

A autoria da presente Proposição é do nobre vereador Irineu Donizeti de Toledo.

Trata-se de PL que “Dispõe sobre registro de débitos de obrigações pecuniárias vencidas e não pagas e dá outras providências”, com a seguinte redação:

Art. 1º- O registro de débitos oriundos de obrigações pecuniárias vencidas e não pagas em relação a órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluídas as empresas controladas pelo município, que não ultrapassem o montante de 03 (três) salários mínimos, não poderão ser objeto de apontamento perante Tabelionatos de Protestos ou cadastro de serviços de restrição ao crédito.

Art. 2º - As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verba orçamentária própria.

Art. 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Primeiramente, para que as obrigações pecuniárias vencidas e não pagas sejam objeto de protesto em Cartório, faz-se necessário que o montante devido esteja inscrito em dívida ativa. Sobre o assunto, trazemos a matéria da página <http://www.dizerodireito.com.br/2014/01/para-o-stj-e-possivel-o-protesto-da.html>:

O que é um protesto de título?

Protesto de título é o ato público, formal e solene, realizado pelo tabelião, com a finalidade de provar a inadimplência e o descumprimento de obrigação constante de título de crédito ou de outros documentos de dívida.

Regulamentação:

O protesto é regulado pela Lei n.º 9.492/97.

Quem é o responsável pelo protesto?

O tabelião de protesto.

Quais são as vantagens do credor realizar o protesto?

Existem inúmeros efeitos que decorrem do protesto, no entanto, as duas principais vantagens para o credor são as seguintes:

a) Serve como meio de provar que o devedor está inadimplente;

b) Funciona como uma forma de coerção para que o devedor cumpra sua obrigação sem que seja necessária uma ação judicial (como o protesto lavrado gera

um abalo no crédito do devedor, que é inscrito nos cadastros de inadimplentes, a doutrina afirma que o receio de ter um título protestado serve como um meio de cobrança extrajudicial do débito; ao ser intimado do protesto, o devedor encontra uma forma de quitar seu débito).

Qual é o procedimento do protesto?

1) O credor (ou outra pessoa que esteja portando o documento) leva o título até o tabelionato de protesto e faz a apresentação, pedindo que haja o protesto e informando os dados e endereço do devedor;

2) O tabelião de protesto examina os caracteres formais do título;

3) Se o título não apresentar vícios formais, o tabelião realiza a intimação do suposto devedor no endereço apresentado pelo credor (art. 14 da Lei de Protesto);

4) A intimação é realizada para que o apontado devedor, no prazo de 3 dias, pague ou providencie a sustação do protesto antes de ele ser lavrado;

Após a intimação, poderão ocorrer quatro situações:

4.1) o devedor pagar (art. 19);

4.2) o apresentante desistir do protesto e retirar o título (art. 16);

4.3) o protesto ser sustado judicialmente (art. 17);

4.4) o devedor ficar inerte ou não conseguir sustar o protesto.

5) Se ocorrer as situações 4.1, 4.2 ou 4.3: o título não será protestado;

6) Se ocorrer a situação 4.4: o título será protestado (será lavrado e registrado o protesto).

Qual é o objeto do protesto? O que pode ser protestado?

Segundo o art. 1º da Lei n.º 9.492/97:

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.

Assim, conclui-se que podem ser levados a protesto:

a) Títulos de crédito

b) Outros documentos de dívida

O que é um documento de dívida?

Documento de dívida é todo e qualquer meio de prova escrita que comprove a existência de uma obrigação líquida, certa e exigível.

Protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa (CDA) e posição inicial do STJ

Como a Lei n.º 9.492/97 inovou o tratamento jurídico sobre o tema e permitiu, em seu art. 1º, que o protesto fosse realizado não apenas sobre títulos como também com relação a outros documentos de dívida, iniciou-se uma intensa discussão

acerca da possibilidade e conveniência do protesto da certidão de dívida ativa da Fazenda Pública.

De início, o STJ afirmou que não haveria interesse jurídico em se realizar o protesto da CDA considerando que, por ser título executivo, é possível o ajuizamento, desde logo, da execução fiscal (STJ AgRg no Ag 1316190/PR, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 1ª Turma, j. 17/05/2011, DJe 25/05/2011).

Lei n.º 12.767/2012

A fim de espantar quaisquer dúvidas, foi publicada a Lei n.º 12.767/2012 incluindo um parágrafo único ao art. 1º da Lei n.º 9.492/97 e permitindo, expressamente, o protesto de certidões da dívida ativa. Confira:

Art. 1º (...)

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 n.º 12.767/2012)

Desse modo, agora existe expressa previsão do protesto de CDA na Lei n.º 9.492/97.

Atual posição do STJ

No final de 2013, o STJ foi chamado a se manifestar novamente sobre o tema, desta vez já com a Lei n.º 12.767/2012 em vigor. O que decidiu a Corte?

O STJ, alterando sua antiga posição, passou a entender que é possível o protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA).

STJ. 2ª Turma. REsp 1126515/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 03/12/2013 (não divulgado em Info em 2013).

Veja a ementa do julgado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PROTESTO DE CDA. LEI 9.492/1997. INTERPRETAÇÃO CONTEXTUAL COM A DINÂMICA MODERNA DAS RELAÇÕES SOCIAIS E O "II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO". SUPERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

1. Trata-se de Recurso Especial que discute, à luz do art. 1º da Lei 9.492/1997, a possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial (art. 586, VIII, do CPC) que aparelha a Execução Fiscal, regida pela Lei 6.830/1980.

2. Merece destaque a publicação da Lei 12.767/2012, que promoveu a inclusão do parágrafo único no art. 1º da Lei 9.492/1997, para expressamente consignar que estão incluídas "entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas".

3. Não bastasse isso, mostra-se imperiosa a superação da orientação jurisprudencial do STJ a respeito da questão.

4. No regime instituído pelo art. 1º da Lei 9.492/1997, o protesto, instituto bifronte que representa, de um lado, instrumento para constituir o devedor em mora e provar a inadimplência, e, de outro, modalidade alternativa para cobrança de dívida, foi ampliado, desvinculando-se dos títulos estritamente cambiariformes para abranger todos e quaisquer "títulos ou documentos de dívida". Ao contrário do afirmado pelo Tribunal de origem, portanto, o atual regime jurídico do protesto não é vinculado exclusivamente aos títulos cambiais.

5. Nesse sentido, tanto o STJ (RESP 750805/RS) como a Justiça do Trabalho possuem precedentes que autorizam o protesto, por exemplo, de decisões judiciais condenatórias, líquidas e certas, transitadas em julgado.

6. Dada a natureza bifronte do protesto, não é dado ao Poder Judiciário substituir-se à Administração para eleger, sob o enfoque da necessidade (utilidade ou conveniência), as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública.

7. Cabe ao Judiciário, isto sim, examinar o tema controvertido sob espectro jurídico, ou seja, quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nada mais. A manifestação sobre essa relevante matéria, com base na valoração da necessidade e pertinência desse instrumento extrajudicial de cobrança de dívida, carece de legitimação, por romper com os princípios da independência dos poderes (art. 2º da CF/1988) e da imparcialidade.

8. São falaciosos os argumentos de que o ordenamento jurídico (Lei 6.830/1980) já instituiu mecanismo para a recuperação do crédito fiscal e de que o sujeito passivo não participou da constituição do crédito.

9. A Lei das Execuções Fiscais disciplina exclusivamente a cobrança judicial da dívida ativa, e não autoriza, por si, a insustentável conclusão de que veda, em caráter permanente, a instituição, ou utilização, de mecanismos de cobrança extrajudicial.

10. A defesa da tese de impossibilidade do protesto seria razoável apenas se versasse sobre o "Auto de Lançamento", esse sim procedimento unilateral dotado de eficácia para imputar débito ao sujeito passivo.

11. A inscrição em dívida ativa, de onde se origina a posterior extração da Certidão que poderá ser levada a protesto, decorre ou do exaurimento da instância administrativa (onde foi possível impugnar o lançamento e interpor recursos administrativos) ou de documento de confissão de dívida, apresentado pelo próprio devedor (e.g., DCTF, GIA, Termo de Confissão para adesão ao parcelamento, etc.).

12. O sujeito passivo, portanto, não pode alegar que houve "surpresa" ou "abuso de poder" na extração da CDA, uma vez que esta pressupõe sua participação na apuração do débito. Note-se, aliás, que o preenchimento e entrega da DCTF ou GIA (documentos de confissão de dívida) corresponde integralmente ao ato do emitente de cheque, nota promissória ou letra de câmbio.

13. A possibilidade do protesto da CDA não implica ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante provocação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a protesto.

14. A Lei 9.492/1997 deve ser interpretada em conjunto com o contexto histórico e social. De acordo com o "II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo", definiu-se como meta específica para dar agilidade e efetividade à prestação jurisdicional a "revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo".

15. Nesse sentido, o CNJ considerou que estão conformes com o princípio da legalidade normas expedidas pelas Corregedorias de Justiça dos Estados do Rio de Janeiro e de Goiás que, respectivamente, orientam seus órgãos a providenciar e admitir o protesto de CDA e de sentenças condenatórias transitadas em julgado, relacionadas às obrigações alimentares.

16. A interpretação contextualizada da Lei 9.492/1997 representa medida que corrobora a tendência moderna de intersecção dos regimes jurídicos próprios do Direito Público e Privado. A todo instante vem crescendo a publicização do Direito Privado (iniciada, exemplificativamente, com a limitação do direito de propriedade, outrora valor absoluto, ao cumprimento de sua função social) e, por outro lado, a privatização do Direito Público (por exemplo, com a incorporação - naturalmente adaptada às peculiaridades existentes - de conceitos e institutos jurídicos e extrajurídicos aplicados outrora apenas aos sujeitos de Direito Privado, como, e.g., a utilização de

sistemas de gerenciamento e controle de eficiência na prestação de serviços).

17. Recurso Especial provido, com superação da jurisprudência do STJ.

(REsp 1126515/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 03/12/2013)

A matéria versada nesta Proposição é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, conforme já exaustivamente analisado por esta Secretaria Jurídica para deflagrar o Processo Legislativo sobre matéria tributária, e desde que obedecidos os ditames da Lei Complementar Nacional nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Ocorre que por estarmos em período eleitoral, a tramitação deste Projeto de Lei é vedada por Lei Nacional nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a Lei que estabelece normas para as eleições, Art. 73, § 10:

“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)”

Em razão da insegurança dos gestores municipais quanto ao tema, a Deputada Federal Nice Lobão, formulou consulta ao Tribunal Superior Eleitoral, tendo os Ministros do Superior Tribunal Eleitoral, por unanimidade, assim respondido a Consulta (sessão de 20 de setembro de 2011):

“DÍVIDA ATIVA DO MUNICÍPIO – BENEFÍCIOS FISCAIS – ANO DAS ELEIÇÕES. A norma do § 10 do artigo 73 da Lei nº 9504/1997 é obstáculo a ter-se, no ano das eleições, o implemento de benefício fiscal referente à dívida ativa do Município bem como o encaminhamento à Câmara de Vereadores de projeto de lei, no aludido período, objetivando a previsão normativa voltada a favorecer inadimplentes.” (CONSULTA Nº 1531-69.2010.6.00.0000 – CLASSE 10 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL)

Para melhor explicitação da resposta, transcrevemos abaixo o Voto do Relator, Ministro Marco Aurélio:

“O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Relator): Senhor Presidente, o fato de haver sido mencionado, na consulta, o clima de insegurança vivenciado por Prefeitos e Secretários de Fazenda municipais não atrai concretude a ponto de ser afastada a admissibilidade. A referência deve-se ao âmbito de repercussão da norma jurídica estampada no § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997. Admito a consulta.

No mais, decorre do § 10 em análise que, no ano relativo ao pleito, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública. Esta última, evidentemente, atua tendo em conta o princípio da legalidade estrita. Ao administrador público somente é dado fazer o que autorizado em lei, enquanto o particular encontra obstáculo quando existente disciplina proibitiva.

Pois bem, a interpretação teleológica do preceito revela a impossibilidade de a máquina administrativa ser manipulada com vistas a conquistar simpatizantes a certa candidatura. De início, benefícios concernentes à dívida ativa do Município não podem, ainda que previstos em lei, ser implementados no ano das eleições. O mesmo se diga, no citado período, quanto à iniciativa de projeto de lei objetivando tal fim.

Repita-se que o dispositivo legal referido visa a evitar o uso da máquina no que apresenta, sem dúvida alguma, efeitos nefastos em relação ao equilíbrio que deve prevalecer na disputa eleitoral.

Respondo à consulta consignando não só a impossibilidade de implemento de benefício tributário previsto em lei no ano das eleições como também de encaminhamento de lei com essa finalidade em tal período.”

Portanto, sendo 2016 ano em que se realizarão eleições municipais, entendemos que o período de concessão do benefício não pode abranger nenhum dia do ano de 2016, posto que a interpretação do Tribunal Superior Eleitoral, é de que em referido período não pode ser implementado nenhum benefício por parte da Administração Pública.

Em que pese a ilegalidade apontada, no caso de eventual aprovação se faz necessário o voto favorável de dois terços (2/3) dos membros desta Casa de Leis (LOMS, art. 40, § 3º, i).

Destarte, opinamos pela ilegalidade da proposição por contrariar o disposto no § 10, do artigo 73, da Lei nº 9.504/97.

É o parecer.

Sorocaba, 25 de maio de 2016.

RENATA FOGAÇA DE ALMEIDA BURIA
ASSESSORA JURÍDICA

De acordo:

MARCIA PEGORELLI ANTUNES
Secretária Jurídica