

Tradicionalmente o protesto pode ser conceituado como:

[...] um ato jurídico público, formal e solene, por meio do qual se prova de modo absoluto a apresentação de um documento de dívida para aceite ou para pagamento; faz-se prova, de modo relativo, do inadimplemento de obrigação decorrente desse documento de dívida (seja pagamento, aceite ou devolução); e por meio do qual se obtêm finalidades especiais previstas na lei, tal como a presunção de insolvência decorrente do protesto para fins falimentares ou a formação de um título executivo, como no caso dos contratos de câmbio (GARCIA, 2013, p. 37).

Soma-se a isso funções colaterais também previstas na norma, tais como a interrupção da prescrição, ser “pressuposto de admissibilidade para a ação de execução de contrato de câmbio e caracterização do estado de falência” (FRAGA, 2020). Ademais, a data do registro do protesto é o termo inicial para incidência de juros, taxas e atualizações monetárias, quando não houver prazo assinalado.

Vê-se, primeiramente, que uma das principais funções tradicionais do protesto é servir como prova. Prova da inadimplência, da diligência do credor em buscar o adimplemento da obrigação, bem como prova da entrega da intimação ao devedor (GARCIA, 2013).

Aqui cabe tecer críticas apontadas por Londe (2017) diante da impropriedade do conceito legal do protesto, vez que, segundo o autor, o protesto não se destina a prova da

inadimplência em si (apenas uma presunção relativa), mas sim que o documento de dívida foi apresentado ao devedor e que este não o pagou, devolveu ou aceitou.

Vê que, “[...] em muitos casos, o devedor nem sabe em mãos de quem se encontra o título, que, por isso, deve ser apresentado a ele, obrigatoriamente”. Assim, a intimação feita pelo tabelionato é uma forma indireta de apresentação (COSTA, 2008, p. 227)

Destarte, enquanto a prova da inadimplência é relativa, vez que necessário averiguar a existência e validade da obrigação, bem como se ocorreu ou não o seu cumprimento, o que permite prova em contrário, a prova da apresentação do título e intimação do devedor são absolutas (COSTA, 2008, p. 227), prova esta revestida de fé pública, vez que certificada por um agente público (GARCIA, 2013).

Murad (2015), por sua vez, diferencia o conceito da função do ato de protesto da função do procedimento de protesto em si. De fato, o ato de protesto tem como função a prova da inadimplência, da apresentação dos títulos e da entrega da intimação, como explicitado acima, enquanto o procedimento de protesto tem como escopo principal a satisfação do interesse do credor, seja ele o aceite, a devolução, mas, sobretudo, o pagamento da dívida.

Ressalta-se, contudo, que o procedimento de protesto não é sinônimo apenas de um meio de coerção para a liquidação da dívida, mas sim uma forma segura e célere para composição, constrição e recuperação do crédito (LONDE, 2017), o que possibilita a devolução dos valores aos devidos credores, resolvendo litígios creditícios, fomentando a pacificação social, circulação de riquezas e preservação da fonte empregadora, de modo a auxiliar a manutenção da ordem econômica (FRAGA, 2020).

Assim, a noção clássica do protesto cambial, de simples prova e registro da falta de aceite, devolução ou pagamento tornou-se incompleta, pois na atualidade, converteu-se, sobretudo, em uma execução forçada (MORAES, 2014, p. 99).

Nesta senda, Loureiro (2018, p. 842) assevera:

[...] A função precípua do protesto é a comprovação da inadimplência de obrigações constantes de títulos e documentos de dívida, mas que a função secundária é combater a inadimplência mediante a coerção moral do devedor recalcitrante e, destarte, contribuir para o progresso do mercado de crédito e o desenvolvimento econômico que lhe é consequência.

Assim, seu procedimento extremamente célere e informatizado propiciou, muito mais que a prova da inadimplência, mas instrumento essencial para resolução de lides referentes aos créditos (GARCIA, 2013).

De fato, na atualidade, uma das principais funções do protesto é a recuperação do crédito mediante coerção moral indireta, decorrente do receio da negativação do CPF e as consequências nefastas do abalo ao crédito, como a impossibilidade de fazer um financiamento, utilizar o cartão de crédito, dentre outros atos comerciais (FISHER, 2016, n.p.), configurando em verdadeiro obstáculo à vida financeira do devedor (MARKMAN; CALIL, 2020).

De tal sorte, a simplicidade e celeridade do procedimento é proporcional a sua eficiência da recuperação do crédito (MARKMAN; CALIL, 2020).

Por seu turno, uma segunda função contemporânea do protesto, que foge à mera prova do inadimplemento, trata-se da prevenção de novos litígios, ou também denominada de profilaxia jurídica, por ser instrumento de informação relativa ao crédito (LONDE, 2017), através de suas certidões e banco de dados dos devedores.

Assim, segundo Bueno (2017, p. 69)

[...] O abalo de crédito decorre diretamente da publicidade do protesto, ampliado pela remessa das certidões em forma de relação às entidades de proteção ao crédito e com a multiplicação de bancos de consulta gratuita disponibilizados pelos próprios tabeliães, por meio das entidades que os agrupam.

De tal sorte, as informações dos títulos protestados ou cancelados são encaminhadas em formato de relação a entidades representativas do comércio, bem como à própria central gerida pelo Instituto de Estudos de Protesto do Brasil (IEPTB-BR), a Cenprot, módulo Central de Informação de Protesto (CIP), as quais formam um repositório robusto dos maus pagadores, capaz de influenciar os comerciantes e instituições na concessão do crédito (LUCCA, 1985).

Assim, estas informações possuem função primordial na prevenção de maus negócios creditícios, ao exporem os maus pagadores, consubstanciando-se em um instrumento de aferição da credibilidade econômica das pessoas, tanto físicas quanto jurídicas (MARKMAN; CALIL, 2020).

Ademais, entende-se o caráter preventivo, sob outra perspectiva, o de evitar a propositura de inúmeras ações judiciais de cobrança ou execução (MARKMAN; CALIL, 2020).

De forma cíclica, o possível abalo ao crédito com a “negativação” do CPF nos bancos de dados, induz a prévia recuperação do crédito, de forma célere e segura, gerando uma cultura do adimplemento.

Nesta senda, asseveram Freitas e Vita (2017, p. 37), que os devedores:

[...] na maioria dos casos, sentir-se-ão compelidos a cumpri-las a fim de evitar o abalo ao crédito e perda de credibilidade em face das pessoas que com eles celebrem ou venham a celebrar contratos [...].

Assim, o protesto possui papel primordial no combate à inadimplência, contribuindo diretamente com o progresso do mercado de crédito e, conseqüentemente, com o crescimento econômico (LOUREIRO, 2018). De tal maneira, a circulação de riqueza pode ser entendida como mais uma de suas funções contemporâneas.

Ademais, respaldada pela fé-pública notarial, o protesto diferencia-se substancialmente da simples inscrição do nome do devedor nos cadastros dos maus pagadores. Assim, garante aos credores que optarem por tal procedimento, a segurança jurídica necessária, vez realizado de forma oficial pelos Tabeliães de Protesto, que, como visto, devem respeitar estritamente a legalidade (FISHER, 2016, n.p.), com atenção especial à devida intimação do devedor (BUENO, 2017), além de serem imparciais, céleres e técnicos (SILVEIRA, 2021b).

De tal sorte, incontestoso seu auxílio à economia, para além de oferecer informações seguras quanto ao inadimplemento, recuperar cerca de 65% (sessenta e cinco por cento) dos títulos encaminhados a protesto no prazo de três dias úteis da intimação (GARCIA, 2013).

O protesto tornou-se, então, essencial instrumento jurídico e econômico no Brasil para a garantia do adimplemento, substituindo o Poder Judiciário na cobrança das dívidas privadas e pública, bem como para garantir um crédito seguro e a baixo custo (GARCIA, 2013).

Frente a estas funções, previstas nas normas e contemporaneamente vislumbradas e defendidas doutrinariamente, Garcia (2013, p. 41) de forma extremamente didática elencou as funções do protesto amplamente reconhecidas pela doutrina e jurisprudência:

1. Provar de modo absoluto a apresentação do título ou documento de dívida pelo devedor, comprovando com fé pública que este foi diligente ao buscar o aceite, a devolução ou o pagamento (art. 1º, Lei 9.492/1997);
2. Provar de modo relativo o inadimplemento, pois a existência de dívida e seu descumprimento são passíveis de discussão e de prova em contrário (art. 1º, Lei 9.492/1997);
3. Assegurar o direito de regresso contra os co-obrigados pelo título e seus respectivos avalistas, quando o protesto for providenciado dentro do prazo legal (vide leis especiais sobre cada tipo de título de dívida);
4. Interromper a prescrição, permitindo ao credor recomeçar, uma única vez, a contagem do prazo para demandar seus direitos (art. 202, III, Lei 10.406/2002);
5. Marcar o início dos juros, taxas e atualizações monetárias sobre o valor da obrigação sem termo (art. 40, Lei 9.492/1997);
6. Constituir em mora o devedor nas obrigações sem termo (art. 397, Lei 10.406/2002);
7. Garantir acesso ao processo de execução no caso de contratos de câmbio (art. 75, caput, Lei 4.728/1965 – Lei do Mercado de Capitais);
8. Garantir ao credor de contratos de câmbio a diferença entre a taxa de câmbio da data do contrato e a data do pagamento efetivo, acrescida dos juros de mora (art. 75, parágrafo 1º, Lei 4.728/1965 – Lei do Mercado de Capitais);
9. Garantir acesso ao processo de execução ao credor de duplicatas sem aceite (art. 15, II, “a”, Lei 5.474/1968 – Lei de Duplicatas);
10. Formar a presunção de insolvência jurídica, fundamentando o pedido de decretação de falência do empresário e das sociedades empresárias (art. 94, I, Lei 11.101/2005);
11. Fixar o termo legal da falência, sendo este retrotraído até 90 dias do 1º protesto por falta de pagamento que não esteja cancelado (art. 99, II, Lei 11.101/2005);
12. Fornecer informações às entidades representativas da indústria e do comércio e às entidades vinculadas à proteção do crédito, sobre os protestos lavrados e cancelados (art. 29, caput, Lei 9.492/1997);
13. Fornecer informações, por meio

de certidão, sobre a existência ou não de registros de protesto em nome de qualquer pessoa, desde que o nome seja vinculado ao número de um documento de identificação (art. 27, parágrafo 1º, Lei 9.492/1997). Essa informação é pública e usada como critério em muitos procedimentos licitatórios, em concursos públicos, na contratação de financiamentos, de compra e venda de imóveis, na liberação de contas bancárias, etc. Algumas leis exigem essa certidão como requisito para a prática de certos atos jurídicos, tal como para o registro de parcelamento do solo urbano (art. 18, IV, a, Lei 6.766/1979).

Contudo, há funções práticas do protesto, que são muito mais potentes, pois capazes de solucionar litígios de crédito, bem como recuperá-lo de forma eficaz, de modo a conferir ao protesto status de aliado aos credores, devedores e mercado de crédito, nas transações comerciais (GARCIA, 2013).

De tal maneira, além das funções previstas nas normas, há outras econômicas e sociais, muito bem elencado por Garcia (2013, 47-48):

1. Funcionar como meio de constrição para o recebimento extrajudicial de créditos; 2. Sanear conflitos de crédito já presentes, dada a alta adimplência dos débitos cobrados; 3. Servir como caminho jurídico legítimo e eficaz para o credor, desafogando o Judiciário e servindo de alternativa para os litígios judiciais; 4. Servir como parâmetro confiável para concessão de crédito, em decorrência das informações prestadas e da eficiência dos resultados; 5. Aumentar o volume de crédito fornecido, com redução de juros e de spread bancários; 6. Estimular a pontualidade no cumprimento das obrigações, servindo, portanto, de instrumento que estimula o direcionamento de condutas, em decorrência da certeza dos efeitos no caso de mora.

Por seu turno, no que tange à sua eficácia, em síntese ao exposto, será, primeiramente probatória, tanto da apresentação do título, quanto do inadimplemento da obrigação; assecuratória de direito, em especial no que tange ao direito de regresso; constitutiva do pressuposto processual para ação de execução quando da duplicata virtual, quanto do pedido de falência; constitutiva de banco de dados das entidades de proteção ao crédito, capazes de conferir subsídios para os comerciantes e indústria concederem crédito; e, por fim, certificadora do preenchimento dos requisitos para prática de atos jurídicos, tais como alteração de nome e gênero (Provimento n. 73/2018 do CNJ); somente do prenome nos termos do art. 56 da nova Lei de Registros Públicos, em analogia ao Provimento 73/2019, realização de loteamento e incorporações (Lei n. 6.766), dentre outros (GARCIA, 2013).

Frente a todos estes apontamentos, foi cunhado por Raquel Duarte Garcia (2013, p. 43) um conceito amplo e completo de protesto, nos seguintes termos, de forma a concluir e sintetizar esta seção:

[...] ato jurídico público, formal e solene, por meio do qual se prova de modo absoluto a apresentação de um documento de dívida para aceite ou para pagamento; faz-se prova, de modo relativo, do inadimplemento de obrigação decorrente desse documento de dívida (seja pagamento, aceite ou devolução); e por meio do qual se obtém finalidades especiais previstas na lei, tal como a presunção de insolvência decorrente do protesto para fins falimentares ou a

formação de um título executivo, como no caso dos contratos de câmbio. O protesto é, ainda, forma extrajudicial institucionalizada de constrição e de recuperação de crédito, servindo como instrumento de informação relativa ao crédito e de prevenção e solução de litígios que envolvam obrigações líquidas, certas, exigíveis e representáveis pecuniariamente (GARCIA, 2013, p. 48).

Assim, na contemporaneidade, o protesto exerce muito mais que funções jurídicas, mas sobretudo econômicas, em combate ao sentimento de impunidade, que leva à cultura no inadimplemento, como veremos na seção a seguir.

3.3 EFEITOS ECONÔMICOS, RECUPERAÇÃO INDIRETA E CULTURA DO ADIMPLEMENTO

A função do protesto, como visto nas seções acima, supera, e muito, seus efeitos jurídicos de simples prova do inadimplemento. O art. 1º da Lei de Protesto por muito tempo foi interpretado sob a óptica dos títulos de crédito, de modo que era reiterado por parte da doutrina que o protesto possuía uma função única: a prova da inadimplência para o exercício de um direito cambial, à exemplo do direito de regresso aos codevedores (GARCIA, 2013).

Contudo, com a evolução do protesto, viu-se que o intuito do credor na utilização de tal instrumento não se restringia ao seu caráter probatório, mas, sobretudo, o adimplemento da obrigação pecuniária (GARCIA, 2013), de modo que a doutrina e jurisprudência passaram a apontar efeitos indiretos do protesto (SANTOS, 2012).

Ademais, frente às consequências da publicidade do protesto em bancos de dados geridos pelo próprio Instituto de Estudo de Protesto de Títulos Nacional e Estadual, bem como de entidades de proteção ao crédito, restringindo a concessão de crédito a estes devedores (EBERLE, 2007), que, por vezes, não conseguiam um financiamento para adquirir um bem da vida, ou deparavam-se com seu cartão de crédito bloqueado, o protesto mostrou-se como relevante e eficaz meio de solução extrajudicial de lides creditícias, pois, mesmo que a cobrança inicial pelo Tabelionato não tenha o êxito esperado, as consequências negativas decorrentes do protesto fazem com que o devedor busque o credor para pagamento da dívida e posterior cancelamento do protesto (GARCIA, 2013).

Esta função, contudo, é alvo de divergências entre a doutrina, visto que há defensores de que se trata de um desvirtuamento da função probatória. Contudo, como já mencionado, esta parcela da doutrina ainda se encontra influenciada pelo entendimento do protesto voltado apenas aos títulos de crédito, o que se mostra incompatível com a evolução do instituto, sobretudo com o acréscimo de funções a ele inerentes, o que o tornou muito mais potente (GARCIA, 2013).

Ainda, é perceptível a função de prevenção de maus negócios futuros, por meio de um banco de dados robusto, integrado nacionalmente por todos os Tabeliões de Protesto do Brasil, ou ainda das entidades representativas da indústria e do comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito, dos bons e maus pagadores, que auxiliam na tomada de decisão quanto à idoneidade e concessão de crédito exercendo uma função de ‘profilaxia’, antes mesmo da formação de um conflito de crédito (AMADEI, 2004; SANTOS, 2012; GARCIA, 2013).

Tal consequência econômica, e não jurídica, é essencial para a saúde do mercado de crédito (AMARAL, 1976), de modo que o protesto não resguarda apenas direitos do credor, mas projeta-se a toda sociedade, ao servir como parâmetro para concessão do crédito, o que minimiza a instabilidade do sistema financeiro, reduz a assimetria das informações e gera efeito positivo à macroeconomia (SANTOS, 2012).

Ele, de fato, é um instrumento utilizado para recebimento (com a liquidação na serventia ou negociação da dívida), proteção (através dos bancos de dados com informação dos maus pagadores), e fomento do crédito (ao conferir um cenário de segurança para as transações comerciais) (GARCIA, 2013).

Vê-se que este entendimento cada vez mais se torna hegemônico na doutrina e jurisprudência, de modo que o protesto se mostra como meio barato, célere e eficiente para a solução de conflitos de crédito, bem como confere um diagnóstico do mercado de crédito, favorecendo o bom funcionamento das transações (AMADEI (1998 e 2004), EBERLE (2007), BUENO (2011), SANTOS (2012) e GARCIA (2013)).

As funções ‘ampliadas’ do protesto, superam, ainda, a lide já instaurada, ao desempenhar um papel preventivo de novas inadimplências.

Isto, pois, conforme análise empírica realizada por Garagorry (2013), secretário de São Bernardo do Campo, no Estado de São Paulo, o protesto de Certidão de Dívida Ativa, referente ao Imposto Predial Urbano (IPTU), implicou na recuperação de crédito indireta, por gerar uma cultura do adimplemento, em decorrência da ciência, por parte dos contribuintes, da efetiva cobrança.

Uma vez que um munícipe passava a ser efetivamente cobrado via Tabelionato de Protesto, ele alerta seus próximos, que, por conseguinte, recolhem voluntariamente perante os cofres públicos o valor do tributo devido, evitando-se dívidas futuras e a cobrança pelo próprio Tabelionato.

Em números, no município de São Bernardo do Campo no Estado de São Paulo, objeto de análise de Garagorry, a inadimplência média era de 27,5%, após a utilização do protesto, a

inadimplência passou para 15,5% no vencimento e 10,6%, ao considerar o final do exercício financeiro.

Nas palavras de Garagorry (2013), o protesto extrajudicial possui as seguintes características: a) Instrumento essencial para formação da cultura da adimplência; b) Promove eficiência social e economia para a sociedade por cobrar dívidas ativas existentes, quanto por diminuir a atuação do Judiciário, que poderá conferir melhor prestação aos jurisdicionados; c) É inteiramente gratuito ao ente público e significativamente mais barato para o devedor, quando compara à execução fiscal; d) Por fim, não gera desgastes políticos para o administrador.

Vê-se, assim, que o protesto extrajudicial possui valiosa função preventiva ao estimular o pagamento voluntário antes do vencimento, ou após, como recuperação de crédito não litigioso, prévio ao procedimento judicial (SANTOS, 2002), o que acarreta a transformação da enraizada cultura nacional de inadimplência.

Deste modo, o protesto contribui “[...] com a instituição de um ambiente negocial propício ao desenvolvimento da atividade econômica, no qual os compromissos firmados são honrados”, e exerce “[...] relevante função econômica no Brasil, não apenas por se caracterizar como confiável parâmetro para a concessão de crédito no mercado, mas também por servir de estímulo à pontualidade no cumprimento das obrigações” (SANTOS, 2012, p. 185).

Assim, consoante lições trazidas por Garagorry (2013) o protesto possui efeitos indiretos, em especial, na prevenção de novas inadimplências e o direcionamento ou indução de condutas, isto, pois, se de um lado o protesto possui função frente ao inadimplemento, de outro lado ela alcança obrigações que são adimplidas voluntariamente e pontualmente (SANTOS, 2012).

Ademais, consoante estudos de Pinheiro e Saddi (2005), existe a diferença entre os inadimplentes, aqueles que de fato possuem incapacidade de pagar e aqueles que estão apenas indispostos a pagar, por falta de incentivo, o que leva ao oportunismo destes últimos.

Contra tal comportamento, mais uma vez, encontra-se o protesto, que induz o adimplemento voluntário. A iminência do protesto, indicada no próprio boleto de cobrança, consubstancia-se em importante estímulo ao pagamento voluntário. Caso não utilizado, deverá as partes valer-se de maiores cautelas que acarretam o aumento dos custos da transação, ou ainda, o que é um cenário ainda pior, a ausência de um ambiente saudável para a realização de negócios, de modo que devedores oportunistas prejudicam a coletividade como um todo (SANTOS, 2012).

Tem-se, então, no Estado Brasileiro, um instrumento amplamente capilarizado, constante na maior parte de seus municípios, capaz de assegurar, de forma célere, eficiente e

pouco onerosa, o cumprimento das obrigações, e influenciar nas condutas futuras, sobretudo, com a geração da cultura da adimplência, sem a necessidade de novos protestos ou intervenção judicial.

Contudo, mesmo diante das funções relevantes do protesto, que vão além da prova da inadimplência, por muito tempo discutiu-se na doutrina e jurisprudência quais títulos poderiam ser protestados, o que veremos na seção seguinte.

3.4 EVOLUÇÃO DA NOÇÃO DE TÍTULOS PROTESTÁVEIS

Conforme visto na descrição histórica da evolução do protesto, seu emprego foi acentuado com o surgimento dos títulos de crédito.

Por isso que, por muitos anos, o protesto servia unicamente para prova do inadimplemento de títulos cambiais²⁵, todavia seria “[...] prejudicial ao desenvolvimento econômico do país estabelecer *numerus clausus* para os títulos de crédito” (PESSOA, 2004, p. 30).

Assim, o art. 1º da Lei n. 9.492/1994 passou a prever expressamente que o protesto servia para prova da inadimplência de “títulos e outros documentos de dívida”, aumentando e consolidando sobremaneira a abrangência do instituto, para além dos títulos de crédito (GARCIA, 2013).

Tal mudança legislativa ensejou diferentes interpretações doutrinárias e jurisprudenciais, as quais se dividiram em três principais correntes, umas mais restritivas, outras mais ampliativas (LONDE, 2017).

A primeira delas, amarrada ao passado, defendia que o protesto se limitava aos títulos de crédito (cambiais ou cambiariformes) e que a expressão outros documentos de dívida se referia ao protesto especial para fins falimentares, esta sim, por previsão específica em lei falimentar, poderia abranger documentos de dívida (EBERLE, 2007, p. 117-143).

²⁵ MERCADO JUNIOR, Antonio. Observações sobre o anteprojeto de Código Civil, quanto a matéria dos “títulos de crédito”, constante da Parte Especial, Livro I, Título VIII. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, n. 9, p. 113-142, 1973, p. 116), assevera: “A favor do princípio milita a consideração de que, os títulos de crédito são fruto da prática, sistematizada na doutrina, e se destinam a resolver o problema do contraste entre as exigências da circulação e as regras do direito comum; sendo, pois, prejudicial ao desenvolvimento econômico, estabelecer um *numerus clausus* desses títulos, impedindo a criação de outros que, embora não previstos em lei, o trato dos negócios torne necessários à satisfação de novas exigências.”

Esta primeira teoria, adotada por algumas corregedorias, foi sendo paulatinamente superada, vez que sua interpretação era contrária à própria norma e limitava a função do protesto²⁶.

Ademais, anteriormente à Lei n. 9.492/1997 já era previsto o protesto de títulos que não fossem cambiais ou falimentar, tal como o protesto de contrato de câmbio, previsto no art. 75 da Lei n. 4.728/1965, Lei de Mercado de Capitais (EBERLE, 2007; GARCIA, 2013).

Contudo, sedimentou-se a obsolescência de tal corrente ao prever no art. 40 da Lei do Protesto a função de marcar o início da contagem dos juros, bem como no art. 202, inciso III do Código Civil, a interrupção da prescrição (GARCIA, 2013).

A segunda corrente, por seu turno, defendia que o protesto servia para provar o inadimplemento de obrigações contidas em títulos executivos, tanto judiciais (art. 515 do Código de Processo Civil), quanto extrajudiciais (art. 784 do Código de Processo Civil), desde que dotados de certeza, liquidez e exigibilidade²⁷.

Sob tal corrente, cujo defensor era Sérgio Luiz José Bueno (2011) e outros, foram tecidas inúmeras críticas, frisando-se, mais uma vez, que a norma não restringiu “outros documentos de dívida” a título executivo, não cabendo ao intérprete assim o fazer. Ademais, soma-se a este argumento, o veto 461 conferido à Lei n. 10.931/2004, que previa em seu art. 62 um rol exemplificativo de documentos de dívida protestáveis, a ser inserido no art. 1º da Lei de Protesto, tendo em vista que sua inclusão iria na contramão da simplificação das transações comerciais (EBERLE, 2007; GARCIA, 2013).

Por fim, a terceira corrente, amplamente adotada na contemporaneidade, defendida por Eberle (2007), Santos (2013) e tantos outros doutrinadores, sustentava que a expressão outros documentos de dívida deveria ser abrangente e se referir a todo e qualquer documento idôneo que expressasse uma obrigação pecuniária líquida, certa e exigível (GARCIA, 2013).

De tal sorte, tal corrente esclareceu que exigibilidade não se confunde com executoriedade, como defendido pela segunda corrente. Enquanto exigibilidade referia-se à obrigação vencida ou cuja condição já tinha sido implementada, a executividade era um atributo

²⁶ Adotada pela Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, assim que publicada a Lei n. 9.492/1997, a qual entendeu que diante da ausência de previsão legal específica, era vedada a ampliação do rol de títulos protestáveis (SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Proc. 2.374/97, parecer MM. Juiz Auxiliar Marcelo Fortes Barbosa Filho, de caráter normativo, DOE 10/09/98, 1998).

²⁷ A segunda corrente foi uma superação de entendimento pela própria Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, a qual passou a entender de maneira menos restritiva o significado de “outros documentos de dívidas”, de modo a incluir neste conceito também os títulos executivos judiciais e extrajudiciais, que possuíam expressa previsão legal no Código de Processo Civil (SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Processo CG nº 864/2004, parecer do então Juiz José Antônio de Paula Santos Neto, em 4.4.05, aprovado pelo então Corregedor Geral da Justiça, Desembargador José Mario Antônio Cardinale, em 24.5.05, 2004).

legal, conferida à certos títulos, o que permitia o acesso direto ao processo de execução no Poder Judiciário (GARCIA, 2013).

Em suma, para esta corrente a executividade era dispensada, devendo o documento representar uma dívida líquida, certa e exigível, o que conferia ao protesto força e importância ainda mais, ao viabilizar, através do protesto, a extrajudicialização de conflitos creditícios (GARCIA, 2013).

Conclui Ceneviva (2008, p. 92) que:

O protesto sempre e só tem origem em instrumento escrito no qual a dívida seja expressa e cuja existência se comprove com seu exame extrínseco, estranho aos elementos negociais que o integram, encontrados nas dezenas de títulos de créditos reconhecidos pelo direito brasileiro. O instrumento será o título (referindo-se ao previsto nas leis comerciais ou processuais vigentes) ou outro documento, no qual a dívida não apenas esteja caracterizada, mas cuja verificação resulte a clara informação de seu descumprimento.

Neste viés, reitera Cignachi (2015, p. 3) “O protesto, antes limitado aos títulos cambiais e cambiariformes, passou a ser instrumento de prova do inadimplemento de obrigações estampadas em ‘outros documentos de dívida’. A nova amplitude da norma impôs ao intérprete ônus maior quando da sua subsunção ao caso concreto”.

Explica Amadei (2004, p.85) que os “Documentos de dívida suscetíveis de protesto não são títulos de crédito, são títulos (documentos) ordinários que comprovam obrigações certas, líquidas e exigíveis, e que, por expressa previsão legal e para o fim especificado em lei, podem ser protestados pelo Tabelião”.

Diante de tal evolução doutrinária e jurisprudencial, passou-se à discussão sobre a possibilidade do protesto de Certidão de Dívida Ativa, como veremos de forma mais detida na seção seguir.

3.4.1 Protesto de Certidão de Dívida Ativa: mudança legislativa para a necessária efetividade da cobrança

A possibilidade do protesto de Certidão de Dívida Ativa muito foi questionada pela doutrina e jurisprudência até sua expressa previsão legal. Parte dela, contrária à modernização e celeridade conferidos pelo protesto, defendia que a CDA já conferia prova à inadimplência, de modo que o protesto destinar-se-ia tão somente para a coerção ao pagamento, o que se desvelaria como uma sanção política (FARO; FRAGA, 2012), ao consubstanciar-se em um mecanismo de constrangimento, implicando na restrição do direito de defesa (MURAD, 2015).

Ademais, afirmava-se que a restrição do crédito criaria dificuldades à própria atividade econômica, o que seria considerado uma cobrança abusiva (FARO; FRAGA, 2012) e arbitrária, pois a Fazenda poderia escolher livremente quem deveria ser protestado.

Por fim, defendia-se que títulos públicos teriam rito específico para serem cobrados, a execução fiscal (AGUIAR, 2012; GARCIA, 2013).

Contudo, outros doutrinadores, tais como Bueno (2011), sustentavam a possibilidade de protesto de CDA, vez que considerado um título executivo, tal como os demais.

Viu-se, claramente, que a função do ato do protesto distinguia-se da do seu procedimento. Enquanto o ato de protesto visava fazer prova da inadimplência, o procedimento mostrava-se como forma eficaz de recuperação de crédito, cogitando-se, nesta época, ser mais eficaz que a execução fiscal (BUENO, 2011).

Assim, em 2012, foi editada a Lei n. 12.767/2012, que alterou e ampliou o art. 1º da Lei de Protesto, no intuito de pôr fim a tal celeuma, e passou a prever expressamente no seu parágrafo único a possibilidade de protesto de Certidão de Dívida Ativa (MURAD, 2015), o que também foi positivado pela Portaria PGFN n. 429, de 04 de junho de 2014 (LONDE, 2017).

Contudo, mais uma vez sua legitimidade foi questionada tanto perante o STF, quanto STJ. No primeiro caso, o Plenário firmou a seguinte tese ao julgar a ADI n. 5.135/DF (Info n. 846), impetrado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI): “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”.

Em breve síntese o STF firmou os seguintes argumentos favoráveis ao protesto:

[...] (i) não haver efetiva restrição a direitos fundamentais dos contribuintes; (ii) ser o Tabelionato de Protesto um instrumento com maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários; (iii) garantir a livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos; (iv) ser o procedimento de protesto modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora, custas, honorários, etc.) e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do Poder Judiciário); e (v) aliviar a sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo (FERNANDES, 2020, p. 17-18).

De tal maneira, entendeu o STF, que o protesto de CDA não restringia de forma desproporcional direitos fundamentais, de modo a não se caracterizaria sanção política.

Por seu turno, o STJ decidiu ao julgar o REsp n. 1.686.659/SP (Info n. 643) em caráter repetitivo que: “A Fazenda Pública possui interesse e pode efetivar o protesto da CDA,

documento de dívida, na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997, com a redação dada pela Lei 12.767/2012”.

Alegava-se, sobretudo, que a Certidão de Dívida Ativa gozava do atributo da exequibilidade, o que dispensaria a realização do protesto. Contudo, no corpo do voto, o Min. Herman Benjamin asseverou que o protesto possuía funções que iam além da constituição em mora e/ou prova da inadimplência, ele consubstanciava-se em um meio alternativo para o cumprimento da obrigação, o que possuía especial importância quando da cobrança de dívidas de pequenas montas, situações em que o próprio Poder Judiciário extingua a ação por falta de interesse processual.

Neste caso, específico, de créditos de pequena monta, o protesto mostrava-se, então, como a única via possível e fundamental, diante dos altos custos para o processamento de uma execução fiscal, o que tornava inviável, financeiramente, a sua proposição.

Continua o Exmo. Ministro, que o fato de haver uma lei específica disciplinando a execução fiscal (Lei n. 6.830/1980) não impedia o Poder Público de optar por formas alternativas de cobrança extrajudicial. De tal sorte, mesmo que o protesto não fosse necessário para o ajuizamento da execução, isso não seria óbice para sua utilização.

Reiterou, ainda, que, em que pese o Fisco tivesse poder unilateral para constituir o crédito tributário, para formação da CDA, que é título executivo extrajudicial, havia a participação do devedor, pois assegurada o contraditório e ampla defesa (impugnação e recursos administrativos), o que valia também para créditos não fiscais.

Aqui reafirmou-se que em que pese, formalmente a CDA seja constituída unilateralmente, materialmente não é, por ser precedida de processo administrativo com participação do contribuinte. Ademais a falta de assinatura é plenamente possível vez que a relação de direito público é excepcional, cuja exigência já fora constatada em processo próprio (CIGNACHI, 2015).

O Ministro finalizou, então, ressaltando o empenho do legislador em buscar meios alternativos de resolução de conflitos, dentre eles os creditícios, fora do Poder Judiciário.

Deste modo, o protesto mostra-se como forma célere e eficaz para a recuperação de créditos, dentre eles os públicos. Viu-se que nas execuções fiscais, os devedores pouco utilizavam dos mecanismos de defesa, optavam pelo pagamento ou aguardo da prescrição. De tal maneira, a simplificação do procedimento através do protesto não comprometeria a garantia de defesa do executado e resultaria no aumento da recuperação de créditos públicos (BRASIL, 2011).

Certo também que, em que pese o protesto seja feito extrajudicialmente, nada impede que o devedor busque o judiciário para discussão da validade deste crédito e, assim, sustar e posteriormente, se confirmado, cancelar o protesto. Ademais, pode cumular em seu pedido indenização por danos morais e materiais, caso indevido (CAVALCANTE, 2023).

De tal maneira, não há o que se falar em ofensa à inafastabilidade da jurisdição, de modo que não há óbices ao Poder Público de optar pelo protesto extrajudicial para cobrança de crédito públicos, tributários ou não.

De fato, ao se prever legalmente o protesto de CDA, conferiu-se legitimidade suficiente para os entes públicos utilizarem de mecanismo de indução ao pagamento muito menos invasivo, sem gerar a constrição forçada, como na execução fiscal. Pode, então, facilitar a recuperação do crédito em curto prazo de tempo (três dias úteis da intimação) e a menor custos, o que pode levar a obsolescência de muitas execuções fiscais, consolidando o princípio constitucional da eficiência (BASSAN; BELUCHI, s.d).

Os benefícios do protesto frente à execução fiscal são muitos. Primeiro, pela celeridade. Segundo, pela garantia de menor onerosidade ao devedor, o qual está em consonância com o princípio da efetividade e da utilidade da execução (MURAD, 2015).

Assim, ambas as partes se beneficiam, ao Poder Público haverá maior satisfação na arrecadação, e ao devedor, uma menor onerosidade, quando comparado à execução fiscal (MURAD, 2015).

De tal sorte, o protesto de CDA é forte aliado no incremento da arrecadação de créditos públicos, em especial quando comparado às execuções fiscais (MURAD, 2015).

Insta frisar que o protesto, neste caso, é facultativo e possui como finalidade estrita a arrecadação, o que não impede a posterior propositura execução fiscal, como já mencionado (MURAD, 2015). Os entes públicos são inteiramente isentos do adiantamento das custas e emolumentos do protesto. As custas serão pagas pelo devedor, no momento da liquidação ou cancelamento do protesto.

Frente às atuais finalidades do protesto extrajudicial, sua utilização pelos entes públicos mostra-se como estímulo para a quebra da inércia do devedor, sendo mais um instrumento de cobrança do crédito público (CIGNACHI, 2015).

Diferente do que asseveram alguns autores, enfatiza Bueno (2011) que a utilização do protesto não é um meio de coerção ao pagamento, mas uma forma rápida e segura de compor e prevenir litígios.

Acrescenta o autor que o protesto não é um castigo ao mau pagador e sim um caminho eficaz para o credor, que viabiliza o desafogamento do Poder Judiciário de forma efetiva e célere, devendo, assim, ser cada vez mais fortalecido (BUENO, 2011).

Ademais, assevera Virgílio (2010, n.p.) “[...] que a CDA não serve exclusivamente para aparelhar a execução fiscal, que, por sua vez, não é o único meio de a Fazenda Pública arrecadar seus créditos. A CDA é, sim, um título executivo que formaliza um crédito e, como tal, passível de ser protestado quando esta forma se mostrar mais eficiente que o ajuizamento de um processo executivo moroso e antieconômico”.

Assim, o protesto de CDA mostra-se capaz de auxiliar o Poder Judiciário no seu desafogamento, cuja crise também será enfrentada no próximo capítulo.

3.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O protesto de títulos, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, é previsto como uma atividade notarial e, como tal, é dotada de fé pública e visa conferir segurança jurídica das relações.

O instituto do protesto por escopo a garantia da circulação de riqueza. Por isso que, muito mais que a prova da inadimplência, sua função primordial é a recuperação do crédito de forma efetiva, bem como prevenir novas lides creditícias, ao conferir aos comerciantes e instituições um repositório seguro dos devedores, capaz de auxiliar na tomada de decisão para a realização de negócios futuros.

Sabendo da possível “negativação do CPF” e seu conseqüente abalo ao crédito, há uma coerção indireta ao pagamento, antes mesmo da realização do ato do protesto em si. E mais, a simples menção do possível protesto em boletos de cobrança já influenciam os devedores no pagamento da dívida no prazo do vencimento, sem qualquer atuação do protesto.

De tal maneira, o instituto é capaz de fomentar uma cultura do adimplemento de forma célere e gratuita ao credor. Contudo, as vantagens deste instrumento de cobrança não estão circundadas apenas aos títulos de crédito, com a evolução do instituto, viu-se que todo e qualquer documento de dívida líquido, certo e exigível, pode vir a ser por ele cobrado, inclusive Certidões de Dívida Ativa.

Não pode o Estado, em especial diante da importância da arrecadação pública, ficar à par deste importante meio de cobrança. Ademais a execução fiscal – forma regular de cobrança das CDAs - encontra-se em uma crise sem precedentes, como veremos no capítulo a seguir.

De tal sorte, buscaremos analisar no próximo capítulo, se este meio de cobrança é efetivo para lidar com a crise da arrecadação das multas ambientais, ao desempenhar uma função que suplanta a mera circulação de riqueza, consolidando a proteção ambiental.

4 PROTESTO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

Viu-se no primeiro capítulo que as multas ambientais sofrem grave crise em sua arrecadação. Importante ressaltar que a multa não paga no prazo é inscrita em dívida ativa, as quais, em muitos casos, são cobradas via execução fiscal.

Contudo, urge na contemporaneidade a necessidade de se buscar por mecanismos alternativos ao judiciário para resolução das demandas. Vê-se a falência do instituto das execuções fiscal, que demoram em média 6 (seis) anos e 11 (onze) meses para o seu deslinde, muitas prescrevendo no ínterim deste período (CNJ, 2022).

Por isso, pensar em mecanismos eficientes para a cobrança de multas ambientais, que sejam alternativas da execução fiscal e que possibilitem de forma sólida a proteção ambiental ao concretizar a responsabilidade administrativa ambiental, faz-se pauta do dia.

Por tais razões, este capítulo iniciará discorrendo sobre a atuação da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento do Estado de Minas Gérias (SEMAD/MG), um dos órgãos competentes para exercer o poder de polícia ambiental, com a descrição do procedimento de autuação e inscrição em dívida ativa.

Na sequência se retratará a crise do poder judiciário, bem como a crise da execução fiscal. Ato contínuo, se demonstrará em números, o prazo de finalização médio das execuções fiscais, seu índice de recuperação e custo unitário em comparação com o custo, prazo e índice de recuperação do protesto de títulos.

E ao final buscar-se-á trazer conclusões quanto às funções do protesto na concretização das normas ambientais, sobretudo como “programa da norma”, diante da doutrina estruturante do direito de Friedrich Müller (2012), aplicada ao Direito Ambiental consoante teoria de Martins (2018), a partir de uma análise quali-quantitativa, com a exposição de dados numéricos, somados a entrevistas e percepções ativas da pesquisadora.

4.1 SEMAD/MG: ESTRUTURA INSTITUCIONAL E PROCEDIMENTO DE AUTUAÇÃO DAS INFRAÇÕES AMBIENTAIS

Conforme visto em capítulos anteriores, a cobrança de multas ambientais, ainda em caráter administrativo, estava em colapso. O desmantelamento dos órgãos de fiscalização e a redução de pessoal e de verbas andavam ao lado da descrença no sistema fiscalizatório, com o

ínfimo pagamento das multas ambientais, o que, por seu turno, incrementava os danos ao meio ambiente.

Contudo, para entendermos como ocorre a autuação e cobrança das multas ambientais, faz-se necessário a descrição da sua estrutura institucional de um dos órgãos competentes.

Selecionou-se um órgão seccional do Sisnama, que detém o poder de polícia ambiental, mais especificamente a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (SEMAD/MG), a qual foi criada pela Lei Estadual n. 11.903/1995.

Esta secretaria também integra o Sistema Nacional de Gerenciamento dos recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema, desempenhando, neste caso, o papel de coordenação, cuja finalidade é a formulação, coordenação, execução e supervisão das políticas públicas destinadas a conservar, preservar e recuperar os recursos ambientais, em vistas do desenvolvimento sustentável, nos termos do art. 1º do Decreto Estadual n. 47.787/2019.

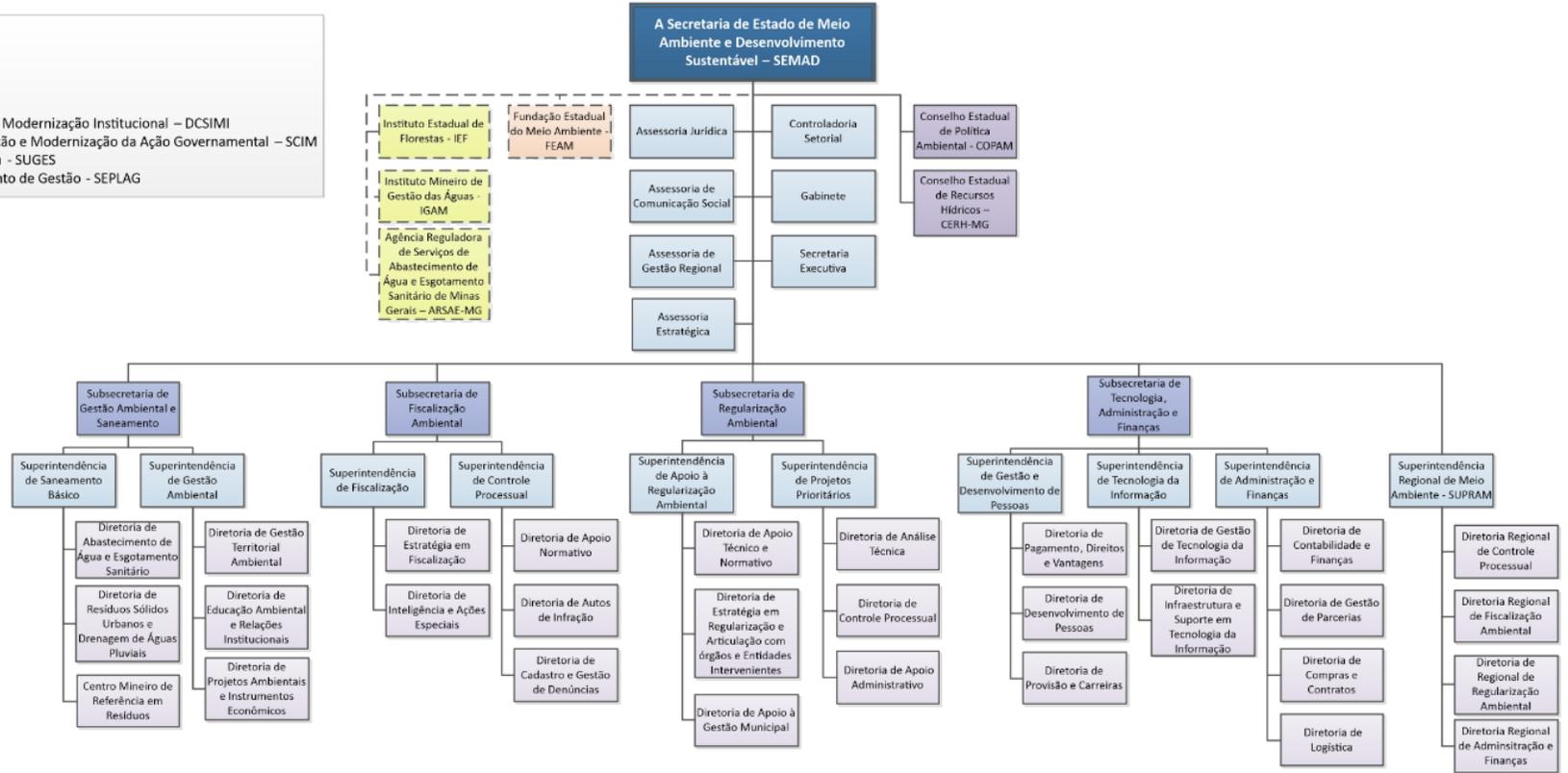
Ainda, integram a área de competência da SEMAD/MG, os “conselhos estaduais de Política Ambiental (Copam) e de Recursos Hídricos (CERH)”, por subordinação administrativa, e a “Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam), responsável pela qualidade ambiental no Estado, no que corresponde à Agenda Marrom, Instituto Estadual de Florestas (IEF) responsável pela Agenda Verde e Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam) que responde pela Agenda Azul” (MINAS GERAIS, 2023), por vinculação. nos termos do art. 3º do Decreto Estadual n. 47.787/2019.

Em síntese, a SEMAD/MG possui a seguinte estrutura orgânica:

Figura 1 – Estrutura Orgânica da SEMAD/MG

Legislação:
 Decreto nº 47.787, de 15/12/2019
 Lei nº 23.304, de 30/05/2019

Elaboração:
 Diretoria Central de Simplificação e Modernização Institucional – DCSIMI
 Superintendência Central de Inovação e Modernização da Ação Governamental – SCIM
 Subsecretaria de Gestão Estratégica - SUGES
 Secretaria de Estado de Planejamento de Gestão - SEPLAG



Fonte: Minas Gerais (2023).

No que tange especificamente ao processamento dos autos de infração, este sofreu alterações em sua dinâmica no decorrer dos anos, em especial, a partir do Decreto Estadual n. 47.042/2016, o qual foi mantido pelo Decreto Estadual n. 47.787/2019.

As Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, as denominadas SUPRAMs, as quais são subordinadas administrativamente à SEMAD/MG e tecnicamente à FEAM, ao IEF e ao IGAM, passaram a exercer poder de polícia administrativa, nos termos da Lei Estadual n. 21.972/2016, e a realizar o Auto de Infração pelo Núcleo de Autos de Infração (NAI), antes processados pela Diretoria de Fiscalização e Polícia Militar mineira (ARAÚJO, 2018).

Assim, o processamento dos autos de infrações lavrados “pelas Diretorias de Fiscalização, a partir de 2015, e os autos de infração lavrados pela PMMG, a partir de janeiro de 2016, passou a ser de competência dos Núcleos de Autos de Infração – NAI’s vinculados às Superintendências Regionais de Meio Ambiente - SUPRAM’S” (MINAS GERAIS, 2023).

Enquanto a análise dos autos de infração lavrados pelo Núcleo de Fiscalização, nos anos de 2011 a 2014, pela polícia militar de 2011 a 2015, pelas Diretorias de Fiscalização da Subsecretaria de Fiscalização Ambiental a partir de 2011 e autos lavrados em operações especiais permaneceram da competência do DAINF (Diretoria de Autos de Infração) (MINAS GERAIS, 2023).

De tal sorte, o processamento do auto de infração era realizado pelos seguintes órgãos ao longo do tempo:

Tabela 4 – Unidade Responsável pelo Processamento do Auto de Infração

UNIDADE RESPONSÁVEL PELO PROCESSAMENTO	AGENTES CREDENCIADOS DA UNIDADE ATUANTE	ANO DE LAVRATURA
DIRETORIA DE AUTOS DE INFRAÇÃO Dainf	EXTINTOS NÚCLEOS DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL	DE 21 DE JANEIRO DE 2011 A 31 DE DEZEMBRO DE 2014
	POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	DE 21 DE JANEIRO DE 2011 A 31 DE DEZEMBRO DE 2015
	EXTINTA SUPERINTENDÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL INTEGRADA	DE 31 DE DEZEMBRO DE 2011 A 07 DE SETEMBRO DE 2016
	SUBSECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL E DECORRENTES DE OPERAÇÕES ESPECIAIS	A PARTIR DE 07 DE SETEMBRO DE 2016
	SUBSECRETARIA DE GESTÃO AMBIENTAL DA SEMAD	TODOS OS ANOS
	SUPERINTENDÊNCIA DE PROJETOS PRIORITÁRIOS DA SEMAD	TODOS OS ANOS
	EXTINTA SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE E EMERGÊNCIA AMBIENTAL	DE 31 DE DEZEMBRO DE 2011 A 13 DE DEZEMBRO DE 2019
NÚCLEO DE AUTOS DE INFRAÇÃO - SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE MEIO AMBIENTE NAI SUPRAM	EXTINTOS NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL	DE 01 DE JANEIRO DE 2015 A 07 DE SETEMBRO DE 2016
	POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	APÓS 01 DE JANEIRO DE 2016
	SUPERINTENDÊNCIA REGIONAIS DE MEIO AMBIENTE	TODOS OS ANOS

Fonte: Minas Gerais (2023).

Sua reestruturação foi pensada para garantir a eficiência dos trabalhos e aproximação das atividades de “regularização, monitoramento, controle e fiscalização ambiental” (MINAS, GERAIS, 2023).

Assim, no Estado de Minas Gerais há dois órgãos competentes para processamento dos autos de infrações ambientais: a DAINF e os NAIs (ARAÚJO, 2018).

Frisa-se que se considera infrações ambientais aquelas que violam as seguintes leis: Lei Estadual n. 7.772/1980; Lei Estadual n. 13.199/1999; Lei Estadual n. 14.181/2002; Lei Estadual n. 20.922/2013; Lei Estadual n. 21.972/2016; Lei Estadual n. 22.231/2016; Lei Federal n. 9.605/1998; Decreto Estadual n. 47.383/2018 e Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

Em caso de violação da lei ambiental, deve ser lavrado auto de infração com os elementos constantes do art. 56 do Decreto Estadual n. 47.383/2018²⁸, cujas penas são as previstas no art. 73 do mesmo decreto.

Deve o infrator ser cientificado, tanto de maneira pessoal, postal ou eletrônica, ou, ainda, ficta, por meio de edital. O infrator possui o prazo de 20 (vinte) dias para apresentar defesa, a qual, se não cumprir os requisitos formais, pode ser emendada no prazo de 10 (dez) dias (MINAS GERAIS, 2018).

Não apresentando defesa, ou ela não sendo conhecida, o Auto de Infração torna-se definitivo no primeiro dia útil subsequente ao fim do prazo (MINAS GERAIS, 2018).

No caso específico de multa pecuniária, o pagamento deve ser feito em até 20 (vinte) dias da cientificação do Auto de Infração. Ademais, uma vez requerido o pagamento ou seu respectivo parcelamento, também se torna definitiva a penalidade, quando da solicitação (MINAS GERAIS, 2018).

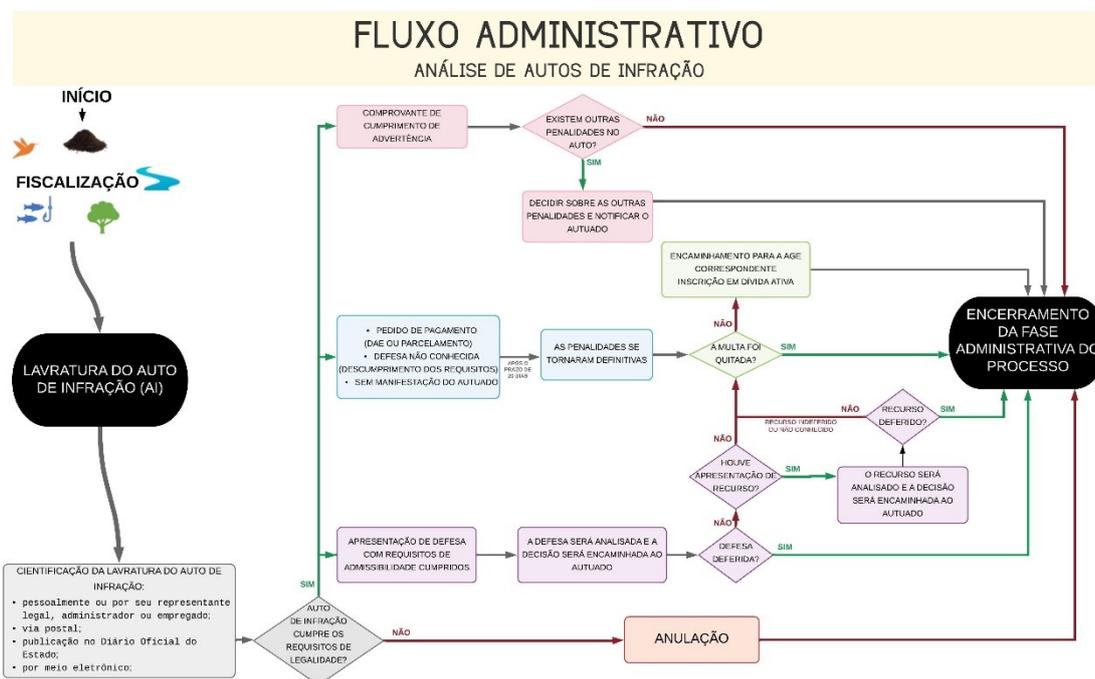
Ainda, quando da cientificação da decisão da defesa administrativa, o autuado possui 30 (trinta) dias para a apresentação do recurso, o qual independe de depósito ou caução (MINAS GERAIS, 2018).

Ao final, a decisão do recurso não pode mais ser recorrida. Esta, quando referente à multa pecuniária, deve ser paga após 30 (trinta) dias da notificação da decisão (MINAS GERAIS, 2018).

De tal sorte, o processamento administrativo da autuação ambiental segue o seguinte fluxograma:

²⁸ Art. 56 – Verificada a ocorrência de infração à legislação ambiental ou de recursos hídricos, será lavrado auto de infração, devendo o instrumento conter, no mínimo: I – nome ou razão social do autuado, com o respectivo endereço; II – número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF – ou Cadastro de Pessoas Jurídicas – CNPJ – da Receita Federal, conforme o caso; III – fato constitutivo da infração; IV – local da infração; V – dispositivo legal ou regulamentar em que se fundamenta a autuação; VI – circunstâncias agravantes e atenuantes, se houver; VII – reincidência, se houver; VIII – penalidades aplicáveis; IX – o prazo para pagamento da multa e apresentação da defesa, bem como, quando for o caso, medidas e prazos para o cumprimento da advertência; X – local, data e hora da autuação; XI – identificação e assinatura do agente credenciado responsável pela autuação. (MINAS GERAIS, 2018).

Figura 2 - Fluxograma Processamento Auto de Infração



Fonte: Minas Gerais (2023).

Por seu turno, caso o pagamento da multa não seja realizado no prazo determinado, o processo é encaminhado “ao órgão de execução da Advocacia Geral do Estado (AGE) para inscrição do débito em dívida ativa” (ARAÚJO, 2018, p. 47), a qual, na sequência, será encaminhada ao protesto ou proposta perante o judiciário a execução fiscal, nos termos do Decreto Estadual n. 47.787/2018.

Como viu-se no Capítulo 2, cerca de 81% (oitenta e um por cento) dos autos de infração foram encaminhados à AGE de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2017 para inscrição em dívida ativa. Ademais, apenas no ano de 2016 houve uma mudança de estratégia na cobrança de dívidas ambientais, com o envio de CDAs a protesto pela AGE, contudo, ainda de forma muito incipiente.

Até, então, a cobrança era feita apenas por meio de execução fiscal, isso quando de fato era concretizada, como discutiremos em seções a seguir.

Ressalta-se que, entretanto, quando da cobrança via execução fiscal, novo óbice à concretização da responsabilidade administrativa ambiental é encontrado, diante do congestionamento do poder judiciário, que é amplamente causado pelas execuções fiscais, o que trataremos na seção a seguir.

4.2 CONGESTIONAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO E MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Os profissionais do direito na contemporaneidade empreendem esforços para aprimorar a legislação processual e conferir respostas à morosidade do acesso à justiça, entendida como uma prestação jurisdicional em tempo razoável. Uma prestação jurisdicional morosa, por si só, é injusta.

De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça, no ano de 1990 foram propostas mais de 5 (cinco) milhões de ações. Em 2000, por seu turno, cerca de 12 (doze) milhões. Em 2010, 24 (vinte e quatro) milhões e os acumulados chegavam na casa de 84,3 (oitenta e quatro vírgula três) milhões. (CNJ, 2015). Por sua vez, no ano de 2021, foram instauradas 27,7 (vinte e sete vírgula sete) milhões de novas ações, e o acumulado chegou a 77,3 (setenta e sete vírgula três) milhões de processos, sendo 62 (sessenta e dois) milhões de ações judiciais em andamento e 15,3 (quinze vírgula três) milhões (19,8%), sobrestados ou em arquivo provisório, de acordo com o Relatório Justiça em Números 2022 (CNJ, 2022).

Em que pese o índice de produtividade dos magistrados (IPM) tenha aumentado em 11,6% (onze vírgula seis por cento), bem como o Índice de Produtividade dos Servidores (IPS-Jud) para 13,3% (treze vírgula três por cento), o número de processos acumulados é algo de extrema preocupação, de modo a urgir a necessidade de buscar por outros meios extrajudiciais de resoluções de conflitos, dentro de um dito sistema multiportas.

Ademais, os custos para a manutenção desta estrutura são assustadores. Com recente aprovação de aumento da remuneração dos Ministros de Supremo Tribunal Federal, o que acarreta efeito cascata em relação a todos os servidores, o custo com o pessoal deve passar a pelo menos R\$ 112,1 bilhões (cento e doze vírgula um bilhões de reais) anuais (HUMBERTO, 2022).

Contudo, a estrutura do poder judiciário é incapaz de acompanhar o crescimento exponencial dos conflitos que são judicializados, com o incremento da cultura do “culto pelo litígio” no Brasil (BRASIL, 2015, n.p.).

Diante deste contexto, tornou-se imperiosa a busca por formas alternativas de resolução de conflitos, baseadas no diálogo (QUEIROGA, 2012, p. 8), pautado em mecanismos muito mais simples e céleres, com o intuito de reduzir a sobrecarga do judiciário (AMADEI, 1998).

De tal sorte, pauta de debates fervorosos pelos estudiosos do direito foi sobre os “equivalentes jurisdicionais” (MANCUSO, [s.d], p. 394), de modo a rechaçar o entendimento

de que o judiciário seria o único canal para a resolução de controvérsias e vislumbrar outros canais capazes de garantir que o direito fosse “alcançado em tempo razoável” (MOTTA; TOALDO, 2015, p. 58).

Assim, de forma paradoxal, diante da judicialização da vida e facilitação do acesso à justiça, exsurge um processo em caminho diametralmente oposto, de desregulação social e busca por soluções de conflitos em âmbito extrajudicial (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001).

Tem-se um novo significado de acesso à justiça, que pode ser:

[...] Traduzido como um conjunto de medidas que visa tanto aperfeiçoar a atuação do Poder Judiciário através do diálogo e a cooperação entre as diversas instituições que compõe o sistema de Justiça brasileiro e da criação de instituições jurídicas para desafogar o Poder Judiciário, a exemplo da súmula vinculante e da repercussão geral, como a redução de demandas que poder ser solucionadas através de procedimentos extrajudiciais, na chamada desjudicialização” (COSTA, 2015, p. 157).

Este movimento, muito mais amplo, denomina-se de desjuridificação, que consiste no recuo da intervenção do direito nas condutas sociais (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001).

Subdivide-se em três ramificações: deslegalização, informalização da justiça e desjudicialização.

O primeiro consistente na diminuição da intervenção da lei nas relações sociais, a qual, por seu turno, subdivide-se em “não direito” estatal ou desnormatização jurídica em sentido amplo, “Despenalização”, e “Desregulação Administrativa” (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 31).

Já o segundo refere-se à justiça alternativa, a qual engloba a ADR (Amicable dispute resolution), subdividida em arbitragem, mediação e conciliação. Tal vertente é pautada no consenso, reparação e negociação, dentro do que se denomina de “justiça da comunidade” (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 31).

Por fim, o terceiro, o que mais interessa a esta pesquisa, é a desjudicialização, que defende a utilização de meios informais ou disponibilização de recursos a não juristas nos tribunais, bem como a “Transferência de competência de resolução de litígios para instâncias não judiciais” e, ainda, “Transferência de competência de resolução de litígios para “velhas” ou “novas” profissões” (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001, p. 31).

Esse processo de desjudicialização traduziu-se em uma “alternativa prática e eficiente à onerosa, complexa e lenta movimentação do sistema judiciário, desprovida de estrutura razoável” (RODRIGUES, 2016, p. 423).

Nesta senda, Gonçalves (2015, p. 630) afirma que:

[...] Esta desjudicialização visa à solução consensual e/ou célere de conflitos, sem a necessidade de intervenção do Estado-juiz, o que importa em uma busca de celeridade nos moldes assentados pela Emenda Constitucional n. 45/2004. Uma atuação maior

dos jurisdicionados e menor do Estado, atuando somente como fiscal e cumpridor da lei.

Trata-se de uma base ideológica destinada a repensar o funcionamento do próprio judiciário, através de dois caminhos: a) a modificação dos processos judiciais e, b) divisão de trabalhos entre tribunais e outras instâncias (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001).

No que tange à divisão de trabalho com outras instâncias, vê-se a transformação das atribuições de profissões já existentes, como os notários e registradores, que possuem suas competências ampliadas a fim de gerir e prevenir litígios.

Assim, dentro desta concepção de um sistema multiportas para a resolução de conflitos, têm-se destacado as serventias extrajudiciais²⁹ (MARKMAN; CALIL, 2020)

Esta transferência de atribuição a profissionais que já possuem hábito de atuar junto ao Judiciário não se restringe apenas ao Brasil, trata-se de um fenômeno que ocorre nos mais variados países, restando ao judiciário assuntos socialmente complexos e relevantes (GARCIA, 2013) e alargando os meios de acesso à justiça, ao disponibilizar formas mais acessíveis de resolução de conflitos (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2001), sendo elas mais econômicas e céleres.

Assim, acrescentam Ribeiro, Hülse e Gonçalves (2018, p. 176) que:

[...] Este processo de transferência de serviços para os cartórios extrajudiciais que antes só poderiam ser feitos pela Justiça (desjudicialização), tem por objetivo trazer celeridade às ações que não envolvem litígio e contribuir para a redução da crescente pressão sobre os tribunais.

Guerreiro (2006, s.p) afirma que os notários são “[...] instrumentos eficazes ao serviço do direito substantivo e das relações sociais”, tendo uma importante função para plena, eficaz e célere realização do direito, considerando que muitos problemas do cotidiano não possuem natureza conflitual de litígios, mas que atualmente só podem ser resolvidos pelo judiciário. Sem contar que é uma instituição idônea, com juristas capacitados, dotados de fê-pública, que devem obedecer a estrita legalidade (MIRANDA, 2010, p. 158).

No mesmo sentido afirma Silveira (2016, p. 145), que:

[...] A prudente função do notário consiste em dar objetivamente certeza jurídica ao elemento volitivo das pessoas por meio da transposição de suas respectivas vontades materiais para o instrumental meio notarial, sendo importante para a rápida e eficaz realização do Direito e da Justiça (opção segura e confiável para o cidadão), conferindo publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos.

²⁹ Emenda Constitucional n. 108/2015 visa inserir ao art. 5º, o inciso LXXIX, que determina que “[...] o Estado estimulará a adoção de métodos extrajudiciais de solução de conflitos” (BRASIL, 2015, n.p.).

É perceptível, ademais, a importância da atividade notarial neste processo de desjudicialização, sobretudo diante de sua facilidade de acesso, frente à sua incontestável capilaridade, nos locais mais longínquos e ermos deste país.

Desempenha, então, uma função profilática, ao prevenir litígios, eliminando futuras possíveis demandas judiciais; pacificadora, ao pacificar relações entre particulares e, por fim, desjudicializadora, a qual é resultado das funções anteriores, capaz de efetivamente desafogar o Poder Judiciário, vez que a administração pública de interesses privados pode ser realizada perfeitamente pelas serventias extrajudiciais (MARKMAN; CALIL, 2020).

Assim, a desjudicialização mostra-se como alternativa à “[...] complexa, onerosa e, por vezes, demorada movimentação da máquina judicial, representando tendência contemporânea de potencializar mecanismos extrajudiciais de resolução dos conflitos que garantam celeridade, eficácia e segurança jurídica” (RODRIGUES, 2014, p. 2).

Conforme destaca Canelutti, “quanto mais notários, menos juiz” (CANELUTTI *apud* CAMPILONGO, 2014, n.p.).

No mesmo sentido, destaca Rezende e Chaves (2010, p. 20):

[...] Unido à necessidade contemporânea de proporcionar soluções rápidas àqueles que necessitam da tutela estatal, sem qualquer abandono ao manto da segurança nas relações, encontra-se o princípio da prevenção de litígios, ou acautelamento. Devido ao crescimento exacerbado de provocações aos órgãos julgadores, acumulam-se cada vez mais as demandas, não obstante todo o esforço e desempenhado pelo Judiciário brasileiro no sentido de fornecer respostas eficientes e em prazo adequado para a realização do direito e da justiça. Tal princípio, ligado de forma umbilical à noção de Justiça Notarial, acarreta a necessidade de um esforço, cada vez maior, por parte do Notariado, para exercer o seu ofício de forma segura e cautelosa, procurando prevenir, sempre que possível, por meio do bom desempenho dos atos de sua competência, o futuro litígio. Sugere, ainda, a utilização da atividade notarial para o desafogamento do Poder Judiciário nos casos em que está ausente o litígio.

Assim, “[...] o legislador vem alargando o campo de atuação desses profissionais do direito munidos de poder certificante derivado da fé pública a que estão investidos no exercício de suas atribuições” (RODRIGUES, 2016, p. 424). Até porque, nos casos em que não haja litígio, a atuação do Estado-Juiz não é imprescindível (BRANDELLI, 2016, p. 16).

Nesta perspectiva, foram realizadas diversas reformas no ordenamento brasileiro, visando a desjudicialização. A Emenda Constitucional n. 45 de 2004 foi determinante na introdução de providências para o desafogamento do Poder Judiciário, com a consequente descentralização da atividade jurisdicional, passando às Serventias Extrajudiciais a competência para tratar de demandas consensuais.

Posteriormente à referida Emenda Constitucional, foram editadas Leis, tais como a Lei n.10.931/04, 11.441/2007³⁰, 12.767/2012, 13.105/2015³¹, 14.382/2022³², bem como Provimento n. 67/2018 do Conselho Nacional de Justiça³³, também com o objetivo de transferir a estas serventias competências para tratar de demandas em que havia consenso, mas sempre com a fiscalização do Poder Judiciário e com a segurança devida, atendendo os anseios da sociedade. Com isso o judiciário pode se ocupar com demandas que realmente exijam a sua atuação.

Quando da Crise da Execução Fiscal em si, uma serventia extrajudicial específica é capaz de auxiliar sobremaneira o seu deslinde, como veremos na seção seguir.

4.2.1 A Crise da Execução Fiscal: clamor por meio alternativo de cobrança de créditos públicos

Pois bem, deste número hiperbólico de ações judiciais, as que mais congestionam o Poder Judiciário são as execuções, que refletem em 53,3% (cinquenta e três vírgula três por cento) de todas as demandas. Das execuções, 65% (sessenta e cinco por cento) são execuções fiscais, as quais são as principais responsáveis pelo congestionamento e crise enfrentados pelo judiciário, por representar “aproximadamente 35% do total de casos pendentes e congestionamento de 90% em 2021” (CNJ, 2022, p. 164). Fácil constatar, assim, que o modelo atual é extremamente ineficiente (CNJ, 2021, p. 176), de modo que a crise do judiciário se estende a uma crise da execução fiscal.

A tabela abaixo reflete em números, a quantidade de execuções em andamento no Brasil:

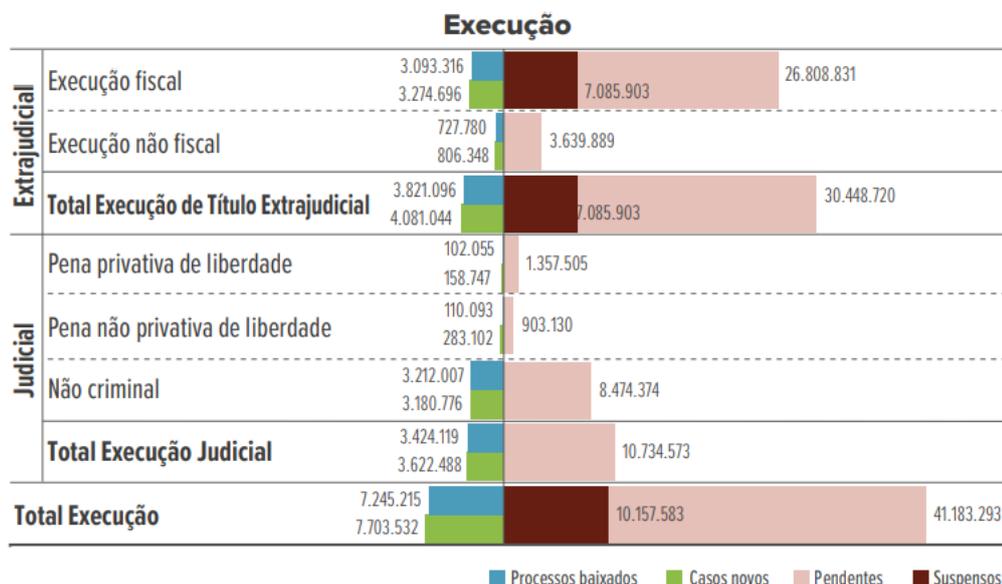
³⁰ A Lei n. 11.441/2007 outorgou aos tabeliães de notas a atribuição de realizar o inventário, partilha, separação e divórcio extrajudiciais no caso de concordância entre as partes ou ausência de incapazes, judicializando, apenas, as demandas referentes a divórcio, separação e inventário que tivessem litígio ou que tratassem de interesses de incapazes (ARAÚJO, 2015, p.441).

³¹ Posteriormente, com a aprovação do Novo Código de Processo Civil, houve um alargamento das hipóteses de aplicação da usucapião extrajudicial, podendo ser aplicada a todas modalidades de usucapião em que não haja litígio (ARAÚJO, 2015, p. 442). Ademais, o CPC 2015 previu a possibilidade de protesto de decisão judicial transitada em julgado em seu art. 517.

³² Esta norma promoveu significativa alteração da Lei de Registro Públicos, sendo editada sob a vertente da necessidade de desjudicialização, dentre as novidades previu-se a possibilidade de adjudicação compulsória perante o Ofício de Registro de Imóveis.

³³ Por fim, em março de 2018, foi conferida aos notários e registradores a competência para conciliar e mediar conflitos. Estabeleceu-se que apenas poderão atuar como conciliadores ou mediadores os formados em curso para o desempenho das funções e que sejam autorizados pelas Corregedorias Estaduais (KUMPEL; BORGARELLI, 2018).

Tabela 5 – Dados Processuais do Poder Judiciário



Fonte: CNJ (2022).

Pois bem, em relação ao ano de 2020, o ano de 2021 houve um percentual de 39,4% (trinta e nove vírgula quatro por cento) novos casos, o que voltou a patamares similares aos observados antes da Pandemia da Covid-19, de modo que elevou o índice de congestionamento a 89,7% (oitenta e nove vírgula sete por cento), acarretando um impacto negativo ao índice geral. Ademais, o tempo de giro do acerto chega a 8 (oito) anos e 8 (oito) meses, de modo que, se o judiciário não recebesse mais nenhuma demanda, esse seria o prazo mínimo para finalizar todo o acervo (CNJ, 2022).

Ainda consoante Relatório CNJ Justiça em Números (CNJ, 2022, p. 170):

[...] Historicamente as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário. O processo de execução fiscal chega ao Poder Judiciário depois que as tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa, provocando sua inscrição na dívida ativa. Dessa forma, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional. Acabam chegando ao Judiciário títulos de dívidas antigas ou com tentativas prévias de cobranças e, por consequência, com menor probabilidade de recuperação.

Ademais, frisa-se que, mesmo com o longo período de tramitação, ainda assim, em muitos casos restam inexitosas, pois, além da sobrecarga, o patrimônio dos devedores não é localizado, não sendo possível a satisfação do crédito. Vê-se, ainda, que muitas destas

demandas ingressam no judiciário após o esgotamento da cobrança administrativa, por isso que ainda mais dificultosa a recuperação (CNJ, 2022).

Em âmbito federal, o estoque da Dívida Ativa da União, no ano de 2021 girava em torno 26.808.831 (vinte e seis milhões, oitocentos e oito mil, oitocentos e trinta e um) casos pendentes (CNJ, 2022), cujo prazo médio para seu deslinde era aproximadamente 6 anos e 11 meses. O custo médio por execução não foi averiguado pelo último relatório do Conselho Nacional de Justiça, contudo, conforme dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) do ano de 2011, o custo médio unitário era de R\$ 5.606,67, atualizado para R\$ 7.633,21 no ano de 2016 (IPEA, 2011).

No Estado de Minas Gerais, por seu turno, o estoque de execuções fiscais chegava ao total de 451.845 (quatrocentos e cinquenta e um mil e oitocentos e quarenta e cinco) demandas no ano de 2021, cujo prazo médio para finalização era de 7(sete) anos e 8 (oito) meses na Justiça Estadual (CNJ, 2022).

Contudo, conforme relatório do IPEA realizada no ano de 2011, quando considerada a fase da cobrança administrativa, tal número saltaria para, no mínimo, 17 (dezesete) anos (IPEA, 2011).

Ademais, o custo unitário de uma execução, consoante pesquisa realizada no projeto Execução Fiscal Eficiente no ano de 2015, girava em média no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) no Estado de Minas Gerais, o que se somava a um valor mínimo de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) pagos pelo devedor em relação às custas processuais e os honorários advocatícios (MINAS GERAIS, 2015).

Ressalta-se, ainda, em termos globais, que de todo esse número abismal de execuções no Brasil, apenas 15% (quinze por cento) chegava a fase de penhora, diante da dificuldade de localizar o devedor ou bens penhoráveis, 2,6% (dois vírgula seis por cento) chegam a fase do leilão e apenas 0,2% têm êxito (SILVEIRA, 2021).

Em pesquisa feita pela Consultoria Legislativa do Senado (QUEIROZ E SILVA, 2016), as principais causas de extinção das execuções fiscais eram:

Tabela 6 – Percentual da causa de extinção das execuções fiscais

Causa de Extinção	Percentual
Prescrição e decadência	36,8% (trinta e seis, vírgula oito por cento)
Pagamento do débito	25,8% (vinte e cinco, vírgula oito por cento)
Cancelamento da inscrição ou do débito	18,8% (dezoito, vírgula oito por cento)
Remissão do débito	13% (treze por cento)

Fonte: Elabora pela autora com base nos dados constantes de Queiroz e Silva (2016).

Não bastasse a demora da tramitação, o índice de recuperação das execuções também se mostrou inferior a 20% (vinte por cento), consoante relatório do ano de 2015 (MINAS GERAIS, 2015), o que desvelou a ineficiência deste meio de cobrança pelos entes públicos, quando considerados o custo para cobrança e o prazo para a arrecadação.

De tal maneira, Queiroz e Silva (2016, p. 9) em relatório de Consultoria feita ao Senado concluiu que:

[...] Dos dados acima expostos, podem ser retiradas as seguintes conclusões sobre o modelo brasileiro de execução fiscal: I. É de baixa eficiência na recuperação de créditos; II. Congestiona o Poder Judiciário com demandas de interesse do próprio Estado, impedindo-o de se debruçar sobre controvérsias de particulares; III. Desestimula a conformidade voluntária (compliance) fiscal das empresas. Poder-se-ia questionar a valoração da conclusão (I) dizendo-se que os créditos inscritos em dívida ativa são naturalmente de difícil recuperação, pois não foram pagos espontaneamente e são devidos por pessoas jurídicas sem patrimônio ou atividade. Contudo, as estatísticas desmentem essa colocação. Como se viu, a adoção de métodos extrajudiciais de cobrança como o protesto das CDA logrou êxito de elevar de forma surpreendente o índice de recuperação de créditos. [...] A ineficiência da execução fiscal é mesmo um fator de desestímulo ao cumprimento voluntário de obrigações tributárias pelos contribuintes, pois, cientes da distância das consequências de seus atos, podem achar proveitosa a sonegação fiscal. O Poder Judiciário, por sua vez, se vê atolado por diversos processos que não envolvem pacificação de conflitos sociais, mas sim a satisfação de interesses financeiros do próprio Estado. Esses processos se acumulam ano a ano, como se viu da taxa de congestionamento, [...]. O modelo brasileiro de execução fiscal, portanto, se mostra claramente um jogo de perde-perde para todos os envolvidos.

De tal sorte, em que pese as informações dos dados referentes às execuções sejam de datas diversas, eles conferem um parâmetro dos prazos e custos, evidenciando a total ineficiência do sistema de cobrança de dívidas públicas, vez que a recuperação dos créditos muitas vezes nem eram suficientes para cobrir as despesas processuais (SILVEIRA, 2021).

Por isso que em âmbito estadual e federal foram editados leis, decretos e portarias, com o intuito de conferir alternativas à execução fiscal.

No Estado de Minas Gerais foi editado o Decreto Estadual n. 46.757/2015 autorizou que procuradores do Estado desistissem das execuções fiscais de valores reduzidos³⁴, de modo a fomentar, nestes casos, meios alternativos de cobrança de créditos públicos (MINAS GERAIS, 2015).

Soma-se a tal normativa a Lei Estadual n. 22.549/2017, que alterou o art. 2º da Lei n. 19.971/2011 e autorizou a Advocacia Geral do Estado “[...] a não ajuizar ação de cobrança judicial de crédito do Estado e de suas autarquias e fundações cujo valor seja inferior a 60.000(sessenta mil) Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais – Ufemgs devendo, em tal hipótese, adotar medidas alternativas de cobrança, tais como o protesto extrajudicial, observados a forma, o prazo e as condições previstos em regulamento” (MINAS GERAIS, 2017).

Ademais, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) elaborou Projeto Execução Fiscal Eficiente, previsto na Portaria Conjunta n. 373/2014, alterada pela Portaria Conjunta n. 668/2017, diante das metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) de redução em 20% (vinte por cento) seu acervo

Tal projeto buscava por alternativas menos onerosas e mais eficientes aos cofres públicos, tais como o “protesto extrajudicial, cobrança bancária ou conciliação” (MINAS GERAIS, 2017, s.p.).

Desde o início do projeto até o ano de 2022 já se recuperou 1,4 (um vírgula quatro) bilhões de reais aos cofres estaduais e 432 (quatrocentos e trinta e dois milhões) aos cofres municipais (SERJUS, 2022).

Frente aos benefícios, no ano de 2022, foi editada a Portaria 5709/PR/022 da Presidência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que designou Juízes de Direito para atuarem no Projeto “Execução Fiscal Eficiente” do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

³⁴ Art. 2º do Decreto Estadual n. 46.757/2015. Na cobrança de créditos do Estado, de suas autarquias e fundações, ficam os Procuradores do Estado autorizados a não ajuizar ações quando o valor atualizado do crédito for equivalente ou inferior aos seguintes limites expressos em Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais – UFEMG: I - em se tratando de crédito tributário relativo ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS: 12.900 (doze mil e novecentas); II - em se tratando de crédito tributário relativo ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA: 5.500 (cinco mil e quinhentas); III - em se tratando de crédito tributário relativo ao Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos - ITCD: 5.500 (cinco mil e quinhentas); IV - em se tratando de crédito tributário relativo à taxa estadual: 5.500 (cinco mil e quinhentas); V - em se tratando de crédito relativo a multas não tributárias: 5.500 (cinco mil e quinhentas); VI - em se tratando de créditos não referidos nos incisos I a V: 5.500 (cinco mil e quinhentas);

Em âmbito federal também foi editada norma, a fim de impor medidas para a desjudicialização da execução fiscal, a Lei 13.606/2018, que alterou a Lei 10.522/2002, que assim dispõe em seu art. 20-B:

Art. 20-B. Inscrito o crédito em dívida ativa da União, o devedor será notificado para, em até cinco dias, efetuar o pagamento do valor atualizado monetariamente, acrescido de juros, multa e demais encargos nela indicados [...] § 3o Não pago o débito no prazo fixado no caput deste artigo, a Fazenda Pública poderá: I - comunicar a inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres; e II - averbar, inclusive por meio eletrônico, a certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, tornando-os indisponíveis.

Ademais, ainda em âmbito federal, conforme Portaria n. 75/2012 do Ministério da Fazenda, o valor mínimo para ajuizamento de execuções fiscais é de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). Bem como a Lei n. 12.767/2012, que previa a possibilidade de protesto de CDA, como já amplamente abordado no capítulo anterior.

Assim, diante do cenário caótico de recuperação de créditos públicos, viu-se o legislador obrigado a repensar sobre os mecanismos de cobrança, sobretudo, sobre sua diversificação, em vistas de uma recuperação eficiente (SOUZA; SILVA, 2013; MURAD, 2015).

Dentre as atividades notarias e registrais, aquela mais afeta a questões negociais é o tabelionato de protesto, o qual, de maneira mais efetiva é capaz de auxiliar no desafogamento do judiciário (MARKMAN; CALIL, 2020).

Assim, sem perder a eficiência e segurança oriundas do judiciário, meios alternativos de recuperação de crédito devem ser fomentados, favorecendo a circulação de riquezas e todas as vantagens dela decorrentes (MARKMAN; CALIL, 2020).

De tal maneira, o protesto mostra-se como um veículo extrajudicial oficial de coerção indireta para recuperação de crédito (CHINI NETO, 2018), evitando-se que o poder judiciário funcione como um balcão de cobrança, permitindo o seu arejamento (MARCON, 2018). Ademais, ainda muitos maus pagadores utilizam do Poder Judiciário para empregar artifícios a fim de procrastinar os pagamentos dos seus débitos (MARKMAN; CALIL, 2020).

A preferência pela utilização dos serviços oferecidos pelas serventias extrajudiciais justifica-se pelas mais diversas razões:

[...] a) a atividade notarial e registral tem fundamento constitucional (art. 236); b) a atividade, delegada pelo Estado, é considerada pública, embora exercida em caráter privado; c) a atividade está submetida à fiscalização do Poder Judiciário, inclusive com possibilidade de perda da delegação; d) os notários e registradores são profissionais do Direito, aprovados em concurso público de provas e títulos e têm por função garantir a publicidade, a autenticidade, a eficácia e, especialmente, a segurança das relações jurídicas; e) os notários e registradores possuem fé pública; f) os notários e registradores são qualificados e altamente especializados nas matérias pertinentes às suas respectivas atribuições; g) as serventias são dotadas de alta capilaridade, o que

as aproxima da população, que confia nos serviços prestados; h) a modernização e a melhoria na prestação dos serviços têm sido constantes em todo o Brasil (PEIXOTO, 2020, p. 94).

Destarte, o protesto extrajudicial é capaz de equilibrar as relações econômicas, bem como promover a pacificação social e a confiança no mercado, pois o devedor tem ciência que pagará tão somente o devido e o credor recuperará com menos ônus, vez que gratuito, e maior celeridade, conferindo segurança ainda maior ao protesto, quando comparado com as execuções ou cobranças judiciais, que, por muitas vezes, em seu deslinde, depara-se com a insuficiência de bens do devedor para a satisfação do crédito (MARCON, 2018).

O Banco Central do Brasil também expôs o posicionamento institucional quanto ao protesto, na condição de *amicus curiae* da ADI 5135, nos seguintes termos:

[...] 80. (...) o protesto figura com proeminência no rol dos mecanismos de resolução extrajudicial dos conflitos de crédito. Caso não fosse autorizado ao credor protestar seu título, seguindo o atual regime jurídico do protesto notarial, certamente o Poder Judiciário estaria ainda mais sobrecarregado, com estoques imensos de ações de cobrança e execuções de títulos judiciais e extrajudiciais. (...) o protesto é dotado da medida exata de coercibilidade, advinda da prova idônea e da publicidade inerente aos atos notariais, e de premonição frente ao devedor, de modo a contribuir eficazmente para a composição do débito. É nítido o seu caráter conciliatório. Os fatos corroboram essa assertiva.

No mesmo sentido, a Conselheira Morgana Richa, Relatora do Pedido de Providências n. 200910000045376, assim asseverou:

[...] Outrossim, constatado o interesse público do protesto e o fato de que o instrumento é condição menos gravosa ao devedor, posição esta corroborada pelos doutrinadores favoráveis à medida. O protesto possibilita ao devedor a quitação ou o parcelamento da dívida, as custas são certamente inferiores às judiciais, bem assim não há penhora de bens tal como ocorre nas execuções [...].

O protesto, então, além de atender os interesses da própria Fazenda Pública, acaba por trazer benefícios a toda coletividade, ao reduzir a inadimplência, bem como as execuções fiscais ajuizadas, o que melhora a prestação jurisdicional como um todo, além de evitar a constrição dos bens do contribuinte e as custas serem em montante consideravelmente menor (GIALUCCA, 2023).

Destarte, como longamente relatado no capítulo anterior, em que pese o protesto extrajudicial tenha suas origens ligadas ao Direito Cambiário, ele possui uma função econômica muito relevante, demonstrando-se como uma efetiva alternativa de cobrança de créditos públicos, de forma mais econômica ao credor e “menos onerosa ao devedor” (SILVEIRA, 2021, p. 49).

Ressalta-se, entretanto, que o protesto de forma geral evita a propositura de um número incomensurável de ações de cobranças ou execuções, o que permite o desafogamento do judiciário, em médio e longo prazo, e viabiliza que profissionais extremamente competentes e especializados prestem tal serviço, evitando gastos ao orçamento público (GARCIA, 2013).

Contudo, mesmo com a autorização legal do protesto de Certidão de Dívida Ativa, ele ainda está longe de sua ampla utilização, tendo no Tabelionato de Protesto o instrumento apto a viabilizar o pluralismo na cobrança de créditos públicos, de forma eficaz e acessível (GARCIA, 2013).

De tal maneira, a desjudicialização da cobrança de créditos públicos, além de ser um efetivo meio de recuperação, acaba por auxiliar o bom funcionamento do Poder Judiciário, garantindo uma adequada prestação para todos os usuários (ELIAS; RUIZ, 2018). Ainda, a verba excedente deixada de custear a infinidade de execuções fiscais pode destinar-se a financiar outras políticas públicas (SILVEIRA, 2021).

Viu-se, então, nesta seção, de forma abrangente, a atuação do protesto na cobrança de créditos públicos. Contudo, sua função pode ser ainda mais potente quando estes créditos forem referentes a multas administrativas ambientais, selecionando-se, especificamente, as oriundas da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento de Minas Gerais (SEMAD/MG) para análise.

A ausência de concretização da responsabilidade administrativa ambiental gera perante os infratores um sentimento de impunidade, o que leva, por muitas vezes, a prática reiterada dos danos ambientais. De outro lado, a cobrança efetiva é capaz de reduzir tal sentimento, o que veremos na seção a seguir.

4.3 ESTUDO DE CASO: COBRANÇA DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA DE MULTA AMBIENTAL DA SEMAD/MG PELOS TABELIONATOS DE PROTESTO DE MINAS GERAIS E ERVÁLIA/MG

Nesta seção buscar-se-á analisar de que maneira o protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa referente a multas autuadas pela SEMAD/MG pode contribuir para a redução da ineficácia do pagamento de multas ambientais no Tabelionato de Protesto de Ervália e no Estado de Minas Gerais, nos anos de 2021 a 2022, anos em que os títulos foram encaminhados

à referida serventia, em que pese no Estado de Minas Gerais como um todo tenha iniciado no ano de 2015, ainda que de forma muito reduzida.

Consoante relatado no Capítulo 2, o SISNAMA é composto por diversos órgãos, dentre eles os órgãos executores, tais como o IBAMA e ICMBio, bem como órgãos seccionais, como a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento de Minas Gerais (SEMAD/MG), os quais possuem competência para fiscalização e sanção, em conformidade com o art. 23, inciso VI da Constituição Federal.

Pois bem, viu-se também detidamente no Capítulo 2, ainda, que as multas ambientais possuem ínfima arrecadação em seara administrativa. Sem arrecadação, a responsabilidade administrativa e todas as suas consequências para a proteção restam sem concretização.

Por seu turno, constatou-se na seção acima, que aqueles autos de infração inscritos em Certidão de Dívida Ativa e cobrados via execução fiscal, tiveram baixíssimo êxito, vez que o prazo da cobrança é extremamente longo e o custo demasiadamente alto.

Cristalino, então, que a norma ambiental não é concretizada. Urge a necessidade de se buscar por políticas públicas pautadas no Estado de Direito Ecológico, que coloquem o meio ambiente em posição de prioridade e que busquem a efetiva proteção ambiental.

Dentre as possíveis medidas a serem adotadas, o protesto extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa referentes às multas ambientais autuadas merece posição de destaque.

Observa-se que no Estado de Minas Gerais, a partir do ano de 2015, a SEMAD/MG, por meio da AGE, começou a encaminhar aos Tabelionatos de Protesto as CDAs ambientais para cobrança. Contudo, nos anos iniciais este número era extremamente reduzido, apenas 1 (um) no ano de 2015, 3 (três) no ano de 2016 e 1 (um) no ano de 2018, tendo seu número mais expressivo apenas em 2021, o qual será objeto mais detido desta pesquisa, consoante Anexo 2.

O IBAMA, contudo, iniciou seu envio em 2012, mas o quantitativo foi tão ínfimo, que muitas serventias não receberam títulos deste órgão ao longo dos anos, tais como o Tabelionato de Protesto de Ervália, que será objeto deste estudo.

De tal sorte, primeiramente, faz-se necessário caracterizar o Tabelionato cujos dados de análise foram colhidos. O Tabelionato de Protesto fica localizado na cidade de Ervália/MG, que se situa na região da Zona da Mata Mineira.

Integram a comarca de Ervália, as cidades de Ervália/MG e Araponga/MG, a primeira com 19.019 (dezenove mil e dezenove) habitantes, enquanto a segunda com 8.467 (oito mil, quatrocentos e sessenta e sete) habitantes, segundo censo de 2021, a primeira com extensão de 357.071 km² e a segunda com 304.421 km².

Consta no *site* do Conselho Nacional de Justiça, entidade responsável pela fiscalização dos serviços notariais e registrais em conjunto com a Corregedoria-Geral de Justiça de cada Estado, todas as informações referentes às serventias extrajudiciais do Brasil, tanto no que concerne à produtividade quanto informações do histórico de titulares e interinos responsáveis e número de funcionários.

De tal modo, consoante estas informações, verifica-se que o Tabelionato de Protesto de Ervália, objeto de nosso estudo, foi criado em 05 de junho de 1955, sendo uma serventia privatizada, não pertencendo ao estado, mas sim, delegada a particulares.

A atual Tabeliã³⁵ concursada assumiu a serventia em 29 de janeiro de 2018, contando com 2 (dois) colaboradores efetivos, dentre eles a substituta e um escrevente, bem como um intimador.

De tal modo, a serventia em estudo, considerada uma serventia de pequeno porte, realizando 11.611 (onze mil seiscentos e onze) atos nos anos de 2021 e 2022, sendo inteiramente informatizada.

A justificativa para a seleção deste caso decorre do fato do Tabelionato de Protesto atuar como meio alternativo à cobrança de execuções fiscais. Ressalta-se, que os tabelionatos de protesto, em geral, possuem características em comum, uma vez que suas atividades são previstas em lei, por isso, o critério de seleção de uma serventia específica se dá pelo acesso as informações de maneira mais facilitada, sendo considerada, portanto, uma seleção intencionada, não aleatória e por conveniência (EISENHARDT, 1989).

Pois bem, em números, para averiguar a eficácia do protesto, utilizar-se-á como comparativo, os resultados obtidos na recuperação das multas ambientais da SEMAD/MG quando da cobrança via execução fiscal estadual, assim, de maneira mais sólida, será possível chegarmos a conclusões.

Na primeira tabela, o comparativo será a nível estadual, enquanto na segunda, ver-se-á a recuperação exclusiva no Tabelionato de Protesto de Ervália, local onde será possível o aprofundamento da análise a partir da observação participante, ambos no ano de 2021, vez que último ano com dados públicos no que concerne à execução fiscal.

Os dados a serem analisados serão: a) índice de recuperação; b) prazo de arrecadação; c) custo unitário.

³⁵ Função exercida por esta pesquisadora.

Primeiramente, fazendo-se um comparativo entre à cobrança realizada através do Tabelionato de Protesto e por Execução Fiscal no âmbito do Estado de Minas Gerais no ano de 2021, tem-se:

Tabela 7 – Comparativo Execução Fiscal e Tabelionato de Protesto em Minas Gerais no ano de 2021

	Execução Fiscal Estadual	Protesto Estado MG
Índice de recuperação	Inferior a 20%	29% dos títulos enviados 23% do valor total enviado
Prazo de arrecadação	7,8 anos (podendo alcançar até 17 anos com procedimento administrativo)	8 dias (média)
Custo unitário	Superior a R\$ 4.000,00	R\$ 0,00

Fonte: elaborado pela autora com dados IEPTB-MG (2023); CNJ (2022) e MINAS GERAIS (2015).

No Estado de Minas Gerais, no ano de 2021, foram enviadas 9.023 (nove mil e vinte e três) Certidões de Dívida Ativa da SEMAD/MG, totalizando um valor de R\$ 78.916.734,60. Destas, 2.651 (duas mil seiscientos e cinquenta e um) foram liquidadas, recuperando aos cofres públicos R\$ 18.514.550,97, de forma inteiramente gratuita, o que totalizou uma recuperação de 29% (vinte e nove por cento) dos títulos enviados e 23% (vinte e três por cento) do valor total enviado (IEPTB-MG, 2023).

Por seu turno, no que tange às execuções, verifica-se um índice de recuperação inferior a 20% (MINAS GERAIS, 2015). De tal sorte, em uma primeira análise, quando da comparação do índice de recuperação do protesto e da execução fiscal, vê-se um razoável aumento no percentual de títulos recuperados pelo protesto, o que, entretanto, por si só, não seria suficiente para evidenciar a eficiência do protesto.

Contudo, quando analisados o prazo de arrecadação e o custo unitário, não restam quaisquer dúvidas, que o protesto possui eficiência abissalmente superior, vez que, o prazo de arrecadação desde o envio do título até sua efetiva liquidação é de em média 8 (oito) dias, conforme Anexo 2, tendo em vista que o prazo de três dias úteis para o protesto conta-se apenas da sua intimação. De forma que, como em sua ampla maioria há uma dificuldade na localização do devedor, estende-se o prazo até a devida liquidação, entretanto, de forma alguma se

aproxima aos 7,8 (sete vírgula oito) anos médios para a finalização das execuções fiscais na justiça estadual do Estado de Minas Gerais.

Ademais, os custos para o protesto para o credor são extremamente reduzidos, vez que o protesto em si é inteiramente gratuito aos entes públicos, ainda que encaminhado indevidamente e solicitado o cancelamento por remessa indevida, restando apenas o pagamento aos servidores públicos responsáveis pela cobrança de créditos públicos, bem como sistemas internos. Por outro lado, o custo unitário da execução fiscal é extremamente alto, sendo certamente superior a R\$ 4.000,00, vez que esse montante foi identificado no ano de 2015 pelo projeto mineiro “Execução Fiscal Eficiente” (MINAS GERAIS, 2015).

Frisa-se, ainda, que os valores das custas cartoriais serão pagos somente pelo devedor quando do ato elisivo: pagamento ou cancelamento. Contudo, ainda assim, para o devedor o valor é consideravelmente inferior aos desembolsados para pagar advogados e custas processuais.

Agora, quando do comparativo do índice de recuperação das execuções fiscais estaduais e o do Tabelionato de Protesto de Ervália, têm-se o seguinte:

Tabela 5 – Comparativo Execução Fiscal e Tabelionato de Protesto de Ervália no ano de 2021

	Execução Fiscal Estadual	Protesto Ervália/MG
Índice de recuperação	Inferior a 20%	36% dos títulos enviados 58% do valor total enviado
Prazo de arrecadação	7,8 anos	7,7 dias (média)
Custo unitário	Superior a R\$ 4.000,00	R\$ 0,00

Fonte: elaborado pela autora com dados Tabelionato de Protesto de Ervália (2023); CNJ (2022) e MINAS GERAIS (2015).

No que tange ao Tabelionato de Protesto de Ervália, consoante Anexo 3, foram encaminhados no ano de 2021, 28 (vinte e oito) títulos, no montante de R\$ 107.974,31 (cento e sete mil, novecentos e setenta e quatro reais e trinta e um centavos), destes 10 (dez) foram pagos no prazo de médio de 7,7 (sete vírgula sete) dias da apresentação do título, o que resultou em uma recuperação de R\$ 62.639,19 (sessenta e dois mil, seiscentos e trinta e nove reais e

dezenove centavos), representando um percentual de arrecadação de 36% (trinta e seis por cento) dos títulos enviados e 58% (cinquenta e oito por cento) dos valores enviados.

Verifica-se, neste caso, que o índice de recuperação do Tabelionato de Protesto de Ervália é superior ao do Estado de Minas Gerais. Certamente muitas variáveis estão envolvidas, mas a busca pela máxima efetividade das intimações é fator de extrema relevância, como veremos na subseção seguinte.

Nesta senda, em entrevista com membro da Advocacia Geral do Estado da Subseção da Zona da Mata, a qual é competente pelo encaminhamento de títulos especificamente ao Tabelionato de Protesto de Ervália, não sendo identificada por motivo de sigilo, constatou-se, empiricamente sobre o índice de recuperação do protesto, custos e prazos no ano de 2021³⁶, que:

A gente tem notícias que aumentou a recuperação entre 20% a 25%. Pelos números da minha regional, a gente observa até 20% da recuperação. [...] A execução é mais demorada. A execução é mais cara para a gente, mas em contrapartida, um débito deste valor, o devedor costuma discutir, o que demora aproximadamente 5 anos.

Ademais, trazendo dados absolutos da recuperação de títulos da SEMAD/MG no âmbito do Estado de Minas Gerais no ano de 2022, têm-se as seguintes informações:

Tabela 7 – Recuperação de Títulos da SEMAD/MG pelos Tabelionatos de Protesto de Minas Gerais no ano de 2022

2022	Quantidade	Valor
Total de envios	7435	R\$ 61.724.257,03
Recuperados	1697	R\$ 11.851.313,29
% de recuperação	23%	19%

Fonte: IEPTB (2023).

Neste aspecto, deixa-se de comparar com os resultados das execuções fiscais no ano de 2022, vez que tais dados ainda não foram disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça. Contudo, verifica-se que a eficácia da recuperação do protesto permaneceu.

³⁶ Dispensa do trâmite no Comitê de Ética, consoante art. 1, inc. VII, da Resolução 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde: Art. 1 o Esta Resolução dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana, na forma definida nesta Resolução. Parágrafo único. Não serão registradas nem avaliadas pelo sistema CEP/CONEP: [...] VII - pesquisa que objetiva o aprofundamento teórico de situações que emergem espontânea e contingencialmente na prática profissional, desde que não revelem dados que possam identificar o sujeito.

Por seu turno, no que tange aos dados do Tabelionato de Protesto de Ervália no ano de 2022, o número de envio a protesto foi ínfimo, não passando de seis títulos, sendo somente um deles pago. Diante da escassez de cobranças da SEMAD/MG nesta serventia, os dados tendem a não ser fidedignos, de modo que não resulta útil trazer suas informações.

O que se pode perceber, contudo, é a possível crise da própria fiscalização, vez que de 28 (vinte e oito) Certidões de Dívida Ativa referente a autos de infração da SEMAD/MG encaminhadas ao Tabelionato de Protesto de Ervália no ano de 2021, passar para 6 (seis) no ano de 2022, houve uma drástica diminuição de 79% (setenta e nove por cento).

Sem fiscalização, a responsabilidade administrativa ambiental resta, mais uma vez, sem concretude, o que leva, por seu turno, uma reduzida proteção do meio ambiente.

De outro giro, apenas a título de complementação, quando trazemos dados públicos referentes às execuções fiscais federais, cujo índice de recuperação não ultrapassa o percentual de 1% (um por cento) nos últimos anos, consoante demonstrado no Capítulo 2, vê-se ainda mais gritante a eficácia do protesto, vez que, no âmbito do Estado de Minas Gerais, a recuperação de títulos encaminhados pelo IBAMA chegou ao percentual de 34% (trinta e quatro por cento) dos títulos e 18% (dezoito por cento) do valor, em um prazo médio de 8 dias da apresentação, desde 2012 até os dias atuais, conforme Anexo 3.

Frisa-se, contudo, que se deixa de fazer o comparativo com o Tabelionato de Protesto de Ervália, vez que este nunca recebeu títulos de tal órgão.

Verifica-se a partir dos dados constantes do Anexo 3, que o envio de títulos a protesto pelo Ibama iniciou-se de forma reduzida, tendo seu auge no ano de 2019, chegando a 2.142 (dois mil cento e quarenta e dois), contudo, tal número vem paulatinamente sendo reduzido até chegar no ano de 2022 à ínfima cifra de 173 (cento e setenta e três) títulos encaminhados a protesto.

Em que pese os títulos enviados pelo Ibama não eram objeto desta pesquisa, pois nenhum título tinha sido encaminhado a protesto no âmbito do Tabelionato de Protesto de Ervália, os dados estaduais auferidos através do Instituto de Estudo de Protesto de Títulos de Minas Gerais (IEPTB-MG) foram extremamente importantes para corroborar o desmantelamento do órgão e o reduzido número de fiscalização, resultando no diminuto número de cobranças via Tabelionato.

Por fim, esclarece-se que demais órgãos ambientais não realizam envio de títulos a protesto no âmbito do estado de Minas Gerais, ao menos não constam como cedentes em nenhum título de cobrança da AGE ou Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), quando no âmbito federal, consoante informações do IEPTB-MG.

Na seção a seguir buscar-se-á debater sobre as possíveis razões do bom desempenho do protesto para cobrança de dívidas ambientais, o que acarreta, por seu turno, a concretização da responsabilidade administrativa ambiental.

4.3.1 Razões da efetividade do protesto na cobrança de Certidões de Dívida Ativa da SEMAD/MG

A efetividade do protesto para cobrança de dívidas foi amplamente descrita no capítulo anterior, sobretudo quando consideramos suas funções jurídicas e econômicas. Aqui abordar-se-á algumas informações complementares atinentes a efetividade da cobrança de multas ambientais.

4.3.1.1 Capilaridade dos Tabelionatos de Protesto e Efetividade da intimação e localização do devedor

Uma das razões pelas quais os Tabelionatos de Protesto possuem uma efetiva arredação de Certidões de Dívida Ativa referente às multas ambientais decorrem da sua capilaridade.

Apenas no estado de Minas Gerais há mais de 303 (trezentos e três) (IEPTB-MG, 2023) Tabelionatos de Protesto, ou seja, está presente em todas as comarcas do Estado, em proximidade dos mais distantes rincões.

Tal proximidade viabiliza o fácil acesso do devedor infrator para quitação da dívida, propiciando o diálogo direto com o Tabelião e escreventes, de modo a esclarecer dúvidas atinentes ao pagamento e ao próprio delito ambiental, exercendo o Tabelionato, desta forma, um papel pedagógico.

Ademais, um Tabelionato localizado na comarca onde ocorreu a infração torna mais fácil ciência de quem são os devedores/infratores por parte da serventia, o que viabiliza uma efetiva intimação e localização do devedor.

Assim, dos mais ermos a distantes rincões, há um Tabelionato próximo capaz de localizar os mais escondidos locais. Os órgãos de fiscalização, por falta de recursos ou interesse político, por vezes conseguem autuar as infrações ambientais, mas em poucos casos há a efetiva cobrança.

Por tais razões, conforme relatos de inúmeros devedores no balcão do Tabelionato de Protesto de Ervália, incluído a esta pesquisa por meio de observação participante, havia-se

arraigado entre eles um sentimento de impunidade, vez que mesmo que autuados, a cobrança nunca era realizada.

Muitos dos devedores cobrados via Tabelionato de Protesto são residentes na zona rural. O município de Ervália possui área 357,489 km², deste total, apenas 1,9894 km² encontra-se em perímetro urbano, o restante localiza-se em zona rural, cujo acesso é extremamente dificultoso, sobretudo em épocas de muita chuva (ERVÁLIA..., 2023). Frente a dificuldade e os altos custos para a realização da cobrança, a SEMAD/MG deixava de realizá-la, por meio de seus fiscais.

Ademais, conforme relatado pela entrevistada membro da Advocacia Geral do Estado da Subseção da Zona da Mata, a intimação por oficial de justiça também não mostrava-se efetiva:

[...] Observa também que os cartórios têm mais empenho em cumprir a diligência de cobrança do que a gente fazer via execução fiscal e o oficial de justiça ir lá apenas entregar o mandado. É mais eficiente a cobrança via cartório, além de ser mais barato ao Estado e ser a nossa preferência.

Assim, a partir do ano de 2021, com o envio de títulos ao Tabelionato de Protesto de Ervália, sem qualquer custos ao ente público, foi, enfim, possível uma cobrança efetiva.

Ressalta-se, que o Tabelionato de protesto possui intimadores residentes na comarca e, como tal, possuem conhecimento profundo dos mais distantes distritos que a compõe. De tal sorte, 50% (cinquenta por cento) dos devedores foram localizados, e destes, 66% (sessenta e seis por cento) destes realizaram o pagamento no prazo de 3 (três) dias úteis da intimação, o que evidencia que uma cobrança efetiva enseja uma arrecadação extremamente satisfatória, conforme dados colhidos no ano de 2021, constantes no Anexo 4.

Contudo, em que pese a máxima diligência por parte do Tabelionato, a informação não precisa do endereço do devedor, é uma das principais razões do protesto em si.

Especificamente, das 18 (dezoito) Certidões de Dívida Ativa da SEMAD/MG protestadas no ano de 2021, 13 (treze) tiveram sua intimação ficta, por meio de edital, assim 72% (setenta e dois por cento) dos protestos no Tabelionato de Protesto de Ervália no ano de 2021 decorreram da não localização do devedor.

Os editais foram publicados pelos mais diversos motivos, como mudança de endereço, desconhecimento do devedor no endereço indicado, insuficiência da descrição do local de residência, diante da ampla zona rural abrangida por determinada denominação.

Vê-se, claramente, a necessidade de uma efetiva descrição do endereço do devedor, bem como sua qualificação, para que a cobrança seja de fato efetiva, o que acarreta, por seu

turno, a concretização da responsabilização ambiental, sobretudo com informações atualizadas do devedor/infrator.

De tal sorte, a cautela no preenchimento dos dados do infrator, especialmente no que tange ao endereço é ponto primordial para a concretização da responsabilidade administrativa ambiental.

Por outro lado, com a autorização ampla do Provimento n. 97/2020 da intimação por meio eletrônico, através de aplicativos como Whatapp, Telegram, ou outros programas de mensagens eletrônicas, somada a possibilidade do acesso de base de dados públicos em que conste o telefone dos devedores, incrementou, sobremaneira, a efetividade da intimação, a qual é considerada cumprida quando comprovada seu recebimento pelo devedor, sobretudo daqueles moradores em zonas rurais, pois, conforme já asseverado, pela sua ampla extensão, tornava-se demasiadamente difícil sua localização.

A utilização de base de dados públicos, somada aos meios eletrônicos de intimação devem ser fomentados, em vistas da efetividade da intimação, o que acarreta, por seu turno, a concretização da norma, com o aumento da liquidação.

A modernização dos procedimentos devem ser sempre fomentados, em busca da efetividade e desburocratização, com a substituição do meio físico pelo eletrônico.

Ademais, o protesto é o instrumento que possui a maior interação com ferramentas de inteligência artificial para a cobrança de CDA, o que facilita a gestão das demandas em massa, com a integração entre secretarias da fazenda e tabelionatos de protesto (LUDUVICE, 2019).

Uma cobrança efetiva acarreta um maior índice de recuperação do crédito, o qual mostra-se como uma das principais funções do protesto, sendo incrementada pela coerção moral indireta decorrente do receio da negativação do CPF e as consequências nefastas do abalo ao crédito, o que veremos na seção a seguir.

4.3.1.2 A inclusão do nome do devedor no cadastro de inadimplentes e seu papel coercitivo

Os Tabelionatos de Protesto, por meio de convênio firmado com órgãos de proteção ao crédito, tais como SPC e Serasa, encaminham a eles informação dos títulos protestados e cancelados, o que repercute na imediata restrição ao crédito do devedor, não podendo acessar às linhas de financiamento, serviços bancários, certames licitatórios dentre outros.

Não só os órgãos de proteção ao crédito, como visto, possuem cadastro dos maus pagadores, como os próprios Tabelionatos de Protesto, por meio da Cenprot Estadual e Nacional.

De tal sorte, em que pese não exerça um constrição no patrimônio do devedor, tal qual realizado via execução fiscal, o protesto pode ser considerado uma medida de restrição na esfera econômica e financeira, o que possui, muitas vezes, capacidade de conferir mais eficácia ao pagamento, vez que, segundo Ludovice (2019, s.p):

(i) além da isenção a entes públicos das custas e emolumentos para apontamento, possui custo ínfimo de manutenção da medida – não exige horas de trabalho de corpo dedicado de procuradores para impulsionamento das ações; (ii) não demanda a máquina do Judiciário, já congestionada pelo grande volume de processos judiciais e (iii) impede o acesso do devedor aos serviços, empréstimos financiamentos disponibilizados pelo sistema financeiro.

Verifica-se, que a inclusão no cadastro de inadimplentes, além de ser um meio de coerção indireta, incentivando a liquidação no tríduo legal, estimula o pagamento ao credor após o protesto, a fim o ter por cancelado, retirando as restrições ao crédito.

De tal sorte, entrevistada da AGE-Subseção da Zona da Mata esclareceu como razão da boa arrecadação do protesto que:

Não sabemos falar ao certo o período, se imediatamente após o protesto ou após o período de um ano. O que a gente percebe que quando vão precisar do crédito, se deparam com a restrição. Nos procuram, de modo que não seria preventivo, mas sim reativo. Aproximadamente, nos últimos dois anos enviamos 5mil títulos a protesto e a recuperação foi de 810.

Assim, ao índice de recuperação do protesto no prazo da liquidação, deve-se somar aos valores pagos aos entes públicos após o protesto, motivados pela necessidade de livrar-se das restrições ao CPF e reinserir-se no mercado de crédito.

O protesto, portanto, possui função essencial para arrecadação de multas ambientais, tanto no prazo de três dias da intimação, cujo objetivo primordial é a recuperação do crédito, quanto após o protesto, em razão da inserção do CPF no inadimplente no cadastro de maus pagadores, gerido pelas entidades de proteção ao crédito, ou pelo próprio Instituto de Estudo de Protesto de Títulos Estadual e Federal, em razão da restrição ao crédito.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, cerca de 2.248 (dois mil duzentos e quarenta e oito) Certidões de Dívida Ativa foram pagas após o protesto, no prazo de 122 (cento e vinte e dois) dias depois da apresentação, segundo informações conferidas pelo IEPTB-MG a esta pesquisa, conforme dados abaixo:

Tabela 8 – Anuências de cancelamento enviadas pela SEMAD/MG

Ano	Anuências de cancelamento
2021	1377
2022	871
2023	69
Total Geral	2.248

Fonte: IEPTB-MG (2023).

No que tange especificamente ao Tabelionato de Protesto de Ervália, dentre os 18 (dezoito) protesto no tabelionato de protesto no ano de 2021, um deles já foi cancelado neste curto período de tempo, número este que tende a crescer consideravelmente, ao longo dos anos.

Vê-se, assim, que o protesto, por possuir um bom desempenho na cobrança de dívidas ambientais, exerce importante papel na concretização da responsabilidade administrativa ambiental, como veremos na seção a seguir.

4.4 PROTESTO COMO INSTRUMENTO CONCRETIZADOR DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

Pelos dados acima expostos, vê-se que o protesto é um meio eficaz de cobrança, pois consegue resultado expressivo em curto período de tempo e a baixíssimos custos.

Contudo, cabe frisar que, muito mais que uma cobrança eficaz, o protesto retira o sentimento de impunidade e viabiliza, efetivamente, a concretização da responsabilidade administrativa ambiental, cujo objetivo principal é a prevenção de novos danos, já que, uma vez que o infrator sente as consequências econômicas de suas infrações, deixa-se de reiterar deliberadamente tais ações danosas ao meio ambiente, induzindo, assim, comportamentos futuros.

Consoante teoria de Friedrich Müller (2012), empregada ao direito ambiental pela doutrina de Martins (2018), enquanto o texto da lei, refere-se ao ‘programa da norma’, o protesto trata-se do ‘âmbito da norma’, uma vez que é o seu real agente concretizador.

A norma para Müller (2012) não se limita ao seu texto, de forma estática, ela é dinâmica, existente dentro de uma rede de relações. Em especial no que concerne à norma ambiental atinente à responsabilidade administrativa, o texto da norma resta frio, com a mera exposição de condutas e sanções, sem a devida efetividade (MARTINS, 2018).

De tal sorte, a norma somente ganha cor e concretude na realidade, com instrumentos capazes de lhe conferir efetividade maior.

Primeiramente, no que tange ao procedimento de fiscalização e sanção, retratou a entrevistada membro da AGE-Subseção Zona da Mata, que inúmeros procedimentos fiscalizatórios se destinavam, tão-somente, para o cumprimento de “protocolo”, ou seja, como em suas palavras, “fiscalizar por fiscalizar”, em obediência à lei, mas sem buscar sua efetiva concretude.

Assim, uma fiscalização “pro forme”, em nada seria capaz de evitar novos danos. De modo que, a função precípua da responsabilidade administrativa ambiental restava-se esvaziada.

Verificou-se, na prática, que inúmeros autos de infração eram desprovidos de todas as informações, tais como endereço completo e CPF, inviabilizando, posteriormente, sua cobrança.

Nesta senda, afirma a entrevistada:

[...] Os ambientais ficaram muito tempo sem cobrança, via AGE, a própria SEMAD atuava, e quando a pessoa precisava de algum tipo de certidão que pagava, não era feita cobrança ativa como é hoje. Muitos títulos prescreveram, muitos autos de infração não foram inscritos em dívida ativa. A inscrição em dívida ativa é recente, o maior volume foi de uns 7 anos para cá. [...]. Aqui também é um trabalho da AGE de estar orientando os órgãos ambientais no sentido de melhorar a instrução dos autos de infração para gerar CDAs com endereços mais eficientes. Todo um trabalho de educação mesmo, pois culturalmente observava que “atuava-se por atuar”. Tem uma preocupação maior com a instrução, qualificar melhor os devedores, com endereços mais completos, antes recebíamos autos sem CPF, o que inviabilizava a inscrição em dívida ativa. Então é uma mudança de cultura, de cuidado. Como a gente assumiu a inscrição de dívida ativa há pouco tempo, aproximadamente uns 7/8 anos, a gente vem percebendo estas deficiências para ir alterando os procedimentos para que fique mais eficiente.

Pois bem, os fiscais, então, dirigiam-se, ainda que de forma diminuta, aos locais de fiscalização, mas não empreendiam esforços para torná-la efetiva.

Vê-se, então, na prática, um aspecto meramente formal da norma ambiental referente à responsabilidade administrativa, de modo que se reduzia ao programa da norma.

Normas, resoluções, leis e decretos inerentes ao Sisnama não eram compreendidos a partir a complexidade ecológica, por aqueles que os executavam. Aqueles que, em muitos casos realizavam a fiscalização, não possuíam ciência da importância da concretização da norma para a proteção ambiental.

Por seu turno, a fim de sanar tal problema e conferir concretude à norma, a Advocacia Geral do Estado na Subseção de Minas Gerais vem paulatinamente buscando realizar uma

alteração cultural e exercer um papel pedagógico, para que, seja então possível garantir o âmbito da norma, conforme relatos da entrevistada:

[...] Observou também que ainda hoje precisa ficar orientando a equipe de fiscalização, o pessoal que atua, sobre informar melhor o autuado, as formas de pagamento, como ele faz para evitar a inscrição em dívida ativa, de uma cobrança mais onerosa através do protesto ou execução fiscal. “Eu fui autuado e não sabia como iria receber o boleto para pagar”, no auto de infração vem escrito 20 dias para pagamento, “mas aonde eu pego essa guia?”, como a pessoa tem que fazer. Outra coisa que também é público e notório, é que os autuados no ambiental, as vezes são pessoas muito simplórias, de zona rural, sem acesso a questões de informática, as vezes com dificuldade até mesmo de compreender o que está acontecendo ali com eles.

Ao levar a realidade ao programa da norma, de modo a compreender de fato institutos ambientais, a AGE buscou orientar a miúde sobre a importância da boa elaboração de um auto de infração, que seja capaz, posteriormente, de ser cobrado, contribuindo para educação ambiental.

Ademais, desde o ano de 2016, ano em que a cobrança de multas ambientais foi transferida à AGE, iniciou-se, além da execução fiscal, o protesto dos títulos.

O membro entrevistado da AGE-Subseção Zona da Mata esclareceu o critério de seleção do envio dos títulos à protesto ou execução fiscal:

[...] Me recordei aqui, os próprios órgãos faziam a própria inscrição e execução fiscal, não via AGE. O IEF tinha execuções fiscais dos autos de infração deles; A partir do momento que a AGE assumiu a representação judicial destas autarquias, a gente começou a inscrever em dívida ativa e executar. O nosso parâmetro é pelo valor, até aproximadamente 80.000 tudo vai para o protesto, após esse valor execução.

A entrevistada posteriormente retificou a informação e relatou que os títulos que eram encaminhados a protesto eram aqueles com valor inferior a R\$ 47.703,00 no ano de 2022.

Vê-se, contudo, claramente, que a execução fiscal não é instrumento hábil para garantir plenamente a concretude da norma administrativa ambiental, vez que o custo elevado e o extenso prazo para finalização acabavam por estimular novos danos ambientais, ao sedimentar o sentimento de impunidade.

A partir de dados oriundos do relatório da Consultoria Legislativa do Senado (QUEIROZ E SILVA, 2016), cerca de 36,8% (trinta e seis vírgula oito por cento) das execuções fiscais acabavam prescrevendo. Certamente, infratores ardilosos utilizavam de artifícios para não serem efetivamente responsabilizados, o que, mais uma vez, concretiza a cultura do dano ambiental.

Frente ao descrédito e ineficiência da cobrança de multas ambientais por meio de execuções fiscais, acarreta-se problemas ambientais extremos, pois a responsabilidade

administrativa resta sem concretude, o que, se não alterado com a máxima urgência, pode ensejar danos, que dificilmente serão sanados.

Assim, deixa a responsabilidade administrativa ambiental de exercer sua função de prevenção de danos, pois a sanção está dissociada da fiscalização pelo decurso do tempo.

O poder judiciário em âmbito federal e estadual já percebeu a falência das execuções fiscais. Claro, que, seria temerário afirmar que a execução fiscal não possui sua valia. Em que pese excessivamente custosa e demorada, por vezes é a *última ratio* para a cobrança de multas ambientais, que possui valor por empreender atos de constrição àqueles que possuem patrimônio, mas o que deve ser analisado caso a caso.

Por tais razões, o “Projeto Programa de Execução Fiscal Eficiente” no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, elencou uma série de instrumentos que visavam a concretude da cobrança de créditos públicos, o que inclui as multas ambientais.

Urge, então, a necessidade de alteração da postura estatal, tanto ao reafirmar a competência comum de todos os entes federados na fiscalização ambiental, destinando verbas a fiscalização efetiva, quanto no aumento da utilização de instrumentos que visem a efetividade da cobrança das multas ambientais.

Dentre os instrumentos, certo de que o protesto é um dos mais eficazes, céleres e menos custosos. A possibilidade de uma intimação efetiva incrementa, como visto na seção acima, então, a cultura do adimplemento, ao conferir uma resposta aos infratores de que o ato não será apenas fiscalizado, mas sancionado.

Ressalta-se, ainda, que ao valor da multa ambiental será acrescido às custas da serventia, que, em que pese sejam inferiores às processuais, aumentam, ainda mais, a sanção pecuniária, de modo a desempenhar uma função punitiva-preventiva.

A imposição da sanção administrativa através do Tabelionato de Protesto, constitui-se em fator de desestímulo de condutas semelhantes tanto pelo infrator, como por terceiros, que constatarem, a partir de seus próximos, a efetividade da sanção. De tal modo, possivelmente previne-se novos danos ambientais pelo receio da efetiva sanção.

Ousa-se, defender, tal qual o caso do IPTU da cidade de São Caetano, abordado no capítulo anterior, que com a ciência da cobrança efetiva previne-se novos inadimplementos, sem atuação do protesto. No caso ambiental, o adimplemento refletiria na prevenção do dano ao meio ambiente.

Cristalino, então, que o protesto desempenha um papel no direcionamento ou indução de comportamento, em vistas de um desenvolvimento humano e social ambientalmente sustentável.

O poder público pode e deve utilizar de instrumentos para atingir efeitos ambientais desejáveis, os quais podem ser explícitos ou implícitos, “os primeiros são criados para alcançar efeitos ambientais benéficos específicos, enquanto os segundos alcançam tais efeitos pela via indireta, pois não foram criados para isso.” (BARBIERI, 2007, 71-72), desvelando o protesto como um instrumento implícito de proteção ambiental.

Pode-se asseverar que tal instrumento visa a mudança de comportamento de pessoas e organizações privadas ou públicas, com base no princípio do poluidor-pagador, de modo a desestimular a poluição e degradação ambiental (NEUMANN, 2010, p. 115).

Enquanto as normas que prescrevem sanções administrativas ambientais direcionam comportamentos ao prescrever ações compulsórias, instrumentos, tais como o protesto, não obrigam a um comportamento específico, mas o induz, de modo a agir na formação da vontade do agente (BARD, 2011, p. 135), o que contribui com a sustentabilidade humana (BASSOLI, 2008, p. 123).

As normas diretivas necessitam que as sanções sejam efetivas, do contrário, o papel preventivo e punitivo restam sem concretude. Por isso, o Estado deve se valer de instrumentos que desestimulem ações danosas ao meio ambiente, ao conceder vantagens ou desvantagens econômicas aos seus destinatários (LEÃO, 2015, p. 43).

De tal sorte, o Direito Ambiental, sob a perspectiva do Estado Ecológico de Direito, não pode se reduzir a letra morta de lei. Instrumentos que o concretizam devem ser perseguidos pelas políticas públicas a todo momento.

Em que pese a responsabilidade administrativa ambiental possua consequências econômicas, ela é a única da tripla responsabilidade, capaz de prevenir novos danos, vez que se inicia em período anterior ao dano em si, ou no seu princípio.

O direito ambiental possui forte interconexão com a realidade, do contrário, não passaria de páldas palavras. Por tais razões, a teoria de Friedrich Müller (2012) possui encaixe perfeito com o direito ambiental, como apontado por Martins (2018), perpassando tanto pela concepção da norma, quanto pelos seus resultados práticos.

De tal sorte, a cobrança efetiva somada ao possível abalo ao crédito desempenham, na prática, a concretização da norma ambiental, e representam o âmbito da norma, nos termos cunhados por Friedrich Müller (2012).

Assim, diante da capacidade única do protesto extrajudicial na concretização da responsabilidade administrativa ambiental, sobretudo pelos baixos custos, celeridade do procedimento e eficiência, vemos como adequada a cobrança via Tabelionato de Protesto frente a indisponibilidade do bem ambiental.

O meio ambiente equilibrado é considerado um direito fundamental previsto constitucionalmente, essencial para a preservação da vida na Terra e qualquer obstáculo à sua concretização deve ser rebatido pelo Estado (LEITE et. al., 2015).

Claro, ressalta-se, que este instrumento de concretização da norma ambiental é um dos vários que podem vir a ser empregados, vez que, o bem ambiental deve ser protegido pelo maior número de instrumentos. Até mesmo porque, toda a sociedade, em suas mínimas ações diárias, é corresponsável pela concretização da norma ambiental (MARTINS, 2018).

A ecologização das políticas públicas deve ser o escopo de um Estado de Direito Ecológico. Buscando-se soluções extrajudiciais eficientes, diante da Crise enfrentada pelo Poder Judiciário, o protesto mostrou-se como via adequada para a cobrança de Certidões de Dívida Ativa de multas ambientais, conferindo concretude à responsabilidade administrativa ambiental.

Assim, a função do protesto vai além da arrecadação, ela se imbuí de uma roupagem ecológica, ao se desvelar como um instrumento de política pública ambiental não tradicional, considerando a interdisciplinaridade e a complexidade inerente à questão ambiental.

Em que pese o recente envio de CDAs da SEMAD/MG à protesto, ainda está longe de sua ampla utilização, por parte, sobretudo, dos demais órgãos do Sisnama. A todos o protesto será instrumento de concretização, vez que sua competência é comum para a proteção ambiental.

Tem-se, então, no Estado Brasileiro, um instrumento amplamente capilarizado, constante na maior parte de seus municípios, capaz de assegurar, de forma célere, eficiente e pouco onerosa, o cumprimento das obrigações, e influenciar nas condutas futuras, sobretudo, com a geração da cultura do adimplemento, protegendo o meio ambiente de possíveis danos, cujo uso deve ser incrementado por todo e qualquer órgão de fiscalização ambiental.

4.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Para a profunda compreensão da fiscalização e sanção inerentes da responsabilidade administrativa ambiental, selecionou-se um órgão do SISNAMA, qual seja, a SEMAD/MG e buscou-se, neste capítulo, descrever sua estrutura orgânica e seu procedimento de autuação e futura cobrança, com sua respectiva inscrição em dívida ativa.

Viu-se, então, que após a inscrição em dívida ativa, o ente competente para cobrança em Minas Gerais utiliza de dois meios de cobrança: a execução fiscal, a mais amplamente utilizada, e o protesto de títulos e documentos de dívidas.

Contudo, conforme dados apresentados, a execução fiscal é o verdadeiro gargalo da crise do poder judiciário, cujo congestionamento chega na casa aproximada de 90% (noventa por cento), com custo unitário superior a R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e prazo para finalização, em média, de aproximadamente 8 (oito) anos na Justiça Estadual de Minas Gerais.

Frente a tais números impactantes, deve o Poder Público incrementar a utilização de meios alternativos para cobrança, em especial, tratado nesta pesquisa, o Protesto Extrajudicial.

Com uma recuperação média aproximada de 30% (trinta por cento), no prazo médio de 8 dias no Estado de Minas Gerais e 7,7 dias no Tabelionato de Protesto de Ervália, no ano de 2021, totalmente isento de custos, o protesto mostra-se como importante instrumento concretizador da responsabilidade administrativa ambiental, isto porque garante uma intimação efetiva dos devedores/infratores, o que viabiliza a boa recuperação, bem como desempenha um papel coercitivo indireto, ao incluí-los no cadastro dos maus pagadores.

Assim, enquanto normas que estabelecem sanções administrativas mostram-se como “programa da norma”, o protesto extrajudicial é considerado o “âmbito da norma”, consoante Teoria de Friedrich Müller (2012), pois ele é capaz de, na realidade, conferir concretude a norma administrativa ambiental, de forma a gerar perante a sociedade um sentimento de efetividade das sanções, capaz de prevenir novas ações e proteger o meio ambiente, pelo receio do cumprimento das punições, objetivo primordial da responsabilidade administrativa ambiental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A responsabilidade administrativa ambiental necessita de concretização. Seu escopo de proteção ambiental resta esvaziado quando as autuações administrativas se tornam inefetivas, vez que o sentimento de impunidade é um incentivo a novos danos ambientais.

A função administrativa ambiental, circundada nas atribuições de licenciamento, fiscalização e sancionamento, não ultrapassam o frio texto na norma, ou o programa da norma, consoante doutrina de Friedrich Müller (2012).

Novos caminhos, métodos, instrumentos fazem-se essenciais para a garantia da sustentabilidade planetária, considerando a complexidade ambiental, sob uma ótica transdisciplinar e sistêmica, que possuam efeitos concretos, efeitos reais.

Para a chegada às conclusões desta pesquisa, iniciou-se esta dissertação apresentando noções básicas sobre a crise ambiental contemporânea, iniciada com a Revolução Industrial, mas incrementada com os avanços tecnológicos da era pós-moderna, o que acarretou a crise ambiental sem precedentes.

Perpassou-se pelo conceito de sociedade de risco (BECK; GIDDENS; LASH, 1997, p. 9), pautada pelo risco da evolução tecnológica (BERTONCINI; PILOTTO, 2014, p. 464), circundada na Época Antropocena, na qual a atuação humana é o principal agente de transformação da terra, capaz, inclusive, de exterminar com toda forma de vida (CRUTZEN, 2002, p. 205).

De tal sorte, a fim de combater a crise ambiental, fez-se necessária uma alteração paradigmática, incluindo-se no centro das políticas públicas a questão ambiental, com a evolução de um Estado de Direito Moderno para um Estado de Direito Ecológico, a fim de frear os danos ambientais.

Um dos mecanismos utilizados para tanto é a responsabilidade administrativa ambiental, por isso foco desta pesquisa, pois sua aplicação precede o dano ou ocorre em seu princípio.

Denunciou-se, contudo, no primeiro capítulo que os órgãos ambientais vêm sofrendo, paulatinamente, cortes em seu orçamento e redução de suas competências, o que contribui para o baixo índice de fiscalização. Não bastasse, entretanto, o baixo índice de fiscalização, viu-se também preocupante crise em sua cobrança, cujo número inferior a 1% (um por cento) é recuperado em âmbito nacional, e 20% (vinte por cento) no âmbito do Estado de Minas Gerais, de modo que as normas ambientais, atinentes às infrações administrativas careciam de concretização. Por tais razões, ao final do capítulo, apresentou-se, brevemente, a concepção de Müller (2012) de concretização da norma jurídica, cuja aplicabilidade foi trazida ao Direito

Ambiental, pela teoria de Martins (2018), no intento de conferir efetividade à responsabilidade administrativa ambiental.

Por seu turno, no segundo capítulo, tratou-se especificamente do Protesto de Títulos, o qual, é considerado uma atividade notarial e, como tal, é dotado de fé pública, visando conferir segurança jurídica das relações.

O instituto do protesto tem por escopo a garantia da circulação de riqueza. Por isso que, muito mais que a prova da inadimplência, sua função primordial é a recuperação do crédito de forma efetiva, bem como a prevenção de novas lides creditícias.

A lista de “maus pagadores” e seu conseqüente abalo ao crédito exerce uma coerção indireta ao pagamento, direcionando o comportamento do devedor, pela ciência e certeza dos efeitos negativos em caso da mora.

De tal maneira, o instrumento é capaz de fomentar uma cultura do adimplemento de forma célere e gratuita ao credor público e privado. No que tange à credores públicos, a possibilidade do protesto de Certidão de Dívida Ativa teve sua autorização recente, sobretudo pela necessidade de incentivo de meios alternativos ao judiciário para a cobrança, diante do seu congestionamento.

Por fim, no terceiro capítulo partiu-se para o estudo de caso concreto, a fim de analisar efetividade do protesto para a cobrança de dívidas ambientais nos anos de 2021 e 2022, anos estes em que o Tabelionato de Protesto de Ervália recebeu títulos da SEMAD/MG.

Optou-se pelo Tabelionato de Protesto de Ervália, pois seria o local com mais fácil acesso a informações, de maneira aprofundada. Contudo, para enriquecer a pesquisa, realizou-se um comparativo com os protestos de todos os Tabelionatos de Protesto do Estado de Minas Gerais, de forma a generalizar para todo o Estado os dados colhidos.

Assim, alargou-se a pesquisa com dados de protestos estaduais, desde o início do envio de títulos da SEMAD/MG, bem como, de forma breve, trouxe informações concernentes ao IBAMA.

Frisa-se, que independentemente do órgão analisado, a função do protesto é idêntica, a concretização da responsabilidade administrativa ambiental e o auxílio na prevenção de danos, ao fortalecer o sentimento de responsabilidade.

Constatou-se pela entrevista realizada, que por muito tempo, era práxis dos fiscais a realização de uma fiscalização para o cumprimento de “protocolo”, sem, contudo, preocupar-se com a efetividade da mesma. Faltava-se elementos necessários ao auto de infração que possibilitassem sua posterior cobrança.

Via-se, então, uma fiscalização sem sanção. De modo que as práticas ambientais danosas eram reiteradas sem qualquer temor das penas da lei.

Ademais, a própria fiscalização em si sucumbiu-se. Viu-se, em números, que as Certidões de Dívida Ativa referentes às multas do Ibama encaminhadas a protesto, de 2012 a 2022, reduziram-se drasticamente, de seu auge em 2019 com 2.142 (dois mil cento e quarenta e dois) títulos passou a meros 173 (cento e setenta e três) no ano de 2022, o que corrobora o desmonte do órgão.

Tal entidade sequer era objeto desta pesquisa, vez que não enviava títulos ao Tabelionato de Protesto de Ervália, contudo, frente aos números estaduais, chegou-se a informações de extrema valia, que demonstram que a responsabilidade administrativa ambiental fraqueja pela sua ineficácia.

Contudo, a despeito desta realidade, vive-se, na atualidade, uma crise ambiental sem precedentes, momento em que urge a necessidade de fortalecer e criar novos mecanismos capazes de barrar os danos ambientais desmedidos.

A ecologização das políticas públicas deve ser alvo de um Estado de Direito Ecológico. Neste sentido, o presente trabalho buscou refletir sobre medidas capazes de concretizar a responsabilidade administrativa ambiental, com ênfase na desjudicialização, de modo a conferir especial destaque às serventias extrajudiciais, especialmente, o Tabelionato de Protesto.

Pensar em mecanismos capazes de conferir concretude à responsabilidade administrativa ambiental, perpassa, certamente, por mecanismos extrajudiciais, pois, conforme debatido nesta pesquisa, sofre o Poder Judiciário de séria crise, diante do elevado congestionamento de suas demandas, o que leva ao longo período para sua finalização, acarretando o incremento dos custos unitários de cada cobrança, em especial, no que tange às CDAS, as execuções fiscais.

Deste modo, para analisar a eficácia do protesto, certo da necessidade de compará-lo com outro instrumento de cobrança: a execução fiscal.

Viu-se em números que o índice de arrecadação de títulos da SEMAD/MG no âmbito do estado de Minas Gerais, no ano de 2021, era semelhante entre protesto e execução fiscal, com percentual um pouco superior ao protesto. Contudo, isso apenas tendo em conta o prazo do tríduo para a arrecadação do protesto. De modo que, considerando os títulos pagos após o protesto, com o intuito de promover seu cancelamento, frente às consequências negativas do abalo ao crédito, viu-se que o protesto possui uma arrecadação ainda mais efetiva.

Entretanto, quando analisados o prazo da recuperação e os seus custos, certamente é possível concluir que o protesto é eficaz para a concretização da responsabilidade administrativa ambiental, sobretudo quando comparado às execuções fiscais.

Assim, a função do protesto sobressai a mera arrecadação, ela se reveste com uma roupagem ecológica, ao se desvelar como um instrumento de política pública ambiental.

Desvela-se, então, a interdisciplinaridade e a complexidade inerente à questão ambiental, de modo que uma maior gama de instrumentos deve ser pensada visando a proteção ambiental e a manutenção da vida terrena.

Esta pesquisa, então, de forma reflexiva, buscou dar ênfase a instrumentos até então fora do sistema tradicional da tutela ambiental.

A eficácia do protesto, como visto, decorre de algumas razões. A primeira refere-se à sua capilaridade, o que acarreta a proximidade ao devedor/infrator, facilitando o pagamento da dívida, o diálogo com o Tabelião competente e escreventes, de modo a esclarecer dúvidas atinentes ao pagamento e ao próprio delito ambiental.

Por outro lado, a proximidade com os devedores/infratores permite sua localização facilitada, o que, por conseguinte, leva a uma intimação mais efetiva. Viu-se, que, um percentual de 66% (sessenta e seis por cento) dos devedores que foram intimados no ano de 2021 no Tabelionato de Protesto de Ervália realizaram o pagamento no prazo de três dias úteis.

Por seu turno, viu-se que o ano de 2022 apresentou número extremamente reduzido de títulos da SEMAD/MG encaminhados à serventia em estudo, o que põe em risco a concretização da responsabilidade administrativa ambiental. Assim, em descompasso, apesar da elevada recuperação do protesto, a custo zero e curto prazo, sua utilização veio reduzindo no último ano.

Assim, de forma propositiva, esta pesquisa conclui sobre a necessidade do incremento do envio de Certidões de Dívida Ativa ambientais aos Tabelionatos de Protesto, para que, de forma mais efetiva, seja concretizada a responsabilidade administrativa, demonstrando o protesto como o âmbito da norma, consoante a Teoria de Friedrich Müller, considerado um instrumento da política pública ambiental.

Conclui-se, então, que o protesto é efetivo meio de concretização da responsabilidade administrativa ambiental, introduzindo dentre suas funções, algo de potência e relevância ímpar diante do cenário de crise ambiental enfrentado na contemporaneidade. Assim, atribui-se a este instituto um papel indutor de comportamentos que visa a proteção ambiental.

Diante de uma visão sistêmica, o protesto mostrou-se como importante instrumento de política pública ambiental, externo aos modelos tradicionais, cuja utilização deve ser incrementada por todo e qualquer órgão de fiscalização ambiental.

A concretização da norma deve ser avaliada em sua complexidade e interdisciplinaridade. Buscou-se lidar com o problema a partir da realidade enfrentada, e não com mero “dever-ser” da norma.

Sob o paradigma do Estado de Direito Ecológico, fomentar medidas que incrementem a proteção ambiental, sem custos ao Estado, faz-se essencial para a devida gestão ambiental. De tal sorte, o protesto pode mostrar-se como verdadeira política pública ambiental, cuja utilização deve ser incrementada pelos órgãos de cobrança de multas ambientais. A crise ambiental somente será verdadeiramente combatida quando retomar a complexidade, até então perdida, e utilizar de mecanismos interdisciplinares para a sua concretização.

REFERÊNCIAS

ABELLA, Adriana. **Derecho Notarial**. Buenos Aires: Zavalía, 2005.

AGUIAR, Adriana. Fazenda do Rio voltará a protestar contribuintes: Tribunal considera constitucional lei que instituiu a prática. **Jornal Valor Econômico**: Boletim Valor on-line – legislação e tributos. Disponível em: <http://clubdoadvogado.wordpress.com/2011/02/01/o-protesto-de-contribuintesinscritos-na-divida-ativa-como-mecanismo-de-cobranca-estatal/>>. Acesso em: 09 jan. 2022.

ALMEIDA, Isabella Faddul de; BASSOLI Marlene Kempfer. Intervenção do estado sobre o domínio econômico por meio da extrafiscalidade em prol da segurança ambiental. In **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 6, n. 1, p. 247-268, jan/abr. 2011.

ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. **Órgãos da fé pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1963.

ALTVATER, Elmar. **O preço da riqueza: pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial**. Tradução de Wolfgang Leo Maar. São Paulo: Unesp, 1995.

AMADEI, Vicente de Abreu. Princípios de Protesto de Títulos. In: DIPP, Ricardo (Coord.). **Introdução ao Direito Notarial e Registral**. Porto Alegre: Safe, 2004. p. 69-113.

AMADEI, Vicente de Abreu. O serviço de protesto de títulos deve ser extinto? In: DIP, Ricardo Henry Marques (Coord.). **Registros públicos e segurança jurídica**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1998. p. 103-120.

AMAZONAS, Maurício de Carvalho. Desenvolvimento Sustentável e a teoria econômica: o debate conceitual nas perspectivas neoclássica, institucionalista e da economia ecológica. In: NOBRE, Marcos; AMAZONAS, Maurício de Carvalho (org.) **Desenvolvimento Sustentável: A institucionalização de um Conceito**. Brasília: Edições IBAMA, 2002.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. O Estado de Direito Ecológico no Antropoceno e os limites do Planeta. In: **Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza**. / Flávia França Dinnebier (Org.); José Rubens Morato (Org.); - São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. O princípio do poluidor-pagador pedra angular da política comunitária do ambiente. **Boletim da Faculdade de Direito Universidade de Coimbra**. Coimbra, Coimbra Editora, 1997.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. O princípio do poluidor-pagador pedra angular da política comunitária do ambiente. In: BENHAMIN, Antonio Hermen; LEITE, José Rubens Morato. **Série - Direito Ambiental para o Século XXI**. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014.

ARAÚJO, Luiza Lott de. **Passivo de Autos de Infração Ambiental**: Um estudo de caso em Minas Gerais. 2018. 87p. Monografia (Graduação em Administração Pública). Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

ARRUDA FILHO, Marcos Tavares de; JACOBI, Pedro Roberto; RODRIGUEZ, Zenaida Lauda; MILZ, Beatriz. Brasil e sua política climática desarranjada rumo à COP 27. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 25, p. 1-8, 2022.

ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao Estudo das Medidas Compensatórias em Direito Ambiental**. 2011. 315p. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BAHIA, Carolina Medeiros. Dano ambiental e nexos de causalidade na sociedade de risco. In: LEITE, José Rubens Morato (coord.); FERREIRA, Helene Sivini (org.); FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti (org.). **Dano ambiental na sociedade de risco**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 55-80.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

BARD, Fernanda Matos. **Tributação Ambiental: a extrafiscalidade como instrumento estatal de preservação do meio ambiente**. 2011. 201p. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental). Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental. Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2011.

BARROSO, Luis Roberto, **Transporte ferroviário, Federação e competências em material ambiental**. In: Temas de direito constitucional, Tomo IV, 2009.

BASSAN, Richard; BELUCHI Alexandre. **Cuidados e Efeitos do Protesto da Dívida Ativa**, s.d. Disponível em: <https://anoregam.org.br/2022/08/09/artigo-cuidados-e-efeitos-do-protesto-da-certidao-de-divida-ativa/>. Acesso em 20 jan. 2023.

BASSOLI, Marlene Kempfer. Dever de intervenção do estado na ordem econômica por meio da função normativa, p. 209-248. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (Org.). **Direito empresarial contemporâneo**. São Paulo: Arte & Ciência, 2007.

BASSOLI, Marlene Kempfer. Intervenção do estado sobre o domínio econômico em prol da segurança humana, p. 109-132. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (Org.). **Empreendimentos econômicos e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Arte & Ciência, 2008.

BATTAGLINI, Mario. **Il protesto: dottrina, legislazione, giurisprudenza**. 3ª ed. Milano: Giuffrè, 1960.

BATTISTI, César Augusto. **O método de análise cartesiano e o seu fundamento**. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ss/v8n4/04.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2022.

BECHARA, Erika. O caráter punitivo da indenização por dano extrapatrimonial ambiental. In: SIQUEIRA, Lyssandro Norton; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Direito Público: **Rev. Jurídica da Advocacia-Geral do Estado MG**, Belo Horizonte v.17 n.1 p. 249-288, jan./dez. 2020

BECK, Ulrich. **Ecological Politics in a Age of Risk**. Londres: Polity Publications, 1995.

BECK, Ulrich. **La sociedade del riesgo**. Trad. Jorge Navarro. Barcelona: Paidós, 1998.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Unesp, 1997.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Fundamentos Epistemológicos do Direito Ambiental**. 1 ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato Leite (Org.). **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes; PILOTTO, Melissa Abramovici. Dano Ambiental na Sociedade de Risco: Aspectos Constitucionais e a Atuação do Estado. In: **XXII Encontro Nacional do CONPEDI / UNINOVE**, p. 290-305. Florianópolis: FUNJAB, 2013.

BIM, Eduardo Fortunato. Fiscalização ambiental à luz do princípio da subsidiariedade: Contornos da competência comum. In: **RIL Brasília**, v. 55 n. 217, p. 85-114, jan./mar. 2018.

BOSSERMANN, Klaus. Grounding the rule of law. In: VOIGT, Cristina (Org.). **Rule of law for nature: New dimensions and ideas in environmental law**. 1 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

BRANDELLI, Leonardo. **Atuação notarial em uma economia de mercado – a tutela do hipossuficiente**, [s/d]. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/8993-8992-1-PB.pdf>> Acesso em: 18 jun. 2022.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do Direito Notarial**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRANDO, Fernanda. **COP27 e a sinergia entre poderes público, privado e a academia na busca pela descarbonização**. 2022. Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/cop27-e-a-siner-gia-entre-poderes-publico-privado-e-a-academia-na-busca-pela-descarbonizacao/>. Acesso em 20 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**: relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 2011.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer

de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL, **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em 23 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.938 de 31.08.1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.767, de 27 de dezembro 2012**. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL, **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em 23 jan. 2023.

BRASIL, **Lei nº 13.555, de 20 de dezembro de 2017**. Altera a Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113555.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.555%2C%20DE%20da%20Lei%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria%20de%202017. Acesso em 23 jan. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.709/2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em 23 jan. 2023.

BRASIL. **Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). 1994. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&q=lei+8935+1994&meta=>> Acesso em: 6 jan. 2023.

BRASIL. **Lei 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros serviços de dívida e dá outras providências. 1997. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&q=lei+9492+1997&meta=>>. Acesso em: 6 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente: **Sisnama. banco de dados**. Disponível em: <http://www.paralelos.psc.br/meio_ambiente/sisnama/arqs/resumo.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2022.

BRASIL. Procuradoria geral da fazenda nacional (PGFN). **Projeto de Lei n. 1.646/2019**. Disponível em http://www.pgfn.fazenda.gov.br/arquivos-destaques/previdencia_pgfn.pdf. Acesso em 25 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Emenda Constitucional 108**. 2015. Disponível em: <www.senado.leg.br>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal Justiça. **Recurso Especial nº 686.659/SP**. Recorrente Fazenda do Estado de São Paulo e Recorrido Luis Fernando do Prado Transportes - EPP, datado de 09/08/2017. Distrito Federal. Relator Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201701792002>. Acesso em: 10 jul.2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 2.544-9/RS**. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Governador do Estado do Rio Grande do Sul; Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Diário da Justiça, 17 nov. 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=391370>. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.135/DF**. Requerente Confederação Nacional da Indústria – CNI e Requeridos Presidente da República e Congresso Nacional. Distrito Federal. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14308771>. Acesso em: 10 jul.2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540**. Requerente Procurador-Geral da República e Requerido Presidente da República, datada 01/09/2005. DJ 03/02/2006. Distrito Federal. Relator Ministro Celso de Mello. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>. Acesso em: 10 jul.2022.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do Direito**. Apresentação de Celso Lafer. 1. ed. Barueri: Manole, 2007.

BOSELMANN, Klaus. **The Rule of Law Grounded in the Earth**: Ecological integrity as a grundnorm. In: Planetary Boundaries Initiative Symposium 19&20 September 2013. Charles Darwin House, London, 2013.

BUENO, Sérgio Luiz José. **O protesto de títulos e outros documentos de dívida**: aspectos práticos. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2011.

BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de protesto**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BUGGE, Hans Christian. Twelve fundamental challenges in environmental law: an introduction to the concept of rule of law for nature. In: VOIGT, Christina (Ed.). *Rule of Law for Nature: New dimensions and ideas in Environmental Law*. [S.l.]. 1 ed. New York: Cambridge University Press, 2013.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado**: eficiência, confiança e imparcialidade. São Paulo: Saraiva, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Público do ambiente**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Estado de Direito Ambiental**: tendência: aspectos constitucionais e diagnósticos – Rio de Janeiro: Forence Universitária, 2004. p. 8-13.

CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. **A Revolução Ecojurídica**: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade. Tradução de Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Cultrix, 2018.

CARMONA, Carlos Alberto. Novidades sobre a execução civil: observações sobre a Lei 11.232/2005. In: RENAULT, Sérgio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Coords.). **A nova execução dos títulos judiciais**: comentários à Lei n. 11.232/05. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **É possível o protesto de CDA**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/9a1335ef5ffebb0de9d089c4182e4868>. Acesso em: 17 fev. 2023

CAVALCANTI, Clóvis. Concepções da economia ecológica: suas relações com a economia dominante e a economia ambiental. **Revista Estudos avançados**. v. 24, n. 68, São Paulo, 2010. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ea/a/vTMxPYD5vKCJ4fj7c5Q9RbN/?lang=pt#f3>. Acesso em 11 de julho de 2022.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores Comentada (Lei n. 8.935/94)**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p.92.

CÉSAR, Gustavo Souza. **A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização**, 2019. Disponível em <http://www.notariado.org.br/blog/notarial/funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-e-desjudicializacao>. Acesso em 06 set. 2022.

CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso Ferraresso. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHINI, Alexandre. O protesto de sentença e a desjudicialização da execução. **Direito em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 16 - n. 2, p. 13-24, 2º sem. 2018.

CIGNACHI, Gustavo Chies. **O protesto da certidão de dívida ativa**. 2015. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/79135649.pdf>> Acesso em 26 nov. 2022.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 26. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

COLOMBO, S. Aspectos conceituais do princípio do poluidor-pagador. **REMEA - Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, v. 13, 2012 <https://doi.org/10.14295/remea.v13i0.2720>.

COLTRO, Antonio Carlos Mathias. **Separação, Divórcio, Partilhas e Inventários Extrajudiciais**. São Paulo: Método, 2007.

COMPARATO, Fabio Konder. A regulamentação judiciário-administrativa do protesto cambial. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, n. 83, p. 79-83, 1991.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**: ano-base 2021. Brasília: CNJ, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pedido de Providências n. 200910000045376**. Requerente Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro e Requerido Conselho Nacional de Justiça. Distrito Federal. Relatora Conselheira Morgana Richa. Disponível em: <http://reinaldovelloso.blog.br/wp-content/uploads/2016/11/Pedido-de-Provid%C3%AAsncias-200910000045376.pdf>. Acesso em: 10 jul.2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pesquisa sobre o Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_custounitario.pdf. Acesso em 20 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 67/2018**. Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2532>. Acesso em 04 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 72/2018**. Dispõe sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2621>. Acesso em 04 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 74/2018**. Dispõe sobre padrões mínimos de tecnologia da informação para a segurança, integridade e disponibilidade de dados para a continuidade da atividade pelos serviços notariais e de registro do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3284>. Acesso em 04 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 86/2019**. Dispõe sobre a possibilidade de pagamento postergado de emolumentos, acréscimos legais e demais despesas,

devidos pela apresentação de títulos ou outros documentos de dívida para protesto e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2991>. Acesso em 04 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 87/2019**. Dispõe sobre as normas gerais de procedimentos para o protesto extrajudicial de títulos e outros documentos de dívida, regulamenta a implantação da Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto de Títulos – CENPROT e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3008>. Acesso em 04 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 88/2019**. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles a serem adotados pelos notários e registradores visando à prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro, previstos na Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, e do financiamento do terrorismo, previsto na Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016, e dá outras providências., Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3025>. Acesso em 04 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 91/2020**. Dispõe sobre a suspensão ou redução do atendimento presencial ao público, bem como a suspensão do funcionamento das serventias extrajudiciais a cargo dos notários, registradores e responsáveis interinos pelo expediente, como medidas preventivas para a redução dos riscos de contaminação com o novo coronavírus, causador da COVID-19, e regula a suspensão de prazos para a lavratura de atos notariais e de registro. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3268>. Acesso em 04 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 95/2020**. Dispõe sobre o funcionamento dos serviços notariais e de registro durante o período de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus (Sars-Cov-2), enquanto serviço público essencial que possui regramento próprio no art. 236 da Constituição Federal e na Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3265>. Acesso em 04 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 97/2020**, Regula os procedimentos de intimação nos tabelionatos de protesto de títulos visando a redução dos riscos de contaminação com o novo coronavírus, causador da COVID-19 como medida preventiva de saúde pública nas referidas serventias extrajudiciais. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3284>. Acesso em 04 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 98/2020**. Dispõe sobre o pagamento dos emolumentos, acréscimos legais, dívidas e demais despesas através dos meios eletrônicos, dentre os quais boleto bancário, cartão de débito e crédito, inclusive mediante parcelamento, a critério do usuário, como medida preventiva de saúde pública nas serventias extrajudiciais, visando a redução dos riscos de contaminação com o novo coronavírus, causador da COVID-19 e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3285>. Acesso em 04 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 119/2021**. Altera o Provimento nº 62, de 14 de novembro de 2017, e revoga o Provimento nº 106, de 17 de junho de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4031>. Acesso em 04 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 134/2022**. Estabelece medidas a serem adotadas pelas serventias extrajudiciais em âmbito nacional para o processo de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1413072022082563078373a0892.pdf>. Acesso em 04 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento 138/2022**. Torna indeterminado o prazo de vigência do Provimento n. 94, de 28 de março de 2022, do Provimento n. 95, de 1º de abril de 2020, e do Provimento n. 97, de 27 de abril de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4874>. Acesso em 04 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 67, de 03/03/2009**: aprova o regimento interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado182017202003205e7509613159c.pdf>. Acesso em 04 jan. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Relatório de avaliação do processo sancionador ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)**. Brasília, 2019.

COSTA, Wille Duarte. **Títulos de crédito**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

COSTANZA, R. et al. Goals, agenda and policy recommendations for ecological economics. In: COSTANZA, R. (Org.) **Ecological economics: the science and management of sustainability**. New York: Columbia University Press, 1991.

CRUTZEN, Paul J. **Geology of mankind**. *Nature*, 415, jan 2002. Disponível em Acesso em 10 de novembro de 2018.

CUNHA, D. S.; CUNHA, H. F. A; CUNHA, A. C. A Lei de Crimes Ambientais e análise da efetividade jurídico-econômica a partir de modelos econométricos. **Biota Amazônia. Macapá**, v. 4, n. 1, p. 50-64, 2014.

CURY, Marianne de Camargo Lopes. **A (in)efetividade de multas fixadas em ações de proteção ambiental**, 2022. Disponível em: <https://direitoambiental.com.br/a-inefetividade-de-multas-fixadas-em-acoes-de-protecao-ambiental/>. Acesso em 20 de jan. 2023.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental constitucional econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DESCARTES, René. **Regras para a direção do espírito**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1975.

DINNEBIER, Flávia França. **Sociedade de hiperconsumo: redução de embalagens no foco do direito ambiental brasileiro**. José Rubens Morato Leite, Antônio Herman Benjamin (Coord.). São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2015.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Direito ambiental econômico e a ISO 14000: análise jurídica do modelo de gestão ambiental e certificação ISO 14001.**

EBERLE, Simone. Do universo cambiário para o universo obrigacional: viabilidade e requisitos do protesto de documentos de dívida. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, v. 147, p. 117-143, jul.-set. 2007.

EHRHARDT, Daisy. **A confiança adicionada pela atuação notarial em um ambiente transnacional.** 2018. Mestrado (Dissertação em Direito). Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2018.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v.14, n.4, p.532-550, 1989.

ELIAS, Cristiano. RUIZ, Priscila Pâmela. **Desjudicialização da cobrança de tributos: a aplicação dos meios alternativos de resolução de conflitos no âmbito do processo tributário.** Revista da AJURIS – Porto Alegre, v.45, n. 145, Dez. 2018, p. 55/56.

ERVÁLIA, 2023. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Erv%C3%A1lia>. Acesso em 15 jan. 2023.

FARO, Maurício Pereira; FRAGA, Gilberto. **Protesto de dívida fiscal fere a honra do devedor.** Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2010-jun-11/protesto-divida-fiscal-fere-honra-devedor-forcar-pagamento#autores>. Acesso em: 22 jan. 2023.

FERNANDES, Rodrigo Pacheco. Protesto. Notarial em tempos de pandemia: uma análise sob a ótica do acesso à justiça. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 14, n. 2, Edição Especial “Covid-19”, 2020.

FERREIRA, Waldemar. **Tratado de Direito Comercial.** São Paulo: Saraiva, 1962. v. 8.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Desjudicialização da execução civil.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/330308/desjudicializacao-da-execucao-civil>. Acesso em 20 jul. 2020.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 10 ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

FISHER, José Flávio Bueno. **A função econômica do protesto: sua efetividade na recuperação de crédito.** 2016. Disponível em: <http://www.notariado.org.br>. Acesso em: 29 jan. 2023.

FORGIONI, Paula Andrea. **A evolução do Direito Comercial brasileiro: da mercancia ao mercado.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

FRAGA, Fellipe Vilas Bôas. Reflexões sobre o futuro do protesto de títulos e outros documentos de dívidas com a implementação do provimento CNJ nº 86/2019. **Revista de**

Direito Notarial, Colégio Notarial do Brasil Seção São Paulo, São Paulo v.1 n.2, p. 111-130, julho-dezembro 2020.

FRANCIULLI NETO, Domingos. Protesto cambiário: conceito, histórico e natureza jurídica. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 503, p. 29-36, 1977.

FREITAS, Matheus Silva de; VITA, Jonathan Barros. A eficiência alocativa do tabelionato de protesto à luz da análise econômica do direito. *Economic Analysis of Law Review*, v. 8, n. 2, p. 22-46, jul.-dez., 2017.

GARCIA, Raquel Duarte. Protesto: 23 funções legais, 06 funções econômico-sociais e o conceito atual de protesto. In: EL DEBS, Martha; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes (coord.). **O novo protesto de títulos e documentos de dívida**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p.149-199.

GARCIA, Raquel Duarte. **Protesto de títulos de créditos e documentos de dívida como solução extrajudicial para recuperação e execução de créditos**. 2013. 135f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito Milton Campos, Nova Lima, 2013.

GARAGORRY, Jorge Alano Silveira. Protesto de certidões da dívida ativa: o caso da prefeitura de São Bernardo do Campo. In: **ENCONTRO ESTADUAL DO IEPTB-MG**, 2, 2013, Belo Horizonte. Informativo IEPTB-MG. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: http://www.ieptbmg.com.br/apresentacoes_e_arquivos_evento_2_encontro_IEPTBMG.htm. Acesso em: 05 jan. 2022.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GELPI, Rosa-Maria; JULIEN-LABRUYÈRE, François. **Histoire du crédit à la consommation**: doctrines et pratiques. Paris: La Découverte, 1994. (Textes à l'appui/série économie).

GIALUCCA, Alexandre. **A discussão sobre a legalidade do protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa por parte da Fazenda Pública**. 2011. Disponível em <https://alegialluca.jusbrasil.com.br/artigos/121816985/a-discussao-sobre-a-legalidade-do-protesto-extrajudicial-da-certidao-da-divida-ativa-por-parte-da-fazenda-publica>. Acesso em 11 jun. 2022.

GIRON, Miguel G. **Regimen legal del protesto**. Buenos Aires: Minerva, 1961.

GONÇALVES Ana Paula Rengel; JODAS, Natália. Reflexões sobre a Economia Ecológica enquanto propulsora de um Estado de Direito Ecológico. In: LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flávia França. **Estado de Direito Ecológico**: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**: direito das coisas. São Paulo: Saraiva, 2022.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988** (interpretação e crítica). 9. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRUBER, Rafael Ricardo. Desjudicialização: Avanços, Desafios e Novas Demandas. **XLV Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, Florianópolis**, 2018 Disponível em <https://irib.org.br/files/palestra/xlv-06.pdf> Acesso em 10 jan. 2023.

GUATTARI, Félix. **As três ecologias**. Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt. São Paulo: Papirus, 2001.

GUERREIRO, J.A. Mouteira. A actividade notarial e registral na perspectiva do direito português. **Revista da Ordem dos Advogados (ROA)**, ano 66, v. 3, 2006.

GUIMARÃES, Frederico. Digitais, cartórios de protesto auxiliam comércio e empresas durante a pandemia. **Cartórios com Você**, v.5, n. 2, p. 30-49, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/06/CcV-20-final-anuncio.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2022.

HIERARQUIAS e atuações dos órgãos ambientais brasileiros, 2019. Disponível em: <https://www.teraambiental.com.br/blog-da-tera-ambiental/hierarquias-e-atuacoes-dos-orgaos-ambientais-brasileiros>. Acesso em 10 jul. 2022.

HOCHMANN, Eleandro Granja Costa Vanin, COSTA, Fernanda Granja Cavalcante da; MOLLICA, Rogério. A desjudicialização e os tabelionatos de protesto: a recuperação extrajudicial do crédito como solução para a sobrecarga do judiciário brasileiro. **Anais do X CONBRADEC**, v.06, n..37, pp. 1-31 Curitiba, 2020.

HUMBERTO, Cláudio. **Judiciário custará mais de R\$112 bilhões, após aumento do Congresso**, 2022. Disponível em: <https://diariodopoder.com.br/coluna-claudio-humberto/judiciario-custara-mais-de-r112-bilhoes-apos-aumento-do-congresso>. Acesso em 20 jan. 2023.

INFRATORES pagam apenas uma em cada 100 multas ambientais aplicadas pelo icmbio no país, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/06/25/infratores-pagam- apenas-uma-em-cada-100-multas-ambientais-aplicadas-pelo-icmbio-no-pais.ghtml>. Acesso em 15 jan. 2023.

JACCOUD, Cristiane (org.) **Infrações administrativas ambientais no Estado do Rio de Janeiro e a responsabilidade administrativa ambiental subjetiva**: Comentários à Legislação do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juirs, 2017. Capítulo XI, pp. 285-299.

JARDIM, Monica. **Escritos de direito notarial e registral**. Coimbra: Almedina, 2015. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=9ijCCQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=notariado+latino&ots=7wgc7Uvcdu&sig=__4AXmyMijHsDM0jVBP19jEwo0c#v=onepage&q=notariado%20latino&f=false Acesso em 15 jan. 2023.

KELSEN, Hans. **Teoria geral das normas**. Trad.: José Florentino Duarte. Porto Alegre: Fabris, 1986.

KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. In: SARLET, Ingo Wolfgang. (Org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2010.

LEÃO, Martha Toribio. **Controle da Extrafiscalidade**. Série Doutrina Tributária v. XVr. São Paulo: Qyartier Latin, 2015

LEFF, Enrique. **A complexidade ambiental**. Enrique Leff (Coord.). Tradução de Eliete Wolff. São Paulo: Cortez, 2003.

LEFF, Enrique. **Discursos sustentáveis**. Tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. Tradução de Sandra Valenzuela; revisão técnica de Paulo Freire Vieira. São Paulo: Cortez, 2001.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental na Sociedade de Risco: uma visão introdutória**, São Paulo: Saraiva, 2012.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, J.J. Gomes, **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**, São Paulo: Saraiva, 2011.

LEITE, José Rubens Morato (Coord). **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**. Disponível em: Minha Biblioteca, (8th edição). Grupo GEN, Rio de Janeiro, 2019.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental: do indivíduo ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática**. 7 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2002.

LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: José Rubens Morato Leite e Carlos E. Peralta (org) et alii. **Perspectivas e Desafios para a Proteção da Biodiversidade no Brasil e na Costa Rica**, 2014.

LEITE, José Rubens Morato; GALBIATTI, Paula Silveira; BETTEGA, Belisa. O Estado de Direito para a Natureza: fundamentos e conceitos. In: **Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza**. / Flávia França Dinnebier (Org.); José Rubens Morato (Org.); - São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017.

LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. **O protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa prévio à execução fiscal**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

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

LUCCA, Newton de. **A cambial-extrato**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

LUDUVICE, David. **O protesto extrajudicial da dívida ativa no contexto da reforma tributária e seu impacto nas procuradorias fiscais 2019**. Disponível em: https://www.serjus.com.br/noticias_ver.php?id=10031. Acesso em 20 jan. 2023.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25 ed., São Paulo: Malheiros, 2017.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2011.

MARCON, Gabriela Almeida. Função social do protesto extrajudicial dos títulos e outros documentos de dívida no Brasil. **Revista da AGU**, v. 17, n. 03. 107-128, jul.-set., 2018.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 5. Ed. 4. São Paulo: Atlas, 2010.

MARKMAN, Debora; CALIL, Mário Lúcio Garcez. Estado, democracia constitucional e direitos fundamentais a desjudicialização e os tabelionatos de protesto: a proposta de emenda constitucional 108 de 2015 e o multi-door courthouse system. **R. Dir. Gar. Fund.**, Vitória, v. 21, n. 2, p. 47-76, maio/ago. 2020

MARTINS, Cláudio. **Teoria e prática dos atos notariais**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MARTINS, Giorgia Sena. **Elementos da Teoria Estruturante do Direito Ambiental: Norma Ambiental, Complexidade e Concretização**. São Paulo: Almedina, 2018.

MARTINS, Giorgia Sena. **Norma ambiental: complexidade e concretização**. 2013. 411p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

MATEO, Ramón Martín. **Derecho ambiental**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

MATEO, Ramon Martín. **Manual de derecho ambiental**. 3. ed., revisada, ampliada y puesta al día. Navarra: Thomson Aranzadi. 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELO, Melissa Ely. A Lei da Entropia pelo olhar da Economia Ecológica: os limites da internalização das externalidades negativas e alguns de seus efeitos. In: LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flávia França. **Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e**

Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017.

MELO, Melissa Ely. **Pagamento por Serviços Ambientais (PSA):** entre a proteção e a mercantilização dos serviços ecossistêmicos no contexto da crise ambiental. 2016. 494f. (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2016.

MELO, Melissa Ely. Restauração ambiental: critérios metodológicos para a reparação do dano. In: José Rubens Morato Leite e Carlos E. Peralta (org) et alii. **Perspectivas e Desafios para a Proteção da Biodiversidade no Brasil e na Costa Rica**, 2014.

MELO, Melissa Ely. **Restauração ambiental: do dever jurídico às técnicas reparatórias.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

MERCADO JÚNIOR, Antonio. Algumas questões sôbre a forma de protesto de títulos cambiários. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, n. 1, p. 157-162, 1971.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente:** a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7. ed., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente:** doutrina, jurisprudência, glossário. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MINAS GERAIS alcança equilíbrio fiscal das contas públicas pela primeira vez em nove anos, 2022. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/minas-gerais-alcanca-equilibrio-fiscal-das-contas-publicas-pela-primeira-vez-em-nove-anos>. Acesso em 20 jan. 2023.

MINAS GERAIS, **Decreto nº 46757, de 13/05/2015.** Altera o Decreto nº 45.989, de 13 de junho de 2012, que dispõe sobre a utilização de meios alternativos de cobrança de créditos do Estado e de suas autarquias e fundações, 2015. Disponível em: 2015 <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/46757/2015/>. Acesso em 20 jan. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.383, de 02 de março de 2018.** Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Diário Oficial de Minas Gerais, Belo Horizonte, 03 mar. 2008.

MINAS GERAIS. **Diretoria de Autos de Infração. Relatório Diagnóstico - DAINF.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; 2017.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.549, de 30 de junho de 2017.** Institui o Plano de Regularização de Créditos Tributários, altera as Leis nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975, nº 14.699, de 6 de agosto de 2003, nº 14.937, de 23 de dezembro de 2003, nº 14.941, de 29 de dezembro de 2003, nº 15.273, de 29 de julho de 2004, nº 19.971, de 27 de dezembro de 2011, nº 21.016, de 20 de dezembro de 2013 e nº 21.735, de 3 de agosto de 2015, e dá outras providências, 2017. Disponível em:

http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2017/122549_2017.html. Acesso em 20 jan. 2023.

MINAS GERAIS. **Portaria nº 5709/PR/2022**. Designa Juízes de Direito para atuarem no Projeto “Execução Fiscal Eficiente” do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2022. Disponível em <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po57092022.pdf>. Acesso em 19 jan. 2023.

MINAS GERAIS. **Provimento n. 93/2020**. Institui o Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, que regulamenta os procedimentos e complementa os atos legislativos e normativos referentes aos serviços notariais e de registro do Estado de Minas Gerais. 2020. Disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/vc00932020.pdf> Acesso em 10 dez. 2022.

MINAS GERAIS. Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Auto de Infração**. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/fiscalizacao/autos-de-infracao>. Acesso em 19 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Institucional**, 2023. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/instituicao>. Acesso em 19 jan. 2023.

MINAS GERAIS. **TJMG, TCEMG e Prefeituras**: parceria para a execução fiscal eficiente, Belo Horizonte 2015.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Cambiário**. Atualizado por Vilson Rodrigues Alves. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2001. 4 v.

MONCADA, Luís S. Cabral de. **Direito econômico**. 5. ed. rev. e atual. Lisboa: Coimbra, 2007.

MONTEIRO, Carlos Eduardo Peralta. **Tributação Ambiental**: reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário. São Paulo: Saraiva, 2014.

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável**: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. Florianópolis: Editora UFSC, 2008.

MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto notarial**: títulos de créditos e documentos de dívidas. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

MORIN, Edgar. **Terra Pátria**. 5. Ed. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MORIN, Edgar; MOIGNE, Jean-Louis Le. **A Inteligência da Complexidade**. São Paulo: Peirópolis, 2000.

MOTTA, Maria Lúcia Daltrozo da; TOALDO, Adriane Medianeira. A Desjudicialização Enquanto Instrumento de Celeridade e Efetividade na Resolução dos Conflitos e Interesses. In: **Revista Síntese**: Direito Civil e Processual Civil. São Paulo: Síntese, ano XIII, n. 96, 2015.

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho do direito constitucional**. trad. Peter Naumann. 2 ed. São Paulo: Max limonad, 2000.

MÜLLER, Friedrich. **Teoria Estruturante do Direito**. 3. ed. São Paulo: RT, 2012.

MURAD, Flavia Santos. **Protesto de certidão de dívida ativa: extrajudicialização da cobrança de créditos fiscais como mecanismo de acesso à justiça**. 2015. 104f. (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais). Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2015.

NAKAMOTO, Rita de Cássia Feitosa. **O Princípio do Poluidor Pagador e o Meio Ambiente Industrial Sustentável**. 2014. 219f. (Mestrado em Direito). - Escola de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica De São Paulo PUC-SP. São Paulo, 2014.

NEUMANN, Marcos Apolloni. **Intervenção do Estado sobre o domínio econômico e o regime jurídico ambiental**. 2010. 131f. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação da Universidade de Marília. Marília, 2010.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Direito Ambiental & Economia**. Curitiba: Juruá, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. 1972. Disponível em: https://www.apambiente.pt/_zdata/Politicadas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf. Acesso em: 19 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br>. Acesso em: 19 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Rio + 20**. Disponível em: <https://brasil.un.org/rio20/temas-agua/>. Acesso em: 20 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O futuro que queremos**. 2012. Disponível em: https://brasil.un.org/rio20/img/2012/01/OFuturoqueQueremos_rascunho_zero.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente**. Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication. 2011. Disponível em: https://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/GER_synthesis_en.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

PAGENOTTO, Maria Lígia; ARROYO, Priscilla. **Apenas 1% das multas por desmatamento nos últimos 25 anos foram pagas**, 2020. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2020/02/11/apenas-1-das-multas-por-desmatamento-nos-ultimos-25-anos-foram-pagas/>. Acesso em 10 jan. 2023.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Sistemas notariais e registrais ao redor do mundo**, 2015. Disponível em: <http://www.irib.org.br/noticias/detalhes/sistemas-notariais-e-registrais-ao-redor-do-mundo>. Acesso em 14 fev. 2023.

PAPP, Leonardo. **Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como instrumento da função promocional do Direito Ambiental**: Fundamentos teóricos, aspectos técnicos e experiências práticas. 2015. 275 f. Tese (Doutorado em Direito). Escola de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2015.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário**, 2ª ed., Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2008.

PEDROSO, João; TRINCÃO, Catarina; DIAS, João Paulo. Percursos da informalização e da desjudicialização – por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada). **Observatório Permanente da Justiça Portuguesa**. Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, nov. 2001. Disponível em: <http://opj.ces.uc.pt/pdf/6.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2023.

PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. O Projeto de Lei nº 6.204/2019 e a Desjudicialização da Execução Civil: Adequação da Atribuição de Agentes de Execução aos Tabelaes de Protestos. **Revista ANNEP de Direito Processual**, v. 1, n. 2, 2020.

PERALTA, Carlos E. Desafios para Construir uma nova Racionalidade Ambiental no Antropoceno: o esverdeamento da economia como caminho para incentivar a sustentabilidade. In: LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flávia França. **Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza**. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, Economia e Mercados**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

POISL, Carlos Luiz. **Em testemunho da verdade**: Lições de um notário. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2006.

POPPER, K. R. **Conhecimento objetivo**: uma abordagem evolucionária. São Paulo: Itatiaia: EDUSP, 1975.

POPE, Kamila R. Estado de Direito Ecológico: A Ecologização do Direito pelo Ideal de Sustentabilidade. In: LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flávia França. **Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza**. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017.

POZZA, Pedro Luiz. Algumas linhas sobre a lei nº 9.492/97. **Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 73, p. 360-363, 1998.

QUEIROGA, Ronaldo Rocha. **Desjudicialização dos litígios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira. **Execução Fiscal: eficiência e experiência comparada**. Consultoria Legislativa do Senado Federal do Brasil. Estudo técnico julho/2016.

REHBINDER, Eckard. **Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips**. Erich Schmidt Verlag, 1973.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. O contexto da reforma processual civil. In: ___. (Coords.). **A nova execução dos títulos judiciais**: comentários à Lei n. 11.232/05. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-13.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. **Minas Gerais vai desistir de ações de execução fiscal de até R\$ 35 mil**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2015-mai-18/mg-desistir-aco-es-execucao-fiscal-35-mil>. Publicado em 18 mai. 2015. Acesso em 28 jan. 2023.

RIBEIRO, Fabiano Colusso; HÜLSE, Levi; GONÇALVES, Sandra Krieger. Desjudicialização no sistema judicial brasileiro: reflexões sobre a mitigação do paradigma do monopólio da jurisdição. **Revista direitos culturais**, Santo Ângelo, v. 12, n. 28, p. 159-182, fev. 2018. ISSN 2177-1499. Disponível em: <http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/2338/1140>. Acesso em: 19 nov. 2022. doi:<http://dx.doi.org/10.20912/rdc.v12i28.2338>

Ribeiro, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2012. 288 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da Função Pública Notarial e de Registro**. Saraiva: São Paulo, 2009.

RIBEIRO, Moacyr Petrocelli de Ávila. **Diálogos para a Desjudicialização: As Serventias Extrajudiciais como aliadas do Poder Judiciário**, Disponível em <http://www.notariado.org.br/blog/diversos/dialogos-para-a>, acesso em: 08.03.2020.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de registros públicos e direito notarial**. São Paulo: Atlas, 2014.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de Registros Públicos e Direito Notarial**. 2 ed. ampl. atual. e rev. São Paulo: Atlas, 2016.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica**: princípios e fundamentos jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2001.

SAMPAIO, Danilo Fontenelle. **A intervenção do estado na economia e o princípio da dignidade da pessoa humana ante a nova lei ambiental**. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/estado/intervencao_estado.html. Acesso em 15 jul. 2022.

SANTOS, Cláudia; FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo; ARAGÃO, Alexandra. **Introdução ao direito do ambiente**. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

SANTOS, Claudio. Do protesto dos títulos de crédito. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 678, p14-22, 1992.

SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. 2012. 244f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SANTOS, Theophilo de Azeredo. Observações sobre o protesto de títulos e documentos. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 346, p. 161-163, 1999.

SÃO PAULO. Corregedoria Geral de Justiça. **Normas de Serviço Cartórios Extrajudiciais Tomo II**, 1989. Disponível em <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=138285>. Acesso em 19 dez. 2022.

SARLET, Ingo, W. e FENSTERSEIFER, T. **Curso de Direito Ambiental**. Disponível em: Minha Biblioteca, (3rd edição). Grupo GEN, Bela Vista-SP, 2022.

SATO, Cristiane Tiemi Garcia; MATOS, Juliana Amorim de. Tributação Ambiental Fiscal (Dever do Estado) e extrafiscal (Poder do Estado). In: **ETIC - ENCONTRO TOLEDO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA**, v. 11, n. 11, 2015.

SEGOVIA, Francisco Martinez. **Función notarial**. Prologo de Eduardo Victor Cursack. Paraná: Delta, 1997.

SENA, Giorgia; SOUZA, Luciana Cordeiro de. Responsabilidade administrativa ambiental: de patinho feio a cisne. In: CONTRERAS, María Javiera Errázuriz; PÉREZ María José Solis. **Conferencia de la tierra: Paisajes, Suelos y Biodiversidad: Desafios para un buen vivir..** Ediciones Universidad Central de Chile: Santiago de Chile, 2016.

SERJUS. **Com a implementação do projeto Execução Fiscal Eficiente dezenas de milhares de processos de execução deixaram de tramitar no judiciário estadual**. 2022. Disponível em: https://www.serjus.com.br/noticias_ver.php?id=15803. Acesso em 20 jan. 2023.

SETZER, Joana. **Panorama do princípio da precaução: o direito do ambiente face aos novos riscos e incertezas**. Dissertação (mestrado). Programa de Ciência Ambiental. Universidade de São Paulo-USP, São Paulo, 2007.

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da Mente: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Gaia, 2003.

SIDNEY, Isaac. Entrevista: “Os Tabelionatos de Protestos são importantes para a sociedade”. **Cartórios com Você**.v.5, n. 2, p. 6-9, jan. / mar.2020.Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/06/CcV-20-final-anuncio.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2022.

SILVA, Antônio Augusto Firmo da. **Compêndio de temas sobre direito notarial**. São Paulo: Bushatsky, 1979.

SILVA, Carolina Schaufert Ávila da. **A Taxa de Resíduos Sólidos de Florianópolis: reflexos sobre o Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos e extrafiscalidade**. 2019. 206f. Programa de Pós- Graduação em Direito. Centro de Ciência Jurídicas. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

SILVA, Fabrícia Araujo; RABELO, João Paulo Moraes; HAYASH Carmino. A inefetividade da aplicação de multas e sua conversão em serviços ambientais. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 10, p. 1-15, e2769108472, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, Luiz Ricardo da. **O protesto de documentos de dívida: um novo aspecto dentro da Lei 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Porto Alegre: Norton, 2004.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da; MEDEIROS, Bernardo de Abreu. A “Morte Lenta” da Execução Fiscal: isso é necessariamente ruim? In: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves. (Coord. e Org.). **Gestão e Jurisdição o caso da execução fiscal da União**. Vol.9. Cap.8. Brasília: IPEA, 2013.

SILVEIRA, Artur Barbosa da. **Desjudicialização da execução fiscal: a necessária quebra de um paradigma**. 2021. 122f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Nove de Julho – UNINOVE, São Paulo, 2021.

SILVEIRA, Luciano Cardoso. A efetivação da desjudicialização através da mediação extrajudicial e da confiança notarial em prol da pacificação social. **Colégio Notarial do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 06 de abril 2016. Disponível em: < http://www.colegionotarialrs.org.br/site/index.php?option=com_ >. Acesso em: 07 jan. 2023.

SILVEIRA, Thiago Cortes Rezende. A recuperação extrajudicial realizada por tabelião de protestos de títulos e outros documentos de dívidas. **Revista de Direito**, v.13, n.01, p. 2-33, 2021b.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

SOFFIATI, Arthur. A natureza no pensamento liberal clássico. **Revista de Direito Ambiental**. nº 21. Ano 6. jan-mar. São Paulo: RT, 2001.

SORANI, Ugo. **Della cambiale e dell’assegno bancario**: commento teorico-pratico. Roma: Dante Alighieri, 1902. v. II.

SOUZA, Ailton; SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira. Quem usa a execução fiscal no Brasil? Uma análise do perfil dos atores dos processos de execução fiscal na Justiça Federal. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves. (Coord. e Org.). **Gestão e Jurisdição o caso da execução fiscal da União**. Vol.9. Cap.8. Brasília: IPEA, 2013.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

STOLL, Aline dos Santos. **Aspectos relevantes da responsabilidade administrativa ambiental**. 2014. 65f. Monografia (Especialização em Direito Ambiental Nacional e Internacional). Faculdade de Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2014.

STRASSER, Francislaine de Almeida; SANTOS, Silas Silva; CAVALCANTE, Jessica Fernandes Alves. Função social das atividades notariais e registrais no contexto pandêmico. **Colloquium Socialis**, Presidente Prudente, v. 04, n. 4, p. 56-69out/dez 2020. DOI: 10.5747/cs.2020.v04.n4.s111

TEIXEIRA, Izabella; FRITSCH, Winston; TONI, Ana; LERDA, Daniela; GAETANI Francisco. **Desenvolvimento e Mudança do Clima: o papel do Brasil na agenda ambiental-climática**, Cebri, 2022.

TORRES, Lorena Lucena. **Competência para fiscalização ambiental** – LC 140/11, 2017. Disponível em: <https://lucenatorres.jusbrasil.com.br/artigos/490227211/competencia-para-fiscalizacao-ambiental-lc-140-11>. Acesso em 10 jul. 2022.

VENÂNCIO, Marina Demaria. Estado de Direito Ecológico e a Agroecologia: repensando o Direito Ambiental rumo à sustentabilidade. In: LEITE, José Rubens Morato. **Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza**. José Rubens Morato Leite (Org.); Flávia França Dinnebier (Org.). São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. A elaboração do Código Comercial de 1850. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, n. 23, p. 53-63, 1976.

VIEIRA, José Sant'Anna. **A (in)efetividade da multa ambiental aos desafortunados, o caso da guarda doméstica de ave não ameaçada de extinção sem autorização da autoridade competente**, 2015. Disponível em: <https://santanajus.jusbrasil.com.br/artigos/200164117/a-in-efetividade-da-multa-ambiental-aos-desafortunados-o-caso-da-guarda-domestica-de-ave-nao-ameacada-de-extincao-sem-autorizacao-da-autoridade-competente>. Acesso em 15 jan. 2023.

VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. **O sistema internacional no Antropoceno**. 2016. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v31n92/0102-6909-rbcsoc->. Acesso em 10 de junho de 2022.

WALDRICH, Camila Liberato de Sousa. **A sustentabilidade da atividade notarial: uma análise sobre a evolução da atividade dos notários à luz das mudanças paradigmáticas**. 2012. 118f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – PPCJ. Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí. Disponível em: <<https://www.univali.br/Cursos%20%20Mestrado%20%20Resumos%20Executivos/CAMILA%20LIBERATO%20DE%20SOUSA%20WALDRICH.pdf>> Acesso em 16 mar. 2019.

WINTER, Gerd. **Problemas jurídicos no Antropoceno: da proteção ambiental à autolimitação**. Tradução de: Paula Galbiatti Silveira. In: Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. / Flávia França Dinnebier (Org.); José Rubens Morato (Org.); - São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017.

**ANEXO 1 –Índice de Recuperação Protesto SEMAD/MG – Estado de Minas Gerais -
2021**

2021	<i>Quantidade</i>	<i>Valor</i>
Total de envios	9023	R\$ 78.916.734,60
Recuperados	2651	R\$ 18.514.550,97
% de recuperação	29%	23%

Fonte: IEPTB-MG (2023).

ANEXO 2 - Índice de Recuperação Protesto SEMAD/MG – Estado de Minas Gerais - Geral

SEMAD	GERAL	2022	2021	2020	2018	2016	2015
Quantidade de títulos enviados	18966	7435	9023	326	1	3	1
Quantidade de títulos recuperados	4884	1697	2651	131	0	0	0
% recuperação (quantidade)	26%	23%	29%	40%	0%	0%	0%
Saldo total	R\$ 161.228.822,50	R\$ 61.724.257,03	R\$ 78.916.734,60	R\$ 1.340.801,78	R\$ 334.267,88	R\$ 21.206,39	R\$ 161.228.822,50
Saldo recuperado	R\$ 33.653.411,65	R\$ 11.851.313,29	R\$ 18.514.550,97	R\$ 518.840,98	R\$ -	R\$ -	R\$ -
% recuperação (saldo)	21%	19%	23%	39%	0%	0%	0%
Reincidências	2218						
Prazo médio em cartório (entre remessa e pagamento)	8 dias						
Prazo médio apresentante (entre remessa e envio de anuência)	122 dias						

Fonte: IEPTB-MG (2023).

ANEXO 3 - Índice de Recuperação Protesto Ibama – Estado de Minas Gerais - Geral

IBAMA	GERAL	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Quantidade de títulos enviados	7919	173	122	78	2142	1535	689	402	1182	735	697	96
Quantidade de títulos recuperados	2709	20	28	17	1113	691	133	81	226	202	169	25
% recuperação (quantidade)	34%	12%	23%	22%	52%	45%	19%	20%	19%	27%	24%	26%
Saldo total	R\$ 99.933.704,33	R\$ 5.749.105,68	R\$ 3.567.253,49	R\$ 1.769.456,10	R\$ 22.601.303,34	R\$ 17.910.043,97	R\$ 14.531.179,62	R\$ 6.014.296,12	R\$ 13.326.175,90	R\$ 7.209.102,00	R\$ 5.537.834,80	R\$ 490.137,38
Saldo recuperado	R\$ 17.644.948,10	R\$ 202.535,84	R\$ 195.639,58	R\$ 155.556,13	R\$ 4.624.167,90	R\$ 4.952.282,24	R\$ 1.932.762,89	R\$ 1.006.242,23	R\$ 1.857.442,22	R\$ 1.426.282,81	R\$ 1.168.307,21	R\$ 117.900,37
% recuperação (saldo)	18%	4%	5%	9%	20%	28%	13%	17%	14%	20%	21%	24%
Reincidências	648											
Prazo médio em cartório (entre remessa e pagamento)	8 dias											
Prazo médio apresentante (entre remessa e envio de anuência)	606 dias											

Fonte: IEPTB-MG (2023).

ANEXO 4 - Índice de Recuperação Protesto Ervália – Títulos SEMAD/MG – 2021

dataRemessa	nomeCedente	saldoTitulo	descricao	Data do Pagamento	Prazo pgto dias úteis	Coluna2	Cancelamento
16/03/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 5.364,94	Protestado			ZONA URBANA	
16/06/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 949,17	Pago	24/06/2021	8 dias	ZONA RURAL	
16/06/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 2.756,66	Pago	24/06/2021	8 dias	ZONA RURAL	
16/06/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 2.676,65	Pago	22/06/2021	6 dias	ZONA RURAL	
16/07/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 1.873,85	Pago	03/08/2021	18 dias	ZONA URBANA	
16/07/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 2.063,31	Pago	28/07/2021	12 dias	ZONA RURAL	
16/07/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 7.448,49	Protestado			ZONA URBANA	
16/07/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 2.063,30	Pago	27/07/2021	11 dias	ZONA RURAL	
16/07/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 2.505,41	Protesto por edital			ZONA URBANA	
16/08/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 7.293,06	Protestado			ZONA URBANA	
16/08/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 2.571,91	Protesto por edital			ZONA RURAL	
16/08/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 5.511,23	Protesto por edital			ZONA RURAL	
16/08/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 2.635,69	Protesto por edital			ZONA RURAL	CANCELADO
16/08/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 2.571,91	Protesto por edital			ZONA RURAL	
16/08/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 2.629,11	Protesto por edital			ZONA RURAL	
18/10/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 2.585,30	Pago	18/10/2021	0 dias	ZONA RURAL	
18/10/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 2.572,37	Pago	22/10/2021	4 dias	ZONA URBANA	
18/10/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 12.498,60	Protestado			ZONA URBANA	
16/11/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 9.760,68	Protesto por edital			ZONA URBANA	
16/11/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 5.566,83	Protestado			ZONA RURAL	
16/11/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 504,41	Protesto por edital			ZONA RURAL	
16/11/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 1.867,17	Protesto por edital			ZONA URBANA	
16/11/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 1.821,99	Protesto por edital			ZONA URBANA	
17/12/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 2.657,46	Protestado			ZONA URBANA	
17/12/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 1.345,52	Pago	22/12/2021	5 dias	ZONA RURAL	
17/12/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 1.897,42	Pago	22/12/2021	5 dias	ZONA URBANA	
17/12/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 1.935,96	Protesto por edital			ZONA URBANA	

17/12/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 5.377,67	Protesto por edital	ZONA URBANA
17/12/2021	EMG/SEMAD - AREJF	R\$ 6.668,24	Protesto por edital	ZONA URBANA
		R\$ 107.974,31		

Fonte: Tabelionato de Protesto de Ervália (2023).

ANEXO 5 - Índice de Recuperação Protesto Ervália – Títulos SEMAD/MG – 2022

2022	Qtde	Valor
Total de envios	6	R\$ 36.593,18
Recuperados	1	R\$ 2.865,56
% de recuperação	16%	7,8%

Fonte: Tabelionato de Protesto de Ervália (2023).

ANEXO 6 -Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Termo de consentimento livre e esclarecido

Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
Programa de Pós-Graduação em Direito
Mestrado Profissional em Direito

Projeto de pesquisa

Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívida como concretizador da Responsabilidade Administrativa Ambiental: um estudo de caso no Tabelionato de Protesto de Ervália/MG

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

DADOS DO PESQUISADOR RESPONSÁVEL PELO PROJETO DE PESQUISA:

Nome completo Vitória Dal-Ri Pagani

Doc. de Identificação

Endereço completo:

Endereço de e-mail:

Telefones:

IDENTIFICAÇÃO E CONSENTIMENTO DO VOLUNTÁRIO

Nome Completo: _____

Endereço: _____ Cidade: _____

Estado: _____ CEP: _____ Telefone: (____) _____ RG: _____

CPF: _____ Data nascimento: ____/____/____ Data da gravação: ____/____/____

1. *Propósito do estudo (objetivo/justificativa)*: Analisar de que maneira o protesto extrajudicial de multas autuadas pela SEMAD/MG pode contribuir para a redução da ineficácia do pagamento de multas ambientais no Tabelionato de Protesto de Ervália e no Estado de Minas Gerais, nos anos de 2021 a 2022.

2. *Procedimentos*: Os procedimentos utilizados na pesquisa serão entrevistas semiestruturadas, análise documental e observação participante. Por isso, autorizo a gravação das entrevistas e sua reprodução da pesquisa. Declaro, para os devidos fins ter sido informado verbalmente e por escrito, de forma suficiente a respeito da pesquisa: Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívida como concretizador da Responsabilidade Administrativa Ambiental: um estudo de caso no Tabelionato de Protesto de Ervália/MG. O projeto de pesquisa será conduzido por Vitória Dal-Ri Pagani, do Programa de Pós-Graduação em Direito, orientada pelo Prof (a). Dr(a) Melissa Ely Melo, pertencente ao quadro docente da Universidade Federal de Santa Catarina.

3. *Riscos e desconfortos*: desconforto com o tempo da entrevista.

4. *Benefícios*: Minha participação é voluntária e não trará qualquer benefício direto, mas proporcionará um melhor conhecimento sobre os efeitos transversais do protesto, sobretudo no que tange a proteção ambiental, bem como trará benefícios para futuros estudos sobre o tema.

5. *Direitos do participante*: Eu posso me retirar deste estudo a qualquer momento, sem sofrer nenhum prejuízo e tenho direito de acesso, em qualquer etapa do estudo, sobre qualquer esclarecimento de eventuais dúvidas. Para tanto, basta entrar em contato com a pesquisadora responsável.

6. *Compensação financeira*: Não existirão despesas e/ou compensações financeiras relacionadas à minha participação no estudo.

7. *Confidencialidade*: Estou ciente de que este material será utilizado para apresentação da Dissertação, podendo também ser apresentado em Congressos e publicado em jornais acadêmicos observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de **sigilo e discrição**.

8. *Se tiver dúvidas quanto à pesquisa descrita posso telefonar para a pesquisadora envolvida no projeto a qualquer momento no telefone:*.

Eu compreendo meus direitos como um sujeito de pesquisa e voluntariamente consinto em participar deste estudo, estando devidamente informado sobre os objetivos, as finalidades da pesquisa e os termos de minha participação. Assino o presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido em duas vias, que serão assinadas também pela pesquisadora responsável pelo projeto, sendo que uma cópia se destina a mim (participante) e a outra à pesquisadora. As informações fornecidas à pesquisadora serão utilizadas na exata medida dos objetivos e finalidades do projeto de pesquisa, **sendo que minha identificação será mantida em sigilo** e sobre a responsabilidade dos proponentes do projeto.

Ervália/MG, _____ de fevereiro de 2023.

Assinatura do sujeito participante

Assinatura do pesquisador