



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**DANIEL CUBAS FERREIRA**

**ANÁLISE AUTOMATIZADA DA EXECUÇÃO JUDICIAL DOS  
DÉBITOS E MULTAS PROVENIENTES DAS DECISÕES DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: O PROTESTO COMO FORMA  
DE AUMENTAR A EFETIVIDADE DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS**

Brasília

2022

DANIEL CUBAS FERREIRA

**ANÁLISE AUTOMATIZADA DA EXECUÇÃO JUDICIAL DOS  
DÉBITOS E MULTAS PROVENIENTES DAS DECISÕES DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: O PROTESTO COMO FORMA  
DE AUMENTAR A EFETIVIDADE DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS**

Trabalho de Conclusão de Mestrado apresentado ao Curso de Direito, linha 4(quatro) - Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação, da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de mestre.

ORIENTADOR: FREDERICO HENRIQUE VIEGAS DE LIMA

Brasília

2022

# ANÁLISE AUTOMATIZADA DA EXECUÇÃO JUDICIAL DOS DÉBITOS E MULTAS PROVENIENTES DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: O PROTESTO COMO FORMA DE AUMENTAR A EFETIVIDADE DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

## Resumo

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao povo o controle da coisa pública por meio da atribuição da titularidade do controle externo da Administração Pública Federal ao Congresso Nacional (art. 70, art. 71 e 75, todos da CF/88). Esse Poder, ao exercer tal função, contará com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), que possui competências constitucionais próprias (art. 71, CF/88) e tem seus membros escolhidos majoritariamente pelo Congresso Nacional (seis ministros escolhidos pelo Congresso Nacional e três pelo Presidente da República), de forma a assegurar a representatividade popular.

Ocorre que, apesar dos dispositivos constitucionais terem criado um sistema que atribui ao povo o controle externo da Administração Pública, o pleno exercício de tal controle depende da efetividade das decisões dos Tribunais de Contas, isto é, se as decisões que imputam débito e condenam em multa são de fato executadas e implicam na efetiva recuperação de valores do erário.

Para verificar a efetividade de tais decisões, no presente trabalho foi realizado um estudo quantitativo e qualitativo de mais de uma centena de processos judiciais e de centenas de peças que compuseram uma amostra dos processos de execução das decisões do TCU com repercussões pecuniárias. Como esse estudo demandou um grande esforço de pesquisa e análise, foi necessário o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas específicas para a automação das análises em questão.

O desenvolvimento desse tipo de tecnologia foi fundamental para possibilitar o mencionado estudo, pois a análise manual de mais de cem processos e de centenas de peças processuais, além de ser inviável, certamente seria imprecisa e implicaria em muitos erros. Assim, a ferramenta desenvolvida consistiu um sistema computacional escrito em Python composto por três programas, ou módulos, na linguagem técnica: 1- extração de dados; 2 – estruturação de dados e; 3 – análise de dados.

Dessa forma, o primeiro programa extraiu, automaticamente, as informações dos atos judiciais dos processos de acordo com os parâmetros definidos para a amostra. Após a extração dos dados, outro programa organizou e estruturou as informações extraídas, e por fim, um

último programa analisou os dados colhidos e criou tabelas e gráficos comparativos sobre as informações então solicitadas.

Como resultado dessa análise, foi constatado que, entre outros, na amostra de 115 processos de execução dos débitos ou multas provenientes das decisões do TCU, em apenas 9 os pedidos de medida cautelar, com medidas para assegurar o pagamento das dívidas, foram concedidos, ou seja, em apenas 8% da amostra. Nesses 9 processos, mesmo considerando que as medidas cautelares foram emitidas antes da citação do executado e em um relativo curto período de tempo, que em média foi de 58 dias, todas as medidas cautelares foram inefetivas.

Assim, o citado estudo comprovou que a execução judicial das dívidas provenientes das decisões do TCU é ineficiente e inefetiva, e que é premente a busca por alternativas de execução extrajudicial sob pena de total ineficácia das aludidas decisões. Nesse contexto, o Protesto mostrou-se uma interessante opção, tanto por ser viável legalmente, tanto por ter apresentado diversos resultados positivos na cobrança dos Certificados de Dívidas Ativas de vários entes federados.

**Palavras-Chave:** Direito, Transparência, Justiça, Tecnologia, Automação, Protesto.

## **Abstract**

The Federal Constitution of 1988 (CF/88) gave the control of public affairs to the people through the ownership of external control of the Federal Public Administration to the National Congress (art. 70, art. 71 and 75, all of CF/88). The National Congress, when exercising this function, will have the assistance of the Federal Audit Court (TCU), which has its own constitutional powers (art. 71, CF/88) and has its members chosen mainly by the National Congress (six ministers chosen by the National Congress and three by the President of the Republic), in order to ensure popular representation.

It so happens that, despite the Federal Constitution have created a system that attributes to the people the external control of the Public Administration, the full exercise of such control depends on the effectiveness of the decisions of the Courts of Auditors, that is, if the decisions that impute debt and condemn in fines are actually executed and imply the effective recovery of treasury values.

In order to verify the effectiveness of such decisions, in the present work, a quantitative and qualitative study was carried out on more than a hundred lawsuits and hundreds of their documents that made up a sample of the processes of execution of TCU decisions with pecuniary repercussions. As this study demanded a great effort of research and analysis, it was necessary to develop specific technological tools for the automated analysis of the processes.

The development of this type of technology was fundamental to enable the mentioned study, as the manual analysis of more than one hundred processes and hundreds of procedural documents, in addition to being unfeasible, would certainly be inaccurate and would involve many errors. Thus, the developed tool consisted of a computational system written in Python was composed of three programs, or modules, in the technical language: 1- data extraction; 2 – data structuring and; 3 – data analysis.

In this way, the first program automatically extracted information from the judicial acts of the processes according to the parameters defined for the sample. After extracting the data, another program organized and structured the extracted information, and finally, a last program analyzed the collected data and created comparative tables and graphs of the information requested.

As a result of this analysis, it was found that, among others, in the sample of 115 proceedings for the execution of debts or fines from TCU decisions, in only 9 requests for precautionary measures to ensure the payment of debts were granted, that is, in only 8% of the

sample. In these 9 cases, even considering that the precautionary measures were issued before the summons of the defendant and in a relatively short period of time, which on average was 58 days, all the precautionary measures were ineffective.

Thus, the study proved that the judicial execution of debts from TCU decisions is inefficient and ineffective, and that the search for alternatives for extrajudicial execution is urgent, under penalty of total ineffectiveness of the aforementioned decisions. In this context, the Protest proved to be an interesting option, both because it is legally viable and because it has presented several positive results in the collection of Active Debt Certificates from several federated entities.

**Keywords:** Law, Transparency, Justice, Technology, Automation, Protest.

## Sumário

<b>1. Introdução</b> .....	10
<b>2. Problema a ser estudado: baixa efetividade da execução judicial das dívidas decorrentes das decisões do Tribunal de Contas da União.</b> .....	11
<b>3. Metodologia: desenvolvimento de sistema automatizado para extrair, organizar e analisar centenas de peças processuais da amostra.</b> .....	15
<b>4. Análise automatizada das execuções judiciais das dívidas em favor da União decorrentes de decisões do TCU.</b> .....	16
4.1 Espécies de algoritmos. ....	17
4.2 Argumentação Jurídica: Contexto da Descoberta e da Justificação. ....	19
4.3 Análise da amostra dos processos de execução judicial das dívidas em favor da União decorrentes de decisões do TCU. ....	20
<b>5. Possibilidade do Protesto das dívidas em favor da União decorrentes de decisões do TCU.</b> .....	35
5.1 Histórico do Protesto e sua evolução. ....	35
5.2 Finalidade do Protesto.....	38
5.3 Títulos protestáveis.....	40
5.4 Protesto da Certidão de Dívida Ativa .....	42
5.5 Possibilidade do Protesto das dívidas em favor da União decorrentes de decisões do TCU. ....	43
5.6 Benefícios trazidos pelo Protesto das dívidas em favor da União decorrentes de decisões do TCU.....	46
<b>6 Conclusão</b> .....	51
<b>7 Tabelas Anexas</b> .....	55
<b>8 Referenciais</b> .....	69

## Lista de Tabelas

<b>Tabela 1: Valores relativos às decisões do TCU encaminhadas para a cobrança judicial.</b>	12
<b>Tabela 2: Processos que possuem a Peça “Certidão de Processo Migrado”</b>	23
<b>Tabela 3: Tabela (DataFrame) gerada pelo módulo Pandas do Python – tempo para a migração do processo físico para o Pje.</b>	23
<b>Tabela 4: Informações Complementares</b>	24
<b>Tabela 5: Processos que não possuem a Peça “Informação de Prevenção”</b>	25
<b>Tabela 6: Processos que não possuem nem a Peça “Informação de Prevenção” nem a Peça “Certidão de Processo Migrado”</b>	26
<b>Tabela 7: Quantidade de processos de acordo com tempo para a emissão da Informação de Prevenção.</b>	27
<b>Tabela 8: Tempo para a emissão da Informação de Prevenção – dados estatísticos</b>	27
<b>Tabela 9: Quantidade de processos de acordo com tempo para análise das medidas cautelares que foram negadas.</b>	30
<b>Tabela 10: Tempo para análise das medidas cautelares que foram negadas – dados estatísticos.</b>	30
<b>Tabela 11: Quantidade de processos de acordo com tempo para análise das medidas cautelares que foram concedidas.</b>	32
<b>Tabela 12: Tempo para análise das medidas cautelares que foram concedidas – dados estatísticos.</b>	32
<b>Tabela 13: Processos e Peças analisadas pelo sistema.</b>	55
<b>Tabela 14: Tabela (DataFrame) gerada pelo módulo Pandas do Python – tempo para a emissão da Informação de Prevenção.</b>	61
<b>Tabela 15: Trechos das decisões dos juízes que indicaram negativa da concessão das medidas cautelares solicitadas pela Advocacia-Geral da União - Extração em Python.</b>	63
<b>Tabela 16: Trechos das decisões dos juízes que indicaram a concessão das medidas cautelares solicitadas pela Advocacia-Geral da União - Extração em Python.</b>	67



## Lista de Figuras

<b>Figura 1: Evolução do Estoque e da Arrecadação da Dívida Ativa da União – 2016 a 2020.</b> .....	13
<b>Figura 2: Série Histórica das execuções judiciais iniciadas e pendentes</b> .....	14
<b>Figura 3: Série Histórica do efeito da execução fiscal na taxa de congestionamento total</b> .....	14
<b>Figura 4: Proporção de processos de acordo com o número de dias para a emissão da Informação de Prevenção.</b> .....	28
<b>Figura 5: Tempo para emissão das decisões judiciais que negaram os pedidos de medidas cautelares solicitadas</b> .....	31
<b>Figura 6: Tempo para emissão das decisões judiciais que concederam as medidas cautelares solicitadas.</b> .....	32

## 1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), chamada constituição cidadã, aumentou significativamente as competências dos órgãos de representação popular. Entre outras inovações, verificou-se um movimento de consolidação do controle da coisa pública para seu detentor originário, o povo.

Tal gesto seguiu a lógica da fonte do poder republicano, estabelecido no parágrafo único do Art. 1º da CF/88, segundo a qual todo poder emana do povo, exercido diretamente ou por meio de representantes eleitos.

Os representantes eleitos, por excelência, exercem suas funções no Poder Legislativo. Não por outro motivo, a Constituição atribuiu a esse poder a titularidade do controle externo da Administração Pública (art. 70, art. 71 e 75, todos da CF/88). Ao executar essa função, contará com o auxílio dos tribunais de contas, que possuem competências constitucionais próprias (art. 71, CF/88).

Nesse contexto, o legislador originário de 88 ampliou consideravelmente as competências dos tribunais de contas. Em relação às decisões que implicam em ônus financeiro a particulares, se destacam os poderes constitucionais para imputar débito e aplicar multa, ambas de deliberações com eficácia de título executivo.

Esses poderes não são encontrados nas constituições anteriores. A Constituição de 1967, que antecedeu a carta política de 1988, foi singela ao prever apenas o julgamento de contas com base em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamento de autoridades administrativas (§4º, Art. 71, CF/67). Já a Constituição de 1988 adicionou, por meio do inc. II do Art. 71, o julgamento daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. No inc. VIII do citado artigo foi concedido o poder de imputar multa proporcional ao dano causado ou erário e, no §3º do mesmo artigo, foi conferida a eficácia de título executivo às decisões que resultarem em débito ou multa.

Assim, o primeiro aspecto relevante do estudo proposto é a avaliação do efeito concreto que o texto constitucional obteve ao conferir executividade aos acórdãos que imputam débito ou cominam multa. Tal olhar é essencial, já que a busca pela maior efetividade das decisões dos tribunais de contas decorre do espírito da atual Constituição Federal em atribuir ao povo o controle da *res pública*.

É válido mencionar que o art. 75 da Constituição Federal determina a utilização do princípio da simetria quanto à organização, composição e fiscalização das cortes de contas locais. Por isso, neste trabalho serão expostas características e procedimentos do Tribunal de Contas da União, de modo que, em regra, as conclusões gerais poderão ser extrapoladas para as cortes estaduais e municipais.

Retomando a questão da executoriedade das decisões mencionadas, na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União constam possibilidades de procedimentos a serem adotados para o recolhimento dos débitos e multas constantes em suas decisões (Arts. 24 a 28 da Lei 8.443/93).

Em resumo, após a notificação do responsável acerca da decisão do tribunal de que resulte imputação de débito ou cominação de multa, será iniciado o prazo de quinze dias (§3º, Art. 202, RITCU) para que se efetue e comprove o recolhimento da dívida.

Expirado o prazo, sem manifestação do responsável, o tribunal poderá determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente; ou autorizar a cobrança judicial da dívida por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU).

Note-se que não há no processo descrito medidas extrajudiciais mais elaboradas que busquem a recuperação dos recursos, principalmente de empresas devedoras, mas medidas cautelares que antecedem a cobrança judicial.

Caso não ocorra o ato por espontânea vontade do responsável, o próximo passo é a judicialização da execução, que, como será comprovado, retorna uma baixíssima taxa de recuperação dos valores decorrentes das decisões dos Tribunais de Contas.

## **2. Problema a ser estudado: baixa efetividade da execução judicial das dívidas decorrentes das decisões do Tribunal de Contas da União.**

Conforme a tabela a seguir, os valores relativos às decisões do TCU encaminhados para a execução judicial, mesmo tendo os acórdãos eficácia de título executivo, foram altos e relativamente constantes de 2016 a 2020, sendo 1,66 bilhões em 2016 e 1,62 bilhões em 2020.

**Tabela 1: Valores relativos às decisões do TCU encaminhadas para a cobrança judicial.**

Cobrança Executiva das Decisões do TCU		
Ano	Nº Processos	Valor (Bi R\$)
2016	3.563	1,660
2017	2.966	1,592
2018	2.900	1,969
2019	2.424	1,061
2020	3.038	1,620

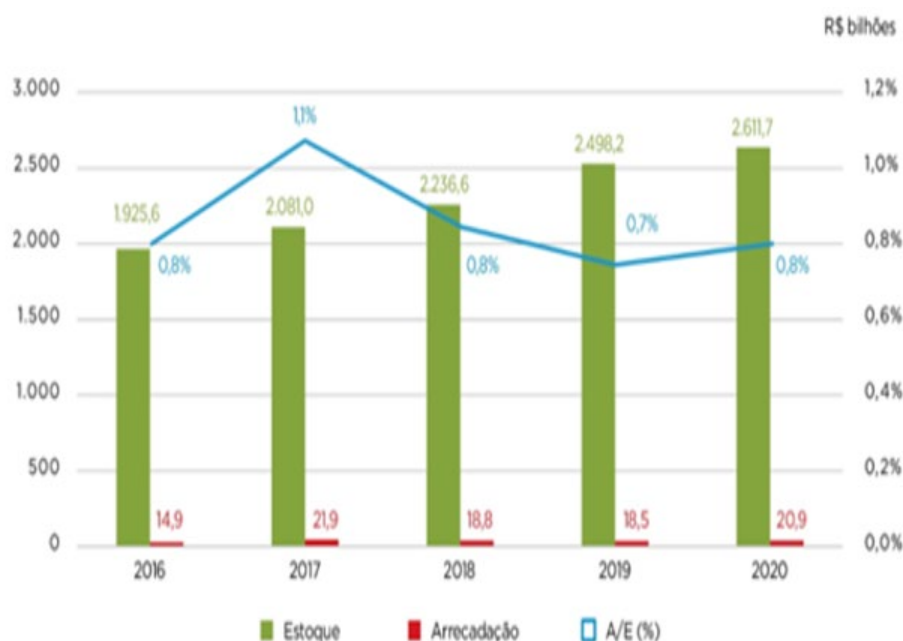
Fonte: Relatório Anual de Atividades – TCU – 2020/2019/  
2018/2017/2016

Assim, tem-se que parte considerável das decisões pecuniárias do TCU são executadas por intermédio do Poder Judiciário, o que transfere para esse poder a competência para efetivar tais decisões, isto é, recuperar os valores decorrentes das decisões do TCU.

Tal fato demanda o estudo da efetividade do recolhimento dos recursos por meio da cobrança judicial. Em regra, os valores devidos à União, tributários ou não tributários, são inscritos na dívida ativa da União, conforme estabelecido no art. 2º da Lei n.º 6.830, de 1980, por isso, a avaliação do índice de recuperação da Dívida Ativa da União pode indicar a efetividade das cobranças judiciais desses valores.

Segundo o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2020, o montante de créditos ainda não recuperados pela União alcançou R\$ 1,9 trilhões no ano de 2016 e 2,6 trilhões no ano de 2020, de maneira que o crescimento desse estoque foi constante nesse período:

**Figura 1: Evolução do Estoque e da Arrecadação da Dívida Ativa da União – 2016 a 2020.**



Fonte: Contas do Presidente da República – TCU, 2020.

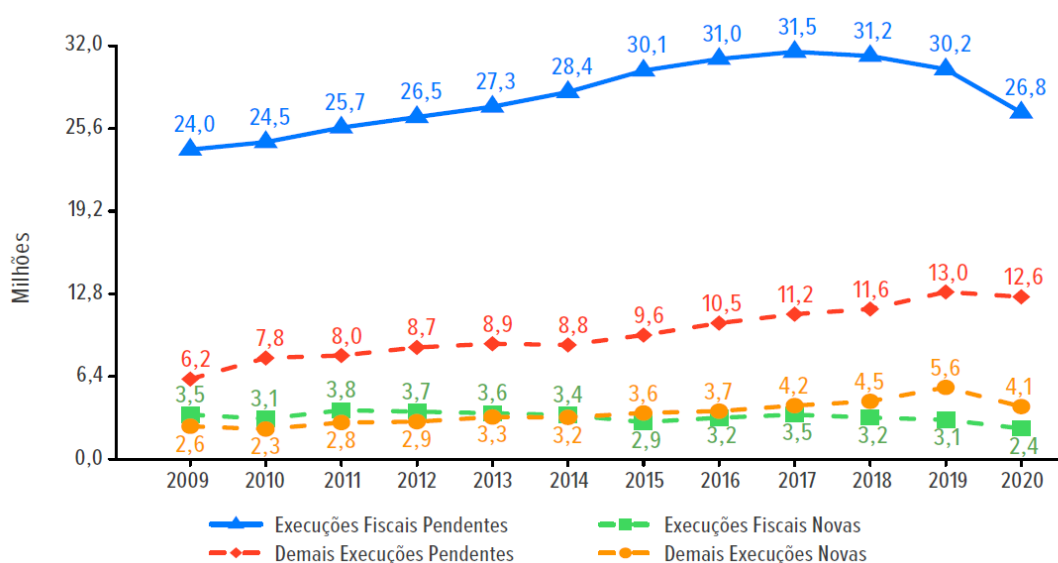
O crescimento constante desse estoque ocorreu porque a arrecadação, apesar de também ter sido crescente, 14,9 bilhões em 2016 e 20,9 bilhões em 2020, cresceu muito menos do que os novos valores inscritos na dívida ativa, o que evidencia a incapacidade do estado em recuperar seus créditos.

Essa baixa execução é um indício de que considerável parte das decisões do TCU com repercussões pecuniárias são inefetivas devido à baixa eficácia do processo de cobrança de créditos em favor União. Disso decorre a urgência do estudo de alternativas aos modelos atuais de recuperação desses créditos.

Também é importante ressaltar que o problema descrito traz prejuízos para o funcionamento do Poder Judiciário, pois, segundo o Conselho Nacional de Justiça, a maior questão a ser enfrentada na atualidade se refere a quantidade de demandas nesse Poder.

De acordo com a publicação “Justiça em Números 2021”, do CNJ, historicamente as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário.

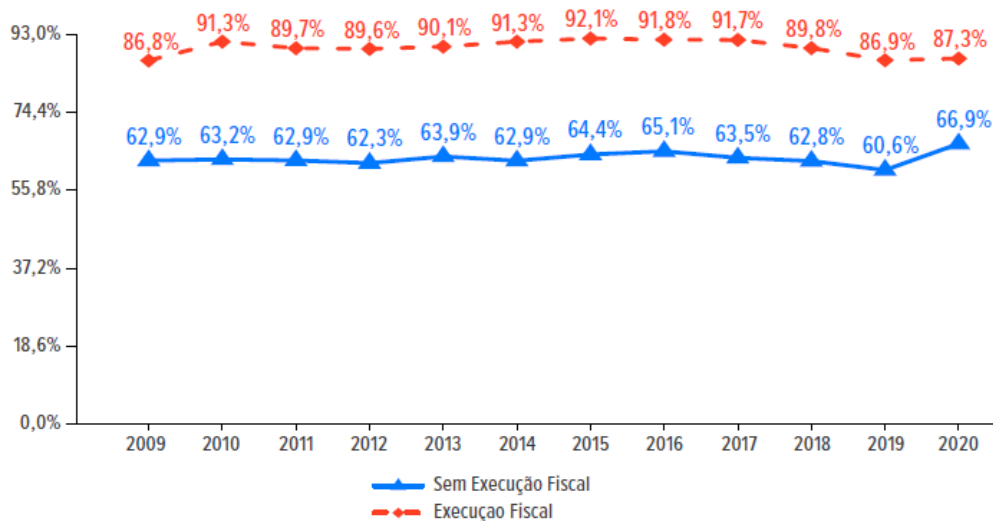
**Figura 2: Série Histórica das execuções judiciais iniciadas e pendentes**



Fonte: Justiça em Números – CNJ, 2021.

Conforme a figura acima, em 2021, o número de processos de execução fiscal pendentes foi de 26,8 milhões, e o número das demais execuções pendentes foi de 12,6 milhões. Ou seja, os processos de execução fiscal pendentes representaram 68% do total dos casos de execução pendentes, o que contribuiu sobremaneira para a taxa de congestionamento dos processos judiciais, que representa o percentual de processos que ficaram parados sem solução, em relação ao total tramitado no período de um ano.

**Figura 3: Série Histórica do efeito da execução fiscal na taxa de congestionamento total**



Fonte: Justiça em Números – CNJ, 2021.

Assim, o objetivo geral dessa dissertação é verificar se as decisões do TCU com repercussões pecuniárias também apresentam uma baixa taxa de recuperação dos correspondentes valores. Para isso, foi necessário a realização de um estudo quantitativo e qualitativo mais aprofundado, que em que foi analisada uma amostra que conteve mais de uma centena de processos de execução judicial das dívidas em favor da União decorrentes das decisões do TCU a fim de levantar os motivos para a baixa efetividade dessas execuções, e, então, propor alternativas de cobranças.

### **3. Metodologia: desenvolvimento de sistema automatizado para extrair, organizar e analisar centenas de peças processuais da amostra.**

Conforme exposto, o diagnóstico do sobre a execução judicial dos títulos provenientes das decisões do TCU demanda uma análise mais detalhada do que a avaliação geral da recuperação dos créditos da dívida ativa da União, pois, como será detalhado posteriormente, os responsáveis pelos débitos imputados nas decisões do TCU têm características próprias de gestores do erário público e de prestadores de serviços ao Estado.

Além disso, a equalização do problema da baixa recuperação dos créditos demanda o estudo individualizado dos processos de execução, já que a identificação dos fatores responsáveis para tal inefetividade requer a análise individualizada e minuciosa das dezenas de peças de cada processo de execução.

Logo, tal estudo quantitativo e qualitativo requer um grande esforço de pesquisa e análise, o que implica na definição de uma amostra de processos, além do uso e desenvolvimento de ferramentas tecnológicas específicas. Nesse sentido, é importante relatar a modernização recentemente implementada nos processos judiciais e as possibilidades de análises automatizadas decorrentes do processo eletrônico.

Há alguns anos, o Poder Judiciário passou por uma substancial evolução, com grandes impactos para os atores que participam do processo judicial, ao substituir o processo físico pelo Processo Judicial Eletrônico (PJe).

A mudança do processo em papel para o processo eletrônico trouxe impactos muito maiores do que a mera digitalização de processos, pois ela possibilitou a extração automatizada das informações dos processos, como as decisões judiciais, com a consequente possibilidade da pesquisa empírica, análise estatística dos processos, aprendizado de máquina, entre outros.

Desse modo, o agente jurídico pode utilizar as ferramentas da Tecnologia da Informação, aliadas ao conhecimento jurídico, para traçar estratégias de atuação jurídica assertivas com a segurança trazida pela análise quantitativa e qualitativa de milhares de processos. Tal feito era impossível na era do processo em papel, época em que se demandava anos de experiência para o alcance do conhecimento que, hoje, pode ser obtido pela análise automatizada de milhares de processos e documentos processuais.

O desenvolvimento desse tipo de tecnologia foi fundamental para possibilitar o presente estudo, pois a análise manual de mais de cem processos e de centenas de peças processuais, além de ser inviável, certamente seria imprecisa e implicaria em muitos erros.

Assim, a metodologia do presente trabalho consistiu no desenvolvimento de um sistema computacional escrito em *Python* composto por três programas, ou módulos, na linguagem técnica: 1- extração de dados; 2 – estruturação de dados e; 3 – análise de dados.

Dessa forma, o primeiro programa extraiu, automaticamente, as informações dos atos judiciais dos processos de execução dos títulos extrajudiciais emitidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em decorrência de decisões que reconheceram danos ao erário.

Após a extração dos dados, outro programa organizou e estruturou as informações extraídas, e por fim, um último programa analisou os dados colhidos e criou tabelas e gráficos comparativos sobre as informações então solicitadas. Como foram desenvolvidos vários programas, ou módulos, que executaram diferentes tarefas de automação e análise de dados, denominarei o conjunto de programas como sistema para análise dos atos judiciais.

#### **4. Análise automatizada das execuções judiciais das dívidas em favor da União decorrentes de decisões do TCU.**

Primeiramente, é válido esclarecer que, como a presente dissertação está inserida na ciência do direito, o sistema tecnológico desenvolvido foi tratado como uma ferramenta para possibilitar os estudos quantitativos e qualitativos jurídicos. Por isso, os aspectos técnicos do sistema desenvolvido, como lógicas computacionais e bibliotecas *python* utilizadas, próprios das ciências computacionais, não foram abordadas nesse trabalho.

No entanto, a fim de que sejam compreendidos os resultados que o sistema ofereceu, bem como suas capacidades e limitações, é interessante a introdução de alguns conceitos básicos sobre a forma de funcionamento dos sistemas que se propõe a colher e analisar informações estruturadas e não estruturadas.



#### 4.1 Espécies de algoritmos.

Para a compreensão, de forma geral, de como os algoritmos podem trabalhar os atos judiciais, é necessário entender as suas diferentes abordagens e modos de trabalho. Em resumo, pode-se separar a lógica dos programas em automação, análise de dados e inteligência artificial.

A **automação** é o tipo de programação em que o algoritmo reproduz o trabalho manual do ser humano. Na presente dissertação, a automação foi utilizada para a extração das informações dos processos judiciais constantes no sistema PJE, processo esse denominado *Web Scraping*.

Como será mostrado, tal extração trouxe valiosas informações dos processos judiciais. Entretanto, os dados extraídos não são estruturados, ou seja, as informações extraídas dos diferentes processos judiciais não podem ser, diretamente, relacionadas. Isso ocorreu porque os diferentes processos, mesmo que tenham tratado do mesmo assunto, execução judicial dos títulos decorrentes das decisões do TCU, possuem diferentes fases, a depender do tempo de existência do processo, além de diferentes tipos de decisões judiciais que tratam de assuntos correlacionados, que variam de acordo com as características específicas de cada processo.

Portanto, tais dados, por si só, ainda não seriam capazes de formar um *DataSet* (dados tabulares em formato de planilha, em que as linhas compõem os registros dos acontecimentos e as colunas as características desses acontecimentos) para compor a base da análise dos processos. Assim, foi necessário o desenvolvimento de um segundo programa que tratou as citadas informações.

Tal algoritmo pode ser classificado como dirigido à **análise de dados**, já que busca a conexão entre os diversos dados (chaveamento), remove informações que não são úteis para a análise desejada, que, em regra, causam inconsistências no programa, para, então, montar uma nova base de dados que forma o *DataSet*. Especificamente no caso trabalhado, essa base de dados é denominada *DataFrame*, já que foi utilizado o módulo Pandas do *Python*, que gerou, por exemplo, a **Tabela 14**, em anexo.

Por fim, outro tipo de algoritmo é aquele desenvolvido para a inteligência artificial. Ao contrário da automação, em que o programa reproduz exatamente a atividade manual devidamente traduzida em código computacional, o algoritmo de **inteligência artificial** utiliza um conjunto de dados para cada instância individual, de modo que, a cada iteração, o algoritmo

produz uma previsão da situação analisada e esse resultado é adicionado a novos dados e, então, a previsão é avaliada.

Em poucas palavras, pode-se dizer que o programa aprende “sozinho” com base em iterações em um conjunto de dados, de acordo com um sistema de pontuação em que o programa ganha pontos quando acerta a previsão e perde pontos quando erra a previsão. Desse modo, o programa aperfeiçoa seu aprendizado ao buscar maximizar sua pontuação de previsão.

Conforme explica Jon Kleinberg<sup>1</sup>, o referido algoritmo pode ter por fundamento vários tipos de funções matemáticas, como a Função de Perda de Bernoulli:

$$L[(y_i, m(x_i))] = -[y_i \times \log(m(x_i)) + (1 - y_i) \times \log(1 - m(x_i))]$$

Pelo objetivo desse trabalho, não será detalhado o funcionamento da função acima, mas é útil citar os fatores que interferem na função. Assim, o termo  $Y_i$  refere-se à predição de determinada iteração,  $X_i$  são os parâmetros da função  $M(X_i)$ , e  $L(Y_i, M(X_i))$  quantifica o custo da previsão errada.

Do ponto de vista do Direito, o que é importante observar nessa fórmula e no que a atividade jurídica é indispensável, é a definição dos parâmetros utilizados na função  $M(X_i)$ , ou seja, quais as características processuais possuem impacto relevante no deslinde dos processos e, por isso, devem ser consideradas pelo algoritmo de inteligência artificial.

Note-se que a descoberta de tais parâmetros é uma das maiores contribuições que a pesquisa empírica do direito pode trazer para o desenvolvimento de algoritmos eficientes, principalmente porque, comumente, conforme será descrito no tópico seguinte, na argumentação jurídica, os fatores mais decisivos para a definição das decisões judiciais podem não estar explicitamente dispostos na fundamentação das sentenças.

Portanto, a adequada descoberta dos parâmetros  $X_i$  que possam gerar eficientes algoritmos de inteligência artificial, entendidos como aqueles com o maior grau de acerto preditivo possível, não podem estar fundamentos na antiga abordagem dogmática do direito, mas na pesquisa empírica de centenas ou milhares de processos, que somente são viáveis por meio da automação e da análise de dados.

Assim, no presente trabalho, por meio da análise de caso descrito (execução judicial das decisões do TCU), ficará evidente as potencialidades da automação e da análise de dados,

---

<sup>1</sup> Jon Kleinberg, entre outros. *Human Decisions and Machine Predictions*. Cambridge. 2017.

que se constituem em etapas anteriores ao desenvolvimento do algoritmo de inteligência artificial.

Mas, antes de adentrar na análise do caso, vale citar algumas peculiaridades das decisões judiciais que formarão o *DataSet*, já que o Direito, por ser uma ciência humana, não exata, requer alguns cuidados específicos ao se definir os fatores que influenciam as decisões judiciais. Para isso, são importantes os ensinamentos de Noel Struchiner quanto ao Contexto da Descoberta e da Justificação.

#### **4.2 Argumentação Jurídica: Contexto da Descoberta e da Justificação.**

No capítulo III do livro “Diálogos sobre Retórica e Argumentação”, Noel Struchiner<sup>2</sup> diferencia o Contexto da Descoberta e o Contexto da Justificação na decisão judicial. O autor explica que o Contexto da Descoberta compreende os fatores sociológicos, históricos e psicológicos que explicam, do ponto de vista causal, como o decisor chegou a sua conclusão. Tais fatores são próprios da pessoa do julgador e de seu contexto social, e, em regra, não são expostos na fundamentação da decisão jurídica, mas são fundamentais para a compreensão dos reais motivos que levaram o julgador a tomar determinada decisão.

Já o Contexto da Justificação, segue o autor, é a maneira como o decisor justifica, explicitamente, perante à comunidade, uma posição aceitável pelos seus pares. Na peça jurídica, seria a fundamentação da decisão.

Dessa maneira, de acordo com a referida obra, não é suficiente, na ciência jurídica, o estudo apenas dos fatores jurídicos explícitos nas peças judiciais para explicar os motivos que levaram o julgador a decidir de determinado modo. É necessária uma pesquisa sobre as informações processuais que estão presentes em diversas peças jurídicas e que possam revelar o contexto da situação fática e as consequências sociais e psicológicas.

Por isso, antes da implementação de algoritmos para análise das decisões judiciais, é fundamental a análise de dados sobre os diversos fatores e características processuais que influenciam de forma relevante o deslinde do processo. Assim, uma vez identificados tais fatores, eles poderão compor os componentes  $X_i$  de  $M(X_i)$  da Função de Perda de Bernoulli ou de outra função que tenha a mesma finalidade, caso o algoritmo trate de inteligência artificial, ou, ainda, definam os aspectos mais relevantes a serem analisados em um programa para análise automatizada, como o desenvolvido e utilizado nessa dissertação.

---

<sup>2</sup> Noel Struchiner. Diálogos sobre a Retórica e Argumentação. Ed. Alteridade. Curitiba. 2018.

Assim, para a análise dos processos de execução judicial das dívidas em favor da União decorrentes de decisões do TCU, será demonstrado como a automação e a análise de dados pode contribuir para a evidenciação desses fatores.

Na realidade, as consequências dessa evidenciação vão muito além do mapeamento para fins de construção de algoritmo, pois ela traz luz aos fatores que de fato influenciam nas decisões judiciais e que, de acordo com o Contexto da Descoberta, não estão explícitos nas decisões judiciais.

Então, o adequado desenvolvimento e estudo de algoritmos de automação e de análise de dados das decisões judiciais pode trazer um alto nível de transparência ao sistema judicial, até então impossível de ser obtido pelas limitações dos processos físicos. Isso porque, a análise de milhares de dados, que podem abranger todas as informações processuais, ao revelar fatores decisivos das decisões judiciais que não estão expostos nas fundamentações jurídicas, podem expor eventuais vieses ou preconceitos sistêmicos até então inferidos, mas não comprovados.

Este seria o nível máximo de transparência do sistema judicial que os algoritmos bem desenvolvidos podem tornar possível, de maneira a contribuir com o efetivo alcance da justiça. Mas, para esse incremento de transparência e efetivação da justiça, o principal pressuposto é a disponibilização do máximo de informações processuais para a realização das citadas análises, que, a meu ver, devem ser fomentadas pelas instituições públicas e privadas, a fim de promover a transparência e o aperfeiçoamento do sistema judicial.

#### **4.3 Análise da amostra dos processos de execução judicial das dívidas em favor da União decorrentes de decisões do TCU.**

Como adiantado, foi desenvolvido um sistema para extração automatizada e análise das informações públicas dos processos judiciais. Tal sistema analisou os processos de execução judicial das decisões do TCU que reconheceram dano ao erário ou imputaram multa aos responsáveis pela gestão de valores públicos.

Conforme já mencionado, como a presente dissertação trata de Direito, não serão abordadas as características técnicas dos programas desenvolvidos, como os módulos de Python utilizados e a lógica da programação, mas serão descritos os resultados obtidos (*output*) pelos programas a partir dos parâmetros inicialmente escolhidos (*input*) para a pesquisa.

Sobre esses parâmetros de entrada, foram escolhidos os processos sob a jurisdição da Justiça Federal da 1ª Região, já que foi uma das pioneiras a adotar o processo eletrônico integralmente, além de possuir um vasto território sob sua jurisdição.

Além disso, foi verificado que os processos autuados em datas anteriores a outubro de 2019 eram físicos e foram, posteriormente, digitalizados. Então, para colher as informações com mais precisão, foram escolhidos os processos que tiveram todas as peças produzidas originalmente de forma eletrônica, ou seja, a maioria daqueles autuados a partir de outubro de 2019.

Ainda assim, observo que, após a referida data, alguns poucos processos foram migrados do formato físico para o formato eletrônico, Processo Judicial Eletrônico (PJe), mesmo no ano de 2022. Por isso, foi necessário verificar quais processos possuíam a peça Certidão de Processo Migrado, pois ela indica se determinado processo foi iniciado fisicamente e, posteriormente, migrado para o PJe.

Portanto, a fim de se analisar a adequação dos processos à leitura automatizada e, então, verificar a efetiva recuperação dos danos causados à União, as seguintes peças processuais foram analisadas de acordo com os seguintes objetivos:

- 1- **Certidão de Processo Migrado:** a análise de sua existência indica se determinado processo foi iniciado fisicamente e, posteriormente, migrado para o PJe. Caso tal fato tenha ocorrido, tal processo será desconsiderado para análise, pois a mera digitalização de peças físicas dificulta a leitura automatizada das peças processuais;
- 2- **Informação de Prevenção:** a análise do tempo para a emissão da Informação de Prevenção mostrou-se relevante por revelar a agilidade do sistema judicial, já que, em regra, esse é o primeiro documento gerado pelo Poder Judiciário no âmbito do processo de execução estudado; e
- 3- **Decisões e Despachos Judiciais:** a análise das concessões de medidas cautelares na execução processual revela o sucesso ou insucesso na salvaguarda dos recursos necessários para o pagamento dos créditos da União.

Assim, os parâmetros gerais de entrada no programa para extração dos dados dos processos judiciais eletrônicos foram:

Jurisdição: 1ª instância da Justiça Federal da 1ª Região.

Nome da Parte: União.

Assunto: Dano ao Erário.

Classe Judicial: Execução de título extrajudicial.

Data de autuação: 08/10/2019 a 19/10/2021.

Dados buscados: Decisões judiciais, informações de prevenção e intimações.

Por meio dessa extração, o sistema retornou 115 processos, que contiveram, no total, 345 peças, conforme a **Tabela 13**, em anexo, gerada diretamente pelo sistema.

Tal extração ainda não permitiu a análise de dados estruturados, já que as informações extraídas possuíam naturezas distintas e não poderiam ser diretamente relacionadas em um *DataSet*. Por isso, na etapa seguinte, análise de dados, foi necessário tratar os dados colhidos.

### **1- Análise da migração do processo físico para o Pje.**

A primeira análise executada foi quanto à existência da Certidão de Processo Migrado nos processos da amostra, de acordo com as peças constantes na **Tabela 13**, em anexo, já que tal documento indica que determinado processo não foi iniciado eletronicamente, no Pje, mas fisicamente. Nesse caso, como os processos que possuíam peças físicas foram digitalizados como imagem, sem a individualização de peças eletrônicas, eles não serão objeto de análise nesse trabalho porque a leitura automatizada de suas peças requereria a criação de um programa próprio e um esforço computacional que não justificaria o benefício.

Conforme se extrai da **Tabela 13**, em anexo, os processos que possuem a Certidão de Processo Migrado são:

**Tabela 2: Processos que possuem a Peça “Certidão de Processo Migrado”**

(1) - 0001838-82.2006.4.01.3304
(2) - 0009034-11.2017.4.01.3307
(3) - 0003707-37.2016.4.01.3302
(4) - 0000171-07.2019.4.01.3304
(5) - 0000043-26.2006.4.01.3309
(6) - 0000862-29.2007.4.01.3308
(7) - 0000886-12.2006.4.01.3302
(8) - 0004750-52.2006.4.01.3304
(9) - 0006572-67.2006.4.01.3307
(10) - 0019208-40.2007.4.01.3304
(11) - 0000923-33.2006.4.01.3304
(12) - 0000703-30.2019.4.01.3902
(13) - 0000701-60.2019.4.01.3902

Antes de descartar tais processos da amostra, é prudente avaliar se a produção física de peças foi relevante, ou seja, se muitas peças seriam ignoradas na leitura automatizada. Para isso, pode-se analisar tempo de duração física desses processos.

A fim de realizar tal análise automatizada, o sistema desenvolvido executou as seguintes etapas para a leitura e a análise das informações processuais:

- organização automatizada dos dados colhidos, por meio da seleção das informações específicas que trataram da migração do processo, além da exclusão dos dados sem relação direta;
- leitura individualizada e automatizada de todas das informações selecionadas de todos os processos da amostra, incluindo a procura e a extração das datas de início dos processos e da emissão das Certidões de Processo Migrado;
  - criação automatizada de *DataSet* com as informações a serem trabalhadas; e
  - cálculos necessários.

Assim, o sistema gerou a tabela abaixo, com o tempo para migração dos processos físicos para o Pje:

**Tabela 3: Tabela (DataFrame) gerada pelo módulo Pandas do Python – tempo para a migração do processo físico para o Pje.**

	N.º do Processo	Data de autuação	Tipo de ato	Data do ato	Tempo para o ato (dias)
0	0001838-82.2006.4.01.3304	2020-04-22	Certidão de processo migrado	2020-11-20	212
1	0009034-11.2017.4.01.3307	2020-04-22	Certidão de processo migrado	2021-02-18	302
2	0003707-37.2016.4.01.3302	2020-04-22	Certidão de processo migrado	2021-09-28	524
3	0000171-07.2019.4.01.3304	2020-04-22	Certidão de processo migrado	2021-09-15	511
4	0000043-26.2006.4.01.3309	2020-04-22	Certidão de processo migrado	2021-09-28	524
5	0000862-29.2007.4.01.3308	2020-04-22	Certidão de processo migrado	2022-02-10	659
6	0000886-12.2006.4.01.3302	2020-04-22	Certidão de processo migrado	2021-11-26	583
7	0004750-52.2006.4.01.3304	2020-04-22	Certidão de processo migrado	2022-02-18	667
8	0006572-67.2006.4.01.3307	2020-04-22	Certidão de processo migrado	2022-02-18	667
9	0019208-40.2007.4.01.3304	2020-04-22	Certidão de processo migrado	2022-01-17	635
10	0000923-33.2006.4.01.3304	2020-04-22	Certidão de processo migrado	2022-03-04	681
11	0000703-30.2019.4.01.3902	2019-10-09	Certidão de processo migrado	2021-01-19	468
12	0000701-60.2019.4.01.3902	2019-10-08	Certidão de processo migrado	2020-08-05	302

**Tabela 4: Informações Complementares**

<b>Processos migrados para o PJe</b>	
<b>número de processos</b>	13
<b>média (dias)</b>	518
<b>desvio padrão (dias)</b>	158
<b>mínimo (dias)</b>	212
<b>25% (dias)</b>	468
<b>50% (dias)</b>	524
<b>75% (dias)</b>	659
<b>max (dias)</b>	681

Obs: Cálculos executados pelo módulo Pandas do *Python*.

Conforme consta na **Tabela 4**, o tempo médio para a migração do processo físico para o PJe foi de 518 dias, sendo que o tempo mínimo foi de 212 dias e o máximo de 681 dias. Isto é, em média, os processos tiveram 1,5 anos de duração física, de maneira que todos os atos gerados nesse período não seriam analisados pelo método automatizado desenvolvido, o que, de fato, inviabilizaria suas análises.

Ainda sobre a análise dos processos que foram migrados pelo Pje, uma forma de avaliar a exatidão da extração de peças pelo sistema é comparar os processos que possuem os documentos “Certidão de Processo Migrado” com os processos que não possuem os documentos “Informação de Prevenção”. Isso porque, como a “Informação de Prevenção” é a



primeira manifestação do Poder Judiciário no processo, é esperado que os processos que foram iniciados fisicamente, e, posteriormente, migrados para o Pje, não possuam tal documento.

Logo, todos os processos devem apresentar a “Informação de Prevenção” ou, em seu lugar, a “Certidão de Processo Migrado”.

Desse modo, de acordo com a **Tabela 13**, em anexo, tem-se que os processos que não possuem o documento “Informação de Prevenção” foram:

**Tabela 5: Processos que não possuem a Peça “Informação de Prevenção”**

(1) - 1005433-21.2020.4.01.3809
(2) - 0001838-82.2006.4.01.3304
(3) - 0009034-11.2017.4.01.3307
(4) - 0003707-37.2016.4.01.3302
(5) - 0000171-07.2019.4.01.3304
(6) - 0000043-26.2006.4.01.3309
(7) - 0000862-29.2007.4.01.3308
(8) - 0000886-12.2006.4.01.3302
(9) - 0004750-52.2006.4.01.3304
(10) - 0006572-67.2006.4.01.3307
(11) - 0019208-40.2007.4.01.3304
(12) - 0000923-33.2006.4.01.3304
(13) - 1003092-08.2019.4.01.3825
(14) - 0000703-30.2019.4.01.3902
(15) - 0000701-60.2019.4.01.3902

Ao se comparar, portanto, a **Tabela 5** com a **Tabela 2**, tem-se que apenas dois processos não apresentaram nem a “Informação de Prevenção” nem a “Certidão de Processo Migrado”, o que indicaria uma inconsistência no sistema:

**Tabela 6: Processos que não possuem nem a Peça “Informação de Prevenção” nem a Peça “Certidão de Processo Migrado”**

(1) - 1005433-21.2020.4.01.3809
(2) - 1003092-08.2019.4.01.3825

Para avaliar essa eventual inconsistência, foi necessária a análise individual e manual de cada um desses dois processos. Desse modo, verificou-se que o processo 1003092-08.2019.4.01.3825 foi iniciado eletronicamente, mas nele não foi realizada a análise de prevenção, e que o processo 1005433-21.2020.4.01.3809 teve sua distribuição cancelada. Portanto, pode-se concluir que não houve inconsistência nas extrações dos documentos relativos a esses processos, pois, de fato, em ambos não foram emitidos os documentos “Informação de Prevenção” e “Certidão de Processo Migrado”.

## **2- Análise das Informações de Prevenção.**

Como explicado, foram analisadas as Informações de Prevenção em cada processo da amostra para fins de avaliação do tempo da primeira resposta do Poder Judiciário. Vale lembrar que tal documento é de autoria do servidor público que auxilia o Magistrado na condução dos processos e tem por objetivo informar se há processos preventos.

Então, segundo a mesma lógica realizada na análise da migração dos processos físicos para o PJe, o sistema: 1- organizou os dados colhidos, por meio da seleção das informações específicas que trataram da prevenção; 2- realizou a leitura individualizada e automatizada de todas as informações selecionadas de todos os processos da amostra, incluindo a procura e a extração das datas de início dos processos e da emissão das Informações de Prevenção; 3- criou, automaticamente, um *DataSet* com as informações trabalhadas; 4 – realizou os cálculos dos prazos solicitados e; 5 – gerou os respectivos gráficos.

O resultado dessa análise automatizada consta na **Tabela 14**, em anexo, que mostra o cálculo gerado pelo sistema do tempo entre a data de autuação de determinado processo e a correspondente emissão da Informação de Prevenção. Com base nessas informações, o sistema gerou as duas tabelas abaixo, além do gráfico na **Figura 4**. Na **Tabela 7**, o sistema retornou o número de processos de acordo com o número de dias para a emissão da Informação de

Prevenção, e na **Tabela 8** o sistema trouxe informações sobre média, mediana, desvio padrão, e outras medidas matemáticas sobre a distribuição dos números calculados:

**Tabela 7: Quantidade de processos de acordo com tempo para a emissão da Informação de Prevenção.**

<b>Tempo para a emissão da Informação de Prevenção (dias)</b>	<b>Número de Processos</b>
0	39
1	24
2	11
3	5
16	3
7	3
4	3
9	3
39	2
31	1
139	1
6	1
20	1
14	1
10	1
19	1

Obs: Cálculos executados pelo módulo Pandas do *Python*.

**Tabela 8: Tempo para a emissão da Informação de Prevenção – dados estatísticos**

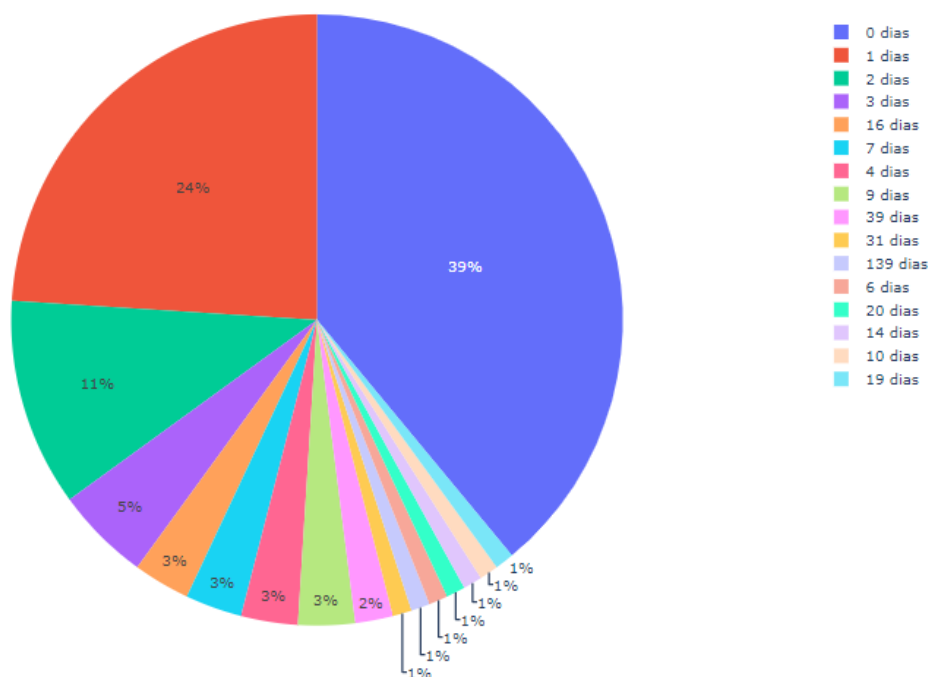
<b>Tempo para a emissão da Informação de Prevenção</b>	
<b>número de processos</b>	100
<b>média (dias)</b>	5
<b>desvio padrão (dias)</b>	15
<b>mínimo (dias)</b>	0
<b>25% (dias)</b>	0
<b>50% (dias)</b>	1
<b>75% (dias)</b>	3
<b>max (dias)</b>	139

Obs: Cálculos executados pelo módulo Pandas do *Python*.

Por fim, o sistema gerou o gráfico abaixo, que representa os dados contidos na **Tabela**

**7:**

**Figura 4: Proporção de processos de acordo com o número de dias para a emissão da Informação de Prevenção.**



Obs: Gráfico gerado pelo método *plotly* do módulo Pandas do Python.

Pelos dados acima, verifica-se que o sistema apontou que, dos 115 processos analisados, 100 processos continham a peça “Informação de Prevenção”. Além disso, o sistema indicou que o tempo médio para a emissão desses documentos foi de 5 dias, mas que em 39% dos processos o tempo para a emissão foi 0 dias, ou seja, foi imediata.

Assim, dado a alta proporção (39%) de processos que tiveram a “Informação de Prevenção” emitida no mesmo dia de sua autuação, há a sinalização de que tal documento seja emitido automaticamente pelo Pje. Essa provável automação do Poder Judiciário mostra-se positiva, pois a realização de conferências automatizadas pelo computador torna o processo mais célere e libera os servidores públicos para a execução de atividades mais sensíveis, como o suporte para a decisão dos magistrados quanto à viabilidade de concessão de medidas cautelares, analisada em seguida.

### **3- Análise das concessões de medidas cautelares**

A análise das concessões de medidas cautelares na execução processual é relevante porque elas visam, entre outros, impedir que o executado se desfaça, ao menos aparentemente,

de seu patrimônio de modo a inviabilizar o pagamento do débito em execução. Por isso, não é incomum que o deferimento da cautelar, como o bloqueio de valores financeiros, seja essencial para o sucesso da execução.

Seguindo a mesma lógica descrita nas análises anteriores, o sistema verificou, automaticamente, o deferimento ou o indeferimento das medidas cautelares. Nesses casos, o programa precisou ser ainda mais elaborado, pois foi necessário que o sistema identificasse as expressões utilizadas pelos juízes para conceder ou não as aludidas medidas, além de identificar o momento processual em que isso ocorreu.

Assim, o sistema retornou, na **Tabela 15**, em anexo, os processos em que os pedidos de cautelares foram negados, e na **Tabela 16**, em anexo, os processos em que os pedidos de cautelares foram concedidos. Desse modo, o sistema, além de fornecer o cálculo dos prazos para a concessão ou não das cautelares, mostrou os trechos dos parágrafos que continham a decisão do magistrado, de modo que, se necessário, o sistema poderia fornecer o parágrafo completo da fundamentação a fim de proporcionar uma visão geral dos motivos para as decisões acerca das medidas cautelares.

A importância da avaliação do tempo transcorrido para a decisão judicial acerca do pedido de medida cautelar decorre do fato de que a eventual demora pode propiciar a um executado de má-fé o tempo necessário para a ocultação de seu patrimônio, o que poderia tornar a medida infrutífera. Por isso, a avaliação da efetividade das medidas cautelares concedidas considerou o tempo para a sua determinação, além de seu sucesso, isto é, o bloqueio ou arresto de bens.

De todo modo, a **Tabela 15**, em anexo, apresentou 46 processos nos quais o juízo indeferiu o pedido de medida cautelar, e a **Tabela 16**, em anexo, apresentou 9 processos em que as cautelares foram concedidas. Nos demais processos, os pedidos de medidas cautelares não foram analisados diretamente pelo juízo, nesses casos, as cautelares foram negadas tacitamente, pois os magistrados, ao invés de conceder ou negar a cautelar explicitamente, apenas ordenaram a citação do executado após a petição inicial.

Então, de maneira análoga aos cálculos efetuados na análise das Informações de Prevenção, o sistema calculou e retornou, primeiramente, o número de processos que tiveram os pedidos de cautelares indeferidos de acordo com o número de dias para a análise dos pedidos, conforme a **Tabela 9**. Já na **Tabela 10**, o sistema trouxe informações sobre média, mediana, desvio padrão, e outras medidas matemáticas sobre a distribuição dos números calculados:

**Tabela 9: Quantidade de processos de acordo com tempo para análise das medidas cautelares que foram negadas.**

Tempo para a análise das medidas cautelares negadas (dias)	Número de Processos	Tempo para a análise das medidas cautelares negadas (dias)	Número de Processos	Tempo para a análise das medidas cautelares negadas (dias)	Número de Processos
7	3	4	1	348	1
24	3	30	1	75	1
1	2	23	1	322	1
16	2	114	1	70	1
18	2	118	1	69	1
31	2	117	1	27	1
35	1	6	1	13	1
28	1	3	1	2	1
40	1	105	1	37	1
512	1	8	1	179	1
503	1	5	1	11	1
19	1	68	1	140	1
26	1	53	1		

Obs: Cálculos executados pelo módulo Pandas do *Python*.

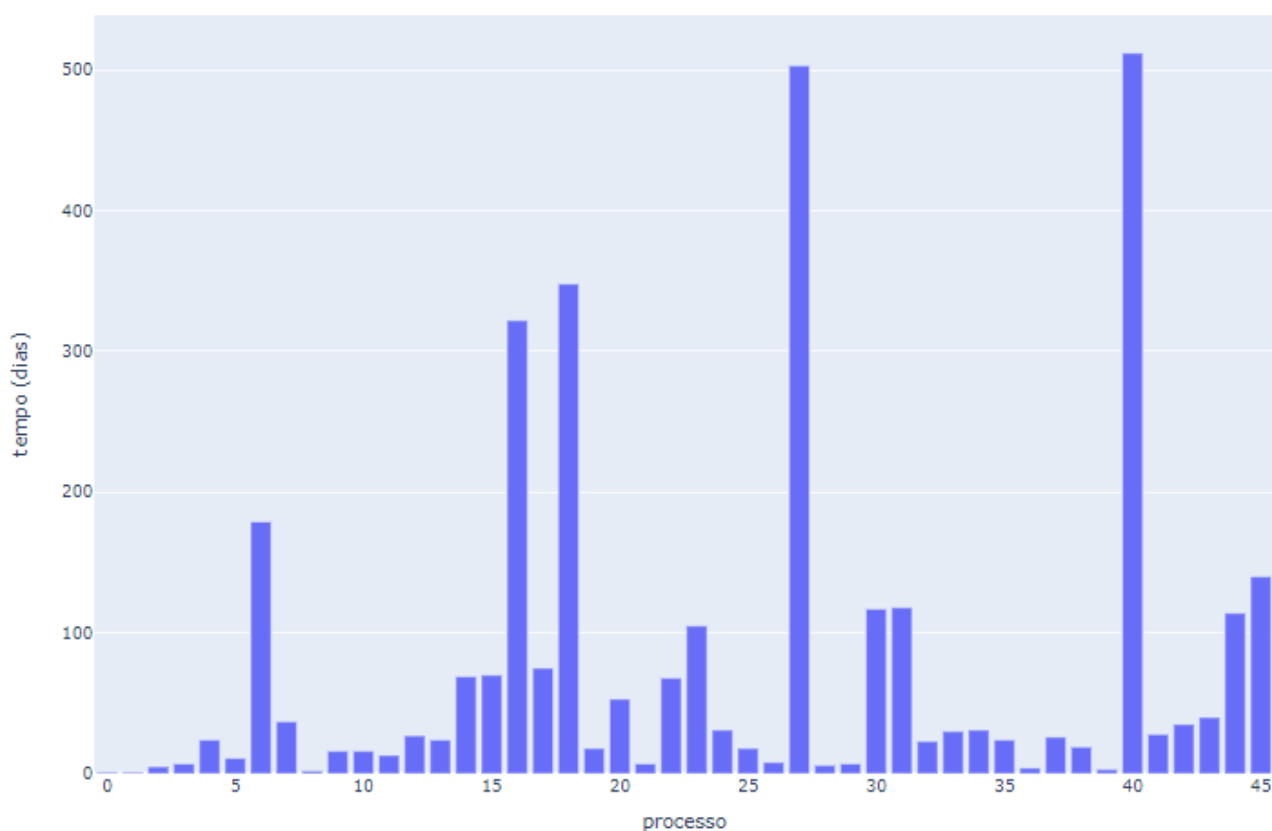
**Tabela 10: Tempo para análise das medidas cautelares que foram negadas – dados estatísticos.**

<b>Tempo para análise das medidas cautelares que foram negadas (dias)</b>	
<b>número de processos</b>	46
<b>média (dias)</b>	73
<b>desvio padrão (dias)</b>	119
<b>mínimo (dias)</b>	1
<b>25% (dias)</b>	12
<b>50% (dias)</b>	27
<b>75% (dias)</b>	70
<b>max (dias)</b>	512

Obs: Cálculos executados pelo módulo Pandas do *Python*.

Por fim, o sistema gerou o gráfico abaixo, que representa os dados contidos na **Tabela 15**, em anexo:

**Figura 5: Tempo para emissão das decisões judiciais que negaram os pedidos de medidas cautelares solicitadas.**



De acordo a distribuição do tempo para a análise das medidas cautelares negadas, nota-se que há uma notória variação dessa medida, pois, enquanto o tempo médio foi de 73 dias, o desvio padrão, que mede a dispersão dos dados, foi de 119 dias, ou seja, o desvio padrão foi 63% maior do que a média, o que indica a alta alternância no tempo para análise das medidas cautelares.

Também é importante observar que essa alta variação foi causada, principalmente, por 5 processos que apresentaram o tempo maior do que 178 dias, por isso, conforme indica a **Tabela 10**, 75% dos processos tiveram o tempo em análise de até 70 dias, o que é uma medida próxima à média de 73 dias. Ou seja, 25% dos processos tiveram o tempo de análise de cautelar muito maiores do que a média, o que influenciou sobremaneira o alto desvio padrão.

De todo modo, para os objetivos do presente trabalho, o dado mais significativo e que desconsidera os “pontos fora da curva”, é que 50% dos processos tiveram o tempo de análise das medidas cautelares de até 27 dias. Ou seja, em metade da amostra o tempo da aludida análise foi inferior a 1 mês, o que pode ser considerado satisfatório para uma avaliação preliminar

quanto à probabilidade do direito, o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (art. 300 do Código de Processo Civil).

Sobre os processos em que os pedidos de medidas cautelares foram deferidos, o sistema apresentou as seguintes informações:

**Tabela 11: Quantidade de processos de acordo com tempo para análise das medidas cautelares que foram concedidas.**

<b>Tempo para análise das medidas cautelares que foram concedidas (dias)</b>	<b>Número de Processos</b>
46	2
133	1
77	1
38	1
100	1
43	1
2	1
40	1

Obs: Cálculos executados pelo módulo Pandas do *Python*.

**Tabela 12: Tempo para análise das medidas cautelares que foram concedidas – dados estatísticos.**

<b>Tempo para análise das medidas cautelares que foram concedidas</b>	
<b>número de processos</b>	9
<b>média (dias)</b>	58
<b>desvio padrão (dias)</b>	39
<b>mínimo (dias)</b>	2
<b>25% (dias)</b>	40
<b>50% (dias)</b>	46
<b>75% (dias)</b>	77
<b>max (dias)</b>	133

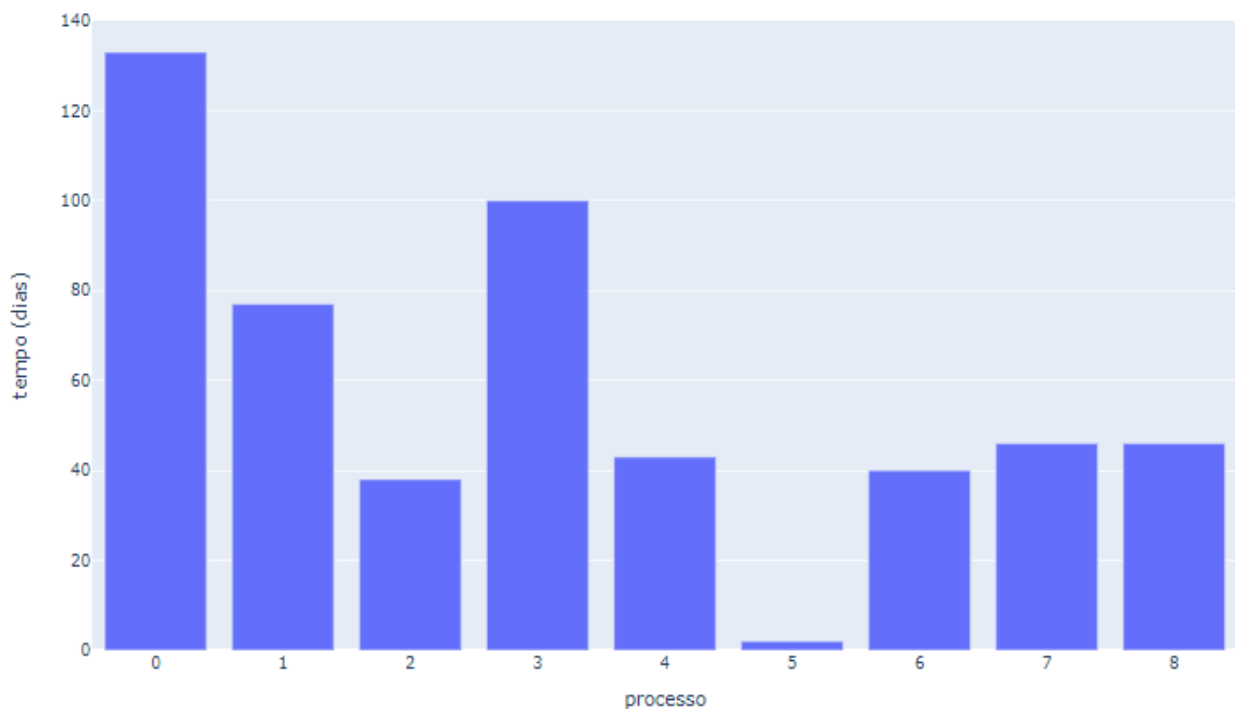
Obs: Cálculos executados pelo módulo Pandas do *Python*.

Finalmente, o sistema gerou o gráfico abaixo, que representa os dados contidos na

**Tabela 16**, em anexo:

**Figura 6: Tempo para emissão das decisões judiciais que concederam as medidas cautelares solicitadas.**





De acordo com a **Tabela 12**, o tempo médio para análise dos pedidos de medidas cautelares que foram concedidos foi de 58 dias, com um desvio padrão de 39 dias. Apesar de os períodos da **Tabela 12** terem sido menores do que os da **Tabela 10**, o número de processos que tiveram as medidas cautelares negadas foi significativamente maior do que aqueles em que as medidas foram concedidas, 46 processos e 9 processos, respectivamente. Essa diferença no número de processos pode comprometer as comparações, já que o baixo número de processos que tiveram as medidas cautelares concedidas prejudica a extrapolação dos cálculos estatísticos.

Não obstante, seja a média 58 dias da **Tabela 12**, seja a média de 73 dias da **Tabela 10**, o tempo requerido para as análises não se mostram exagerados, de maneira que não são necessários maiores comentários sobre esses dados. Por outro lado, um fato que se mostrou preocupante foi a **total falta de efetividade das medidas cautelares concedidas**.

Tal afirmação pode ser feita porque nos 9 processos em que as medidas cautelares foram autorizadas, em nenhum deles a Justiça encontrou patrimônio dos executados com valores minimamente suficientes para a quitação das dívidas. Em todos esses processos o bloqueio de valores mediante o Bacenjud foi infrutífero porque ou o saldo das contas bancárias estavam zerados, ou porque os valores encontrados eram ínfimos (dezenas de reais). Mesmo as tentativas de bloqueio de bens mediante outros sistemas, como o Renajud, também foram inefetivas.

Nesse contexto, primeiramente deve-se ponderar sobre a capacidade de pagamento dos executados, ou seja, das pessoas que possuem débitos em favor da União decorrentes das decisões do TCU, que são aquelas enumeradas no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.<sup>3</sup>

Ora, a pessoa que receba recursos da União para executar políticas públicas ou para fornecer produtos ou serviços devem ser minimamente qualificadas e terem passado por processos seletivos para o exercício de tal atividade. Logo, é esperado que, em regra, essas pessoas tenham qualificações técnicas razoáveis e que, conseqüentemente, possuam um patrimônio mínimo e um valor razoável em contas bancárias.

Entretanto, o que se observou é que, na amostra trabalhada, essas pessoas apresentaram contas bancárias em diversas instituições financeiras, porém, com os seus saldos zerados. Tal situação, dada a recorrência e os valores desproporcionalmente baixos dos saldos bancários, faz surgir o **indício de que, em regra, as pessoas que possuem débitos em favor da União decorrentes de decisões do TCU estão ocultando seus patrimônios para frustrar a execução judicial.**

Conforme demonstrado, o tempo para a concessão das medidas cautelares não foi exagerado, entretanto, foi suficiente para que os executados ocultassem seus patrimônios. Logo, resta concluir que os remédios judiciais para garantir a recuperação dos débitos em favor da União não são eficazes, e, por isso, é importante a busca por alternativas extrajudiciais para recuperação desses valores.

É diante da constatação desse fato que se mostra relevante a discussão sobre o protesto como forma de aumentar a efetividade das decisões dos tribunais de contas, ou seja, da efetiva recuperação dos débitos imputados pelos tribunais de contas.

---

<sup>3</sup> Art. 70, parágrafo único, Constituição Federal de 1998.

## **5. Possibilidade do Protesto das dívidas em favor da União decorrentes de decisões do TCU.**

### **5.1 Histórico do Protesto e sua evolução.**

Conforme explica Domingo Ritondo<sup>4</sup>, a partir do século XIII, com o enfraquecimento do feudalismo, como consequência da expansão comercial, foram fomentadas as criações dos Estados Nacionais, o que provocou relevante aumento na circulação de moeda e no uso de letras de câmbio, às quais a origem do protesto encontra-se intimamente ligada. No Brasil, o primeiro Tabelionato de Protesto foi criado em 1827 e, desde então, o instituto do protesto passou por diversas evoluções:

No Brasil, o primeiro Tabelionato de Protesto foi criado na Bahia, por meio da Lei sem número, de 15 de novembro de 1827, na vigência do Alvará de 19 de outubro de 1789; posteriormente, o protesto foi regulado pela Lei nº 556/1850; e, em seguida, mais detalhadamente, pelo Decreto nº 2.044/1908, que revogou os dispositivos reguladores do assunto no Código Comercial.

Em 26 de agosto de 1942, com a adesão do Brasil às Convenções para a adoção de uma Lei Uniforme em matéria de letras de câmbio e notas promissórias e sua promulgação pelo Decreto nº 57.663/1966, o tratamento jurídico do protesto foi parcialmente modificado, restando em vigor apenas alguns dispositivos do Decreto nº 2.044/1908, em virtude das reservas do anexo II do Decreto nº 57.663/1966 ou do silêncio da Lei Uniforme de Genebra sobre determinados assuntos.

Finalmente, em 10 de setembro de 1997, foi publicada a Lei nº 9.492, com a finalidade precípua de disciplinar os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida, a despeito de apresentar normas que extrapolam tal finalidade. (RITONDO, 2017)

Note-se que a utilização inicial do Protesto se referia aos títulos de crédito, ocorre que, percebida a efetividade desse instrumento, suas aplicações foram ampliadas de maneira que, atualmente, ele é usado para provar a inadimplência e o descumprimento de obrigação advinda além dos títulos, como os documentos de dívida diversos, nos termos da Lei n.º 9.492, de 1997:

Art. 1º 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.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> RITONDO, Domingo Pietrangelo. Protesto Extrajudicial. Forense, 2017.

<sup>5</sup> Lei n.º 9.492, de 1997

Em 2005, por meio do Parecer 076/05-E do então Corregedor-Geral de Justiça de São Paulo, foi esclarecido que “outros documentos de dívida” compreendem todos os títulos judiciais e extrajudiciais enumerados, atualmente, no art. 784 do Código de Processo Civil de 2015, como explica João Neto<sup>6</sup>:

O uso tradicional do protesto limitava-se aos títulos de crédito em sentido estrito, conforme o entendimento reinante nas Corregedorias Gerais de Justiça, encarregadas de fiscalizar essa atividade jurídica, até que no Processo CG n° 864/2004 foi feito o Parecer 076/05-E, da lavra do então juiz auxiliar José Antônio de Paula Santos Neto, aprovado com força normativa pelo então Corregedor Geral de Justiça de São Paulo, Des. José Mário Antônio Cadinale.

Referido parecer, cuja leitura é recomendada, constitui um divisor de águas no entendimento da atual função do protesto extrajudicial, pois ampliou a utilização prática do instituto, ao considerar "documento de dívida" todos os títulos executivos judiciais e extrajudiciais previstos pela legislação processual (art. 585 do Código de Processo Civil). Desde então, em meados de 2005, houve sensível ampliação do uso do protesto extrajudicial. (grifos nossos) (NETO, 2017)

No citado Parecer, o então Corregedor Geral destaca a importância da utilização do Protesto em várias situações compatíveis com sua natureza visando o desenvolvimento das relações jurídicas e o interesse social:

Que o intérprete não se deixe obnubilar por considerações sobre as origens do protesto, que o vinculam ao direito cambiário. Não se nega a história do instituto, que inclusive faz compreensível, por amor à tradição e para distingui-lo do protesto judicial, denominá-lo, eventualmente, protesto cambial, mesmo após o advento de diploma especial de regência que não adota tal nomenclatura, qual seja a Lei n° 9.492/97. Mas falta base para pretender que dito instituto permaneça eternamente agrilhado ao berço, sem horizonte algum. Não será a primeira vez que uma figura jurídica originalmente concebida para viger num universo mais apertado terá seu espectro expandido com vistas ao atendimento de outras situações compatíveis com sua natureza, por força de necessidades ditadas pelo desenvolvimento das relações jurídicas e pelo próprio interesse social.

O fenômeno pode ser aqui, incidentalmente, percebido. Num contexto de inadimplência crescente, a nova dimensão que, segundo se conclui, o ordenamento dá ao protesto, apresenta potencial de contribuir para a inibição da recalcitrância e, mesmo, de evitar, em alguma medida, a canalização de demandas ao já abarrotado Poder Judiciário. Isto porque não se pode

---

<sup>6</sup> NETO, João Baptista de Mello e Souza. Manual do Protesto de Letras e Títulos Teoria e Prática. Quartier Latin, 2017.

negar, a par das finalidades clássicas do protesto, o efeito exercido sobre o devedor no sentido de compeli-lo ao cumprimento da obrigação, quer para garantir seu prestígio na praça, quer, até, sob o prisma psicológico. (grifos nossos) (Parecer 076/05-E, Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, 2005).

Sobre o esse entendimento da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, é interessante perceber a rápida evolução e reconhecimento da abrangência dos títulos protestáveis, já que em 1997 o aludido órgão entendia que, na ausência de lei específica, não se poderia ampliar o rol dos títulos protestáveis, mas, em 2005, conforme o parecer colacionado<sup>7</sup> acima, tal órgão mudou seu entendimento e fixou que todos os títulos executivos, judiciais e extrajudiciais seriam protestáveis. Por fim, em 2006, o Tribunal de Justiça de São Paulo, no Agravo Regimental n.º 126.917-0/6-01, fixou a posição de que pode ser protestado todo e qualquer documento idôneo que compre uma dívida líquida, certa e exigível.

O resumo desse progresso na jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo foi bem captado por Carlos Londe<sup>8</sup>:

- a) Logo após a promulgação da Lei do Protesto, a CGJ-SP entendeu que, na ausência de específica previsão legal, não se poderia ampliar o rol dos 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 apud AMADEI, 2015);
- b) Em seguida, a CGJ-SP passou a entender de forma menos restritiva o termo "outros documentos de dívida", dentre os quais se incluíam todos os títulos executivos, judiciais e extrajudiciais, previstos na legislação processual (SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Processo CG n.º 864/2004, parecer do então Juiz José António de Paula Santos Neto, em 4.4.05, aprovado pelo então Corregedor Geral da Justiça, Desembargador José Mario António Cardinale, em 24.5.05, 2004 apud AMADEI, 2015);
- c) Por fim, a visão mais ampliativa entende que a expressão "títulos e outros documentos de dívida" abrange todo e qualquer documento idôneo que comprove uma dívida líquida, certa e exigível. (SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Agravo Regimental n.º 126.917-0/6-01 (0008759-80.2005.8.26.0000), Órgão Especial TJSP, Voto do Des. Gilberto Passos de Freitas, rel. designado Des. Paulo Fernando Lopes Franco, 2006 apud AMADEI, 2015). O autor se filia a esta terceira corrente por considerá-la a mais consentânea com a atual dinâmica das relações econômicas, permitindo que um maior número de credores, públicos e particulares, tenha à sua

---

<sup>7</sup> Parecer 076/05-E, Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, 2005.

<sup>8</sup> LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. O Protesto Extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa Prévio à Execução Fiscal. Juspodivm, 2018.

disposição um meio ágil, legal, seguro e efetivo de recuperação de dívidas sem a necessidade de recorrer ao já abarrotado Poder Judiciário. As exigências feitas em relação ao título (certeza, liquidez e exigibilidade), por outro lado, garantem os direitos do devedor contra protestos indevidos, sob pena de responsabilidade pessoal do tabelião de protesto, juntamente com o credor, no caso de recepção de títulos que não atendam aos requisitos legais. (grifos nossos) (LONDE, 2018)

Nesse sentido, seguindo a evolução jurisprudencial, Carlos Londe<sup>9</sup> conclui que o instituto do Protesto de Títulos tem evoluído constantemente, e, com a promulgação da Lei de Protesto, foi abandonada a ideia da exclusividade da utilização do instituto apenas para os títulos de crédito, isto é, de que somente os títulos de crédito poderiam ser protestados. Assim, segundo o autor, na atualidade, uma série de outros documentos estão aptos ao protesto, como, os títulos executivos, judiciais e extrajudiciais, além de todos os demais documentos comprobatórios de dívidas, contanto que tenham a certeza, liquidez e exigibilidade, características essas a serem analisadas pelo Tabelião de Protesto.

Assim, tem-se que a legislação, a jurisprudência e a doutrina evoluíram o entendimento acerca da aplicabilidade do Protesto, de modo a tornar esse instituto amplamente aplicável aos mais diversos tipos de documentos aptos ao reconhecimento de dívidas, sem, necessariamente, estarem contidos em um rol exaustivo. Nesse contexto, surge a discussão acerca da possibilidade do protesto dos títulos relativos aos débitos e multas provenientes das decisões dos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, mostram-se devidos, nos próximos tópicos, os esclarecimentos acerca das características do Protesto, como sua finalidade e aplicabilidade, para então, se discorrer acerca da oportunidade e benefícios do protesto dos aludidos títulos dos Tribunais de Contas.

## **5.2 Finalidade do Protesto**

Como assinalado, as finalidades do Protesto evoluíram constantemente ao longo da história da civilização, passando de um simples ato probatório de inadimplência de obrigações cambiárias para diversas outras funções, como a coerção moral do devedor recalcitrante.

Segundo Loureiro<sup>10</sup>, as funções do Protesto podem ser classificadas como:

---

<sup>9</sup> LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. O Protesto Extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa Prévio à Execução Fiscal. Juspodivm, 2018.

<sup>10</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros Públicos - Teoria e Prática. Juspodivm, 2019.

- a) prova da inadimplência de obrigações decorrentes de documentos de dívida (art. 1º da Lei n.º 9.492/1997);
- b) interrupção da prescrição (art. 202, III, do Código Civil e Lei de Protesto);
- c) constituição da mora na compra e venda com reserva de domínio e na alienação fiduciária de bens móveis (Decreto-lei 911/1969);
- d) pressuposto de admissibilidade para a ação de execução de contrato de câmbio (Lei n.º 4.728/1965, art. 75 —Lei de mercado de capitais);
- e) caracterização do estado de falência (art. 94, I, da Lei n.º 11.101/2005); e
- d) fixação da data para pagamento da letra de câmbio a certo termo de vista em que há recusa de aceite (protesto por falta de aceite).

Em decorrência dessas funções, vários efeitos jurídicos são provocados pelo Protesto, a depender da natureza do título protestado e do objetivo do credor. Então, além do efeito de comprovação da impontualidade do pagamento de dívida líquida no vencimento, Ritondo<sup>11</sup> enumera diversas consequências decorrentes do Protesto:

- a) contrariando antiga orientação jurisprudencial, registrada na Súmula 153 do STF, o Código Civil de 2002, em seu artigo 202, III, inclui o protesto cambial entre as causas interruptivas da prescrição;
- b) de acordo com o artigo 40 da Lei n.º 9.492/1997, não havendo prazo assinado, a data do registro do protesto fixa o termo inicial da incidência de juros, taxas e atualizações monetárias sobre o valor da obrigação contida no título ou documento de dívida. Para os títulos cambiários, esse artigo não se aplica, pois há regra específica que determina que os juros fluam a partir da data de vencimento;
- c) o art. 99, II, da Lei n.º 11.101/2005 estabelece critérios para fixação do termo legal da falência, figurando o primeiro protesto por falta de pagamento não cancelado como marco inicial para a contagem de prazo, assim como o pedido de recuperação judicial;
- d) na liquidação extrajudicial de Instituições Financeiras, decretada pelo Banco Central, a data em que se caracteriza o estado de anormalidade que justifica a adoção da medida pode ser determinada a partir do primeiro protesto por falta de pagamento, que fixa o termo legal da liquidação (Lei n.º 6.024/1974, artigo 15, § 2º);
- e) o contrato de câmbio passa a ter força de título executivo depois de protestado pelo Tabelião competente (Lei n.º 4.728/1965, artigo 75);
- f) o endosso em letra de câmbio ou nota promissória, efetivado após o protesto por falta de pagamento, ou feito depois de expirado o prazo para protesto, produz apenas efeitos de cessão

---

<sup>11</sup> RITONDO, Domingo Pietrangelo. Protesto Extrajudicial. Forense, 2017.

de crédito ordinário, descaracterizando-se como ato cambiário (Lei Uniforme de Genebra — LUG, artigo 20, alínea l);

g) o protesto por recusa de aceite permite ao portador acionar cambiariamente os devedores indiretos antes do prazo de vencimento da dívida;

h) o protesto tem também o efeito de compor e prevenir litígios, bem como produzir abalo no crédito do devedor, suficiente para o embaraço de negócios futuros;

i) se o protesto for tirado indevidamente, pode provocar demandas judiciais com pedido de indenização.

A utilização, portanto, do Protesto, deve combinar os efeitos desejados com os tipos de documentos passíveis de serem protestados, que são aqueles aptos a comprovar a certeza, liquidez e exigibilidade de determinada dívida. No caso em tela, esses documentos são os Acórdãos dos Tribunais de Contas, mas, antes de abordar esse título executivo extrajudicial (art. 71, §3º, CF/88), vale discorrer, brevemente, sobre os títulos protestáveis.

### **5.3 Títulos protestáveis**

Não obstante os títulos protestáveis não estejam limitados a um rol exaustivo, conforme entendimento do TJSP, por exemplo, que estabeleceu que são protestáveis os documentos comprobatórios de dívidas, contanto que tenham a certeza, liquidez e exigibilidade, a Lei traz relações de documentos que podem ser protestados.

O Código de Processo Civil, por exemplo, enumera, nos arts. 515 e 784 os títulos executivos judiciais e extrajudiciais, respectivamente. São eles:

Títulos Executivos Judiciais:

- as decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa;
- a decisão homologatória de autocomposição judicial;
- a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza;
- o formal e a certidão de partilha, exclusivamente em relação ao inventariante, aos herdeiros e aos sucessores a título singular ou universal;
- o crédito de auxiliar da justiça, quando as custas, emolumentos ou honorários tiverem sido aprovados por decisão judicial;



- a sentença penal condenatória transitada em julgado;
- a sentença arbitral;
- a sentença estrangeira homologada pelo Superior Tribunal de Justiça; e
- a decisão interlocutória estrangeira, após a concessão do exequatur à carta rogatória pelo Superior Tribunal de Justiça.

#### Títulos Executivos Extrajudiciais:

- a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque;
- a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor;
- o documento particular assinado pelo devedor e por 2 (duas) testemunhas;
- o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal;
  - o contrato garantido por hipoteca, penhor, anticrese ou outro direito real de garantia e aquele garantido por caução;
  - o contrato de seguro de vida em caso de morte;
  - o crédito decorrente de foro e laudêmio;
  - o crédito, documentalmente comprovado, decorrente de aluguel de imóvel, bem como de encargos acessórios, tais como taxas e despesas de condomínio;
- a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei;
- o crédito referente às contribuições ordinárias ou extraordinárias de condomínio edilício, previstas na respectiva convenção ou aprovadas em assembleia geral, desde que documentalmente comprovadas;
- a certidão expedida por serventia notarial ou de registro relativa a valores de emolumentos e demais despesas devidas pelos atos por ela praticados, fixados nas tabelas estabelecidas em lei; e
- todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

Além do Código de Processo Civil, vários outros dispositivos legais relacionam

títulos com força executiva, como aqueles enumerados por Araken de Assis<sup>12</sup>, em sua obra, Comentários ao Código de Processo Civil. Entretanto, para não tornar o presente trabalho exaustivo, tem-se por suficiente apenas a menção à obra do referido autor, já que o objetivo é ilustrar o grande número de títulos executivos que, ao comprovar a certeza, liquidez e exigibilidade de determinada dívida, podem ser levados a protesto.

Entre tais documentos, dado o escopo dessa dissertação, vale destacar dois: (a) a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública (art. 784, IX, CPC), e as decisões dos tribunais de contas de que resultem imputação de débito ou multa (art. 71, § 3º, CF/88 c/c art. 3º da Lei n.º 6.822/90), foco do presente trabalho.

#### **5.4 Protesto da Certidão de Dívida Ativa**

A Certidão de Dívida Ativa (CDA) é um documento que se origina pela apuração da dívida em favor da fazenda pública, a ser inscrita pela Procuradoria da Fazenda Nacional (art. 2º, §4º, Lei n.º 6.830/1980). Tal documento é necessário para o protesto da aludida dívida e para a sua cobrança judicial segundo o procedimento da Lei de Execução Fiscal.

A Certidão contém os mesmos elementos do correspondente termo de inscrição, como prevê o § 5º, art. 2º da Lei n.º 6.830/1980:

- I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;
- II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;
- III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;
- IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;
- V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e
- VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

Nota-se, então, pelas suas características e por seus elementos, que a CDA é um documento comprobatório de dívida que possui certeza, liquidez e exigibilidade. Logo, como visto, somente por tais características é possível concluir que a CDA pode ser levada à protesto.

---

<sup>12</sup> ASSIS, Araken de. Comentários ao Código de Processo Civil. Forense, 2004.

Mas, para que não restasse dúvida quanto à possibilidade do protesto da CDA, no ano de 2012, a certidão de dívida ativa foi incluída expressamente no rol de títulos sujeitos ao protesto comum, conforme disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei nº. 9.492/1997:

Art. 1º 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.

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012) (grifos nossos)

Assim, após a promulgação Lei n.º 12.767/2012, não restaram dúvidas acerca da possibilidade de protesto das certidões de dívida ativa da fazenda pública. No entanto, as discussões acerca da possibilidade de protesto da CDA, mesmo antes da referida lei, por se entender que tal título se enquadraria em “outros documentos de dívida” referidos no art. 1º da Lei n. 9.492/1997, são relevantes para a reflexão sobre o protesto dos valores decorrentes das decisões dos Tribunais de Contas que não tenham sido inscritas na Dívida Ativa.

### **5.5 Possibilidade do Protesto das dívidas em favor da União decorrentes de decisões do TCU.**

Uma das discussões acerca da possibilidade de protesto de determinadas dívidas em favor do ente público é quanto à forma de constituição da dívida, se decorrente de obrigação voluntária ou de obrigação legal. No primeiro caso, o devedor teria concordado com a situação que levou à dívida, no segundo caso, a sujeição teria vindo de obrigação legal.

Tal debate, que abrangeu também outras dívidas oriundas de decisões do poder público, como as decisões do Poder Judiciário, Executivo e Legislativo, incluindo os tribunais de contas, foi tratado por Carlos Londe<sup>13</sup>. Em sua obra, o autor concluiu que em todas as referidas decisões, tanto nos processos judiciais como nos administrativos, são oportunizados os devidos instrumentos de defesa aos particulares, em obediência aos princípios da ampla defesa e do contraditório:

Com o desenvolvimento do Protesto de Títulos e o alargamento de sua abrangência,

---

<sup>13</sup> LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. O Protesto Extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa Prévio à Execução Fiscal. Juspodivm, 2018.

deixando de ser um instituto exclusivo dos títulos de crédito, o Protesto de Títulos passou a admitir títulos oriundos de obrigações *ex lege*, como se iniciou com o protesto de decisões judiciais trabalhistas e, posteriormente, decisões judiciais dos demais ramos do Judiciário, bem como, mais atualmente, o protesto de dívida ativa e de outros títulos representativos de obrigação de pagar quantia certa, líquida e exigível tendo como credor entidade da Administração Pública direta e/ou indireta, como as decisões condenatórias dos Tribunais de Contas (Artigo 71, §3º, da Constituição da República (BRASIL, 1988a) e também do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), conforme artigo 93 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011a).

Em comum entre todos esses "novos" títulos admitidos a protesto há apenas uma característica: exatamente a ausência de consentimento por parte do devedor, ou melhor, a desnecessidade do consentimento do devedor.

Entretanto, poder-se-ia alegar que a origem da decisão (Poder Judiciário no caso das decisões judiciais; Poder Executivo na dívida ativa e nas decisões condenatórias do CADE e Poder Legislativo no caso das condenações dos Tribunais de Contas) apresentaria importância tal que permitiria o protesto das decisões emanadas pelo Judiciário, mas não das decisões dos demais Poderes, conclusão com a qual não se pode concordar, exatamente porque todas essas decisões, independentemente do órgão do qual emanem, devem ser fundamentadas e devem também disponibilizar ao particular oportunidades de defesa legalmente exigidas, sob pena de se ferirem os princípios do contraditório e da ampla defesa, aplicáveis também aos processos administrativos. (LONDE, 2018)

De fato, as decisões provenientes dos Tribunais de Contas são precedidas de diversos instrumentos de defesa que proporcionam, em diversos momentos processuais, o exercício do contraditório e da ampla defesa.

No Tribunal de Contas da União, por exemplo, tais instrumentos estão previstos em todas as fases processuais e em diversos momentos, conforme consta no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU):

- (i) na fase de apuração do eventual dano e/ou ilegalidade, para que o responsável apresente as razões de justificativa, as alegações de defesa ou recolha a quantia devida, são realizadas audiências e citações (art. 202, II e III, RITCU);
- (ii) na fase de apuração, para contestar eventual despacho decisório, como medida cautelar, pode ser manejado o agravo (art. 289, RITCU);

- (iii) na fase de apuração ou após decisões de mérito, para sanar eventual obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal, podem ser manejados os embargos de declaração (art. 287, RITCU)
- (iv) após as decisões em processo concernente a ato sujeito a registro e a fiscalização de atos e contratos, pode ser apresentado o pedido de reexame (art. 286, RITCU);
- (v) após as decisões definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, pode ser manejado o recurso de reconsideração (art. 285, RITCU); e
- (vi) após a decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, pode ser impetrado o recurso de revisão, em decorrência de erro de cálculo nas contas, falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido, ou na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida (art. 288, RITCU).

Portanto, pode-se, seguramente, afirmar que as decisões do TCU de que resulte imputação de débito ou multa possuem eficácia de título executivo (§3º, art. 71), que comprovam as dívidas perante a União com certeza, liquidez e exigibilidade, além de terem sido emitidas após o oferecimento de várias possibilidades do exercício da ampla defesa e do contraditório. Assim, independentemente da inscrição em dívida ativa, tais decisões do TCU se enquadram no conceito “outros documentos de dívida” do art. 1º da Lei n.º 9.492/97, ou seja, podem ser levadas à protesto.

É importante essa conclusão quanto à inclusão das referidas dívidas provenientes das decisões do TCU em “outros documentos de dívida” (art. 1º, *caput*, Lei n.º 9.482/97) porque, por vezes, tais dívidas não são inscritas na Dívida Ativa da União (art. 1º, parágrafo único, Lei n.º 9.482/97).

A falta da referida inscrição provoca algumas mudanças na forma de execução das dívidas, pois, caso as dívidas provenientes das decisões dos Tribunais de Contas sejam inscritas em Dívida Ativa, a execução seguirá o rito da Lei n.º 10.522/02, que estabelece que os eventuais honorários advocatícios em favor dos advogados públicos serão convertidos em créditos para a fazenda pública, entre outros procedimentos:

Art. 37-A. Os créditos das autarquias e fundações públicas federais, de qualquer natureza, não pagos nos prazos previstos na legislação, serão acrescidos de juros e multa de mora, calculados nos termos e na forma da legislação aplicável aos tributos federais.

(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 1º Os créditos inscritos em Dívida Ativa serão acrescidos de encargo legal, substitutivo da condenação do devedor em honorários advocatícios, calculado nos termos e na forma da legislação aplicável à Dívida Ativa da União. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009) (grifos nossos)

No entanto, se as aludidas decisões não forem inscritas na Dívida Ativa, sua execução seguirá o rito comum do Código de Processo Civil, que estabelece os honorários advocatícios de dez por cento:

Art. 827. Ao despachar a inicial, o juiz fixará, de plano, os honorários advocatícios de dez por cento, a serem pagos pelo executado.

Não obstante, conforme exposto nesse trabalho, a inscrição ou não das decisões dos Tribunais de Contas na Dívida Ativa não interfere na possibilidade de seus protestos, pois, ou estarão amparadas pelo art. 1º, *caput*, Lei n.º 9.482/97 ou pelo art. 1º, parágrafo único da referida lei.

## **5.6 Benefícios trazidos pelo Protesto das dívidas em favor da União decorrentes de decisões do TCU.**

Uma vez comprovada a possibilidade do protesto das dívidas provenientes das decisões dos Tribunais de Contas que imputam débito e condenam em multa, sejam daquelas inscritas em Dívida Ativa ou não, mostra-se pertinente a avaliação dos benefícios trazidos por tal ação.

Segundo o Tribunal de Justiça de São Paulo, por meio da Cartilha de “Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais”<sup>14</sup>, é recomendado o envio a protesto das certidões da dívida ativa porque tal sistemática otimiza a cobrança dos créditos municipais e possibilita a redução do montante desses títulos. Além disso, o Conselho Nacional de Justiça afirmou que esse procedimento agiliza o pagamento de títulos e outras dívidas devidas ao governo, inibe a inadimplência e contribui para a redução do volume de execuções fiscais ajuizadas:

---

<sup>14</sup> SÃO PAULO, Corregedoria Geral da Justiça - TJSP. Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais. Tribunal de Justiça de São Paulo 2013.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo “entende que é possível que os Municípios enviem a protesto extrajudicial as Certidões da Dívida Ativa, documentos estes hábeis para tanto, nos termos da Lei Federal nº 9492/97, auxiliando tal sistemática na otimização da cobrança dos créditos municipais e possibilitando a redução do montante inscrito a esse título” (Tribunal Pleno, TC nº 041852/026/10, sessão de 8.2.2012). No mesmo sentido, o Conselho Nacional de Justiça recomenda o protesto da certidão da dívida ativa como meio de agilizar o pagamento de títulos e outras dívidas devidas ao governo, inibir a inadimplência e contribuir para a redução do volume de execuções fiscais ajuizadas, o que resultará na melhoria da prestação jurisdicional e na diminuição dos gastos públicos com a tramitação de ações dessa natureza. “Pedido de Providências. Certidão de dívida ativa. Protesto extrajudicial. Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Legalidade do ato expedido. Inexiste qualquer dispositivo legal ou regra que vede ou desautorize o protesto dos créditos inscritos em dívida ativa em momento prévio à propositura da ação judicial de execução, desde que observados os requisitos previstos na legislação correlata. Reconhecimento da legalidade do Ato Normativo expedido pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro. (SÃO PAULO, Corregedoria Geral da Justiça - TJSP) (grifos nossos).

João Neto<sup>15</sup>, em sua obra “Manual do Protesto de Letras e Títulos”, explica que a inadimplência não é só fruto da falta de dinheiro, mas da falta de eficiência e da morosidade dos processos judiciais. Desse modo, segundo o autor, a pessoa perseguida por um processo demora muito mais a ser alcançada do que no procedimento do protesto, que é muito mais ágil e eficaz, e, por isso, quem sabe que só será processado tem menos estímulo a ser pontual do que alguém que é protestado.

Assim, o autor traz exemplos do Tribunal de Justiça do Ceará, de uma Vara de Família da Capital de São Paulo e do Município de São Bernardo do Campo:

Não por acaso o Tribunal de Justiça do Ceará instituiu o protesto de sentenças de alimentos, por meio do Provimento nº 01/2014, da Corregedoria-Geral da Justiça daquele Estado, de 14 de abril de 2014.

Sabemos que as dívidas de pensão alimentícia podem acarretar até mesmo a prisão do devedor. Mas há credores que respeitam mais a rapidez dos efeitos do protesto do que uma distante e incerta ordem de prisão.

---

<sup>15</sup> NETO, João Baptista de Mello e Souza. Manual do Protesto de Letras e Títulos Teoria e Prática. Quartier Latin, 2017.

Tivemos a experiência profissional de estar à frente de uma Vara de Família da Capital de São Paulo durante quase dez anos e vimos que muitos devedores se empenhavam mais em pagar a fatura do cartão de crédito ou cobrir o saldo devedor do cheque especial do que custear as necessidades mais elementares dos filhos com o pagamento da pensão judicialmente estipulada.

(...)

Neste ponto, é importante dizer que o município paulista de São Bernardo do Campo teve certo pioneirismo na utilização do protesto como instrumento de estímulo ao pagamento pontual dos tributos. Os bons resultados alcançados em São Bernardo servem de exemplo aos demais e podem ser vistos no link existente no final deste texto. (NETO, 2017) (grifos nossos).

Também o Conselho Nacional de Justiça tem promovido ações e editado normativos com vistas à desjudicialização das cobranças de dívidas. Entre essas atividades, destaca-se o Provimento 72/2018-CNJ que trata do incentivo à quitação ou renegociação de dívidas representadas por títulos e demais documentos protestados. Desse modo, o CNJ conferiu aos tabeliões de protesto, uma vez qualificados, a executarem diversas ações administrativas que busquem a recuperação do crédito, como a mediação, o abatimento parcial da dívida ou o seu parcelamento, o que confere a rápida disponibilização dos recursos recuperados (crédito na conta bancária do credor realizado em 1 dia útil) entre outros<sup>16</sup>:

Art. 8º No requerimento de medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas, o credor poderá conceder autorização ao tabelião de protesto para:

- I – expedir aviso ao devedor sobre a existência do protesto e a possibilidade de quitação da dívida diretamente no tabelionato, indicando o valor atualizado do débito, eventuais condições especiais de pagamento e o prazo estipulado;
- 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.

---

<sup>16</sup> BRASIL. Provimento n.º 72, de 2018. Conselho Nacional de Justiça, 2018.



- 1º O valor recebido será creditado na conta bancária indicada pelo credor ou será colocado a sua disposição no primeiro dia útil subsequente ao do recebimento.
- 2º Os encargos administrativos referidos no inciso II do caput deste artigo incidirão somente na hipótese de quitação on-line da dívida ou de pedido de cancelamento por intermédio da central eletrônica mantida pelas entidades representativas de classe, em âmbito nacional ou regional, e serão reembolsados pelo devedor na forma e conforme os valores que forem fixados pela entidade e informados à corregedoria-geral de justiça local.
- 3º Serão compreendidas como encargos administrativos as despesas com compensação de boleto bancário, operação de cartão de crédito, transferências bancárias, certificação digital (SDK, framework, certificado de atributo e de carimbo de tempo) e outras que forem previstas em normas estaduais, desde que indispensáveis para a prestação do serviço por meio da central informatizada.
- 4º A autorização deverá ter prazo de vigência especificado, e o credor deverá atualizar os dados cadastrais fornecidos, especialmente os bancários.
- 5º Se ajustado parcelamento da dívida, o protesto poderá ser cancelado após o pagamento da primeira parcela, salvo existência de estipulação em contrário no termo de renegociação da dívida.

(...)

Art. 10. O credor ou o devedor poderão requerer a designação de sessão de conciliação ou de mediação, aplicando-se as disposições previstas no Provimento CN-CNJ n. 67/2018.

Com essas medidas, e mesmo antes do Provimento 72/2018-CNJ, a Administração Pública já vinha obtendo um grande sucesso na recuperação de seus créditos.

Conforme estudo divulgado no II Encontro Estadual do IEPTB-MG, ocorrido em 2013, no ano de 2009 havia 27,5% de inadimplência no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); nas execuções fiscais em curso, eram necessários 2 anos para se notificar o devedor após o ajuizamento da execução fiscal e mais de 50% dos devedores não eram sequer encontrados, de maneira que as execuções fiscais cujos valores cobrados eram inferiores ao valor de alçada, R\$ 950,00, eram extintas.

Com a implementação do protesto extrajudicial para cobrança da dívida ativa, apenas entre as Certidões de Dívida Ativas abaixo do valor de alçada, foram recolhidos para a Prefeitura de São Bernardo do Campo R\$ 14,5 milhões, de um total de R\$ 48,5 milhões, ou seja, aproximadamente 30% de recuperação de crédito. (LONDE, 2018)

Carlos Londe<sup>17</sup> cita o exemplo do protesto das Dívidas Ativas do Estado de Minas Gerais, situação em que a recuperação dentro do citado prazo de três dias resultou na recuperação de até 8,70% da dívida. Após esse prazo, a recuperação foi entre 16,69% e 27,01%, de maneira que, no total, a recuperação de crédito público não foi inferior a 22,25% e chegou a 33,62% dos títulos encaminhados em 2013.

Vários outros exemplos de sucesso na recuperação dos créditos públicos mediante o protesto poderiam ser citados, como 25,64% dos valores encaminhados a protesto pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional entre março de 2013 e março de 2018, o que representou, aproximadamente, 10 bilhões de reais, conforme informações do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil<sup>18</sup>. Entretanto, dados os montantes dos valores citados e a relevância dos entes federados mencionados, os exemplos abordados podem ser considerados satisfatórios para comprovar a efetividade dos protestos dos títulos e da dívida ativa pública.

Esses ótimos resultados são decorrentes da agilidade dos procedimentos do protesto, pois, após a protocolização do título ou documento de dívida a ser protestada, em apenas três dias úteis é efetuado o seu registro (art. 12, Lei n.º 9.492/97). Além disso, uma vez protocolizado o título, o Tabelião de Protesto expedirá a intimação do devedor em seu endereço, ou por edital se o devedor for desconhecido ou não for localizado (arts. 14 e 15, Lei n.º 9.492/97).

Desse modo, conforme estabelecido na Lei n.º 9.492/97, o devedor possui o prazo de apenas três dias úteis para pagar a dívida antes da efetivação do protesto. Caso o pagamento não seja efetuado, o protesto da dívida ocorrerá e o nome e CPF do devedor serão enviados para entidades representativas do comércio e da indústria, o que terá impacto em eventuais concessões de crédito e restrições bancárias ao devedor.

Ora, três dias úteis é um prazo muito menor do que o prazo médio para a primeira medida efetuada pela justiça na amostra desse trabalho, que foi de 58 dias para o deferimento de medidas cautelares, e, mesmo elas, foram frustradas pela inexistência de saldo bancário positivo em nome dos devedores.

---

<sup>17</sup> LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. O Protesto Extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa Prévio à Execução Fiscal. Juspodivm, 2018.

<sup>18</sup> LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. O Protesto Extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa Prévio à Execução Fiscal. Juspodivm, 2018.

Ademais, os devedores podem ocultar seu patrimônio por algum tempo, a fim de frustrar a execução judicial, como constatado, sem prejudicar sobremaneira seus negócios e operações financeiras. Porém, a limitação na concessão de crédito e outras privações financeiras, que podem ser efetuadas logo após três dias do registro do título ou documento de dívida, podem inviabilizar as operações de uma empresa devedora ou oferecer uma dura constrição à pessoa física devedora.

Portanto, diante da inefetividade da execução das dívidas decorrentes das decisões dos Tribunais de Contas que imputam débito e condenam em multa, conforme comprovado nesse trabalho, e considerando a possibilidade legal de protesto dessas dívidas, tópico também abordado nessa dissertação, além da comprovada efetividade do protesto dos créditos da fazenda pública, pode-se concluir que o protesto das aludidas dívidas não é apenas recomendável, mas premente.

## **6 Conclusão**

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) trata de diversos temas importantes, mas, entre eles, sem dúvida os valores democráticos e a forma republicana são marcos dessa carta política. Nesse contexto, há na carta magna diversos dispositivos que aumentaram significativamente as competências dos órgãos de representação popular, o que consolidou o controle da coisa pública para seu detentor originário, o povo.

Assim, o parágrafo único do art. 1º da CF/88 estabelece que todo poder emana do povo, exercido diretamente ou por meio de representantes eleitos, que exercem tal representação, primordialmente, no Poder Legislativo. Desse modo, o controle da coisa pública foi conferido ao povo por meio da atribuição da titularidade do controle externo da Administração Pública Federal ao Congresso Nacional (art. 70, art. 71 e 75, todos da CF/88), que, ao exercer essa função, contará com o auxílio do Tribunal de Contas da União, que possui competências constitucionais próprias (art. 71, CF/88) e tem seus membros escolhidos majoritariamente pelo Congresso Nacional (seis ministros escolhidos pelo Congresso Nacional e três pelo Presidente da República), de forma a assegurar a representatividade popular.

Ocorre que, apesar dos dispositivos constitucionais terem criado um sistema que atribui ao povo o controle externo da Administração Pública, o pleno exercício de tal controle da efetividade das decisões dos Tribunais de Contas, isto é, se as decisões que imputam débito

e condenam em multa são de fato executadas e implicam na efetiva recuperação de valores do erário, podem não ocorrer de fato.

Para verificar tal hipótese, foi realizado um levantamento prévio sobre a evolução do estoque e a taxa de recuperação da Dívida Ativa da União, que, segundo o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2020, o montante de créditos ainda não recuperados pela União alcançou R\$ 1,9 trilhões no ano de 2016 e 2,6 trilhões no ano de 2020, de maneira que o crescimento desse estoque foi constante. Tal fato indica o crescimento acentuado desse estoque e evidencia a incapacidade do estado em recuperar seus créditos, o que sinalizou a possibilidade da baixa execução das decisões do TCU com repercussões pecuniárias e a necessidade de um estudo quantitativo e qualitativo mais aprofundado.

O referido estudo, para conferir uma segurança mínima em suas conclusões, demandou a análise de mais de uma centena de processos judiciais e de centenas de peças que compuseram uma amostra dos processos de execução das decisões do TCU com repercussões pecuniárias. Com isso, esse estudo demandou um grande esforço de pesquisa e análise e o consequente desenvolvimento de ferramentas tecnológicas específicas para a automação das análises em questão.

O desenvolvimento desse tipo de tecnologia foi fundamental para possibilitar o mencionado estudo, pois a análise manual de mais de cem processos e de centenas de peças processuais, além de ser inviável, certamente seria imprecisa e implicaria em muitos erros. Assim, a ferramenta desenvolvida consistiu um sistema computacional escrito em *Python* composto por três programas, ou módulos, na linguagem técnica: 1- extração de dados; 2 – estruturação de dados e; 3 – análise de dados.

Dessa forma, o primeiro programa extraiu, automaticamente, as informações dos atos judiciais dos processos de acordo com os parâmetros definidos para a amostra. Após a extração dos dados, outro programa organizou e estruturou as informações extraídas, e por fim, um último programa analisou os dados colhidos e criou tabelas e gráficos comparativos sobre as informações então solicitadas.

Como resultado dessa análise, foi constatado que, entre outros, na amostra de 115 processos de execução dos débitos ou multas provenientes das decisões do TCU, em apenas 9 os pedidos de medida cautelar, com medidas para assegurar o pagamento das dívidas, foram concedidos, ou seja, em apenas 8% da amostra. Nesses 9 processos, mesmo considerando que

as medidas cautelares foram emitidas antes da citação do executado e em um relativo curto período de tempo, que em média foi de 58 dias, todas as medidas cautelares foram inefetivas.

Isso porque, em nenhum dos processos em que as medidas cautelares foram deferidas o Poder Judiciário encontrou patrimônio dos executados com valores minimamente relevantes frente às dívidas em execução, de modo que os bloqueios de valores mediante o Bacenjud, por exemplo, foram infrutíferos porque o saldo das contas bancárias estava zerado ou porque os valores encontrados eram ínfimos, de poucas dezenas de reais.

Portanto, o presente estudo comprovou que a execução judicial das dívidas provenientes das decisões do TCU é ineficiente e inefetiva, e que é premente a busca por alternativas de execução extrajudicial sob pena de total ineficácia das aludidas decisões.

Nesse contexto, como demonstrado, o protesto mostrou-se uma interessante opção a ser estudada. Primeiramente porque verificou-se, nesse trabalho, que as dívidas provenientes das decisões dos Tribunais de Contas podem ser protestadas, seja por terem sido inscritas em dívida ativa União (art. 1º, parágrafo único, Lei nº 9.482/97), seja por constituírem-se títulos executivos que comprovam dívida em favor da Fazenda Pública com certeza, liquidez e exigibilidade (art. 1º, caput, Lei nº 9.482/97 c/c art. 71, §3º, CF/88).

Após a conclusão pela viabilidade do protesto, foram relatados vários exemplos de sucesso na execução da dívida pública por meio do protesto, em que, devido aos seus ágeis procedimentos, foram recuperados relevantes valores até então frustrados nas execuções judiciais.

Por isso, diante da inefetividade da execução das dívidas decorrentes das decisões dos Tribunais de Contas que imputam débito e condenam em multa, diante também da possibilidade legal de protesto dessas dívidas e da comprovada efetividade do protesto dos créditos da fazenda pública, concluiu-se pela urgência do protesto das aludidas dívidas.

Finalmente, vale a citação da manifestação do Ministro Herman Benjamin, do STJ, ao analisar o recuso especial 1.684.690/SP, em que foi reafirmada a decisão do STF na ADI 5135/DF, em que foi concluída a constitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 9.492/97, que dispõe do protesto das Certidões de Dívida Ativa:

Por que não se admitir protesto de algo que é público quando ninguém debate a legitimidade, a constitucionalidade, a justiça de um protesto de R\$ 5 da dona Maria no cartãozinho de débito na favela?

Este é o país em que a defesa falsa dos interesses dos vulneráveis serve de barriga de aluguel para a defesa dos grandes (manifestação ao acrescentar que o protesto de dívida

ativa também afeta grandes sonegadores). (Recuso Especial 1.684.690/SP, Superior Tribunal de Justiça).

## 7 Tabelas Anexas

**Tabela 13: Processos e Peças analisadas pelo sistema.**

<b>Nº Processo</b>	<b>Data de autuação</b>	<b>Peças judiciais analisadas pelo sistema</b>
1080532-35.2021.4.01.3300	18/10/2021	, Intimação polo ativo, Decisão, Informação de Prevenção
1001007-68.2022.4.01.4302	24/03/2022	, Decisão, Informação de Prevenção
1013594-24.2022.4.01.3300	02/03/2022	, Decisão, Informação de Prevenção
1047186-57.2021.4.01.3700	15/10/2021	, Informação de Prevenção
1025822-74.2021.4.01.3200	15/10/2021	, Decisão, Informação de Prevenção
1078892-94.2021.4.01.3300	08/10/2021	, Ato ordinatório, Despacho, Informação de Prevenção
1078756-97.2021.4.01.3300	07/10/2021	, Intimação polo ativo, Decisão, Informação de Prevenção
1069576-12.2021.4.01.3800	06/10/2021	, Despacho, Exceção de pré-executividade, Exceção de pré-executividade, Informação de Prevenção
1034188-39.2021.4.01.3900	28/09/2021	, Ato ordinatório, Diligência, Diligência, Citação, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1006558-38.2021.4.01.3502	21/09/2021	, Despacho, Informação de Prevenção
1074059-33.2021.4.01.3300	21/09/2021	, Ato ordinatório, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1066796-38.2021.4.01.3400	20/09/2021	, Citação, Decisão, Informação de Prevenção
1064815-35.2021.4.01.3800	16/09/2021	, Decisão, Despacho, Informação de Prevenção
1014276-38.2021.4.01.4100	14/09/2021	, Decisão, Informação de Prevenção
1000401-79.2021.4.01.3201	06/09/2021	, Intimação polo ativo, Ato ordinatório, Carta Precatória, Intimação polo ativo, Despacho, Informação de Prevenção
1002431-12.2021.4.01.3905	03/09/2021	, Decisão, Informação de Prevenção
1007722-69.2021.4.01.4300	03/09/2021	, Intimação polo ativo, Ato ordinatório, Exceção de pré-executividade, Exceção de pré-executividade, Citação, Citação, Citação, Decisão, Informação de Prevenção
1008638-88.2021.4.01.3820	23/08/2021	, Intimação polo ativo, Decisão, Informação de Prevenção
1008637-06.2021.4.01.3820	23/08/2021	, Intimação polo ativo, Decisão, Informação de Prevenção
1005316-84.2021.4.01.4200	19/08/2021	, Despacho, Decisão, Informação de Prevenção
1020538-85.2021.4.01.3200	19/08/2021	, Decisão, Informação de Prevenção
1064263-18.2021.4.01.3300	18/08/2021	, Despacho, Informação de Prevenção

1051023-50.2021.4.01.3400	20/07/2021	, Citação, Citação, Decisão, Informação de Prevenção
1016625-59.2021.4.01.3600	15/07/2021	, Decisão, Informação de Prevenção
1030164-04.2021.4.01.3500	02/07/2021	, Despacho, Informação de Prevenção
1041548-34.2021.4.01.3800	25/06/2021	, Decisão, Informação de Prevenção
1021410-37.2021.4.01.3900	22/06/2021	, Diligência, Intimação polo ativo, Ato ordinatório, Diligência, Citação, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1039698-42.2021.4.01.3800	21/06/2021	, Diligência, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1014001-73.2021.4.01.3200	18/06/2021	, Decisão, Informação de Prevenção
1002650-13.2021.4.01.3812	04/06/2021	, Intimação polo ativo, Ato ordinatório, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1019041-61.2021.4.01.4000	01/06/2021	, Decisão, Informação de Prevenção
1010550-40.2021.4.01.3200	24/05/2021	, Ato ordinatório, Decisão, Informação de Prevenção
1022790-16.2021.4.01.3700	21/05/2021	, Citação, Decisão, Informação de Prevenção
1032965-08.2021.4.01.3300	20/05/2021	, Citação, Decisão, Informação de Prevenção
1022307-13.2021.4.01.3400	21/04/2021	, Decisão, Informação de Prevenção
1005007-72.2021.4.01.4100	21/04/2021	, Decisão, Informação de Prevenção
1011547-93.2021.4.01.3500	12/04/2021	, Despacho, Informação de Prevenção
1015212-02.2021.4.01.3700	08/04/2021	, Intimação polo ativo, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1016826-33.2021.4.01.3800	07/04/2021	, Intimação polo ativo, Despacho, Intimação polo ativo, Diligência, Diligência, Citação, Citação, Citação, Decisão, Despacho, Informação de Prevenção
1002015-43.2021.4.01.3000	05/04/2021	, Decisão, Informação de Prevenção
1004210-89.2021.4.01.3100	27/03/2021	Despacho, Diligência, Diligência, Diligência, Diligência, Citação, Diligência, Diligência, Citação, Citação, Citação, Citação, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1001853-48.2021.4.01.3000	27/03/2021	, Despacho, Ato ordinatório, Despacho, Diligência, Citação, Carta Precatória, Despacho, Informação de Prevenção
1001851-78.2021.4.01.3000	27/03/2021	, Diligência, Citação, Citação, Citação, Decisão, Informação de Prevenção
1009077-89.2021.4.01.3500	23/03/2021	, Despacho, Informação de Prevenção
1011813-62.2021.4.01.3700	16/03/2021	, Decisão, Informação de Prevenção
1011609-09.2021.4.01.3800	15/03/2021	, Decisão, Intimação polo ativo, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1014525-61.2021.4.01.3300	12/03/2021	, Intimação PRU, Despacho, Informação de Prevenção



1001413-52.2021.4.01.3000	12/03/2021	, Decisão, Intimação polo ativo, Intimação polo passivo, Decisão, Decisão, Ato ordinatório, Carta Precatória, Decisão, Informação de Prevenção
1000475-70.2021.4.01.3901	09/02/2021	, Despacho, Despacho, Despacho, Informação de Prevenção
1003372-92.2021.4.01.3700	26/01/2021	, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1002281-64.2021.4.01.3700	19/01/2021	, Citação, Decisão, Informação de Prevenção
1001839-28.2021.4.01.3400	18/01/2021	, Citação, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1000589-48.2021.4.01.3500	11/01/2021	, Decisão, Informação de Prevenção
1005433-21.2020.4.01.3809	18/12/2020	, Certidão de cancelamento da distribuição, Despacho, Despacho, Despacho, Despacho, Despacho
1035243-95.2020.4.01.3500	14/10/2020	, Ato ordinatório, Diligência, Despacho, Diligência, Citação, Citação, Intimação, Despacho, Informação de Prevenção
1020258-85.2020.4.01.3900	03/08/2020	, Intimação polo ativo, Ato ordinatório, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1031694-95.2020.4.01.3300	28/07/2020	, Decisão, Intimação PRU, Ato ordinatório, Citação, Intimação PRU, Decisão, Informação de Prevenção
1034095-58.2020.4.01.3400	18/06/2020	, Decisão, Informação de Prevenção
1009801-57.2020.4.01.3200	08/06/2020	, Decisão, Informação de Prevenção
1002280-56.2020.4.01.4301	02/06/2020	, Despacho, Citação, Intimação polo ativo, Diligência, Carta Precatória, Intimação PRU, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1029608-45.2020.4.01.3400	23/05/2020	, Despacho, Exceção de pré-executividade, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1000954-36.2020.4.01.3501	18/05/2020	, Despacho, Informação de Prevenção
1008574-32.2020.4.01.3200	16/05/2020	, Intimação polo ativo, Ato ordinatório, Decisão, Informação de Prevenção
1000938-82.2020.4.01.3501	14/05/2020	, Ato ordinatório, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1000931-90.2020.4.01.3501	13/05/2020	, Exceção de pré-executividade, Exceção de pré-executividade, Diligência, Citação, Citação, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1027834-77.2020.4.01.3400	12/05/2020	, Citação, Intimação polo ativo, Decisão, Informação de Prevenção

1027581-89.2020.4.01.3400	11/05/2020	, Citação, Intimação polo ativo, Decisão, Informação de Prevenção
1021781-53.2020.4.01.3700	08/05/2020	, Citação, Decisão, Informação de Prevenção
1015139-82.2020.4.01.3500	07/05/2020	, Intimação polo ativo, Diligência, Citação, Citação, Diligência, Diligência, Citação, Citação, Citação, Decisão, Informação de Prevenção
1021577-09.2020.4.01.3700	07/05/2020	, Despacho, Citação, Decisão, Informação de Prevenção
1005517-22.2020.4.01.4100	06/05/2020	, Despacho, Diligência, Carta Precatória, Citação, Citação, Intimação polo ativo, Decisão, Informação de Prevenção
1025930-22.2020.4.01.3400	30/04/2020	, Decisão, Citação, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1005250-50.2020.4.01.4100	29/04/2020	, Despacho, Carta Precatória, Decisão, Informação de Prevenção
1005194-17.2020.4.01.4100	28/04/2020	, Decisão, Ato ordinatório, Exceção de pré-executividade, Exceção de pré-executividade, Exceção de pré-executividade, Diligência, Diligência, Intimação polo ativo, Citação, Citação, Citação, Decisão, Informação de Prevenção
1001977-60.2020.4.01.4101	24/04/2020	, Decisão, Ato ordinatório, Decisão, Informação de Prevenção
1005059-05.2020.4.01.4100	24/04/2020	, Intimação polo ativo, Diligência, Decisão, Citação, Ato ordinatório, Despacho, Carta Precatória, Intimação polo ativo, Decisão, Informação de Prevenção
1001928-19.2020.4.01.4101	23/04/2020	, Intimação polo ativo, Diligência, Diligência, Diligência, Diligência, Decisão, Citação, Citação, Citação, Citação, Decisão, Informação de Prevenção
1004973-34.2020.4.01.4100	22/04/2020	, Intimação polo ativo, Decisão, Carta Precatória, Intimação polo ativo, Decisão, Informação de Prevenção
1002490-64.2020.4.01.3701	22/04/2020	, Intimação polo ativo, Decisão, Citação, Intimação polo ativo, Decisão, Informação de Prevenção
0001838-82.2006.4.01.3304	22/04/2020	, Intimação PRU, Despacho, Intimação, Certidão de processo migrado
0009034-11.2017.4.01.3307	22/04/2020	, Intimação PRU, Despacho, Intimação Ministério Público, Despacho, Intimação PRU, Intimação PRU, Despacho,

		Intimação PRU, Decisão, Intimação PRU, Despacho, Intimação - Usuário do Sistema, Intimação - Usuário do, Intimação - Usuário do Sistema, Certidão de processo migrado
0003707-37.2016.4.01.3302	22/04/2020	, Ato ordinatório, Despacho, Certidão de processo migrado
0000171-07.2019.4.01.3304	22/04/2020	, Intimação - Usuário do Sistema, Intimação - Usuário do Sistema, Certidão de processo migrado
0000043-26.2006.4.01.3309	22/04/2020	, Intimação, Ato ordinatório, Despacho, Decisão, Intimação - Usuário do Sistema, Intimação - Usuário do Sistema, Certidão de processo migrado
0000862-29.2007.4.01.3308	22/04/2020	, Certidão de processo migrado
0000886-12.2006.4.01.3302	22/04/2020	, Certidão de processo migrado
0004750-52.2006.4.01.3304	22/04/2020	, Certidão de processo migrado
0006572-67.2006.4.01.3307	22/04/2020	, Certidão de processo migrado
0019208-40.2007.4.01.3304	22/04/2020	, Ato ordinatório, Certidão de processo migrado
0000923-33.2006.4.01.3304	22/04/2020	, Intimação - Usuário do Sistema, Certidão de processo migrado
1023471-47.2020.4.01.3400	20/04/2020	, Informação de Prevenção
1001283-66.2020.4.01.3301	16/04/2020	, Despacho, Despacho, Informação de Prevenção
1022373-27.2020.4.01.3400	15/04/2020	, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1001632-76.2020.4.01.4301	14/04/2020	, Intimação polo ativo, Decisão, Intimação PRU, Carta Precatória, Decisão, Informação de Prevenção
1014337-57.2020.4.01.3800	13/04/2020	, Diligência, Citação, Despacho, Intimação polo ativo, Despacho, Informação de Prevenção
1021653-60.2020.4.01.3400	13/04/2020	, Decisão, Citação, Intimação polo ativo, Decisão, Informação de Prevenção
1020853-32.2020.4.01.3400	08/04/2020	, Decisão, Citação, Intimação polo ativo, Decisão, Informação de Prevenção
1014826-42.2020.4.01.3300	04/04/2020	, Citação, Citação, Despacho, Certidão de trânsito em julgado, Intimação PRU, Decisão, Intimação PRU, Decisão, Informação de Prevenção
1005494-60.2020.4.01.3200	27/03/2020	, Intimação polo ativo, Decisão, Informação de Prevenção
1005489-38.2020.4.01.3200	27/03/2020	, Intimação polo ativo, Ato ordinatório, Ato ordinatório, Decisão, Informação de Prevenção
1001149-58.2020.4.01.4200	04/03/2020	, Intimação polo ativo, Diligência, Citação, Intimação polo ativo, Despacho,

		Citação, Decisão, Informação de Prevenção
1000009-37.2020.4.01.3311	03/01/2020	, Despacho, Intimação PRU, Despacho, Diligência, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1020748-98.2019.4.01.3300	19/12/2019	, Intimação polo passivo, Despacho, Intimação polo ativo, Despacho, Diligência, Despacho, Despacho, Citação, Decisão, Informação de Prevenção
1005267-47.2019.4.01.3704	19/12/2019	, Despacho, Despacho, Informação de Prevenção
1005265-77.2019.4.01.3704	19/12/2019	, Intimação polo ativo, Despacho, Diligência, Diligência, Despacho, Intimação polo ativo, Despacho, Informação de Prevenção
1006489-92.2019.4.01.3302	09/12/2019	, Carta Precatória, Ato ordinatório, Ato ordinatório, Intimação polo ativo, Decisão, Intimação polo ativo, Decisão, Decisão, Informação de Prevenção
1031258-37.2019.4.01.3700	29/11/2019	, Diligência, Citação, Decisão, Informação de Prevenção
1003092-08.2019.4.01.3825	21/11/2019	, Despacho, Intimação polo ativo, Ato ordinatório, Despacho
1004522-67.2019.4.01.3704	14/11/2019	, Carta Precatória, Decisão, Intimação polo ativo, Ato ordinatório, Despacho, Carta Precatória, Decisão, Informação de Prevenção
1004481-03.2019.4.01.3704	13/11/2019	, Decisão, Intimação polo ativo, Ato ordinatório, Despacho, Carta Precatória, Decisão, Informação de Prevenção
1003121-08.2019.4.01.3001	30/10/2019	, Intimação polo ativo, Decisão, Diligência, Diligência (mandado assinado), Intimação PRU, Citação, Decisão, Intimação polo ativo, Despacho, Intimação PRU, Decisão, Diligência, Citação, Despacho, Informação de Prevenção
1010733-43.2019.4.01.3600	24/10/2019	, Exceção de pré-executividade, Exceção de pré-executividade, Despacho, Decisão, Informação de Prevenção
0000703-30.2019.4.01.3902	09/10/2019	, Certidão de trânsito em julgado, Intimação - Usuário do Sistema, Intimação - Usuário do Sistema, Certidão de processo migrado
1012115-86.2019.4.01.3304	08/10/2019	, Despacho, Despacho, Despacho, Despacho, Informação de Prevenção

0000701-60.2019.4.01.3902	08/10/2019	, Intimação polo ativo, Despacho, Ato ordinatório, Despacho, Intimação - Usuário do Sistema, Intimação - Usuário do Sistema, Certidão de processo migrado
---------------------------	------------	---

**Tabela 14: Tabela (DataFrame) gerada pelo módulo Pandas do *Python* – tempo para a emissão da Informação de Prevenção.**

	N.º do Processo	Data de autuação	Tipo de ato	Data do ato	Tempo para o ato (dias)
0	1080532-35.2021.4.01.3300	2021-10-18	Informação de Prevenção	2021-10-18	0
1	1001007-68.2022.4.01.4302	2022-03-24	Informação de Prevenção	2022-03-24	0
2	1013594-24.2022.4.01.3300	2022-03-02	Informação de Prevenção	2022-03-02	0
3	1047186-57.2021.4.01.3700	2021-10-15	Informação de Prevenção	2021-10-18	3
4	1025822-74.2021.4.01.3200	2021-10-15	Informação de Prevenção	2021-10-15	0
5	1078892-94.2021.4.01.3300	2021-10-08	Informação de Prevenção	2021-10-11	3
6	1078756-97.2021.4.01.3300	2021-10-07	Informação de Prevenção	2021-10-08	1
7	1069576-12.2021.4.01.3800	2021-10-06	Informação de Prevenção	2021-10-07	1
8	1034188-39.2021.4.01.3900	2021-09-28	Informação de Prevenção	2021-09-28	0
9	1006558-38.2021.4.01.3502	2021-09-21	Informação de Prevenção	2021-09-22	1
10	1074059-33.2021.4.01.3300	2021-09-21	Informação de Prevenção	2021-09-21	0
11	1066796-38.2021.4.01.3400	2021-09-20	Informação de Prevenção	2021-09-20	0
12	1064815-35.2021.4.01.3800	2021-09-16	Informação de Prevenção	2021-09-17	1
13	1014276-38.2021.4.01.4100	2021-09-14	Informação de Prevenção	2021-09-16	2
14	1000401-79.2021.4.01.3201	2021-09-06	Informação de Prevenção	2021-09-06	0
15	1002431-12.2021.4.01.3905	2021-09-03	Informação de Prevenção	2021-10-04	31
16	1007722-69.2021.4.01.4300	2021-09-03	Informação de Prevenção	2021-09-03	0
17	1008638-88.2021.4.01.3820	2021-08-23	Informação de Prevenção	2021-08-25	2
18	1008637-06.2021.4.01.3820	2021-08-23	Informação de Prevenção	2021-08-25	2
19	1005316-84.2021.4.01.4200	2021-08-19	Informação de Prevenção	2021-08-19	0
20	1020538-85.2021.4.01.3200	2021-08-19	Informação de Prevenção	2021-08-19	0
21	1064263-18.2021.4.01.3300	2021-08-18	Informação de Prevenção	2021-08-18	0
22	1051023-50.2021.4.01.3400	2021-07-20	Informação de Prevenção	2021-07-20	0
23	1016625-59.2021.4.01.3600	2021-07-15	Informação de Prevenção	2021-07-16	1
24	1030164-04.2021.4.01.3500	2021-07-02	Informação de Prevenção	2021-07-18	16
25	1041548-34.2021.4.01.3800	2021-06-25	Informação de Prevenção	2021-06-25	0
26	1021410-37.2021.4.01.3900	2021-06-22	Informação de Prevenção	2021-06-22	0
27	1039698-42.2021.4.01.3800	2021-06-21	Informação de Prevenção	2021-06-28	7
28	1014001-73.2021.4.01.3200	2021-06-18	Informação de Prevenção	2021-06-18	0
29	1002650-13.2021.4.01.3812	2021-06-04	Informação de Prevenção	2021-10-21	139

30	1019041-61.2021.4.01.4000	2021-06-01	Informação de Prevenção	2021-06-03	2
31	1010550-40.2021.4.01.3200	2021-05-24	Informação de Prevenção	2021-05-24	0
32	1022790-16.2021.4.01.3700	2021-05-21	Informação de Prevenção	2021-05-21	0
33	1032965-08.2021.4.01.3300	2021-05-20	Informação de Prevenção	2021-05-20	0
34	1022307-13.2021.4.01.3400	2021-04-21	Informação de Prevenção	2021-04-22	1
35	1005007-72.2021.4.01.4100	2021-04-21	Informação de Prevenção	2021-05-07	16
36	1011547-93.2021.4.01.3500	2021-04-12	Informação de Prevenção	2021-04-19	7
37	1015212-02.2021.4.01.3700	2021-04-08	Informação de Prevenção	2021-04-12	4
38	1016826-33.2021.4.01.3800	2021-04-07	Informação de Prevenção	2021-04-13	6
39	1002015-43.2021.4.01.3000	2021-04-05	Informação de Prevenção	2021-04-06	1
40	1004210-89.2021.4.01.3100	2021-03-27	Informação de Prevenção	2021-04-16	20
41	1001853-48.2021.4.01.3000	2021-03-27	Informação de Prevenção	2021-03-29	2
42	1001851-78.2021.4.01.3000	2021-03-27	Informação de Prevenção	2021-03-29	2
43	1009077-89.2021.4.01.3500	2021-03-23	Informação de Prevenção	2021-03-26	3
44	1011813-62.2021.4.01.3700	2021-03-16	Informação de Prevenção	2021-03-16	0
45	1011609-09.2021.4.01.3800	2021-03-15	Informação de Prevenção	2021-03-16	1
46	1014525-61.2021.4.01.3300	2021-03-12	Informação de Prevenção	2021-03-15	3
47	1001413-52.2021.4.01.3000	2021-03-12	Informação de Prevenção	2021-03-12	0
48	1000475-70.2021.4.01.3901	2021-02-09	Informação de Prevenção	2021-02-09	0
49	1003372-92.2021.4.01.3700	2021-01-26	Informação de Prevenção	2021-01-27	1
50	1002281-64.2021.4.01.3700	2021-01-19	Informação de Prevenção	2021-01-20	1
51	1001839-28.2021.4.01.3400	2021-01-18	Informação de Prevenção	2021-01-18	0
52	1000589-48.2021.4.01.3500	2021-01-11	Informação de Prevenção	2021-01-27	16
53	1035243-95.2020.4.01.3500	2020-10-14	Informação de Prevenção	2020-10-16	2
54	1020258-85.2020.4.01.3900	2020-08-03	Informação de Prevenção	2020-08-03	0
55	1031694-95.2020.4.01.3300	2020-07-28	Informação de Prevenção	2020-07-28	0
56	1034095-58.2020.4.01.3400	2020-06-18	Informação de Prevenção	2020-06-18	0
57	1009801-57.2020.4.01.3200	2020-06-08	Informação de Prevenção	2020-06-09	1
58	1002280-56.2020.4.01.4301	2020-06-02	Informação de Prevenção	2020-06-03	1
59	1029608-45.2020.4.01.3400	2020-05-23	Informação de Prevenção	2020-05-25	2
60	1000954-36.2020.4.01.3501	2020-05-18	Informação de Prevenção	2020-05-19	1
61	1008574-32.2020.4.01.3200	2020-05-16	Informação de Prevenção	2020-05-18	2
62	1000938-82.2020.4.01.3501	2020-05-14	Informação de Prevenção	2020-05-15	1
63	1000931-90.2020.4.01.3501	2020-05-13	Informação de Prevenção	2020-05-14	1
64	1027834-77.2020.4.01.3400	2020-05-12	Informação de Prevenção	2020-05-13	1
65	1027581-89.2020.4.01.3400	2020-05-11	Informação de Prevenção	2020-05-12	1
66	1021781-53.2020.4.01.3700	2020-05-08	Informação de Prevenção	2020-05-08	0
67	1015139-82.2020.4.01.3500	2020-05-07	Informação de Prevenção	2020-05-08	1
68	1021577-09.2020.4.01.3700	2020-05-07	Informação de Prevenção	2020-05-07	0
69	1005517-22.2020.4.01.4100	2020-05-06	Informação de Prevenção	2020-05-07	1
70	1025930-22.2020.4.01.3400	2020-04-30	Informação de Prevenção	2020-05-04	4
71	1005250-50.2020.4.01.4100	2020-04-29	Informação de Prevenção	2020-04-29	0
72	1005194-17.2020.4.01.4100	2020-04-28	Informação de Prevenção	2020-04-28	0

73	1001977-60.2020.4.01.4101	2020-04-24	Informação de Prevenção	2020-04-27	3
74	1005059-05.2020.4.01.4100	2020-04-24	Informação de Prevenção	2020-04-24	0
75	1001928-19.2020.4.01.4101	2020-04-23	Informação de Prevenção	2020-04-24	1
76	1004973-34.2020.4.01.4100	2020-04-22	Informação de Prevenção	2020-04-23	1
77	1002490-64.2020.4.01.3701	2020-04-22	Informação de Prevenção	2020-04-22	0
78	1023471-47.2020.4.01.3400	2020-04-20	Informação de Prevenção	2020-04-22	2
79	1001283-66.2020.4.01.3301	2020-04-16	Informação de Prevenção	2020-04-25	9
80	1022373-27.2020.4.01.3400	2020-04-15	Informação de Prevenção	2020-04-22	7
81	1001632-76.2020.4.01.4301	2020-04-14	Informação de Prevenção	2020-04-15	1
82	1014337-57.2020.4.01.3800	2020-04-13	Informação de Prevenção	2020-04-14	1
83	1021653-60.2020.4.01.3400	2020-04-13	Informação de Prevenção	2020-04-22	9
84	1020853-32.2020.4.01.3400	2020-04-08	Informação de Prevenção	2020-04-22	14
85	1014826-42.2020.4.01.3300	2020-04-04	Informação de Prevenção	2020-04-06	2
86	1005494-60.2020.4.01.3200	2020-03-27	Informação de Prevenção	2020-03-27	0
87	1005489-38.2020.4.01.3200	2020-03-27	Informação de Prevenção	2020-03-27	0
88	1001149-58.2020.4.01.4200	2020-03-04	Informação de Prevenção	2020-03-04	0
89	1000009-37.2020.4.01.3311	2020-01-03	Informação de Prevenção	2020-01-13	10
90	1020748-98.2019.4.01.3300	2019-12-19	Informação de Prevenção	2020-01-07	19
91	1005267-47.2019.4.01.3704	2019-12-19	Informação de Prevenção	2020-01-27	39
92	1005265-77.2019.4.01.3704	2019-12-19	Informação de Prevenção	2020-01-27	39
93	1006489-92.2019.4.01.3302	2019-12-09	Informação de Prevenção	2019-12-18	9
94	1031258-37.2019.4.01.3700	2019-11-29	Informação de Prevenção	2019-12-03	4
95	1004522-67.2019.4.01.3704	2019-11-14	Informação de Prevenção	2019-11-14	0
96	1004481-03.2019.4.01.3704	2019-11-13	Informação de Prevenção	2019-11-13	0
97	1003121-08.2019.4.01.3001	2019-10-30	Informação de Prevenção	2019-10-30	0
98	1010733-43.2019.4.01.3600	2019-10-24	Informação de Prevenção	2019-10-24	0
99	1012115-86.2019.4.01.3304	2019-10-08	Informação de Prevenção	2019-10-09	1

**Tabela 15: Trechos das decisões dos juizes que indicaram negativa da concessão das medidas cautelares solicitadas pela Advocacia-Geral da União - Extração em *Python*.**

	Processo	Data de autuação	Trecho da decisão	Tipo de ato	Data do ato	Tempo para o ato (dias)
0	1080532-35.2021.4.01.3300	2021-10-18	['\nDiante do exposto, indefiro o pleito de tutela de urgência formulado pela parte exequente.\n']	Decisão	2021-10-19	1
1	1001007-68.2022.4.01.4302	2022-03-24	['\n Diante do exposto, INDEFIRO o pedido de bloqueio pelo sistema sisbajud.\n\nDetermino ']	Decisão	2022-03-25	1

2	1013594-24.2022.4.01.3300	2022-03-02	['\nDiante do exposto, INDEFIRO o pleito de tutela de urgência formulado pela parte exequente.\n']	Decisão	2022-03-07	5
3	1078756-97.2021.4.01.3300	2021-10-07	['\nDiante do exposto, indefiro o pleito de tutela de urgência formulado pela parte exequente.\n']	Decisão	2021-10-14	7
4	1034188-39.2021.4.01.3900	2021-09-28	['\n\n\n1. Indefiro o requerimento da exequente, contido na petição inicial da execução, para o bloqueio de valores ']	Despacho	2021-10-22	24
5	1066796-38.2021.4.01.3400	2021-09-20	['O\n\n\nINDEFIRO o pedido para que, inaudita altera pars, sejam bloqueados, via ']	Decisão	2021-10-01	11
6	1064815-35.2021.4.01.3800	2021-09-16	['\nDiante do exposto, indefiro a tutela de urgência requerida.\n\nCite-se o executado.\n']	Decisão	2022-03-14	179
7	1014276-38.2021.4.01.4100	2021-09-14	['\n\n\nAnte o exposto, INDEFIRO o pedido de arresto cautelar formulado.\n\n\nPor ']	Decisão	2021-10-21	37
8	1000401-79.2021.4.01.3201	2021-09-06	['\n\n\nAnte o exposto, indefiro a liminar de bloqueio de dinheiro em espécie, em depósitos ', 'indicado na execução, bem como\ndefiro o pedido de indisponibilidade dos bens e o requerimento de ']	Despacho	2021-09-08	2
9	1008638-88.2021.4.01.3820	2021-08-23	['pedido de bloqueio via RENAJUD, indefiro o pedido, pois não compete ao judiciário\nrealizar tarefas que ']	Decisão	2021-09-08	16
10	1008637-06.2021.4.01.3820	2021-08-23	['pedido de bloqueio via RENAJUD, indefiro o pedido, pois não compete ao judiciário\nrealizar tarefas que ']	Decisão	2021-09-08	16
11	1051023-50.2021.4.01.3400	2021-07-20	['O\n\n\nINDEFIRO o pedido para que, inaudita altera pars, sejam bloqueados, via ']	Decisão	2021-08-02	13
12	1030164-04.2021.4.01.3500	2021-07-02	['próprios bens, após a citação, indefiro o pedido da tutela de urgência.\n\n\nCite(m)-se ']	Despacho	2021-07-29	27
13	1021410-37.2021.4.01.3900	2021-06-22	['\n\n\n1. Indefiro o requerimento da exequente,	Despacho	2021-07-16	24



			contido na petição inicial da execução, para o bloqueio de valores ']			
14	1022790-16.2021.4.01.3700	2021-05-21	['DJe\n15/04/2011)\n\nIsto posto, indefiro o pedido de tutela de urgência, nos termos da fundamentação,\n']	Decisão	2021-07-29	69
15	1022307-13.2021.4.01.3400	2021-04-21	[' Razões pelas quais indefiro a tutela cautelar requestada.\n\n ']	Decisão	2021-06-30	70
16	1005007-72.2021.4.01.4100	2021-04-21	['\n\nSendo assim, INDEFIRO o bloqueio liminar de dinheiro em espécie, em depósitos ou ']	Decisão	2022-03-09	322
17	1016826-33.2021.4.01.3800	2021-04-07	['na legislação.\n\nPelo exposto, INDEFIRO o pedido de tentativa de arresto via BACENJUD, antes da\n']	Decisão	2021-06-21	75
18	1002015-43.2021.4.01.3000	2021-04-05	['DJe 02/08/2018) Diante do\n\nexposto, INDEFIRO a medida cautelar postulada pela Exequite.\n\n\n', '\n\nDiante do exposto, INDEFIRO a medida cautelar postulada pela Exequite e o pedido de\n']	Decisão	2022-03-19	348
19	1001853-48.2021.4.01.3000	2021-03-27	['edital.\n\n\n9. Indefiro o pedido de arresto cautelar, porque genericamente postulado, sem a\n']	Despacho	2021-04-14	18
20	1001851-78.2021.4.01.3000	2021-03-27	['\n\nAnte o exposto, INDEFIRO as medidas cautelares postuladas.\n\n\nPor outro lado, expeça-se ']	Decisão	2021-05-19	53
21	1009077-89.2021.4.01.3500	2021-03-23	['próprios bens, após a citação, indefiro o pedido da tutela de urgência.\n\n\nCite(m)-se ']	Despacho	2021-03-30	7
22	1001413-52.2021.4.01.3000	2021-03-12	['\n\nAnte o exposto, INDEFIRO as medidas cautelares postuladas.\n\n\nPor outro lado, expeça-se ']	Decisão	2021-05-19	68
23	1002281-64.2021.4.01.3700	2021-01-19	['DJe\n15/04/2011)\n\nIsto posto, indefiro o pedido de tutela de urgência, nos termos da fundamentação,\n']	Decisão	2021-05-04	105
24	1001839-28.2021.4.01.3400	2021-01-18	['C I S Ã O INDEFIRO o pedido para que, inaudita altera pars, sejam bloqueados, via\n']	Despacho	2021-02-18	31

25	1020258-85.2020.4.01.3900	2020-08-03	['\n\n1. Indeﬁro o requerimento da exequente, contido na petio inicial da execuo, para o bloqueio de valores ']	Despacho	2020-08-21	18
26	1031694-95.2020.4.01.3300	2020-07-28	['\nDiante do exposto, INDEFIRO o pleito de tutela de urgência formulado pela parte exequente. ']	Decisão	2020-08-05	8
27	1034095-58.2020.4.01.3400	2020-06-18	['\nRazes pelas quais indeﬁro a tutela cautelar requestada. \n\nIntime-se. \n']	Decisão	2021-11-03	503
28	1027834-77.2020.4.01.3400	2020-05-12	[' INDEFIRO o pedido para que, inaudita altera pars, sejam bloqueados, via ']	Decisão	2020-05-18	6
29	1027581-89.2020.4.01.3400	2020-05-11	[' INDEFIRO o pedido para que, inaudita altera pars, sejam bloqueados, via ']	Decisão	2020-05-18	7
30	1021781-53.2020.4.01.3700	2020-05-08	['DJe\n15/04/2011)\n\nIsto posto, indeﬁro o pedido de tutela de urgência, nos termos da fundamentao,\n']	Decisão	2020-09-02	117
31	1021577-09.2020.4.01.3700	2020-05-07	['DJe\n15/04/2011)\n\nIsto posto, indeﬁro o pedido de tutela de urgência, nos termos da fundamentao,\n']	Decisão	2020-09-02	118
32	1005517-22.2020.4.01.4100	2020-05-06	['\n\nAnte o exposto, INDEFIRO o pedido de arresto cautelar formulado.\n\n\nPor ']	Decisão	2020-05-29	23
33	1005250-50.2020.4.01.4100	2020-04-29	['\n\nAnte o exposto, INDEFIRO o pedido de arresto cautelar formulado.\n\n\nPor ']	Decisão	2020-05-29	30
34	1005194-17.2020.4.01.4100	2020-04-28	['\n\nAnte o exposto, INDEFIRO o pedido de arresto cautelar formulado.\n\n\nPor ']	Decisão	2020-05-29	31
35	1005059-05.2020.4.01.4100	2020-04-24	['\n\nAnte o exposto, INDEFIRO o pedido de arresto cautelar formulado.\n\n\nPor ']	Decisão	2020-05-18	24
36	1001928-19.2020.4.01.4101	2020-04-23	['PRECATRIA\n\n\n1. INDEFIRO o pedido de medidas constritivas antes da citao, por\n\n']	Decisão	2020-04-27	4
37	1004973-34.2020.4.01.4100	2020-04-22	['\n\nAnte o exposto, INDEFIRO o pedido de arresto cautelar formulado.\n\n\nPor ']	Decisão	2020-05-18	26
38	1002490-64.2020.4.01.3701	2020-04-22	['\n\nAnte o exposto, indeﬁro a tutela de urgência.\n\n\nCite-se o executado ']	Decisão	2020-05-11	19

39	1001632-76.2020.4.01.4301	2020-04-14	['\n\n\nIndefiro o pedido de tutela cautelar formulado pela União, tendo em ']	Decisão	2020-04-17	3
40	1001632-76.2020.4.01.4301	2020-04-14	['\n\n\n Indefiro o pedido de tutela cautelar formulado pela União']	Decisão	2021-09-08	512
41	1014337-57.2020.4.01.3800	2020-04-13	['ao menos, seja citado, indefiro a tutela de urgência pleiteada.\n\n\n']	Despacho	2020-05-11	28
42	1021653-60.2020.4.01.3400	2020-04-13	['\n\n\n\nINDEFIRO o pedido para que, inaudita altera pars, sejam bloqueados, via ']	Decisão	2020-05-18	35
43	1020853-32.2020.4.01.3400	2020-04-08	['\n\n\n\nINDEFIRO o pedido para que, inaudita altera pars, sejam bloqueados, via ']	Decisão	2020-05-18	40
44	1020748-98.2019.4.01.3300	2019-12-19	['\n\nDiante do exposto, indefiro a medida cautelar requerida e determino a citação do executado, ']	Decisão	2020-04-11	114
45	1031258-37.2019.4.01.3700	2019-11-29	['\n\n\nIsto posto, indefiro o pedido de tutela de urgência, nos termos da\nfundamentação, ']	Decisão	2020-04-17	140

**Tabela 16: Trechos das decisões dos juízes que indicaram a concessão das medidas cautelares solicitadas pela Advocacia-Geral da União - Extração em Python.**

	Processo	Data de autuação	Trecho da decisão	Tipo de ato	Data do ato	Tempo para o ato (dias)
0	1025822-74.2021.4.01.3200	2021-10-15	['de certeza, liquidez e exigibilidade, determino, com fulcro no art. 300 e 301, do CPC, o ARRESTO']	Decisão	2022-02-25	133
1	1020538-85.2021.4.01.3200	2021-08-19	['de certeza, liquidez e exigibilidade, determino, com fulcro no art. 300 e 301, do CPC, o ARRESTO']	Decisão	2021-11-04	77
2	1014001-73.2021.4.01.3200	2021-06-18	['de certeza, liquidez e exigibilidade, determino, com fulcro no art. 300 e 301, do CPC, o ARRESTO']	Decisão	2021-07-26	38
3	1019041-61.2021.4.01.4000	2021-06-01	['as exceções que entender convenientes, defiro, com fundamento no poder geral de	Decisão	2021-09-09	100

			cautela previsto no art. 301 do \n\nNCPC, a penhora']			
4	1010550-40.2021.4.01.3200	2021-05-24	['de certeza, liquidez e exigibilidade, determino, com fulcro no art. 300 e 301, do CPC, o ARRESTO']	Decisão	2021-07-06	43
5	1009801-57.2020.4.01.3200	2020-06-08	['de certeza, liquidez e exigibilidade, determino, com fulcro no art. 300 e 301, do CPC, o ARRESTO']	Decisão	2020-06-10	2
6	1008574-32.2020.4.01.3200	2020-05-16	['de certeza, liquidez e exigibilidade, determino, com fulcro no art. 300 e 301, do CPC, o ARRESTO']	Decisão	2020-06-25	40
7	1005494-60.2020.4.01.3200	2020-03-27	['do II FONEF, \n\nARRESTEM-SE, previamente, por meio do sistema BacenJud, valores']	Decisão	2020-05-12	46
8	1005489-38.2020.4.01.3200	2020-03-27	['o disposto pelo art. 854, ARRESTEM-SE, previamente, por meio do sistema \n\nBacenJud, valores']	Decisão	2020-05-12	46

## 8 Referenciais

ASSIS, Araken de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Forense, 2004.

BIMBATO, Mario. **Protesto de títulos: sustação e cancelamento – como e quando requerer**. Manole, 2016.

BRASIL. **Provimento n.º 72, de 2018**. Conselho Nacional de Justiça, 2018.

BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de Protesto**. 3ª Ed. Saraiva, 2017.

CASSETTARI, Christiano. **Tabelionato de Notas II: Atos notariais em espécie**. São Paulo: Saraiva, 2016.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores**. 9ª Ed. Saraiva, 2014.

COSTA, Alexandre Araújo, entre outros. *Data Science e Direito*. Unb. 2021.

EL DEBS, Martha. **Tabelionato de Notas - Temas Aprofundados**. Juspodivm, 2019.

\_\_\_\_\_. **Legislação notarial e de registro públicos: comentada, jurisprudência e questões de concursos**. Salvador: Juspodivm, 2018.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil - Vol. 3 - Jurisdição e Competência** - 4ª Ed. Fórum, 2016.

HUNT, John. *Advanced Guide to Python 3 Programming*. Springer. 2019.

KLEINBERG, Jon, entre outros. *Human Decisions and Machine Predictions*. Cambridge. 2017.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais De Contas** - 7ª Ed. Método, 2017.

LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. **O Protesto Extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa Prévio à Execução Fiscal**. Juspodivm, 2018.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos - Teoria e Prática**. Juspodivm, 2019.  
\_\_\_\_\_. **Manual de Direito Notarial: da atividade e dos documentos notariais**.  
Salvador: Juspodivm, 2018.

LUTZ, Mark. *Learning Python*. O'Reilly. 2013.

MADEIRA, Anderson Soares Lumen Juris. **Lei De Execuções Fiscais - 3ª Ed**. Lumen Juris, 2018.

MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto notarial: Títulos de crédito e documentos de dívida**. 3ª Ed. Saraiva, 2013.

NETO, João Baptista de Mello e Souza. **Manual do Protesto de Letras e Títulos Teoria e Prática**. Quartier Latin, 2017.

NETO, José Manuel de Arruda Alvim Neto et al. **Lei de Registros Públicos Comentada: lei 6.015/1973**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

OLIVEIRA, Eversio Donizete de. **Manual prático de protesto extrajudicial – 3 ed**, Bh Editora. 2015.

PETROU, Theodore. *Pandas Cookbook*. Packt. 2017.

SÃO PAULO. Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, Parecer 076/05-E, 2005.

RATHIE Pushpa Narayan. *Teoria da Probabilidade*. Unb. 2012.

RITONDO, Domingo Pietrangelo. **Protesto Extrajudicial**. Forense, 2017.

SÃO PAULO, Corregedoria Geral da Justiça - TJSP. **Dívidas Ativas e Execuções Ficais Municipais**. Tribunal de Justiça de São Paulo 2013.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. **Noções Fundamentais de direito registral e notarial**. São Paulo: Saraiva, 2011.

STRUCHINER, Noel. *Diálogos sobre a Retórica e Argumentação*.

SZYMANSKI, Łukasz, entre outros. *Multi-agent Blackboard Architecture for Supporting Legal Decision Making*. Computer Science. 2018.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**, 3ª ed., Atlas, São Paulo, 2003.