

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 150, de 2008, que *altera a Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, e a Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, para permitir o protesto da Certidão da Dívida Ativa (CDA)*.

RELATOR: Senador **GILVAM BORGES**

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Senador DEMÓSTENES TORRES, que visa permitir o protesto de certidões de dívida ativa (CDA) referentes a créditos tributários e não tributários que preencham os requisitos da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execução Fiscal - LEF).

Para tanto, propõe alterar a Lei nº 9.249, de 10 de setembro de 1997, que disciplina o procedimento de protesto de títulos. O acréscimo de art. 10-A autoriza expressamente o protesto de CDA que preencha os requisitos da LEF, e a alteração no parágrafo único do art. 8º permite que a entrega das CDA para protesto seja feita por meio eletrônico.

Também propõe modificação na Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, que estabelece regras para a fixação de emolumentos dos serviços notariais e de registro, determinando que o pagamento das despesas com o protesto seja feito pelo devedor, dispensando o ente público de antecipá-lo.

Finalmente, o art. 4º condiciona a entrega de certidão negativa de débitos, quando houver CDA protestada, ao pagamento, não só do tributo devido, como dos emolumentos devidos ao cartório de protestos.

O autor da proposição argumenta que o protesto de CDA é medida que aumentará o grau de efetividade da cobrança dos tributos existentes, dispensando a Fazenda Pública de recorrer ao Judiciário. Ademais, lembra que quase todos os títulos de créditos são passíveis de protesto, menos a CDA. Essa diferenciação poria o Poder Público em situação de desvantagem em relação ao credor privado, que dispõe do protesto e da execução judicial como formas de obter o adimplemento da obrigação.

Não foram apresentadas emendas ao Projeto. Foi juntada ao presente processado moção oriunda da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, que sugere alteração na Lei nº 9.249, de 1997, para imputar ao tabelião de protesto o dever de verificar a ocorrência de prescrição ou decadência.

A proposição foi distribuída às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para emitirem parecer, cabendo a decisão terminativa a esta última.

II – ANÁLISE

Os incisos IV e VII do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal indicam ser a CAE competente para analisar proposições que se refiram a tributos, normas gerais de direito tributário e assuntos correlatos.

Esse é o caso do PLS nº 150, de 2008. Apesar de tratar fundamentalmente de procedimentos de protesto e da cobrança de emolumentos notariais, existe para pôr à disposição da Fazenda Pública mais um instrumento de efetivação de seus créditos tributários: o protesto de CDA. É nítido, pois, o interesse desta comissão em examiná-lo.

A proposição também foi afetada à CCJ, para exame dos aspectos constitucionais e das questões relacionadas à atividade notarial e da forma de sua remuneração.

No entanto, cremos ser oportuno antecipar nossa preocupação com a constitucionalidade das alterações propostas na Lei nº 10.169, de 2000. Esta Lei se propõe a regulamentar o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, estabelecendo normas gerais para fixação de emolumentos.

Não nos parece, contudo, que norma que dispense o Poder Público de antecipar o valor dos emolumentos, arcados, posteriormente, pelo devedor, possa ser considerada norma geral para fixação de emolumentos, seja porque não trata de fixação de emolumentos, mas sobre a forma de sua cobrança, seja porque não tem natureza de norma geral, descendo a detalhes que deveriam ser objeto de regulamentação de lei estadual.

Por sua vez, o art. 4º do PLS trata de certidão negativa de débitos, a fim de condicionar seu fornecimento ao pagamento dos emolumentos. No entanto, para que vinculasse os três entes da federação, o que parece ser o objetivo da proposta, seria necessário que fosse veiculada por meio de lei complementar, em atenção ao que dispõe o art. 146, III, da CF.

Reiteramos, contudo, que cabe à CCJ analisar essas e outras questões relacionadas à validade da proposição à luz das regras e princípios constitucionais.

No mérito, por outro lado, associamo-nos integralmente aos argumentos expostos pelo autor da proposição ao justificá-la. De fato, não há razão jurídica para a CDA, título executivo extrajudicial que é em tudo semelhante aos demais, não ser passível de protesto.

O custo de recorrer à via judicial vem inviabilizando a cobrança de bilhões de reais em créditos tributários da União, dos Estados e dos Municípios. Os créditos de pequeno valor, em especial, muito se beneficiariam de um instrumento prático e de baixo custo para chamar o devedor à responsabilidade.

A União, por meio da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, autorizou o arquivamento de execuções fiscais cujo valor não ultrapassasse dez mil reais. No mesmo sentido, a Portaria nº 49, de 1º de abril de 2004, do Ministério da Fazenda, dispensou o Procurador da Fazenda Nacional de ajuizar execuções fiscais de valor inferior àquele. Por sua vez, a Medida Provisória nº 449, de 3 de dezembro de 2008, visa a facilitar o pagamento de débitos de pequeno valor, parcelando-os e, até, extinguindo-os em alguns casos.

Todos esses dispositivos legais servem para demonstrar a inaptidão do processo judicial para viabilizar a cobrança de créditos tributários de pequeno valor. Não raras vezes, gasta-se com a atividade de cobrança mais do que o valor do débito.

Sem poder recorrer ao processo executivo de cobrança judicial, tem-se buscado formas alternativas de constranger o devedor a adimplir com suas obrigações tributárias. Na mesma Lei nº 10.522, de 2002, acima citada, foi criado o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais (Cadin), mas que, com âmbito de aplicação limitado, não tem alcançado os objetivos a que se propôs.

Cumpre mencionar, ainda, que, em 2007, a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, passou a autorizar a Fazenda Nacional a celebrar convênios com entidades públicas e privadas para a divulgação de seus devedores (art. 46). Essa medida permitirá o repasse de informações fiscais para bancos de dados públicos e privados como o Serasa, por exemplo.

A medida prevista no PLS nº 150, de 2008, portanto, constituirá mais uma opção posta à disposição das Fazendas Públicas da União, dos Estados e dos Municípios para fazer valer seus créditos tributários, especialmente os de valor mais baixo, permitindo que seus órgãos judiciais de cobrança se concentrem nos grandes débitos, reduzindo, assim, a sonegação e fraude tributárias.

Trata-se, contudo, de instrumento que deve ser utilizado com extrema cautela, pois o protesto de título cuja dívida já tenha sido paga ou inexistir gera, segundo a jurisprudência majoritária dos tribunais, direito ao devedor de ser indenizado por danos morais. Preserva-se, assim, a segurança e integridade patrimonial e extrapatrimonial do contribuinte.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 150, de 2008.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator