



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 3693, DE 2026

Institui a Cobrança Social Extrajudicial para a regularização de inadimplimentos de pequeno valor, estabelece medidas extraordinárias de baixa e regularização de registros de protesto relacionados a débitos de reduzido valor econômico, promove a inclusão financeira e a reconformação cadastral de pessoas físicas e jurídicas, e dá outras providências.

AUTORIA: Senador Rogério Carvalho (PT/SE)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

PROJETO DE LEI Nº , DE 2026

Institui a Cobrança Social Extrajudicial para a regularização de inadimplimentos de pequeno valor, estabelece medidas extraordinárias de baixa e regularização de registros de protesto relacionados a débitos de reduzido valor econômico, promove a inclusão financeira e a reconformação cadastral de pessoas físicas e jurídicas, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei institui a Cobrança Social Extrajudicial, modalidade especial de recuperação oficial de créditos de pequeno valor inadimplidos, mediante mecanismos, sistemas e ferramentas disponibilizados pelos tabelionatos de protesto, na forma do art. 41-A da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, com o objetivo de promover a solução extrajudicial de débitos, ampliar o acesso a serviços essenciais e assegurar a conformidade cadastral do devedor.

Art. 2º A Cobrança Social Extrajudicial observará os seguintes princípios e diretrizes:

I – promoção da dignidade do devedor em situação de vulnerabilidade socioeconômica;

II – estímulo à autorregularização, à repactuação e à reintegração financeira do cidadão inadimplente;

III – desjudicialização e desburocratização de procedimentos de cobrança, com uso intensivo de tecnologias acessíveis e meios eletrônicos de comunicação;





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

IV – incentivo à negociação direta e à transparência nas condições de pagamento, com destaque para os descontos, parcelamentos e outras medidas voltadas à recomposição do crédito e à re conformação da situação financeira do devedor;

V – integração com políticas públicas de concessão de crédito, microcrédito, benefícios sociais, regularização tributária e reconversão de dívidas, especialmente aquelas voltadas ao pequeno empreendedor e à inclusão social;

VI – redução dos custos operacionais e financeiros da cobrança, com estímulo à economia formal, ao empreendedorismo e à recuperação de crédito no âmbito das famílias e micro e pequenas empresas.

Art. 3º A Cobrança Social Extrajudicial será aplicável aos débitos vencidos há até 90 (noventa) dias e valor de até ½ (meio) salário mínimo, considerados isoladamente ou na soma perante o mesmo credor ou apresentante, independentemente da natureza da obrigação.

§ 1º Para os concessionários de serviços públicos, a adoção da Cobrança Social Extrajudicial, nas hipóteses previstas no *caput*, observará obrigatoriamente as condições estabelecidas neste artigo.

§ 2º Para os demais credores ou apresentantes, a adoção do regime previsto neste artigo constitui faculdade, não implicando vedação, limitação ou desestímulo ao protesto de títulos ou documentos de dívida de qualquer valor, nos termos da legislação vigente.

§ 3º Na hipótese de adoção do regime previsto neste artigo, aplicam-se as seguintes condições:

I – o valor dos emolumentos para o protesto de títulos e outros documentos de dívida e seu respectivo cancelamento será limitado a até 30% (trinta por cento) do valor indicado da dívida encaminhada a protesto, nos termos desta Lei;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

II – sobre os emolumentos do tabelião não incidirão quaisquer acréscimos a título de tributos, taxas, custas, contribuições ou fundos de qualquer natureza, ressalvadas exclusivamente as despesas comprováveis, previstas na Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.

§ 4º O benefício de redução dos custos totais de cobrança, contemplado no inciso II do § 3º deste artigo, poderá ser estendido, mediante requerimento do credor, apresentante ou do devedor, ou, ainda, por iniciativa do tabelião competente pelo ato, quando for o caso, às medidas de incentivo à renegociação de dívidas protestadas e ainda não canceladas, na forma do art. 26-A da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, cujo valor final da dívida negociada não ultrapasse 1 (um) salário mínimo e como princípio de maior cidadania financeira.

Art. 4º Os registros de protesto de dívidas de pessoas físicas e jurídicas com concessionários de serviços públicos essenciais de até R\$ 200,00 (duzentos reais) e as dívidas com as Fazendas Públicas de até R\$ 600,00 (seiscentos reais), que já contem com autorização daqueles credores para o seu cancelamento, expedida nos últimos 10 (dez) anos, serão canceladas até 31 de dezembro de 2026, de forma automática, em consonância com os arts. 26 e 41-A da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, sem a incidência de emolumentos e quaisquer acréscimos a título de tributos, taxas, custas, contribuições ou fundos de qualquer natureza.

Art. 5º As Fazendas Públicas e os concessionários de serviços públicos, na forma dos §§ 3º e 4º do art. 41-A da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, deverão informar, no âmbito da Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados dos tabeliões de protesto de títulos do Brasil, eventuais benefícios e outras concessões legais voltadas ao parcelamento, descontos, compensações e demais condições para a baixa de débitos protestados.

§ 1º A Fazenda Pública poderá dispensar, total ou parcialmente, a exigência de certidões negativas e outros requisitos para celebração de acordos no âmbito da Cobrança Social Extrajudicial.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

§ 2º O tabelião de protesto deverá garantir ao devedor o acesso gratuito, via sistema eletrônico, às informações sobre a dívida, os canais de negociação, cessões, benefícios concedidos e as opções de pagamento.

§ 3º Na hipótese de quitação do débito diretamente perante a Fazenda Pública, fica esta expressamente autorizada a cobrar do devedor os valores correspondentes aos emolumentos devidos ao tabelionato de protesto pelo cancelamento do registro do protesto, podendo, para tanto, incluí-los no montante a ser pago ou em documento de arrecadação próprio.

Art. 6º São condições obrigatórias para a concessão do benefício da Cobrança Social Extrajudicial ou da faculdade prevista no art. 3º, § 2º, nos termos desta Lei, que:

I – o credor ou apresentante informe o endereço eletrônico e o número de seu telefone móvel com código de discagem direta a distância (DDD) atualizados do devedor, para fins de sua intimação e comunicação digital;

II – o cancelamento digital do respectivo protesto seja providenciado no prazo máximo de 20 (vinte) dias a contar da liquidação da dívida, respeitados os emolumentos e demais despesas exigíveis.

§ 1º Na forma dos §§ 3º e 4º do art. 41-A da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, é assegurada ao tabelionato de protesto, no âmbito de sua Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados, a verificação de atividade e da titularidade de número de telefone móvel mediante consulta a registro nacional de recursos de numeração mantido com a colaboração das prestadoras do Serviço Móvel Pessoal (SMP) e auditado pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com finalidade de conformidade de dados cadastrais e de benefícios sociais, prevenção a fraudes e segurança da comunicação, observada a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), e com guarda de registros apenas pelo prazo estritamente necessário ao atendimento das finalidades legais.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

§ 2º As concessionárias de serviços públicos, quando for o caso, ficam autorizadas a incluir os emolumentos devidos pelo cancelamento do registro do protesto na fatura do mês subsequente ao mês da liquidação da dívida, desde que providenciem o cancelamento digital do respectivo protesto.

Art. 7º A data de apresentação do título ou documento de dívidas é considerada para todos os fins e efeitos de direito, inclusive para o direito de regresso e interrupção da prescrição, desde que haja conversão em protesto em sentido estrito, nos termos da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.

Art. 8º Na hipótese de não solvência do débito na forma desta Lei, a Cobrança Social Extrajudicial será convertida em protesto, nos termos da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.

§ 1º Para débitos de valor superior ao limite referido no art. 3º desta Lei, o protesto será realizado sem restrições adicionais quanto a tributos, taxas ou emolumentos, de acordo com as disposições gerais e normativas em vigor.

§ 2º As informações restritivas de crédito oriundas de títulos ou documentos de dívidas regularmente protestados cujos registros não foram cancelados não poderão sofrer qualquer limitação ou restrição de sua publicidade, conforme o disposto no art. 9º e no § 2º do art. 29 da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.

Art. 9º Os créditos tributários e não tributários regularmente constituídos, na forma da legislação aplicável, poderão ser encaminhados a protesto extrajudicial como meio de caracterização da inadimplência e de cobrança administrativa, preferencialmente antes da inscrição em dívida ativa ou do ajuizamento de ação judicial de cobrança, observados os princípios da eficiência, da proporcionalidade e da economicidade.

Parágrafo único. O encaminhamento a protesto não substitui o lançamento tributário nem a inscrição em dívida ativa, quando exigidos pela legislação específica, constituindo etapa extrajudicial facultativa





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

destinada à recuperação do crédito e à prevenção da judicialização ineficiente.

Art. 10. Os Estados e o Distrito Federal deverão estabelecer, no âmbito de sua competência, a fonte de custeio para o ressarcimento do valor integral dos emolumentos devidos pelo protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa da União, dos Estados, dos Municípios, suas respectivas autarquias e fundações ou dos créditos decorrentes de sua transferência a terceiros, em razão da isenção de emolumentos ou da postergação do momento de pagamento dos emolumentos, observado que, no caso de futuro pagamento dos emolumentos pelo devedor ou interessado, o valor obtido deverá ser repassado e alocado exclusivamente em fundo criado para a finalidade deste artigo.

Parágrafo único. Os Estados e o Distrito Federal deverão concluir as providências determinadas no *caput* no prazo de 90 (noventa) dias a contar da publicação desta Lei.

Art. 11. O art. 6º da Lei nº 8.134, de 27 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 6º**

II – os emolumentos pagos a terceiros e os emolumentos dispensados pela Lei nº, de de de 2026.

§ 3º As deduções de que trata este artigo não poderão exceder à receita mensal da respectiva atividade, permitido o cômputo do excesso de deduções nos meses seguintes, até dezembro, vedada sua transposição para o ano seguinte, exceto quanto à parcela do excesso de deduções limitada ao valor dos emolumentos dispensados pela Lei nº, de de de 2026, observado o disposto nos §§ 3º-A a 3º-B deste artigo.

§ 3º-A A parcela do excesso de deduções, limitada ao valor dos emolumentos dispensados pela Lei nº, de de de 2026, poderá ser compensada com resultados positivos da mesma atividade apurados nos meses dos anos-calendário subsequentes.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

§ 3º-B O contribuinte deverá manter a escrituração em livro-caixa e a documentação comprobatória dos emolumentos dispensados e da parcela do excesso de deduções de que trata o § 3º-A deste artigo enquanto houver saldo passível de compensação e durante os prazos previstos na legislação tributária

.....” (NR)

Art. 12. Dê-se ao art. 26 da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, a seguinte redação:

“**Art. 26.**

.....

§ 7º Decorrido o prazo de 6 (seis) meses contados do recebimento da declaração de anuência para o cancelamento do registro do protesto sem que qualquer das partes tenha pago os emolumentos necessários para a prática do ato, o tabelião poderá registrá-lo de ofício, postergando-se o recolhimento de tributos, taxas, custas, contribuições ou fundos de qualquer natureza para o momento do pagamento de emolumentos devidos pelo devedor.

§ 8º Independente de prazo e da possibilidade do cancelamento do registro do protesto nos termos do § 7º, não tendo havido o pagamento dos emolumentos e demais acréscimos legais devidos pelos atos praticados, esses constituirão crédito autônomo, desvinculado da obrigação principal já quitada, podendo o tabelião de protesto expedir certidão de crédito que contemple isolada ou cumulativamente seus emolumentos, acréscimos legais, despesas e fundos de qualquer natureza, a qual poderá ser encaminhada a protesto extrajudicial, execução judicial e cessão, nos termos da lei.

§ 9º As certidões de crédito expedidas nos termos do § 8º serão isentas da cobrança de emolumentos, acréscimos legais e quaisquer outras despesas.

§ 10 O direito de constituir o crédito relativo aos emolumentos decorrentes dos atos praticados decai em 5 (cinco) anos, contados da prática do ato, observado, no que couber, o regime jurídico aplicável ao lançamento tributário.

§ 11 Constituído definitivamente o crédito, prescreve em 5 (cinco) anos a pretensão de cobrança do tabelião de protesto.”

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei institui a Cobrança Social Extrajudicial como instrumento jurídico moderno, equilibrado e socialmente responsável destinado à regularização de inadimplimentos de pequeno valor, com foco na preservação do acesso a serviços essenciais, na reconformação financeira do consumidor e na promoção de soluções extrajudiciais eficientes e menos onerosas.

A realidade brasileira demonstra que a inadimplência de débitos de pequeno valor, especialmente aqueles decorrentes de serviços públicos essenciais, tributos e obrigações de consumo recorrente, tem produzido efeitos econômicos e sociais desproporcionais. Pequenas dívidas acabam por gerar restrições cadastrais prolongadas, dificuldades de acesso ao crédito, judicializações custosas e, em muitos casos, o agravamento da exclusão financeira, dificultando a reinserção produtiva do cidadão e comprometendo sua autonomia econômica.

Nesse contexto, o projeto parte da premissa de que a recuperação de créditos de pequeno valor deve privilegiar mecanismos consensuais, tecnológicos e extrajudiciais, capazes de reduzir custos, ampliar a eficiência e preservar relações econômicas, evitando tanto o excesso de judicialização quanto a interrupção abrupta de serviços essenciais.

A Cobrança Social Extrajudicial surge, assim, como etapa estruturada de solução administrativa, apoiada na infraestrutura já consolidada dos tabelionatos de protesto e na Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados prevista no art. 41-A da Lei nº 9.492, de 1997, permitindo a utilização de meios digitais, comunicação direta e transparência nas condições de negociação.

Ao estabelecer parâmetros objetivos de aplicação para débitos vencidos há até noventa dias e de valor até um salário mínimo, a matéria reconhece a necessidade de tratamento diferenciado para obrigações de pequeno vulto econômico, sem estimular a inadimplência estratégica ou comprometer a dinâmica do mercado de crédito.

A escolha desse parâmetro busca refletir a realidade média das dívidas de consumo e permitir que o instrumento seja efetivamente



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

utilizado como mecanismo de regularização, e não como fator de agravamento financeiro.

Com efeito, a disciplina proposta assegura previsibilidade e segurança jurídica aos agentes econômicos, ao mesmo tempo em que preserva a liberdade de utilização dos instrumentos de cobrança previstos no ordenamento, evitando interpretações restritivas que possam reduzir a eficiência do sistema.

A limitação proporcional dos emolumentos, aliada à vedação de encargos acessórios, garante que o custo da cobrança não supere a própria utilidade econômica da medida, protegendo o devedor contra a ampliação artificial do débito.

Trata-se de técnica já consagrada no ordenamento jurídico, que reforça a racionalidade do sistema e reduz litígios desnecessários, ao mesmo tempo em que preserva o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços notariais e de registro, cuja natureza privada por delegação encontra fundamento no art. 236 da Constituição Federal.

A proposta também promove integração com políticas públicas de regularização tributária, concessão de crédito assistido, microcrédito e programas sociais, permitindo que benefícios, descontos e condições especiais sejam disponibilizados de forma transparente ao devedor. Essa convergência fortalece a função social do instituto, transformando a cobrança em instrumento de reorganização financeira e inclusão econômica, especialmente para famílias de baixa renda e pequenos empreendedores.

A proposta contempla, ainda, medida excepcional e transitória destinada à regularização de registros de protesto relacionados a débitos de reduzido valor econômico perante concessionárias de serviços públicos essenciais e Fazendas Públicas.

A experiência prática demonstra que parcela significativa dessas anotações decorre de obrigações antigas, muitas vezes já quitadas, prescritas, economicamente irrecuperáveis ou cujo custo de regularização se mostra superior ao próprio valor da dívida originária.

Ao permitir a baixa desses registros sem incidência de emolumentos, custas, taxas, contribuições ou fundos, a medida promove ampla desburocratização, favorece a reinclusão financeira de milhões de



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

cidadãos e pequenos empreendedores, reduz passivos cadastrais de baixa recuperabilidade e estimula a retomada do acesso ao crédito, ao consumo e à atividade econômica formal.

A proposição avança, ainda, ao estabelecer solução inovadora para um passivo histórico existente nos tabelionatos de protesto. Milhões de registros permanecem ativos mesmo após a quitação da obrigação principal, unicamente porque o cancelamento depende de provocação do interessado e do pagamento dos respectivos emolumentos e encargos acessórios. Essa realidade produz um efeito social perverso: cidadãos e empresas continuam submetidos a restrições cadastrais incompatíveis com sua efetiva situação patrimonial, ao mesmo tempo em que o sistema deixa de recuperar créditos legitimamente devidos aos delegatários do serviço público e aos próprios entes públicos beneficiários das parcelas legais incidentes sobre os emolumentos.

A alteração proposta ao art. 26 da Lei nº 9.492, de 1997, enfrenta essa distorção mediante solução compatível com os princípios da eficiência administrativa, da proporcionalidade e da boa-fé objetiva. Uma vez comunicada a quitação da obrigação principal, o cancelamento do protesto poderá ser realizado, expedindo-se certidões autônomas representativas dos emolumentos e dos acréscimos legais remanescentes. Preserva-se, assim, a imediata regularização cadastral do devedor, sem qualquer renúncia aos direitos creditórios decorrentes da prática do ato notarial.

Essa técnica legislativa produz relevante inovação jurídica e econômica ao converter créditos acessórios, atualmente de difícil recuperação, em títulos executivos extrajudiciais individualizados, líquidos e exigíveis, aptos à cobrança administrativa, extrajudicial ou judicial, conforme a conveniência do respectivo titular. Em vez de perpetuar um passivo social representado por milhões de registros que permanecem ativos apenas em razão dos custos de cancelamento, a proposta transforma tais créditos em ativos financeiros autônomos, conferindo-lhes liquidez, rastreabilidade e segurança jurídica.

A medida também cria condições para o desenvolvimento de novos instrumentos de financiamento, permitindo a cessão onerosa desses créditos e sua eventual utilização em operações de securitização ou de estruturação de fundos de investimento ou outras entidades autorizadas



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

pela legislação aplicável. Trata-se de mecanismo capaz de antecipar receitas futuras sem criação de tributos, sem ampliação da carga fiscal e sem comprometimento do equilíbrio das contas públicas, fortalecendo a sustentabilidade econômica da atividade delegada e ampliando a eficiência da recuperação de créditos de reduzido valor econômico.

Sob essa perspectiva, a iniciativa harmoniza-se com a evolução do mercado brasileiro de recebíveis, da infraestrutura nacional de registros eletrônicos e da digitalização dos serviços públicos, aproximando o sistema de protesto das modernas políticas de financiamento estruturado. Ao mesmo tempo em que promove cidadania financeira mediante a regularização imediata da situação cadastral do devedor, a proposta preserva integralmente os direitos patrimoniais decorrentes da atividade notarial, convertendo um estoque de créditos hoje praticamente irre recuperáveis em patrimônio econômico suscetível de circulação, investimento e geração de liquidez para o sistema.

A iniciativa harmoniza-se com as diretrizes da Lei nº 14.181, de 2021, que instituiu mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento, bem como com os princípios da eficiência administrativa, da proporcionalidade e da economicidade.

Além disso, a autorização para dedução fiscal dos emolumentos dispensados confere neutralidade econômica à medida, assegurando tratamento isonômico entre os contribuintes e reconhecendo que a renúncia ao recebimento desses valores decorre de relevante interesse público voltado à regularização cadastral, à recuperação da capacidade econômica dos devedores e à melhoria do ambiente de negócios.

A dimensão concreta do problema evidencia a urgência e o alcance social da medida. Levantamentos técnicos sobre títulos já protestados e com autorização de cancelamento identificam, apenas nas dívidas de serviços essenciais de valor não superior a R\$ 200,00, aproximadamente 5,9 milhões de títulos, correspondentes a cerca de R\$ 786,5 milhões. Desse universo, 5,7 milhões de registros referem-se a pessoas físicas, envolvendo aproximadamente 3,7 milhões de devedores distintos, enquanto outros 167 mil títulos alcançam cerca de 82 mil pessoas jurídicas.

No campo das certidões de dívida ativa de até R\$ 600,00, foram identificados aproximadamente 3,9 milhões de títulos, no montante





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

de R\$ 1,27 bilhão, dos quais 3 milhões se relacionam a pessoas físicas e 912 mil a pessoas jurídicas. Em conjunto, esses segmentos representam quase 9,8 milhões de registros e mais de R\$ 2 bilhões em obrigações já passíveis de regularização, revelando que não se trata de questão pontual, mas de um passivo econômico e cadastral de expressiva dimensão nacional.

Consideradas as sobreposições cadastrais, a composição familiar dos devedores e os efeitos diretos e indiretos da regularização, estudos de impacto indicam que a proposição poderá beneficiar aproximadamente 4,5 milhões de famílias brasileiras e alcançar mais de 1 milhão de micro e pequenos empresários.

A baixa desses registros permitirá a retomada do acesso ao crédito, a recomposição da capacidade de consumo e investimento, a regularização perante fornecedores e instituições financeiras e a redução de barreiras à atividade produtiva. Ao mesmo tempo, a medida contribuirá para prevenir o superendividamento, fortalecer a cidadania financeira e diminuir a judicialização de cobranças de baixo valor, substituindo um estoque de restrições de reduzida utilidade econômica por instrumento de reinserção social, recuperação de oportunidades e dinamização da economia formal.

Ao eliminar os custos de cancelamento desses registros em situações específicas e delimitadas por critérios objetivos de interesse público, a proposta remove barreiras econômicas que frequentemente inviabilizam a própria regularização da obrigação, permitindo a reinserção financeira e produtiva de milhões de brasileiros. Trata-se de medida de elevado alcance social, capaz de restaurar a capacidade de consumo das famílias, ampliar o acesso ao crédito, estimular a formalização econômica e fortalecer a atividade empreendedora em sua base mais sensível.

Os efeitos positivos da proposta transcendem os beneficiários diretos. A liberação cadastral de expressivo contingente de consumidores e pequenos negócios tende a produzir reflexos favoráveis sobre o mercado de crédito, a arrecadação tributária, a geração de renda e a circulação de riqueza na economia nacional. Ao possibilitar que mais de um milhão de pequenos empreendimentos recuperem condições de acesso a financiamento, contratação com fornecedores e participação em licitações e



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

programas públicos, a medida atua como instrumento de desburocratização econômica e de estímulo à atividade produtiva.

Em substituição a uma arrecadação residual de baixa efetividade econômica, promove-se uma política pública de cidadania financeira, inclusão produtiva e recuperação da capacidade econômica de agentes atualmente excluídos do mercado formal por passivos de reduzida expressão monetária.

Sob essa perspectiva, a proposta igualmente harmoniza-se com os objetivos da Lei nº 14.181, de 2021, com as diretrizes de educação financeira e inclusão bancária defendidas pelo Banco Central do Brasil e com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da valorização do trabalho, da livre iniciativa e da redução das desigualdades sociais. Mais do que uma medida de regularização cadastral, trata-se de uma política pública voltada à recuperação de oportunidades econômicas, à ampliação do acesso ao crédito e ao fortalecimento sustentável da atividade econômica nacional.

A medida, assim, também contribui para o saneamento dos cadastros restritivos nacionais, reduzindo distorções estatísticas sobre a inadimplência de baixa monta e permitindo que políticas públicas de crédito, microcrédito e desenvolvimento econômico sejam direcionadas com maior precisão e efetividade.

No tocante aos créditos públicos, por conseguinte, a iniciativa reforça a utilização do protesto extrajudicial como meio legítimo de caracterização da inadimplência e de cobrança administrativa, preferencialmente anterior à inscrição em dívida ativa ou ao ajuizamento de execuções fiscais.

Trata-se de medida alinhada à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a constitucionalidade do protesto como instrumento eficiente e menos gravoso do que a execução judicial, e às diretrizes do Conselho Nacional de Justiça voltadas à desjudicialização e à racionalização do sistema de justiça.

Importante destacar que o encaminhamento do crédito a protesto não substitui o lançamento tributário nem a inscrição em dívida ativa quando exigidos pela legislação específica, preservando integralmente o regime jurídico do Código Tributário Nacional. A proposição apenas reafirma a legitimidade do protesto como etapa extrajudicial facultativa e





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

racional de recuperação de crédito. Ao mesmo tempo, confere maior segurança jurídica e operacionalidade à atuação dos entes públicos, permitindo a adequada recomposição dos custos envolvidos e viabilizando a adoção efetiva do mecanismo.

A previsão de que a apresentação do título produza efeitos jurídicos relevantes, inclusive quanto à interrupção da prescrição, condicionada à conversão em protesto, reforça a segurança jurídica e estimula a adoção de meios mais céleres e econômicos de cobrança, reduzindo perdas decorrentes da inércia ou da excessiva burocratização dos procedimentos.

Sob a perspectiva econômica, a Cobrança Social Extrajudicial contribui para a redução dos custos sistêmicos da inadimplência, evitando judicializações de baixa efetividade e diminuindo o repasse desses custos ao conjunto da coletividade, especialmente aos devedores adimplentes. Ao tornar mais eficiente a recuperação de créditos de pequeno valor, a proposta fortalece a sustentabilidade das relações econômicas e melhora o ambiente de negócios.

Sob a perspectiva social, a medida promove a dignidade do devedor ao privilegiar a informação clara, o acesso gratuito a canais digitais, a negociação facilitada e a possibilidade de regularização célere, evitando a perpetuação de restrições desproporcionais e favorecendo a reintegração financeira do cidadão.

Do ponto de vista institucional, trata-se de medida que valoriza estruturas já existentes, não cria novos órgãos, não impõe despesas obrigatórias adicionais ao Poder Público e respeita a competência dos entes reguladores e das autoridades administrativas. Ao contrário, racionaliza procedimentos, amplia a eficiência administrativa e fortalece a cooperação entre agentes públicos e privados.

Em síntese, a Cobrança Social Extrajudicial representa avanço consistente e necessário no ordenamento jurídico brasileiro, ao harmonizar eficiência econômica, inclusão social, segurança jurídica e desjudicialização. A proposta equilibra os interesses de credores e devedores, fortalece mecanismos extrajudiciais modernos e contribui para a construção de um sistema de cobrança mais justo, proporcional e compatível com os desafios contemporâneos.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Enfim, a proposta contempla, ainda, dispositivo voltado à sustentabilidade operacional do protesto extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa, ao prever que os Estados e o Distrito Federal deverão instituir fonte de custeio destinada ao ressarcimento dos emolumentos devidos aos tabelionatos de protesto, nos casos de isenção ou postergação do pagamento. A medida confere segurança jurídica e viabilidade econômica à utilização do protesto como instrumento de cobrança administrativa, evitando a transferência indevida de custos aos delegatários de serviços notariais e de registro, cuja atividade é exercida em caráter privado por delegação do Poder Público, nos termos do art. 236 da Constituição Federal.

Ademais, ao estabelecer a obrigatoriedade de alocação dos valores eventualmente recuperados em fundo específico, assegura-se a adequada recomposição financeira do sistema, com transparência, rastreabilidade e vinculação à finalidade pública, contribuindo para a padronização nacional do modelo e para o fortalecimento de mecanismos extrajudiciais de recuperação de créditos públicos.

Cumprе destacar que a medida proposta observa integralmente as disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), não implicando criação de despesa obrigatória de caráter continuado nem renúncia de receita. A previsão de instituição de fonte de custeio pelos Estados e pelo Distrito Federal possui natureza de recomposição de custos operacionais associados à prestação de serviço público delegado, não configurando aumento de despesa pública, mas mecanismo de neutralidade econômica e de adequada alocação de encargos.

Assim, a eventual recuperação posterior dos valores de emolumentos junto ao devedor assegura a compensação financeira do sistema, afastando impactos fiscais permanentes e contribuindo para maior eficiência arrecadatória. Dessa forma, a proposta encontra-se em conformidade com os arts. 14, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, preservando o equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade fiscal da medida.

Outrossim, mais do que disciplinar uma nova modalidade de cobrança, a presente proposição inaugura um novo paradigma de infraestrutura jurídica para a recuperação de créditos de pequeno valor,





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

convertendo passivos sociais em ativos econômicos, conciliando inclusão financeira, eficiência administrativa, sustentabilidade fiscal e inovação regulatória em benefício da sociedade brasileira.

Diante dessas razões, espera-se o acolhimento e a aprovação da presente proposição, como passo relevante na construção de um sistema de cobrança mais justo, proporcional e compatível com os desafios sociais e econômicos do país.

Sala das Sessões,

Senador ROGÉRIO CARVALHO



LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - art236
- Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) - 101/00
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:2000;101>
- Lei nº 8.134, de 27 de Dezembro de 1990 - Legislação Tributária Federal (1990) - 8134/90
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1990;8134>
 - art6
- Lei nº 9.492, de 10 de Setembro de 1997 - Lei de Protesto de Títulos - 9492/97
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1997;9492>
 - art26
 - art26-1
 - art29_par2
 - art41-1
 - art41-1_par3
 - art41-1_par4
- Lei nº 13.709, de 14 de Agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (2018) - 13709/18
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2018;13709>
- Lei nº 14.181, de 1º de Julho de 2021 - Lei do Superendividamento - 14181/21
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2021;14181>