



**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 721**

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 984

PROCESSO Nº 71.227

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL** o presente projeto de lei complementar altera o Código Tributário, para prever o protesto extrajudicial de créditos da Fazenda Pública; e dá outras providências.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 07 e vem instruído com os documentos de fls. 08/12.

É o relatório.

PARECER:

O projeto tem como questão de fundo a possibilidade de protesto de Certidões de Dívida Ativa – CDA.

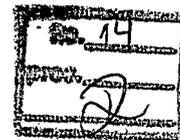
Para bem subsidiar a propositura cabe algumas considerações iniciais sobre o tema.

NO MÉRITO:

Do estado da questão.

A possibilidade de protesto das CDA's, como mecanismo (coercitivo) de pagamento de débitos (tributários e não tributários) inscritos em dívida ativa, foi engendrado como medida visando (i) o recebimento célere de tais receitas, bem como (ii) uma medida de desafogamento do Poder Judiciário (sede onde se encerra as execuções fiscais, tratadas pela Lei de Execuções Fiscais – LEF).

Sua base legal é a Lei 9492/97 cuja previsão expressa de tais títulos (CDA's) somente ocorreu com o acréscimo do parágrafo único, aos artigo 1º, da Lei, através da Lei Federal nº 12.767/12. Dito:



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)

Antes da edição da Lei Federal nº 12.767/12, o E. STJ entendia ser tal medida ilegal, *verbi gratia*:

AgRg no Ag 1316190 / PR
AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO
2010/0101917-5

Relator(a)

Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA (1128)

Órgão Julgador

T1 - PRIMEIRA TURMA

Data do Julgamento

17/05/2011

Data da Publicação/Fonte

DJe 25/05/2011

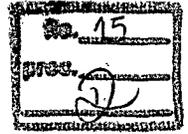
Ementa

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA - CDA. PROTESTO. DESNECESSIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem afirmado a ausência de interesse em levar a protesto a Certidão da Dívida Ativa, título que já goza de presunção de certeza e liquidez e confere publicidade à inscrição do débito na dívida ativa.

2. Agravo regimental não provido.

No mesmo sentido: STJ - AgRg no Ag 1172684-PR, AgRg no REsp 1120673 / PR; REsp 1093601-RJ, AGRG NO AG 1172684-PR, AGRG NO AG 936606-PR (RDDT 157/169), RESP 287824-MG (RDDT 128/147), RESP 1093601-RJ (RDDT 162/109).



Com a edição da Lei Federal nº 12.767/12, houve uma "viragem jurisprudencial" do E. STJ, consoante V. Aresto, cuja ementa se transcreve:

Processo

REsp 1126515 / PR RECURSO ESPECIAL2009/0042064-8

Relator(a).

Ministro HERMAN BENJAMIN (1132)

Órgão Julgador

T2 - SEGUNDA TURMA

Data do Julgamento

03/12/2013

Data da Publicação/Fonte

DJe 16/12/2013

Ementa

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.

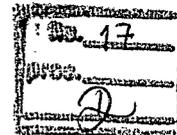
8. São falaciosos os argumentos de que o ordenamento jurídico (Lei 6.830/1980) já instituiu mecanismo para a recuperação do crédito fiscal e de que o sujeito passivo não participou da constituição do crédito.

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.

Porém, mesmo com a introdução do parágrafo único, ao artigo 1º, da Lei Federal nº 9492/97, pela Lei Federal 12.767/12, o tema restou pacificado. Nesse sentido, entendimento do E. TJ/SP, tirado do agravo de instrumento nº 0003390-27.2013.8.26.0000, rel. Des. Nuncio Theofiló Neto, da 14ª Câmara de Direito Público, cuja ementa transcrevemos:



0003390-27.2013.8.26.0000 Agravo de Instrumento / IPTU

Relator(a): Nuncio Theophilo Neto

Comarca: Guarulhos

Órgão julgador: 14ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 12/12/2013

Data de registro: 16/12/2013

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO PEDIDO CAUTELAR INCIDENTAL. Ação declaratória de prescrição c.c. anulatória de lançamentos tributários. Notificação do contribuinte, autor, no curso da demanda, para pagamento de parte dos valores discutidos, sob pena de protesto. Pedido de abstenção de efetivação de protesto. Verossimilhança das alegações e evidência de perigo na demora. Inconstitucionalidade e ilegalidade da Lei n. 12.767/12, que introduziu o parágrafo único ao art. 1º da Lei n. 9.492/1997. Recurso provido.

E no corpo do V. Aresto fica assentada a
ilegalidade e inconstitucionalidade da alteração legislativa:

“De se destacar que nem mesmo o parágrafo único do art. 1º da Lei n. 9.492/1997, recém introduzido pela Lei n. 12.767/12 (“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”), serve para revestir de legalidade o protesto em questão.

É que a Lei n. 12.767/12 “Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção do serviço público de energia elétrica”, alterando quase uma dezena de leis, entre elas a de n. 9.492/97, estando, assim, eivada de inconstitucionalidade e ilegalidade.

A Lei n. 12.767/12 é decorrente da conversão da Medida Provisória n. 577/2012 que dispunha especialmente sobre: “a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço, sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica, e dá outras providências”.

Mas a referida lei dispõe sobre: “a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis n os 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de



2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências.”

A inclusão de matéria estranha à tratada na medida provisória afronta o devido processo legislativo (arts. 59 e 62, da CF) e o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CF), já que foram introduzidos elementos substancialmente novos e sem qualquer pertinência temática com aqueles tratados na medida provisória apresentada pelo Presidente da República, que detém, com exclusividade, competência para aferir o caráter de relevância e urgência das matérias que devem ser veiculados por esse meio.

No que se refere à permissão para o protesto da CDA, a Lei n. 12.767 é fruto de emenda parlamentar que introduziu elementos substancialmente novos e sem qualquer pertinência temática com aqueles tratados na medida provisória apresentada pelo Presidente da República.

Não há qualquer relação de afinidade lógica entre a matéria tratada pela medida provisória e o protesto de CDA, isto é, matéria incluída durante a tramitação do projeto de lei de conversão no Congresso Nacional, o que evidencia a violação de dispositivos constitucionais. Falta relacionamento lógico entre a extinção de concessões de serviço público de energia elétrica e as matérias incluídas durante a tramitação do projeto de lei de conversão no Congresso Nacional dentre elas o protesto de certidão de dívida ativa.

O Poder Legislativo, é fato, pode fazer emendas no âmbito das medidas provisórias, conforme está previsto no art. 62, § 12, da CF, assim disposto:

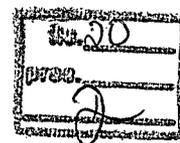
“§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.”

Todavia, há que ser guardada afinidade entre as matérias, o que não ocorre com a Lei n. 12.767/2012.

Já decidiu o Supremo Tribunal Federal que, a exemplo do que ocorre com os projetos de iniciativa exclusiva de outros Poderes e do Ministério Público, é preciso que guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original.

Nesse sentido: (...) (ADI 1050 MC/SC Santa Catarina, Medida Cautelar na Ação direta de inconstitucionalidade, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, j: 21.09.1994, DJ 23.04.2004)

A alteração da proposta inicial implica na transferência de atribuição constitucionalmente definida ao Presidente da República, ou seja, a decisão de quais casos demandam relevância e urgência e que, por consequência, podem ser objeto de medida provisória.



O entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto aos vícios em matéria de iniciativa legislativa deve ser aplicado à conversão de medida provisória em lei, posto que nos dois casos a conveniência e necessidade são intransferíveis a outros Poderes, de modo que a sua usurpação atenta contra a ordem constitucional, que nem mesmo a sanção por parte do Executivo, ente a quem cabia propor a lei, convalida o vício.

É nesse sentido o entendimento do C. STF: (...) (ADI 2113/MG Minas Gerais, Relatora Ministra Carmen Lúcia, j. 04.03.2009, Tribunal Pleno, Dje divulg. 20.08.2009, public. 21.08.2009).

Se não bastasse, a Lei Complementar nº 95, de 1998, dispõe em seu artigo 1º e parágrafo único, *verbis*:

“Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.”

Esta mesma Lei Complementar disciplina em seu artigo 7º o seguinte:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Deste modo, o art. 7º, deixa claro os requisitos para formulação de todos os textos legais no país, devendo neles estar indicado " o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação ", sem embargo de que " cada lei tratará de um único objeto ", bem como que "a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão".

Sendo assim, é flagrante o vício da lei de conversão da Medida Provisória n. 577/2012, eis que também viola a Lei Complementar 95/98.

Nesse contexto, repita-se, evidenciada a ilegalidade do processo legislativo que a produziu, padece a Lei n. 12.767/2012 de vício na parte que não cumpre a determinação da Lei Complementar n. 95/98, razão pela qual não há que se falar em possibilidade de protesto da CDA.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo



Há, portanto, questão envolvendo a constitucionalidade do parágrafo único, do artigo 1º, da Lei Federal 9492/97, referentes ao **devido processo legislativo** e que não foram objeto de análise pelo E. STJ.

Num juízo prospectivo, portanto, haverá discussão judicial sobre o tema (protesto de CDA), sob o argumento da (in)constitucionalidade da lei federal, e que esvaziará o Poder Judiciário.

Ainda, observamos que há decisões divergentes do E. TJ/SP, sobre o tema.

Segue decisões contrárias ao protesto, mesmo após a edição da Lei Federal 12.767/12:

4019890-49.2013.8.26.0114 Apelação / ISS/ Imposto sobre Serviços

Relator(a): Wanderley José Federighi

Comarca: Campinas

Órgão julgador: 18ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 10/04/2014

Data de registro: 28/04/2014

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA - *PROTESTO* Demanda objetivando compelir a autoridade impetrada a abster-se da cobrança extrajudicial de Certidão da Dívida Ativa, referente a ISS-ofício Possibilidade - A certidão de dívida ativa constitui título executivo de natureza tributária, regradados pelo direito público, cuja cobrança é feita através de rito especial - Jurisprudência sedimentada a respeito da questão Sentença reformada - Recurso provido

0065825-20.2012.8.26.0114 Apelação / ISS/ Imposto sobre Serviços

Comarca: Campinas

Órgão julgador: 18ª Câmara de Direito Público

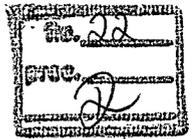
Data do julgamento: 26/09/2013

Data de registro: 09/10/2013

Ementa: Apelação Medida cautelar de sustação de *protesto* *Protesto* de CDA Liminar deferida Desnecessidade de *protesto* extrajudicial de certidão da dívida ativa Meio de coerção do



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo



contribuinte Existência de previsão legal de como se efetua a cobrança de crédito tributário Atividade administrativa vinculada Inteligência do Código Tributário Nacional e da *Lei* de Execuções Fiscais Sentença reformada Recurso provido

De outra banda, segue decisões favoráveis ao

protesto de CDA:

0160028-88.2013.8.26.0000 Agravo de Instrumento / IPTU/
Imposto Predial e Territorial Urbano

Relator(a): José Luiz de Carvalho

Comarca: Ribeirão Preto

Órgão julgador: 18ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 10/04/2014

Data de registro: 11/04/2014

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO CONTRA DECISÃO QUE, EM AÇÃO CAUTELAR, INDEFERE PEDIDO DE LIMINAR PARA CANCELAR OU SUSPENDER OS EFEITOS DE *PROTESTO* DE CDA DECISÃO EM CONFORMIDADE COM O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL MAIS RECENTE, QUE ADMITE O *PROTESTO* DE CDA QUESTÕES LEVANTADAS NO AGRAVO QUE NÃO PODEM SER DISCUTIDAS NO RECURSO EM EXAME DECISÃO DE INDEFERIMENTO MANTIDA NEGADO PROVIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO. .

2061295-53.2013.8.26.0000 Agravo de Instrumento / IPVA -
Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores

Relator(a): Edson Ferreira

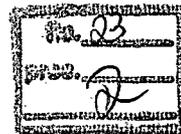
Comarca: Campinas

Órgão julgador: 12ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 12/03/2014

Data de registro: 02/04/2014

Ementa: AÇÃO CAUTELAR. Liminar. Indeferida, sustação de *protesto* de CDA referente a dívida de IPVA. Fato gerador anterior à venda de veículo que não foi comunicada ao órgão de trânsito. Enquanto não comunicada a alienação ao órgão de trânsito, permanece o alienante como responsável pelas obrigações correspondentes, inclusive de IPVA. Cabimento do *protesto*. *Lei* 12767/2012. Recurso não provido. .



0310896-20.2009.8.26.0000 Apelação / IPTU/ Imposto Predial e Territorial Urbano

Relator(a): Erbeta Filho

Comarca: Guarulhos

Órgão julgador: 15ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 13/03/2014

Data de registro: 19/03/2014

Outros números: 009.13.197580-0

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA *PROTESTO* Município de Guarulhos *Protesto* de certidão de Dívida Ativa Possibilidade Inteligência do art. 1º, da *Lei nº 9492/97*, que autoriza o *protesto* de dívidas dos entes federados Precedente do STJ Recurso não provido.

9111330-34.2009.8.26.0000 Apelação / Sustação de Protesto

Relator(a): Octavio Machado de Barros

Comarca: Guarulhos

Órgão julgador: 14ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 28/11/2013

Data de registro: 06/12/2013

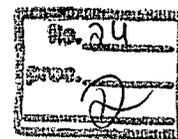
Outros números: 009.89.815500-0

Ementa: APELAÇÃO - *PROTESTO* DE CDA Ação declaratória de nulidade - Possibilidade - *Lei nº 9492/97*; artigo 1º - Título que goza de liquidez, certeza e exigibilidade da obrigação - Decisão mantida - Recurso negado.

Eis o "estado da questão" e que demonstra que o tema é tormentoso e pode gerar multiplicação de processos judiciais, discutindo a constitucionalidade da medida, pois está arrimada na Lei Federal nº 9492/97.

Da cobrança de honorários advocatícios.

O projetado art. 3º prevê a reversão aos procuradores municipais lotados e em exercício na Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos dos honorários advocatícios advindos da hipótese de protesto da CDA.



Os elementos constantes do OF GLP nº 238/2014, que ora anexamos, extraídos dos autos do Projeto de Lei Complementar nº 973/2014, correlato, retirado em 28 de julho do corrente ano, encetam para a atuação da Procuradoria Jurídica (*rectius*, prática de atos privativos de Advogado).

Este dado deve ser avaliado pelos Nobres Edis na medida em que, consoante já observado pelo E. STJ, o *exercício regular do direito de ressarcimento aos honorários advocatícios, portanto, depende da demonstração de sua imprescindibilidade para solução extrajudicial de impasse entre as partes contratantes ou para adoção de medidas preparatórias ao processo judicial, bem como da prestação efetiva de serviços privativos de advogado e da razoabilidade do valor dos honorários convencionados. 5. Recurso especial provido.*

Eis o julgado do E. STJ, supracitado:

Processo: REsp 1274629 AP 2011/0204599-4
Relator(a): Ministra NANCY ANDRIGHI
Julgamento: 16/05/2013
Órgão Julgador: T3 - TERCEIRA TURMA
Publicação: DJe 20/06/2013

DIREITO DO CONSUMIDOR. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CLÁUSULA QUE PREVÊ RESPONSABILIDADE DO CONSUMIDOR QUANTO AOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATUAIS DECORRENTES DE INADIMPLENTO CONTRATUAL. RECIPROCIDADE. LIMITES. ABUSIVIDADE. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Os honorários contratuais decorrentes de contratação de serviços advocatícios extrajudiciais são passíveis de ressarcimento, nos termos do art. 395 do CC/02.
2. Em contratos de consumo, além da existência de cláusula expressa para a responsabilização do consumidor, deve haver reciprocidade, garantindo-se igual direito ao consumidor na hipótese de inadimplemento do fornecedor.



3. A liberdade contratual integrada pela boa-fé objetiva acrescenta ao contrato deveres anexos, entre os quais, o ônus do credor de minorar seu prejuízo buscando soluções amigáveis antes da contratação de serviço especializado.

4. O exercício regular do direito de ressarcimento aos honorários advocatícios, portanto, depende da demonstração de sua imprescindibilidade para solução extrajudicial de impasse entre as partes contratantes ou para adoção de medidas preparatórias ao processo judicial, bem como da prestação efetiva de serviços privativos de advogado e da razoabilidade do valor dos honorários convençados. 5. Recurso especial provido.

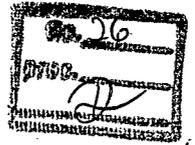
Para a ministra Nancy Andrighi, do E. STJ, **"os valores referentes à remuneração profissional do advogado somente têm cabimento quando se verifica a efetiva prestação de serviço profissional, conforme o Enunciado nº 161 do Conselho da Justiça Federal"**.

E continua: **"Por consequência lógica, afasta-se a cobrança de honorários advocatícios quando não houver prestação de qualquer serviço que se adéque àqueles tipicamente previstos na legislação, tais como os atos de mera cobrança por telefone, correspondências físicas ou eletrônicas e outros meios semelhantes"**.

No mesmo sentido, decidiu o E. TRF-1R ao determinar a supressão da base de cálculo dos honorários advocatícios de verba paga administrativamente, ou seja, considerou que a atuação administrativa não enseja cobrança de honorários advocatícios.

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO POR TÍTULO JUDICIAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. BASE DE INCIDÊNCIA. DEDUÇÃO DE VALORES PAGOS ADMINISTRATIVAMENTE.

1. Determinando o título judicial exequendo a incidência dos honorários advocatícios sobre o valor que atingir a liquidação e, essa, obviamente, importa no desconto dos valores pagos



administrativamente do quantum devido pela autarquia previdenciária, substancia excesso de execução a utilização de base de cálculo diversa da determinada pelo título para apuração de uma das condenações.

2. Agravo de Instrumento desprovido.

(TRF 1ª Região – Processo 2005.01.00.060926-4- 2ª Turma – Relator Neuza Alves – extraído do site www.trf1.jus.br)

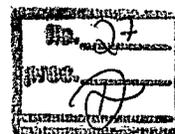
Segundo a resposta da PMJ há atuação da SMNJ no procedimento de inscrição dos débitos junto à Dívida Ativa do Município, a ensejar a cobrança de tal verba.

Da análise orgânico-formal do projeto de lei.

A proposta em estudo se nos afigura revestida da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, “caput”, da LOM c.c. art. 30, inciso I, da CF), e quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Executivo, em face de a ele ser atribuída a gestão administrativa (art. 72, II e XII, da LOM c.c. art. 61, § 1º, da CF).

A análise do mérito do projeto (*rectius*, valoração sobre os benefícios práticos que a proposta acarretará, se convertido em lei complementar), em especial a questão relativa ao rateio da verba honorária compete ao Plenário que deverá valorar o tema na condição de “juiz do interesse público”, à luz da justificativa e documentos que instruem o projeto.

Por se tratar de matéria privativa do Alcaide, somente é cabível emendas supressivas ao projeto de lei. Reforçando que se tratar de tema privativo do Alcaide, entendimento do E. TJ/SP, tirado do agravo de instrumento nº 0003390-27.2013.8.26.0000, rel. Des. Nuncio Theofilo Neto, da 14ª Câmara de Direito Público (cuja cópia foi encartada ao parecer).



COMISSÕES A SEREM OUVIDAS.

Regimentalmente, nos termos do art. 139, inciso I, deverão ser ouvidas as seguintes Comissões Permanentes: CJR, CFO e CDCIS.

QUÓRUM DE VOTAÇÃO.

único do art. 43, LOM).

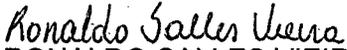

FÁBIO NADAL PEDRO
Consultor Jurídico


RAFAEL CESAR SPINARDI
Estagiário de Direito

QUORUM: maioria absoluta (Parágrafo

S.m.e.

Jundiaí, 20 de outubro de 2014.


RONALDO SALLES VIEIRA
Consultor Jurídico


BRUNA GODOY SANTOS
Estagiária de Direito



RECURSO ESPECIAL Nº 1.126.515 - PR (2009/0042064-8)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MUNICIPIO DE LONDRINA
PROCURADOR : JOAO LUIZ MARTINS ESTEVES E OUTRO(S)
RECORRIDO : PROTENGE ENGENHARIA DE PROJETOS E OBRAS LTDA
ADVOGADO : JOAO TAVARES DE LIMA FILHO E OUTRO(S)

EMENTA

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". SUPERACÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

1. Frata-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.

ACÓRDÃO

Superior Tribunal de Justiça



Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça: "Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista da Sra. Ministra Eliana Calmon, acompanhando o Sr. Ministro Herman Benjamin, a Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon (voto-vista) e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 03 de dezembro de 2013(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator



RECURSO ESPECIAL Nº 1.126.515 - PR (2009/0042064-8)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MUNICIPIO DE LONDRINA
PROCURADOR : JOAO LUIZ MARTINS ESTEVES E OUTRO(S)
RECORRIDO : PROTENGE ENGENHARIA DE PROJETOS E OBRAS LTDA
ADVOGADO : JOAO TAVARES DE LIMA FILHO E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a" e "c", da Constituição da República, contra acórdão assim ementado:

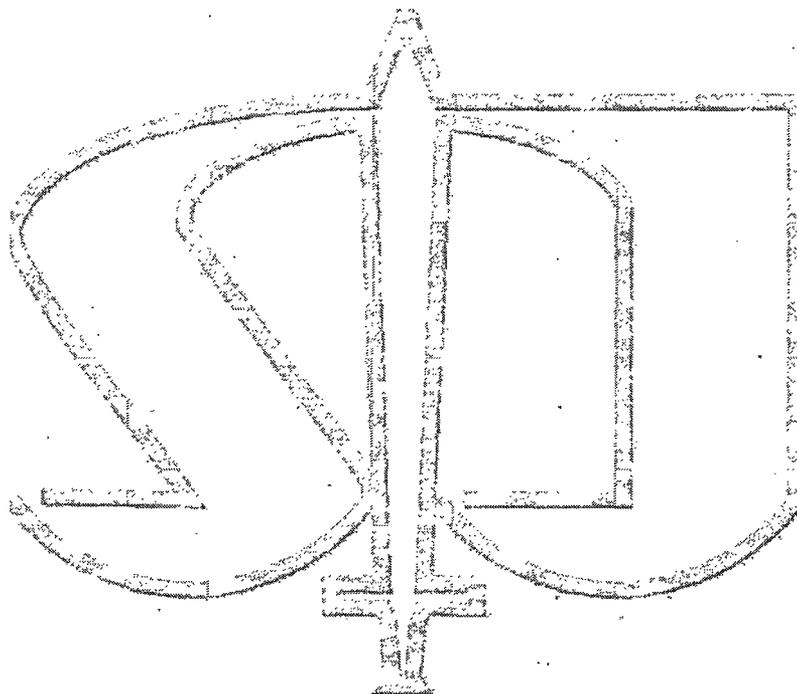
EMBARGOS INFRINGENTES CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA - PROTESTO - NÃO CABIMENTO. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA LEI N. 9492/97. RECURSO CONHECIDO E ACOLHIDO, POR MAIORIA DOS VOTOS. A certidão de dívida ativa não se reveste de natureza cambiária, não podendo ser protestada.

O recorrente alega violação do art. 1º da Lei 9.492/1997 e dissídio jurisprudencial. Afirma que, após a entrada em vigor da referida norma, outros títulos representativos de crédito – como é o caso da Certidão de Dívida Ativa – , além dos cambiais, podem ser levados a protesto. Acrescenta que: a) a Lei Municipal 7.303/1997 autoriza o protesto das CDAs em seu art. 271, § 6º; b) o fato de a legislação não prever tal medida como requisito para o ajuizamento da Execução Fiscal não conduz ao entendimento de que a sua utilização é vedada; c) o aludido instituto representa meio menos oneroso ao devedor, que se verá livre do pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios; d) o art. 29 da Lei 9.492/1997 disciplina a utilização do protesto, nas modalidades obrigatório ou facultativo, como medida lícita de repressão à inadimplência.

Foram apresentadas as contrarrazões. Afirma-se que: a) não houve demonstração analítica da divergência; b) incidem os óbices das Súmulas 7/STJ e 83/STJ; c) a Fazenda Pública possui prerrogativas – como, por exemplo, as de constituir unilateralmente o seu crédito, bem como de cobrá-lo judicialmente por processo específico (Execução Fiscal) – que tornam desnecessária a utilização do protesto; d) a pretensão do recorrente é coagir os

contribuintes; e) o protesto da CDA é medida incompatível com o ordenamento jurídico, uma vez que a origem do crédito não é cambial e, ademais, a publicidade por ele conferida implica violação do art. 198 do CTN.

É o relatório.



RECURSO ESPECIAL Nº 1.126.515 - PR (2009/0042064-8)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):

Apresentarei meu voto em tópicos autônomos, visando facilitar a compreensão da controvérsia debatida no apelo.

1. Preliminares

Objetiva-se definir a possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa, no regime da Lei 9.492/1997. Questão de natureza estritamente jurídica. Inaplicável, portanto, o enunciado da Súmula 7/STJ.

O Tribunal *a quo* concluiu de forma contrária à pretensão do recorrente, valendo-se dos seguintes fundamentos (fls. 216-218): a) inexistência de lei que autorize o protesto da CDA pelo ente federativo; b) a adoção da aludida medida configuraria utilização de meio coercitivo; c) a Lei 6.830/1980 estabelece rito próprio para a cobrança da dívida ativa; d) a **Lei 9.492/1997 trata apenas do protesto cambial**, de natureza comercial.

Conquanto o recorrente afirme que existe legislação municipal específica que disciplina o protesto da CDA, isso é irrelevante para a presente lide, pois a principal tese suscitada nos autos tem por objeto a interpretação do art. 1º da Lei 9.492/1997, isto é, se **ele permite ou veda o protesto de outros títulos que não os cambiários** – especificamente a Certidão de Dívida Ativa da Fazenda Pública.

2. Disciplina normativa atual do protesto

O tema ora versado (possibilidade de protesto da CDA) desperta grande discussão na doutrina.

É importante, em primeiro lugar, compreender a definição legal do protesto e sua disciplina no âmbito normativo. Atualmente, prescreve a Lei 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**.

A alteração normativa rompeu com antiga tradição existente no ordenamento jurídico, consistente em atrelar o protesto exclusivamente aos títulos de natureza cambial (cheques, duplicatas, etc.).

A utilização dos termos "títulos" e "outros documentos de dívida" possui atualmente concepção muito mais ampla que a relacionada apenas aos de natureza cambiária – consoante será explicitado adiante, hoje em dia até atos judiciais (sentenças transitadas em julgado em Ações de Alimentos ou em processos que tramitaram na Justiça do Trabalho) podem ser levados a protesto, embora evidentemente nada tenham de cambial – de modo que, nesse ponto, o fundamento adotado no acórdão hostilizado merece censura.

3. Jurisprudência

Os precedentes jurisprudenciais a respeito do tema foram construídos, precipuamente, com base na disciplina original do instituto – qual seja a de instrumento destinado a constituir e comprovar a mora do devedor, no que se refere às obrigações garantidas por títulos cambiais.

A entrada em vigor da Lei 9.492/1997 – que, conforme demonstrado, utilizou-se de termos que deliberadamente evidenciaram a intenção de abranger outros documentos que não apenas os títulos cambiais – não sensibilizou, em um primeiro momento, o Poder Judiciário, que, preso às antigas concepções e insensível à dinâmica das relações jurídicas, permaneceu hostil à utilização do protesto da Certidão da Dívida Ativa. Nesse sentido os seguintes precedentes:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL.
TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. CDA. PRESUNÇÃO DE CERTEZA E LIQUIDEZ. PROTESTO. DESNECESSIDADE. PRECEDENTES. VERBETE N. 83 DA SÚMULA DO STJ. JULGAMENTO MONOCRÁTICO. AUTORIZAÇÃO DADA PELO ART. 557 DO CPC. AGRAVO

IMPROVIDO (AgRg no REsp 1277348/RS, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, SEGUNDA TURMA, DJe 13/06/2012).

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA - CDA. PROTESTO. DESNECESSIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem afirmado a ausência de interesse em levar a protesto a Certidão da Dívida Ativa, título que já goza de presunção de certeza e liquidez e confere publicidade à inscrição do débito na dívida ativa.

2. Agravo regimental não provido (AgRg no Ag 1316190/PR, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, DJe 25/05/2011).

~~PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CDA. PROTESTO. DESNECESSIDADE. AUSÊNCIA DE INTERESSE MUNICIPAL. PRECEDENTES.~~

1. O protesto da CDA é desnecessário haja vista que, por força da dicção legal (CTN, art. 204), a dívida regularmente inscrita goza de presunção relativa de liquidez e certeza, com efeito de prova pré-constituída, a dispensar que por outros meios tenha a Administração de demonstrar a impontualidade e o inadimplemento do contribuinte. Precedentes: AgRg no Ag 1172684/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/08/2010, DJe de 03/09/2010; AgRg no Ag 936.606/PR, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/05/2008, DJe de 04/06/2008; REsp 287824/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/10/2005, DJU de 20/02/2006; REsp 1.093.601/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/11/2008, DJe de 15/12/2008.

2. Agravo regimental desprovido (AgRg no REsp 1120673/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe 21/02/2011).

~~PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CDA. PROTESTO. DESNECESSIDADE. AUSÊNCIA DE INTERESSE MUNICIPAL. PRECEDENTES.~~

1. A CDA, além de já gozar da presunção de certeza e liquidez, dispensa o protesto. Correto, portanto, o entendimento da Corte de origem, segundo a qual o Ente Público sequer teria interesse para promover o citado protesto. Precedentes.

2. Agravo regimental não provido (AgRg no Ag 1172684/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/08/2010, DJe 03/09/2010).

4. Argumentos contrários ao protesto da CDA

Em síntese, são estas as premissas utilizadas pela doutrina e jurisprudência refratárias à utilização do protesto da CDA:

a) a *ratio* da Lei 9.492/1997 é regular o protesto para efeitos de direito privado;

b) as finalidades para as quais o instituto foi concebido (constituição do devedor em mora, prova de situação relevante na relação jurídica entre credor e devedor, etc.) constituem prerrogativas que a legislação (art 204 do CTN) já prevê em favor dos créditos fiscais, pois a CDA goza da presunção de liquidez e certeza; dessa forma, o protesto da CDA se revela desnecessário;

c) a cobrança dos créditos públicos encontra disciplina específica na Lei 6.830/1980, com aplicação subsidiária do CPC, no que não for incompatível;

d) os títulos de crédito surgem a partir da vontade do devedor (assinatura em cheque, nota promissória, letra de câmbio, etc.), o que não sucede com a CDA;

e) o interesse público primordial é de prosseguimento da atividade econômica do contribuinte, o que ficaria abalado caso permitido o protesto, em razão das fortes restrições ao crédito, que dele decorrem;

f) os ônus morais e materiais do protesto demonstram que este não representa meio menos gravoso de cobrança do crédito fiscal;

g) é inadmissível a utilização de expedientes coercitivos (cobrança indireta) para obrigar ao recolhimento da exação;

i) desproporcionalidade entre o motivo utilizado para justificar o protesto e os prejuízos por ele causados;

j) ausência de razoabilidade.

5. Possibilidade de protesto da CDA (desconstrução de mitos)

Após muito refletir sobre o tema controvertido, posiciono-me favoravelmente ao protesto da CDA diante das seguintes considerações.

a) a Lei 9.492/1997 não disciplina apenas o protesto de títulos cambiais, tampouco versa apenas sobre relações de Direito Privado.

Conforme dito anteriormente, a entrada em vigor da Lei 9.492/1997 constituiu



a reinserção da disciplina jurídica do protesto ao novo contexto das relações sociais, mediante ampliação de sua área de abrangência para qualquer tipo de título ou documento de dívida.

Exemplificativamente, tem-se que até títulos judiciais podem ser levados a protesto, como, por exemplo, se verifica abaixo:

RECURSO ESPECIAL. PROTESTO DE SENTENÇA CONDENATÓRIA, TRANSITADA EM JULGADO. POSSIBILIDADE. EXIGÊNCIA DE QUE REPRESENTE OBRIGAÇÃO PECUNIÁRIA LÍQUIDA, CERTA E EXIGÍVEL.

1. O protesto comprova o inadimplemento. Funciona, por isso, como poderoso instrumento a serviço do credor, pois alerta o devedor para cumprir sua obrigação.

2. O protesto é devido sempre que a obrigação estampada no título é líquida, certa e exigível.

3. **Sentença condenatória transitada em julgado, é título representativo de dívida - tanto quanto qualquer título de crédito.**

4. **É possível o protesto da sentença condenatória, transitada em julgado, que represente obrigação pecuniária líquida, certa e exigível.**

5. Quem não cumpre espontaneamente a decisão judicial não pode reclamar porque a respectiva sentença foi levada a protesto (REsp 750805/RS, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, TERCEIRA TURMA, DJe 16/06/2009) (grifei)

O Tribunal Regional do Trabalho/MG igualmente adota essa orientação:

PROTESTO EXTRAJUDICIAL. TÍTULO JUDICIAL TRABALHISTA EM EXECUÇÃO.

A Lei 9.492/97 não restringe o protesto extrajudicial em face do devedor, reconhecido como tal em título judicial, já tendo sido, inclusive, celebrado convênio entre este Eg. TRT e os tabeliães de protesto do Estado de Minas Gerais visando à implementação de protestos decorrentes de decisões proferidas pela Justiça do Trabalho da 3ª Região, com expressa permissão para a inclusão de nomes de devedores em listas de proteção ao crédito.

A medida constitui importante instrumento de coerção indireta do executado ao pagamento da dívida, em face da publicidade de que se reveste e da sua repercussão nas relações sociais, civis e comerciais do devedor.

Agravo de petição provido para determinar o protesto extrajudicial do título, verificada a tentativa frustrada de localização do devedor e de bens passíveis de penhora. (AP 01676-2004-077-03-00-1 – Sétima Turma - TRT-MG - Juiz Relator: Juiz Convocado Jesse Claudio Franco de Alencar – Publicado em 04.03.2010).

b) a natureza bifronte do protesto viabiliza sua utilização, inclusive para a CDA e as decisões judiciais condenatórias transitadas em julgado.

O protesto, além de representar instrumento para constituir em mora e/ou comprovar a inadimplência do devedor, é meio alternativo para o cumprimento da obrigação.

Com efeito, o art. 19 da Lei 9.492/1997 disciplina o pagamento dos títulos ou documentos de dívida levados a protesto.

Assim, embora a disciplina do Código de Processo Civil (art. 586, VIII, do CPC) e da Lei 6.830/1980 atribua exequibilidade à CDA, qualificando-a como título executivo extrajudicial apto a viabilizar o imediato ajuizamento da Execução Fiscal (a inadimplência é presumida *iuris tantum*) – ou seja, sob esse restrito enfoque efetivamente não haveria necessidade do protesto – a **Administração Pública, no âmbito federal, estadual e municipal, vem reiterando sua intenção de adotar o protesto como meio alternativo para buscar, extrajudicialmente, a satisfação de sua pretensão creditória (principalmente quanto a valores para os quais, paradoxalmente, o próprio Poder Judiciário fecha as portas, haja vista a tendência – não acolhida no STJ, mas habitualmente adotada nos Tribunais locais – de extinguir Execuções Fiscais de "baixo valor", por suposta falta de interesse processual).**

Sob essa ótica, não vejo como legítima qualquer manifestação do Poder Judiciário tendente a suprimir, sob viés que se mostra político, a adoção do protesto da CDA.

De fato, a verificação quanto à utilidade ou necessidade do protesto da CDA, como política pública para a recuperação extrajudicial de crédito, cabe com exclusividade à Administração Pública.

Ao Poder Judiciário é reservada exclusivamente a análise da sua conformação (ou seja, da via eleita) ao ordenamento jurídico. Dito de outro modo, compete ao Estado decidir se quer protestar a CDA; ao Judiciário caberá examinar a possibilidade de tal pretensão, quanto aos aspectos constitucionais e legais.

Ao dizer que é desnecessário o protesto da CDA, sob o fundamento de que a lei prevê a utilização da Execução Fiscal, o Poder Judiciário rompe não somente com o princípio da *autonomia dos poderes* (art. 2º da CF/1988), como também com o princípio da

imparcialidade, dado que, reitero, a ele institucionalmente não compete qualificar as políticas públicas como necessárias ou desnecessárias.

Relembramos, conforme dito anteriormente, que o protesto pode ser utilizado como meio alternativo, extrajudicial, para a recuperação do crédito.

Nesse contexto, o argumento de que há lei que disciplina a cobrança judicial da dívida ativa (Lei 6.830/1980), evidentemente, é um **sofisma**, pois tal não implica juízo no sentido de que os entes públicos não possam, mediante lei, adotar mecanismos de cobrança extrajudicial.

É indefensável, portanto, o argumento de que a disciplina legal da cobrança judicial da dívida ativa impede, em caráter permanente, a Administração Pública de instituir ou utilizar, sempre com observância do princípio da *legalidade*, modalidade extrajudicial para cobrar, com vistas à eficiência, seus créditos.

c) a questão da participação do devedor na formação da dívida.

Outro interessante, e insubsistente, argumento apresentado é que, em relação aos títulos cambiários, o protesto é medida legítima porque pressupõe a anuência do sujeito passivo em relação ao conteúdo do débito (por exemplo, ao emitir o cheque ou a nota promissória que posteriormente não foi quitada), o que não ocorre com a dívida ativa, cuja origem decorre do poder unilateral do Fisco em constituir o crédito.

A assertiva é artificiosa.

Em primeiro lugar, não vejo como sustentar que, na forma disciplinada pelo art. 1º da Lei 9.492/1997, somente a obrigação decorrente de ato ou contrato de natureza privada possa ser levada a protesto. Não é a concordância do sujeito passivo que autoriza o protesto (se fosse assim, o portador de um cheque não poderia levá-lo a protesto, caso verificasse que o devedor se recusa a pagá-lo sob o fundamento de que o crédito se encontra quitado por compensação), mas sim a sua participação, acrescida da previsão legal que confere esse direito subjetivo ao titular de um crédito oriundo de determinado tipo de obrigação.

Se a origem do vínculo obrigacional, em vez de contrato ou ato jurídico, for diretamente a lei (é o caso dos tributos) – em que a manifestação de vontade do sujeito

passivo é irrelevante – , haveria, na verdade, até menos motivos para recusar o protesto (já que uma manifestação de vontade pode estar viciada, o que não sucede com a obrigação prevista em lei).

Em segundo lugar, é importante registrar que não se confunde o poder unilateral de o Fisco constituir o crédito tributário com a situação posterior da inscrição em dívida ativa. Esta última nunca é feita "de surpresa", sem o conhecimento do sujeito passivo.

A inscrição em dívida ativa ou decorre de um lançamento de ofício, no qual são assegurados o contraditório e a ampla defesa (impugnação e recursos administrativos), ou de confissão de dívida pelo devedor.

Em qualquer uma dessas hipóteses, o sujeito passivo terá concorrido para a consolidação do crédito tributário. Neste ponto, devo acrescentar que, **ao menos nas hipóteses** (hoje majoritárias) **em que a constituição do crédito tributário se dá mediante o denominado autolancamento** (entrega de DCTF, GIA, etc., isto é, documentos de confissão de dívida), **a atitude do contribuinte de apurar e confessar o montante do débito é equiparável, em tudo e por tudo, ao do emitente de cheque, nota promissória ou letra de câmbio.** Como não admitir, nesse contexto, o respectivo protesto?

Haveria razoabilidade no questionamento do protesto se este fosse autorizado para o simples "auto de lançamento", porque este sim pode ser feito unilateralmente (isto é, sem a participação prévia da parte devedora) pela autoridade administrativa.

Mas não é disso que tratam os autos, e sim da certidão de dívida ativa, que somente é extraída, conforme mencionado, depois de exaurida a instância administrativa (lançamento de ofício) ou de certificado que o contribuinte não pagou a dívida por ele mesmo confessada (DCTF, GIA, etc.).

d) conformidade do protesto da CDA com o "II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo".

Foi publicado, no DOU de 26.5.2009, o "II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo", instrumento voltado a fortalecer a proteção aos direitos humanos, a efetividade da prestação jurisdicional, o acesso universal à

Justiça e também o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito e das instituições do Sistema de Justiça.

Entre as medidas anunciadas, merece destaque a seguinte:

Anexo "Matérias Prioritárias"

2 - Agilidade e efetividade da prestação jurisdicional

(...)

2.11 - Revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito **judicial e administrativo**

A interpretação da Lei 9.492/1997, portanto, não pode ser feita sem levar em conta esse importante vetor.

Nesse ponto, cabe trazer à consideração que o Conselho Nacional de Justiça analisou os Pedidos de Providência 2009.10.00.004178-4 e 2009.10.00.004537-6, nos quais se discutiu a legalidade de orientações firmadas, respectivamente, nas Corregedorias de Justiça dos Estados de Goiás e do Rio de Janeiro, versando sobre a possibilidade de protesto de sentenças judiciais relativas à obrigação alimentar e de CDA.

Transcrevo o seguinte excerto do voto condutor, apresentado pela Conselheira Morgana Richa:

(...) o cenário legislativo adquiriu novo contorno com a edição da Lei n. 9.492/97, que transformou o enfoque restritivo do modelo, com a atribuição de moderno conceito ao protesto, definido, a partir de então, como "ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida." **A concepção vigente estendeu a possibilidade do protesto aos títulos executivos judiciais e extrajudiciais, o que conduz à conclusão indubitável de abrangência dos documentos previstos na lei processual, mormente porque dotados dos atributos de liquidez, certeza e exigibilidade.**

Em complemento, o inciso VII do artigo 585 do Código de Processo Civil registra que a Certidão de Dívida Ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios constitui título executivo extrajudicial.

Embora, conforme destacado, a doutrina e a jurisprudência dos tribunais não sejam pacíficas no que se refere ao tema, **inexiste qualquer dispositivo legal ou regra que restrinja a possibilidade de protesto aos títulos cambiais ou proibitiva/excepcional do registro dos créditos**

inscritos em dívida ativa em momento prévio à propositura da ação judicial de execução, desde que observe os requisitos previstos na legislação correlata.

A Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, em parecer normativo referente ao tema, assim argumentou: “Que o intérprete não se deixe obnubilar por considerações sobre as origens do protesto, que o vinculam ao direito cambiário. (...) 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 vigor num universo mais apertado terá seu espectro expandido com vistas ao entendimento de outras situações compatíveis com sua natureza, por força de necessidades ditadas pelo desenvolvimento das relações jurídicas e pelo próprio interesse social.**” (Parecer Normativo CGJ-SP 76/2005).

Walter Ceneviva, autor de obra que comenta a Lei dos Notários e dos Registradores, trata do tema: “O protesto sempre e só tem origem em instrumento escrito no qual a dívida seja expressa e cuja existência se comprove com seu exame extrínseco (...). O instrumento será título (referindo-se ao previsto nas leis comerciais ou processuais vigentes) ou outro documento, no qual a dívida não apenas esteja caracterizada, mas de cuja verificação resulte a clara informação de seu descumprimento. A tutela de interesses públicos e privados corresponde ao reconhecimento legal da eficácia do protesto, tanto no campo do direito privado como no do direito público, admitindo como credores e devedores os entes privados e os órgãos da Administração Pública direta e indireta, fundações e autarquias públicas. Reconhece, outrossim, que, embora o serviço seja cumprido em caráter privado, envolve o interesse da Administração (...).” (grifos acrescidos) (Ceneviva, Walter. *Lei dos Notários e dos Registradores Comentada*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. pg. 92).

A possibilidade que se traz à tona não guarda qualquer correlação com o interesse de comprovação da inadimplência, tendo em vista que, nos termos supra mencionados, os créditos referidos são dotados de presunção de certeza e liquidez. O que se pretende *in casu* é o resultado decorrente do efeito indireto do protesto, que se traduz meio capaz de coibir o descumprimento da obrigação, ou seja, forma eficiente de compelir o devedor ao pagamento da dívida.

Nesta linha manifesta-se Eduardo Fortunato Bim em artigo publicado na Revista Dialética de Direito Tributário: “De fato, o protesto extrajudicial não serve somente para comprovar a inadimplência ou descumprimento da obrigação; sua utilidade também é de estimular o devedor a saldar a dívida (...).” (Bim, Eduardo Fortunato. *A juridicidade do Protesto Extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa*. Revista Dialética de Direito Tributário. 2008).

Por fim, **forçoso registrar que o Judiciário e a sociedade suplicam hoje por alternativas que registrem a possibilidade de redução da judicialização das demandas, por meios não convencionais. Impedir o protesto da Certidão de Dívida Ativa é de todo desarrazoado quando se verifica a estrutura atual do Poder e o crescente número de questões judicializadas.** É preciso evoluir para encontrar novas saídas à redução da conflituosidade perante os órgãos judiciários, raciocínio desenvolvido por Sílvio de Salvo Venosa: “**De há muito o sentido social e jurídico do protesto,**

mormente aquele denominado facultativo, deixou de ter o sentido unicamente histórico para o qual foi criado. Sabemos nós, juristas ou não, que o protesto funciona como fator psicológico para que a obrigação seja cumprida. Desse modo, a estratégia do protesto se insere no iter do credor para receber seu crédito, independentemente do sentido original consuetudinário do instituto. Trata-se, no mais das vezes, de mais uma tentativa extrajudicial em prol do recebimento do crédito. (...) Não pode, porém, o cultor do direito e o magistrado ignorar a realidade social. Esse aspecto não passa despercebido na atualidade. Para o magistrado Ermínio Amarildo Darold (2001:17) o protesto 'guarda, também, a relevante função de constranger legalmente o devedor do pagamento (...), evitando, assim, que todo e qualquer inadimplemento vislumbre na ação judicial a única providência formal possível.' (Venosa, Sílvio de Salvo. Direito Civil: Contratos em Espécie. 5ª ed, 2005, p. 496).

A autorização para o protesto nos casos em tela atende não somente ao interesse da Fazenda Pública, mas também ao interesse coletivo, considerando que é instrumento apto a inibir a inadimplência do devedor, além de contribuir para a redução do número de execuções fiscais ajuizadas, com vistas à melhoria da prestação jurisdicional e à preservação da garantia constitucional do acesso à Justiça.

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

Diante do exposto, conheço da medida apresentada para reconhecer a legalidade da norma expedida pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

A análise, em conclusão, ficou assim ementada:

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.

A mesma linha argumentativa foi adotada em relação ao protesto de sentenças judiciais condenatórias ao pagamento de obrigação alimentar.

6. Considerações finais

Os poderes constituídos estão implementando estudos e medidas destinadas a racionalizar o acesso ao Judiciário, incentivando o recurso às atividades de composição extrajudicial entre as partes litigantes. Nesse sentido, o legislador instituiu outras modalidades que visam conferir solução extrajudicial, ou simples medidas de ampliação de meios, para a arrecadação dos créditos públicos, tais como transferência de sigilo bancário (LC 105/2011), arrolamento de bens e parcelamento da Dívida Ativa (Lei 10522/2002 e Lei 11.941/2009);

Os princípios do *contraditório* e do *devido processo legal* são garantidos, pois subsistirá o controle judicial quanto à higidez do protesto da CDA.

O reconhecimento da legalidade de tal medida combate a inversão de valores: o crédito fiscal recupera, ao menos, igualdade de condições com as medidas de cobrança postas à disposição do credor privado.

Finalmente, 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. Como se sabe, 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 tradicionalmente apenas aos sujeitos de Direito Privado, como, e.g., a utilização de sistemas de gerenciamento e controle de eficiência na prestação de serviços).

Não vemos, portanto, sombra de inconstitucionalidade ou de ilegalidade na realização do protesto da CDA.

Não bastasse isso, é importante destacar que a Lei 12.767/2012 – em nossa inteligência, meramente interpretativa – acrescentou o parágrafo único ao art. 1º da Lei 9.492/1997, para de modo expresse prescrever que a CDA pode ser levada a protesto:

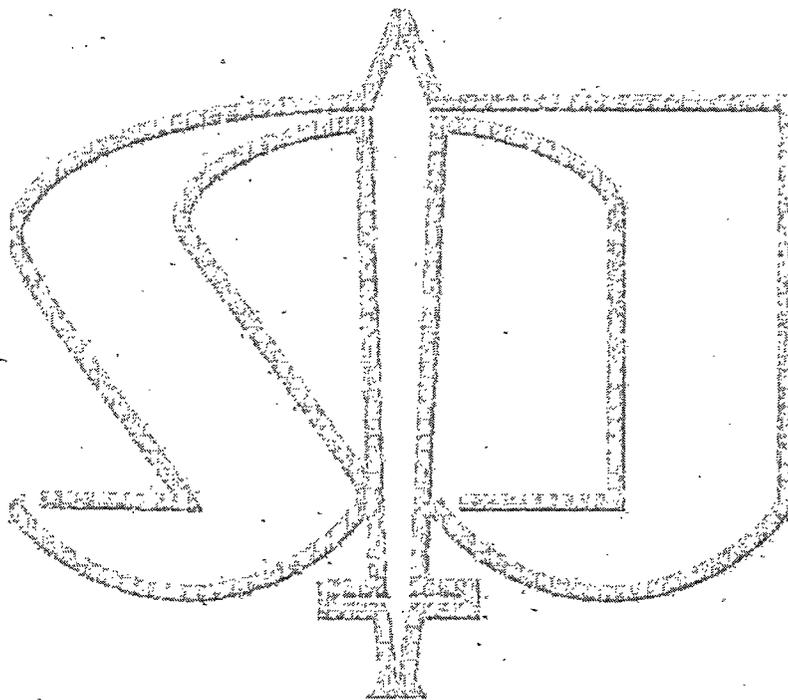
Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito

Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

Com essas considerações, dou provimento ao **Recurso Especial**.

Determino a inversão dos encargos de sucumbência.

É como voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2009/0042064-8 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.126.515 / PR**

Números Origem: 124404 3864662 386469 3864692 3864693
386469302

PAUTA: 19/11/2013

JULGADO: 19/11/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **ELIZETA MARIA DE PAIVA RAMOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MUNICIPIO DE LONDRINA
PROCURADOR : JOAO LUIZ MARTINS ESTEVES E OUTRO(S)
RECORRIDO : PROTENGE ENGENHARIA DE PROJETOS E OBRAS LTDA
ADVOGADO : JOAO TAVARES DE LIMA FILHO E OUTRO(S)
ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Dívida Ativa

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Após o voto do Sr. Ministro-Relator, dando provimento ao recurso, pediu vista dos autos, antecipadamente, a Sra. Ministra Eliana Calmon."

Aguardam os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Humberto Martins.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.126.515 - PR (2009/0042064-8)

VOTO-VISTA

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON: Discute-se na presente demanda se as certidões de dívida ativa - CDA - estão ou não incluídas entre os títulos sujeitos a protesto.

Após o voto do Relator, Min. Herman Benjamin, dando provimento ao recurso especial, pedi vista dos autos.

Em julgados anteriores sobre o tema, seguindo a jurisprudência prevalente à época, havia me manifestado no sentido de que *"a certidão de dívida ativa, além da presunção de certeza e liquidez, é também ato que torna público o conteúdo do título, não havendo interesse de ser protestado, medida cujo efeito é a sua publicidade"* (REsp 1.093.601/RJ, DJe 15/12/2008).

Relacionado o precedente, contudo, à ocorrência de dano moral em decorrência do protesto de CDA, entendi que, embora não fosse o protesto necessário, também não seria nocivo, dado o caráter público da informação nele contida, concluindo na ocasião pela inexistência do alegado dano.

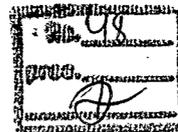
Em uma análise mais criteriosa, percebo que o protesto da CDA, além de não causar dano ao devedor e não ser obstado pelo ordenamento jurídico, pode trazer resultados positivos de diversas ordens, como bem ponderou o Relator em seu judicioso voto.

Assiste-lhe razão ao afirmar que a Lei 9.492/97 trouxe nova disciplina ao instituto dentro de um novo contexto das relações sociais, rompendo com a antiga tradição de vincular o protesto aos títulos de natureza cambial, tanto é assim que atualmente se admite o protesto de títulos executivos judiciais.

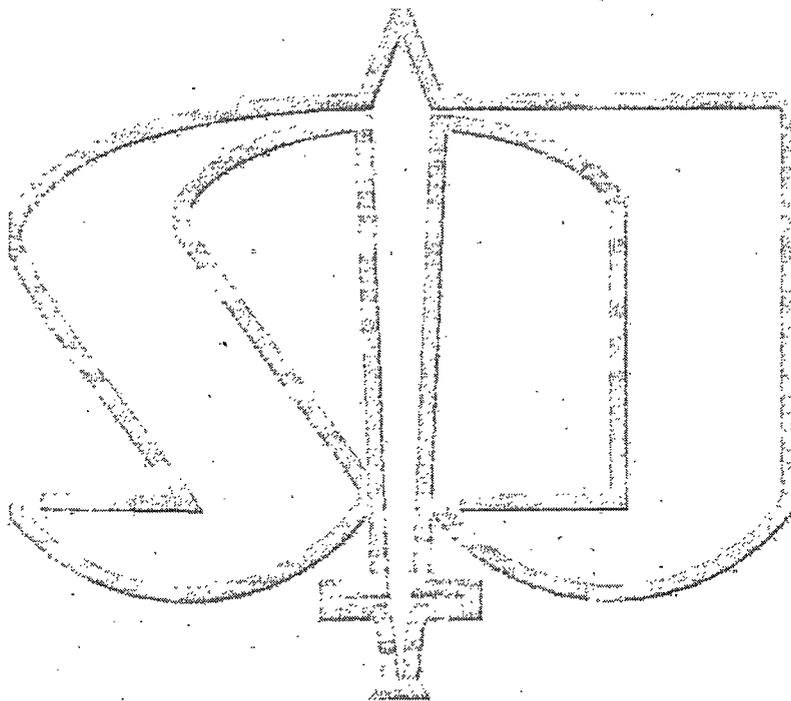
Como principal ponto positivo, traz como alternativa o cumprimento da obrigação definida no título sem a intervenção do Poder Judiciário, daí porque tratou o legislador de incluir entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas (art. 1º, parágrafo único, da Lei n.º 9.492/97, incluído pela Lei n.º 12.767/2012), assim o fazendo de maneira interpretativa, como bem ressaltou o Relator.

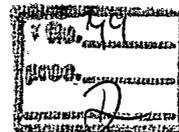
Com estas breves considerações, acompanho o voto proposto pelo Relator, para dar provimento ao recurso especial.

Superior Tribunal de Justiça



É o voto.





**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2009/0042064-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.126.515 / PR

Números Origem: 124404

3864662

386469

3864692

3864693

386469302

PAUTA: 19/11/2013

JULGADO: 03/12/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA SÍLVIA DE MEIRA LUEDEMANN**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : **MUNICIPIO DE LONDRINA**

PROCURADOR : **JOAO LUIZ MARTINS ESTEVES E OUTRO(S)**

RECORRIDO : **PROTENGE ENGENHARIA DE PROJETOS E OBRAS LTDA**

ADVOGADO : **JOAO TAVARES DE LIMA FILHO E OUTRO(S)**

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Dívida Ativa

CERTIDÃO

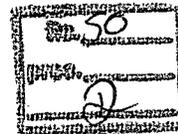
Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista da Sra. Ministra Eliana Calmon, acompanhando o Sr. Ministro Herman Benjamin, a Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon (voto-vista) e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
São Paulo
14ª Câmara de Direito Público



fs. 1

Registro: 2013.0000777434

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 0003390-27.2013.8.26.0000, da Comarca de Guarulhos, em que é agravante CINTIA GONÇALVES VASCONCELOS FREIRE, é agravado PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS.

ACORDAM, em 14ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Por maioria de votos, deram provimento, vencido o 3º juiz.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores JOÃO ALBERTO PEZARINI (Presidente) e GERALDO XAVIER.

São Paulo, 12 de dezembro de 2013.

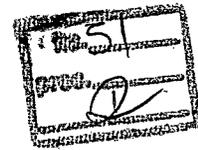
Dr. Nuncio Theophilo Neto

RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
São Paulo
14ª Câmara de Direito Público



fls. 2

VOTO Nº 2415

Agravo de Instrumento: 0003390-27.2013.8.26.0000

Origem: 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Guarulhos

Agravante: Cintia Gonçalves Vasconcelos Freire

Agravada: Prefeitura Municipal de Guarulhos

AGRAVO DE INSTRUMENTO – PEDIDO CAUTELAR INCIDENTAL. Ação declaratória de prescrição c.c. anulatória de lançamentos tributários. Notificação do contribuinte, autor, no curso da demanda, para pagamento de parte dos valores discutidos, sob pena de protesto. Pedido de abstenção de efetivação de protesto. Verossimilhança das alegações e evidência de perigo na demora. Inconstitucionalidade e ilegalidade da Lei n. 12.767/12, que introduziu o parágrafo único ao art. 1º da Lei n. 9.492/1997. Recurso provido.

Vistos, etc...

Trata-se de agravo de instrumento com pedido de antecipação da tutela recursal tirado contra decisão que, em ação declaratória c.c. anulatória, indeferiu medida liminar.

Alega a agravante, em síntese, que, após a propositura da demanda de origem, na qual se discute a ocorrência de prescrição de créditos de IPTU incidente sobre imóvel de sua propriedade relativos aos exercícios de 1996 a 2005, bem como a nulidade dos lançamentos dos exercícios de 2002 a 2010 relativos ao mesmo tributo, recebeu notificação da agravada para recolhimento imediato do IPTU atinente a 2008 e 2009, sob pena de protesto das CDAs nas quais tais débitos se encontram espelhados e inclusão do nome da recorrente em cadastro de inadimplentes.

Sustenta a agravante a ilegalidade de tal medida, em face da insubsistência dos próprios lançamentos tributários; lastreados em lei publicada sem a correspondente Planta Genérica de Valores, além de ausência de previsão legal do protesto de CDAs, o qual, além de tudo, seria abusivo e com o fito exclusivo de constranger o contribuinte. Pugna pelo provimento do agravo, a fim de se obstar à agravada o envio dos títulos a protesto, sob pena de multa diária.

A medida liminar foi deferida.

Em contraminuta, afirma a agravada, em preliminar, que a pretensão da autora na demanda principal foi parcialmente fulminada pela prescrição, sujeita, no caso, ao prazo trienal do Código Civil. No mérito do agravo, sustenta a

legalidade e legitimidade do protesto, que encontraria amparo na Lei 9.492/1997. Com relação à publicação da Planta Genérica de Valores, aduz a recorrida sua desnecessidade a fim de satisfazer o princípio da publicidade, o qual teria sido observado com a fixação da PGV em local público. Por fim, bate-se pela licitude da progressividade das alíquotas de IPTU. Pugna pelo desprovimento do recurso.

O recurso é tempestivo e bem preparado.

Relatados.

A preliminar de prescrição não comporta conhecimento.

Pese embora sua natureza de matéria de ordem pública, refoge por completo ao âmbito deste agravo e, aparentemente, sequer foi ainda submetida ao contraditório ou apreciada em primeiro grau.

Assim, em observância ao princípio do devido processo legal – com destaque aos subprincípios do contraditório e do duplo grau de jurisdição –, deixa-se de apreciar, por ora, a alegação de prescrição.

No mérito, o agravo comporta provimento.

São verossímeis as alegações da agravante, amparadas em entendimento jurisprudencial firmado pelo Superior Tribunal de Justiça.

Com efeito, sólido é o entendimento do STJ no sentido da abusividade e desnecessidade do protesto de CDA. Confira-se:

“PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CDA. PROTESTO. DESNECESSIDADE. AUSÊNCIA DE INTERESSE MUNICIPAL PRECEDENTES. 1. A CDA, além de já gozar da presunção de certeza e liquidez, dispensa o protesto. Correto, portanto, o entendimento da Corte de origem, segundo a qual o Ente Público sequer teria interesse para promover o citado protesto. Precedentes. 2. Agravo regimental não provido”. (AgRg no Ag 1172684/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/08/2010, DJe 03/09/2010);

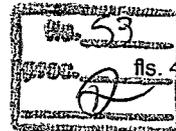
“PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CDA. PROTESTO. DESNECESSIDADE. AUSÊNCIA DE INTERESSE MUNICIPAL. PRECEDENTES. 1. O protesto da CDA é desnecessário haja vista que, por força da dicção legal (CTN, art. 204), a dívida ativa regularmente inscrita goza de presunção relativa de liquidez e certeza, com efeito de prova pré-constituída, a dispensar que por outros meios tenha a Administração de demonstrar a impuntualidade e o inadimplemento do contribuinte. Precedentes: AgRg no Ag 1172684/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/08/2010, DJe 03/09/2010; AgRg no Ag 936.606/PR, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/05/2008, DJe de 04/06/2008; REsp 287824/MG, rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

São Paulo

14ª Câmara de Direito Público



TURMA, julgado em 20/10/2005, DJU DE 20/02/2006; REsp 1.093.601/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/11/2008, DJe de 15/12/2008. 2. Agravo regimental desprovido". (AgRg no REsp 1120673/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/12/2010, DJe de 21/02/2011);

"TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA CDA. PROTESTO. DESNECESSIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem afirmado a ausência de interesse em levar a protesto a Certidão da Dívida Ativa, título que já goza de presunção de certeza e liquidez e confere publicidade à inscrição do débito na dívida ativa. 2. Agravo regimental não provido." (AgRg no Ag 1316190/PR, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/05/2011, DJe de 25/05/2011).

De se destacar que nem mesmo o parágrafo único do art. 1º da Lei n. Lei 9.492/1997, recém introduzido pela Lei n. 12.767/12 ("*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*"), serve para revestir de legalidade o protesto em questão.

É que a Lei n. 12.767/12 "*Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção do serviço público de energia elétrica*", alterando quase uma dezena de leis, entre elas a de n. 9.492/97, estando, assim, eivada de inconstitucionalidade e ilegalidade.

A Lei n. 12.767/12 é decorrente da conversão da Medida Provisória n. 577/2012 que dispunha especialmente sobre: "a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço, sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica, e dá outras providências".

Mas a referida lei dispõe sobre: "a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências."

A inclusão de matéria estranha à tratada na medida provisória afronta o devido processo legislativo (arts. 59 e 62, da CF) e o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CF), já que foram introduzidos elementos substancialmente novos e sem qualquer pertinência temática com aqueles tratados na

medida provisória apresentada pelo Presidente da República, que detém, com exclusividade, competência para aferir o caráter de relevância e urgência das matérias que devem ser veiculados por esse meio.

No que se refere à permissão para o protesto da CDA, a Lei n. 12.767 é fruto de emenda parlamentar que introduziu elementos substancialmente novos e sem qualquer pertinência temática com aqueles tratados na medida provisória apresentada pelo Presidente da República.

Não há qualquer relação de afinidade lógica entre a matéria tratada pela medida provisória e o protesto de CDA, isto é, matéria incluída durante a tramitação do projeto de lei de conversão no Congresso Nacional, o que evidencia a violação de dispositivos constitucionais.

Falta relacionamento lógico entre a extinção de concessões de serviço público de energia elétrica e as matérias incluídas durante a tramitação do projeto de lei de conversão no Congresso Nacional – dentre elas – o protesto de certidão de dívida ativa.

O Poder Legislativo, é fato, pode fazer emendas no âmbito das medidas provisórias, conforme está previsto no art. 62, § 12, da CF, assim disposto:

“§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

Todavia, há que ser guardada afinidade entre as matérias, o que não ocorre com a Lei n. 12.767/2012.

Já decidiu o Supremo Tribunal Federal que, a exemplo do que ocorre com os projetos de iniciativa exclusiva de outros Poderes e do Ministério Público, é preciso que guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original.

Nesse sentido:

E M E N T A: TRIBUNAL DE JUSTIÇA - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO - INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 125, § 1º, "IN FINE") - OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES - AUMENTO DA DESPESA ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA ORIGINAL, MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL - CONFIGURAÇÃO, NA ESPÉCIE, DOS REQUISITOS PERTINENTES À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E AO "PERICULUM IN MORA" - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. - O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional - qualifica-se como

prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que - respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política. Doutrina. Jurisprudência. - Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, quando do oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Suspensão cautelar da eficácia do diploma legislativo estadual impugnado nesta sede de fiscalização normativa abstrata.

(ADI 1050 MC/SC - Santa Catarina, Medida Cautelar na Ação direta de inconstitucionalidade, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, j: 21.09.1994, DJ 23.04.2004) (negritei)

Tal restrição é consequência lógica do princípio da Separação de Poderes.

A alteração da proposta inicial implica na transferência de atribuição constitucionalmente definida ao Presidente da República, ou seja, a decisão de quais casos demandam relevância e urgência e que, por consequência, podem ser objeto de medida provisória.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto aos vícios em matéria de iniciativa legislativa deve ser aplicado à conversão de medida provisória em lei, posto que nos dois casos a conveniência e necessidade são intransferíveis a outros Poderes, de modo que a sua usurpação atenta contra a ordem constitucional, que nem mesmo a sanção por parte do Executivo, ente a quem cabia propor a lei, convalida o vício.

É nesse sentido o entendimento do C. STF:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MINEIRA N. 13.054/1998. EMENDA PARLAMENTAR. INOVAÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE QUADRO DE ASSISTENTE JURÍDICO DE ESTABELECIMENTO PENITENCIÁRIO E SUA INSERÇÃO NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE SECRETARIA DE ESTADO. EQUIPARAÇÃO SALARIAL COM DEFENSOR PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. OFENSA AOS ARTS. 2º, 5º, 37, INC. I, II, X E XIII, 41, 61, § 1º, INC. II, ALÍNEAS A E C, E 63, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre as matérias

previstas no art. 61, § 1º, inc. II, alíneas a e c, da Constituição da República, sendo vedado o aumento das despesas previstas mediante emendas parlamentares (art. 63, inc. I, da Constituição da República). 2. A atribuição da remuneração do cargo de defensor público aos ocupantes das funções de assistente jurídico de estabelecimento penitenciário é inconstitucional, por resultar em aumento de despesa, sem a prévia dotação orçamentária, e por não prescindir da elaboração de lei específica. 3. A sanção do Governador do Estado à proposição legislativa não afasta o vício de inconstitucionalidade formal. 4. A investidura permanente na função pública de assistente penitenciário, por parte de servidores que já exercem cargos ou funções no Poder Executivo mineiro, afronta os arts. 5º, caput, e 37, inc. I e II, da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 2113/MG – Minas Gerais, Relatora Ministra Carmen Lúcia, j. 04.03.2009, Tribunal Pleno, DJe divulg. 20.08.2009, public. 21.08.2009) (negritei e grifei)

Se não bastasse, a Lei Complementar nº 95, de 1998, dispõe em seu artigo 1º e parágrafo único, verbis:

"Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo".

Esta mesma Lei Complementar disciplina em seu artigo 7º o seguinte:

"Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa" (grifei)

Deste modo, o art. 7º, deixa claro os requisitos para formulação de todos os textos legais no país, devendo neles estar indicado "o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação"; sem embargo de que "cada lei tratará de um único objeto", bem como que "a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não

vinculada por afinidade, pertinência ou conexão".

Sendo assim, é flagrante o vício da lei de conversão da Medida Provisória n. 577/2012, eis que também viola a Lei Complementar 95/98.

Nesse contexto, repita-se, evidenciada a ilegalidade do processo legislativo que a produziu, padece a Lei n. 12.767/2012 de vício na parte que não cumpre a determinação da Lei Complementar n. 95/98, razão pela qual não há que se falar em possibilidade de protesto da CDA.

Veja-se, a propósito os precedentes jurisprudenciais quanto à violação da LC n. 95/98:

'CONTRATO BANCÁRIO - Contrato de empréstimo - Capitalização dos juros - Contrato firmado no ano de 2007 - Capitalização de juros demonstrada dada a diferença entre a taxa mensal de juros contratada e a taxa anual - Lei Complementar nº 95 de 26 de fevereiro de 1998 - Violação - Implementação legislativa - Necessidade - Medida Provisória nº 1.963-17 editada em 30 de março de 2000 - Relevância e urgência - Inocorrência - Não aplicação - Sentença reformada - Ônus de sucumbência invertido - Recurso provido, por maioria.

(Apelação nº 9076857-22.2009.8.26.0000, 16ª Câmara de Direito Privado, Relator. Des. Candido Alem, j. 30.07.2012)

CONTRATO BANCÁRIO FINANCIAMENTO DE VEÍCULO Ação de obrigação de fazer c. c. indenização por danos morais e pedido de tutela antecipada Relação de consumo caracterizada Ausência de prova de que na ocasião da aquisição do veículo a dívida fora ajustada de forma diferente da que constou do contrato, por isso não há como obrigar o banco réu a cumprir o contrato do modo pretendido pela autora Porém, a revisão das cláusulas contratuais é medida que se impõe, como forma de se apurar o correto valor da dívida da autora e das respectivas prestações - Ilegalidade da cobrança de juros capitalizados, inclusive pela aplicação da Medida Provisória 2170-36, que apresenta grave vício de origem, pela não observância obrigatória dos requisitos determinados na LC 95/98 (artigo 7º) Comissão de permanência que é também afastada, posto que sua taxa é fixada unilateralmente pelo credor Juros remuneratórios que são devidos de forma simples e na taxa prevista no contrato (art. 46 do CDC) Ilegalidade da cobrança de tarifa cadastro e renovação, de inserção de gravame, de avaliação do bem e de serviços de terceiro A partir do vencimento da dívida só incidem correção monetária pela tabela prática deste Eg. Tribunal de Justiça, mais juros de mora de 1% ao mês e multa de 2% Cálculos do valor da dívida e das parcelas por arbitramento, conforme parâmetros ora fixados, carreados ao banco réu os ônus jurídico e financeiro da prova (artigos 333, II do CPC e 6º, VIII, do CDC) Ação procedente em parte - Recurso provido em parte, com determinação.

(Apelação nº 0123779-03.2011.8.26.0100, 23ª Câmara de Direito Privado, Relator Des. Rizzato Nunes, j. 03.10.2012) (grifei)

Execução - Cédula de crédito bancário Limite de crédito em conta

corrente - Lei 10.931/2004, reputando a cédula de crédito bancário como título executivo extrajudicial, que apresenta grave vício de origem Lei que cuidou de diversas outras matérias, além das mencionadas em seu art. 1º - Cédula de crédito bancário que não guarda nenhuma correlação com a incorporação imobiliária - Transgressão ao art. 7º da LC 95/1998 Fato que afasta a observância obrigatória aos preceitos da Lei 10.931/2004. Execução Cédula de crédito bancário Inexistência de título com eficácia executiva, nos moldes do art. 586 do CPC Declarada a nulidade da execução Carência da ação Falta de interesse processual Art. 618, I, do CPC - Ressalvada ao banco embargado, para o recebimento de seu crédito, a utilização das vias monitoria ou ordinária Mantida a procedência dos embargos à execução Apelo desprovido.

(Apelação nº 9205556-02.2007.8.26.0000, 23ª Câmara de Direito Privado, Relator Des. José Marcos Marrone, j. 15.08.2012) (grifei)

E se bastante não fosse, firmou-se entendimento no STJ no sentido da necessidade de publicação da Planta Genérica de Valores junto à lei instituidora do IPTU. Confira-se:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. TRIBUTÁRIO. IPTU. PLANTA DE VALORES. PUBLICAÇÃO. NECESSIDADE.

1. O recorrente demonstra mero inconformismo em seu agravo regimental, que não se mostra capaz de alterar os fundamentos da decisão agravada.

2. A jurisprudência desta Corte Superior é pacífica quanto à obrigatoriedade da publicação oficial da planta de valores imobiliários, sob pena de inviabilidade da cobrança do IPTU, uma vez que esta possui dados indispensáveis para a devida apuração da base de cálculo do tributo. Precedentes.

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1107509/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/05/2009, DJe 12/06/2009)

TRIBUTÁRIO. IPTU. PLANTA DE VALORES. PUBLICAÇÃO. NECESSIDADE. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. SÚMULA N. 280/STF.

1. A tabela de valores imobiliários, dado necessário à apuração da base de cálculo do IPTU, deve, necessariamente, ser objeto de publicação oficial. Precedentes.

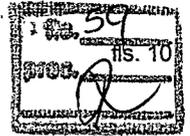
2. Não se conhece de recurso especial fundado na alínea "c", se, para tanto, faz-se necessário interpretar lei local (Súmula n. 280/STF).

3. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. (REsp 253.654/PR, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2005, DJ 06/03/2006, p. 269)

Portanto, além da ordem de pagamento sob pena de protesto aparentar abusividade, pairam dúvidas sobre a consistência dos próprios créditos reclamados.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
São Paulo
14ª Câmara de Direito Público



O *periculum in mora*, por outro lado, é evidente. Consoante o exposto na própria carta encaminhada à recorrente, o protesto dará publicidade à suposta inadimplência da contribuinte, além de ensejar a inscrição de seu nome em cadastro de inadimplentes.

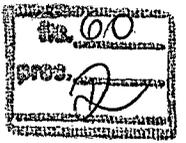
Assim, porque presentes os requisitos do artigo 273, do CPC, de rigor o provimento do agravo.

Posto isto, confirma-se a liminar e **DÁ-SE PROVIMENTO** ao agravo, para determinar à Municipalidade que se abstenha de levar a protesto as CDAs que espelham débitos de IPTU dos exercícios de 2008 e 2009 incidente sobre o imóvel referido nos autos, sob pena de multa diária no importe de R\$ 1.000,00.

Nuncio Theophilo Neto
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Registro: 2014.0000234952

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação nº 4019890-49.2013.8.26.0114, da Comarca de Campinas, em que é apelante HILDES HENRIQUE PARES TRUZZI, é apelado DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COBRANÇA E CONTROLE DE ARRECAÇÃO DA SECRETARIA DE FINANÇAS DE CAMPINAS - SP.

ACORDAM, em 18ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Por maioria de votos, deram provimento ao recurso, vencido o 3º Juiz, Desembargador Francisco Olavo, que declara.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

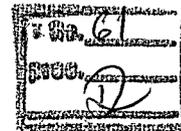
O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI (Presidente), OSVALDO CAPRARO E FRANCISCO-OLAVO.

São Paulo, 10 de abril de 2014.

Wanderley José Federighi
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Apelação nº. 4019890-49.2013.8.26.0114.

Apelante: Hildes Henrique Pares Truzzi.

Apelado: Prefeitura Municipal de Campinas.

Voto nº. 19.959.

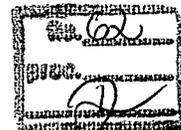
MANDADO DE SEGURANÇA - PROTESTO -
Demanda objetivando compelir a autoridade impetrada a abster-se da cobrança extrajudicial de Certidão da Dívida Ativa, referente a ISS-ofício - Possibilidade - A certidão de dívida ativa constitui título executivo de natureza tributária, regrados pelo direito público, cuja cobrança é feita através de rito especial - Jurisprudência sedimentada a respeito da questão - Sentença reformada - Recurso provido.

Vistos.

HILDES HENRIQUE PARES TRUZZI, qualificado nos autos, impetra o presente mandado de segurança (proc. n. 4019890-49.2013.8.26.0114, da E. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campinas) contra ato do **DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COBRANÇA DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**; em síntese, alega que o Fisco levou a protesto Certidão de Dívida Ativa, conduta que não se sustenta em qualquer previsão legal, pois o protesto é instituto de direito privado; e que o Fisco já dispõe de prerrogativas processuais para a execução



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



fiscal. Afirmar ainda que trata-se de cobrança de ISS relativo a período em que já não exercia sua profissão no município de Campinas. Tece longas considerações a respeito do assunto, com citações de doutrina, jurisprudência e legislação. Ao final, requer a concessão de medida liminar, para que seja suspenso o ato que encaminha o boleto a protesto e ao final, seja confirmada tal liminar, para a concessão em definitivo da segurança.

A medida liminar foi indeferida pela decisão de fls. 26, a qual foi alvo de agravo de instrumento (fl. 28), que foi julgado provido por maioria de votos, segundo informação constante do *site* do Tribunal de Justiça.

Registre-se que foi proferida a r. sentença de mérito, tendo o douto magistrado denegado a ordem rogada (fls. 69/70).

Sobreveio o recurso de apelação, apresentado pelo impetrante, onde esta reiterou a sua argumentação apresentada em sua peça inicial, postulando a reforma do julgado (fls. 73/83).

Tempestivo o recurso, foi o mesmo regularmente processado, com a apresentação de contrarrazões (fls. 88/101).

Subiram os autos a esta Corte.

É o relatório.

Malgrado o zelo, bem como a combatividade, do digno procurador municipal, além do entendimento do douto magistrado *a quo*, é de se entender que o presente recurso *reúne condições de prosperar*.

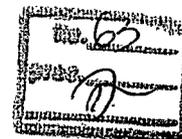
Senão, vejamos.

O artigo 1º da Lei nº 9.492/97 estabelece que o protesto é ato formal e solene, pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos da dívida ativa.

Ora, para a cobrança de dívida ativa tributária, a Fazenda Pública não necessita do protesto do título, bastando a inscrição do débito fiscal em dívida ativa, por si só, que se constitui como prova do inadimplemento da obrigação tributária, em decorrência dos atributos de liquidez e certeza de que goza a certidão emitida pelo fisco. A Lei nº



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



6.830/80 não exige protesto prévio ao ajuizamento da execução, bastando a regular inscrição do débito em dívida ativa.

Desta forma, o encaminhamento a protesto levado a efeito no caso "*sub judice*" não se coaduna com a finalidade do instituto, servindo tão somente como modo de coação para o pagamento do tributo, o que não pode ser tolerado, tendo-se em vista que a Fazenda Pública já possui os privilégios necessários para a cobrança de seus créditos instituídos pela Lei de Execução Fiscal.

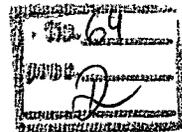
Nesse sentido é a decisão proferida pelo Ministro Marco Aurélio, na Suspensão de Segurança nº 2080/SP, DJ de 30/10/2002: "(...) a certidão de dívida ativa, por si só, já configura título executivo e que o fato de se promover o protesto a partir de boleto bancário conflita com a disciplina referente a cobrança do tributo. Há de se atentar para a necessidade, tal como ressaltado pelo Juízo, de a execução ser realizada da maneira menos gravosa para o devedor, e, no caso, o protesto, inegavelmente medida coercitiva, apenas o leva a execração pública, inserindo-o no rol dos inadimplentes. A ameaça de lesão às finanças públicas não existe, bastando levar em conta, para assim se concluir, o procedimento adotado, na cobrança da dívida ativa, pelas demais pessoas jurídicas de direito público."

Ainda, neste sentido, vem entendendo a jurisprudência dos Tribunais em nosso País:

"TRIBUTÁRIO E COMERCIAL. CRÉDITO TRIBUTÁRIO. PROTESTO PRÉVIO. DESNECESSIDADE. PRESUNÇÃO DE CERTEZA E LIQUIDEZ. ART. 204 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. FAZENDA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE LEGITIMAÇÃO PARA REQUERER A FALÊNCIA DO COMERCIANTE CONTRIBUINTE. MEIO PRÓPRIO PARA COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. LEI DE EXECUÇÕES FISCAIS. IMPOSSIBILIDADE DE SUBMISSÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO AO REGIME DE CONCURSO UNIVERSAL PRÓPRIO DA FALÊNCIA. ARTS. 186 E 187 DO CTN.

"I - A Certidão de Dívida Ativa, a teor do que dispõe o art. 204 do CTN, goza de presunção de certeza e liquidez que somente pode ser afastada mediante apresentação de prova em contrário.

"II - A presunção legal que reveste o título emitido unilateralmente pela



Administração Tributária serve tão somente para aparelhar o processo executivo fiscal, consoante estatui o art. 38 da Lei 6.830/80 (Lei de Execuções Fiscais).

“III - Dentro desse contexto, revela-se desnecessário o protesto prévio do título emitido pela Fazenda Pública.

“IV - Afigura-se impróprio o requerimento de falência do contribuinte comerciante pela Fazenda Pública, na medida em que esta dispõe de instrumento específico para cobrança do crédito tributário.

“V - Ademais, revela-se ilógico o pedido de quebra, seguido de sua decretação, para logo após informar-se ao Juízo que o crédito tributário não se submete ao concurso falimentar, consoante dicção do art. 187 do CTN.

“VI - O pedido de falência não pode servir de instrumento de coação moral para satisfação de crédito tributário. A referida coação resta configurada na medida em que o art. 11, § 2º, do Decreto-Lei 7.661/45 permite o depósito elisivo da falência.

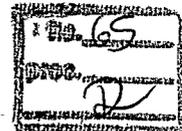
“VII - Recurso especial improvido” (REsp 287824 / MG; 1ª Turma do E. Superior Tribunal de Justiça; j. 20/10/2005; p. DJ 20.02.2006 p. 205 RDDT vol. 128 p. 147; Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO).

“AÇÃO DECLARATÓRIA - PROTESTO EXTRAJUDICIAL DE TÍTULO ADVINDO DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA MUNICIPAL - INADMISSIBILIDADE. O fato de existir previsão legal permitindo ao ente público a utilização da execução fiscal para a cobrança de seu débito, não significa que promoveu a equiparação da CDA a título cambial passível de protesto. Não pode a Fazenda Pública emitir título bancário de débito tributário quando já emitida a certidão de dívida ativa, e enviá-lo a Cartório para protesto, com o intuito exclusivo de coagir o contribuinte” (Apelação Cível nº 1.0000.00.265108-1/000(1); 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais; j. 20/05/2002; p. 03/09/2002; Rel. Des. WANDER MAROTTA).

“RECURSO - Agravo de instrumento - Protesto de CDA - Inconformismo - Cabimento - Caráter de executividade da certidão da dívida ativa, que não se confunde com título cambial - Violação aos princípios da legalidade e da impessoalidade - Ocorrência - Hipótese - Recurso provido” (Agravo de Instrumento n. 546.320-5/0-00 - São Paulo - 3ª Câmara de Direito Público - Relator: Marrey Unt - 01.08.2006 - V.U.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Voto n. 776).

Cumpre, ainda, ressaltar o comentário de Hugo de Brito Machado à Portaria nº 321, de 06/04/2006, que passou a admitir o protesto de Certidões de Dívida Ativa da União antes do ajuizamento de execução fiscal:

"Ocorre que o protesto de Certidão de Dívida Ativa consubstancia um evidente abuso porque absolutamente desnecessário para a propositura da execução fiscal. Nada acrescenta ao crédito tributário e o que é pior, afronta o entendimento do Poder Judiciário manifestado já em decisão do Superior Tribunal de Justiça (REsp 287.824-MG, rel. Min. Francisco Falcão, DJU de 20.02.2006, pág. 205). Nas relações obrigacionais de Direito Privado há sempre a possibilidade de acordo entre devedor e credor no sentido de adiar o vencimento da obrigação. Por isto mesmo é que, não obstante diga a lei que se considera em mora o devedor que não efetuar o pagamento e o credor que não quiser recebê-lo no tempo, lugar e forma que a lei ou a convenção estabelecer, diz também a lei que 'o protesto é ato formal e solene pelo qual se prova o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida' (Lei 9.492/97, art. 1º). Ocorre que na relação tributária a vontade, tanto da Fazenda Pública quanto do contribuinte, é irrelevante. A prorrogação do prazo para o pagamento do tributo, quando ocorre, tem de ser expressa em ato normativo devidamente publicado, sendo, portanto, absurdo falar-se da necessidade de provar a não prorrogação desse prazo. Não há dúvida de que nenhum dos efeitos legais do protesto se faz necessário, ou pertinente, ao crédito tributário. O protesto de CDA, portanto, constitui apenas uma forma arbitrária de causar constrangimento indevido ao contribuinte, na esperança de que este, para evitá-lo, faça do pagamento sem nada questionar, sem exercitar o seu direito de defesa contra cobranças indevidas(...)" ("Protesto de Certidão de Dívida Ativa"; *artigo publicado na internet, no site "www.hugomachado.adv.br"*).

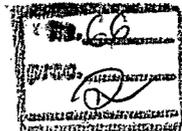
Sendo assim, a certidão de dívida ativa constitui título executivo de natureza tributária, regrado pelo direito público, cuja cobrança é feita através de rito especial.

Outrossim, mesmo após a edição da Lei nº 12.767/2012, que tornou explícita a possibilidade de se sujeitar as CDA's a protesto, o entendimento do STJ se manteve no sentido de sua inadmissão, como se vê pela decisão a seguir ementada:

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROTESTO



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. ART. 1º DA LEI Nº 9.492/97.
DESNECESSIDADE. PRECEDENTES.

(...)

“No recurso especial, manifestado com fulcro na alínea 'a' do permissivo constitucional, o agravante sustenta ofensa ao art. 1º da Lei nº 9492/97, afirmando que esse dispositivo expressamente possibilita o protesto de outros títulos além dos cambiais, incluída nesse rol, a certidão de dívida ativa.”

(...)

“É que a jurisprudência desta Corte já consagrou o entendimento no sentido da desnecessidade de protesto prévio do título emitido pela Fazenda Pública.” (...) (Ag em REsp nº 301.361/RS, Rel. Min. Mauro-Campbell Marques, j. 23.4.2013).

Neste também é o entendimento desta Colenda Câmara:

“Apelação - Medida cautelar de sustação de protesto - Protesto de CDA - Liminar deferida - Desnecessidade de protesto extrajudicial de certidão da dívida ativa - Meio de coerção do contribuinte - Existência de previsão legal de como se efetua a cobrança de crédito tributário - Atividade administrativa vinculada - Inteligência do Código Tributário Nacional e da Lei de Execuções Fiscais - Sentença reformada - Recurso provido” (Apelação nº 0065825-20.2012.8.26.0114; j.23.09.2013; Rel. Des. Martins de Souza).

E ainda:

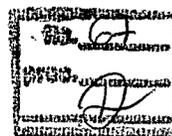
“MANDADO DE SEGURANÇA - ORDEM DENEGADA - APELAÇÃO - PROTESTO DE CDA - MEDIDA DESNECESSÁRIA - FALTA DE INTERESSE DA MUNICIPALIDADE PARA A PRÁTICA DO ATO - DESVIRTUAMENTO DA FUNÇÃO DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL - PRECEDENTES DO STJ - ALEGAÇÕES DE NULIDADE DAS CDAS - FALTA DE PROVA DO ALEGADO DIREITO - INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO, DEMONSTRADO NOS AUTOS - DADO PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO SOMENTE PARA CANCELAMENTO DOS PROTESTOS” (Apelação nº 0033246-27.2012.8.26.0564; j. 29.08.2013; Rel. Des. José Luiz de Carvalho).

E também:

“APELAÇÃO - Mandado de segurança - O protesto de Certidão de Dívida Ativa



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



se afigura abusivo e tem natureza intimidatória, pois, a teor do "caput" do artigo 3º da Lei nº 6.830/80: "A dívida ativa regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez" - Ineficácia do título apontado a protesto - Concessão da segurança - Deram provimento ao recurso" (Apelação nº 0001222-69.2011.8.26.0114; j. 07.02.2013; Rel. Des. Osvaldo Capraro).

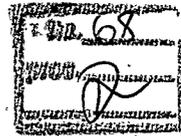
Assim, diante do exposto, imperiosa é a *reforma* da r. sentença, para o fim de conceder a *segurança rogada*. Custas *ex lege* e sem condenação em honorários advocatícios (Súmulas 105 do STJ e 512 do STF e art. 25 da Lei 12.016/09).

Para os devidos fins de direito, ficam os dispositivos legais citados no presente voto devidamente prequestionados.

Com isto, dá-se provimento do impetrante.

WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI

Relator.



DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

Órgão Julgador: 18ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Apelação com Revisão nº 4019890-49.2013.8.26.0114

Comarca: CAMPINAS – 1ª VFP

Apelante: HILDES HENRIQUE PARES TRUZZI

Apelada: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Voto nº 8721

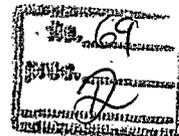
Adotado o relatório do voto proferido pelo eminente Desembargador Relator, Dr. Wanderley José Federighi, e respeitado seu convencimento, ousou divergir quanto à solução adotada para o presente caso, no que diz respeito à possibilidade da municipalidade levar a protesto extrajudicial a Certidão de Dívida Ativa – CDA.

A Lei 9.492/97, que regula o protesto extrajudicial, dispõe em seu artigo 1º que: *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.*

Com base na interpretação literal do que seriam títulos e outros documentos, a jurisprudência passou a entender que a certidão de dívida ativa se enquadra no rol de objetos do protesto, pois é título executivo extrajudicial, havendo, também, posicionamento em sentido



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



contrário.

Colocando uma pá de cal na questão, a conversão da Medida Provisória nº 577/12 na Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2.012, cujo tema principal é a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica, também altera leis e dá outras providências.

Dentre essas alterações de leis, através de seu artigo 25, foi acrescentado o parágrafo único ao artigo primeiro da Lei 9.492/97, de seguinte teor:

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.

Assim, não mais existem dúvidas no sentido de que as Certidões de Dívida Ativa – CDA's, podem ser apontadas para protesto extrajudicial.

Quanto à possibilidade da municipalidade apontar para protesto certidão de dívida ativa referente a tributos municipais, por sua propriedade, transcrevo o que ficou assentado na apelação 9062097-73.2006.8.26.0000 (outros números: 994.06.109780-8, 597.617-5/4-00), da Comarca de São Bernardo do Campo, cujo relator foi o i. Desembargador Eutálio Porto, sem destaques no original:

Com efeito, inscrito o débito na forma do art. 202 do Código Tributário Nacional, nada impede que a Fazenda Pública utilize meios judiciais e extrajudiciais para obter a satisfação do seu crédito, podendo, para tanto, notificar o devedor, efetivar cobrança amigável, promover acordos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



extrajudiciais e até o protesto do título, bastando que exista lei do ente federativo tributante para assim proceder.

Sobre isso, a Corregedoria Geral esclareceu, em parecer exarado no processo CGJ nº 1.522/99, que a certidão de dívida ativa referente a tributos municipais pode ser objeto de protesto, desde que autorizado por norma local.

Logo, o protesto extrajudicial de CDA só é possível se houver no município lei prevendo essa medida como forma de compelir o contribuinte ao pagamento da dívida tributária.

A Lei Municipal nº 10.267/99, acessível no *site* oficial da municipalidade (<http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei10267.htm>), prevê expressamente que:

Art. 1º - Os créditos de natureza tributária e não tributária, inscritos em dívida ativa, poderão ser pagos por boletos de cobrança bancária emitidos pelo Poder Executivo, por intermédio da Secretaria Municipal de Finanças, em nome dos contribuintes em débito.

Art. 2º - O não pagamento da cobrança bancária, na forma do artigo anterior, ou de qualquer outro crédito regular e definitivamente constituído, inclusive o representativo das prestações objetivo de parcelamentos formalizados, facultará o protesto extrajudicial do débito à vista do respectivo título executivo.

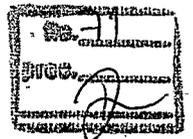
§ 1º - Mediante requerimento protocolizado até a data do vencimento de seu débito, o contribuinte cuja renda familiar mensal não ultrapasse 1.000 (mil) UFIRs poderá obter, na forma da lei municipal vigente, remissão ou parcelamento do débito, vedado o protesto antes da regular apreciação do pedido.

§ 2º - O resultado da apreciação a que se refere o § 1º, além de sua publicação normal no Diário Oficial do Município, será enviado, via telegrama, ao domicílio do contribuinte.

Portanto, diante de autorização legal no âmbito federal e municipal, válido o apontamento a protesto de Certidão de Dívida Ativa, não havendo que se falar em ilegalidade da providência, devendo ser



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



prestigiada a r. sentença que deu correto desate à lide.

**Ante o exposto, pelo meu voto, negava provimento à
apelação.**

FRANCISCO OLAVO

Terceiro Juiz



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	8	Acórdãos Eletrônicos	WANDERLEY JOSE FEDERIGHI	7F4E18
9	12	Declarações de Votos	FRANCISCO OLAVO GUIMARAES PERET FILHO	7F823A

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 4019890-49.2013.8.26.0114 e o código de confirmação da tabela acima.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

OF. GPL. nº 238/2014

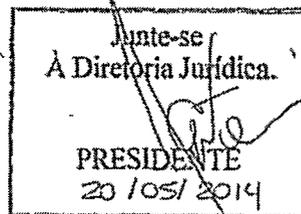
Processo nº 11.672-4/2013



CÂMARA M. JUNDIAÍ (PROTDCO) 20/MAI/2014 16:02 069845

Jundiaí, 19 de maio de 2014.

Excelentíssimo Senhor Presidente:



Em face da solicitação contida no *Of. PR/DL 171/2014* – *Proc. 69.664*, datado de 07 de maio p.p, relativamente ao questionamento formulado pela i. Consultoria Jurídica dessa Colenda Casa de Leis, no tocante ao *Projeto de Lei Complementar nº 973*, em trâmite por esse Poder, cumpre-nos prestar os seguintes esclarecimentos:

1) A inscrição em Dívida Ativa no âmbito da Administração Direta compete à Divisão de Dívida Ativa (DDA) vinculada ao Departamento de Administração Financeira da Secretaria Municipal de Finanças, em conformidade com as disposições contidas na Lei nº 3.086/87 e suas alterações, notadamente a previsão contida na Lei nº 8.093, de 25 de novembro de 2013;

2) O procedimento administrativo a ser adotado para o protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa deverá observar as seguintes etapas:

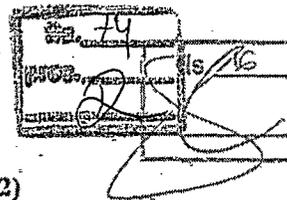
2.1) A Divisão de Controle e Arrecadação da Secretaria Municipal de Finanças, através de “Call Center” a ser implementado no Município de Jundiaí, no Posto de Atendimento do Poupatempo, tentará, por via amigável e administrativa, a negociação dos débitos pendentes;

2.2) Em caso de insucesso da negociação, a Secretaria Municipal de Finanças/DDA deverá proceder a inscrição dos débitos em dívida ativa do Município. Cumpre ressaltar a participação prévia e concomitante da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos nos processos administrativos que geram a inscrição em dívida ativa, uma vez que a Secretaria Municipal de Finanças não possui Procuradores em seu quadro, restando o auxílio jurídico da Secretaria Municipal de Finanças/Divisão de Dívida Ativa a cargo da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos;

B



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP
(OF. GPL. n° 238/2014 - Processo n° 11.672-4/2013 - PLC 973 - fls. 2)



2.3) Por fim, na mesma forma como acontece com o ajuizamento das ações de execução fiscal, imediatamente após a inscrição em dívida ativa, a Secretaria Municipal de Finanças/DDA enviará as Certidões da Dívida Ativa à Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos – Procuradoria Fiscal (no caso do protesto, de forma digital), para providências junto ao Tabelionato de Protesto visando a sua efetivação, após celebração do competente convênio, bem como para as demais intercorrências por ventura advindas do referido ato de cobrança, Insta consignar que eventuais ações de Sustação do Protesto ou outros meios impugnativos judiciais restarão a cargo da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos (Procuradoria Judicial).

Na oportunidade, aproveitamos o ensejo para reiterar os protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

PEDRO BIGARDI

Prefeito Municipal

Ao
Exmo. Sr
Vereador GERSON HENRIQUE SARTORI
Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí
Nesta