

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 150, de 2008, do Senador Demóstenes Torres, 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 **VALDIR RAUPP**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 150, de 2008, do Senador DEMÓSTENES TORRES, *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)*. Nesse sentido, o art. 1º modifica o parágrafo único do art. 8º da Lei nº 9.492, de 1997, que disciplina o procedimento de protesto de títulos, para permitir a entrega de CDA para protesto por meio eletrônico. Ademais, o art. 2º acrescenta o art. 10-A à referida Lei nº 9.492, de 1997, para autorizar expressamente o protesto de CDA que preencha os requisitos da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execução Fiscal – LEF).

O art. 3º altera a Lei nº 10.169, 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.

O art. 4º propõe condicionar a entrega de certidão negativa de débitos, quando houver CDA protestada, ao pagamento, não só do tributo devido, mas também dos emolumentos devidos ao tabelião de protestos.

A justificação ressalta que o protesto de CDA aumentará a efetividade da cobrança dos tributos existentes e dispensará a Fazenda Pública de recorrer ao Judiciário. Defende ser necessária a criação de mecanismos alternativos e eficazes para a cobrança dos tributos devidos ao Estado, de maneira a ser feita justiça com as pessoas que pagam seus tributos em dia.

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.

Não foram apresentadas emendas até o momento.

II – ANÁLISE

No que se refere aos arts. 1º e 2º do PLS em análise, que alteram a Lei nº 9.492, de 1997 (Lei de Protestos), não há vício de constitucionalidade, pois a União é competente para legislar sobre direito comercial, registros públicos e direito tributário, a teor do arts. 22, I e XXV, e 24, I, da Constituição Federal (CF).

No que se refere ao art. 3º, que altera a Lei nº 10.169, de 2000, a questão não é tão simples. Essa Lei tem como fundamento de validade o § 2º do art. 236 da CF e estabelece normas gerais para fixação de emolumentos. Efetivamente, o dispositivo constitucional mencionado enuncia caber à lei federal estabelecer normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Dessa forma, como colocado no relatório apresentado pelo Senador GILVAM BORGES nesta CAE e não apreciado, pode-se discutir se norma que dispense o Poder Público de antecipar o valor dos emolumentos, arcados, posteriormente, pelo devedor, é norma geral para fixação de emolumentos e, portanto, de competência da União.

Além disso, caberia analisar se é viável obrigar o tabelião a financiar a cobrança efetuada pelo ente público, haja vista o recebimento dos emolumentos apenas quando do pagamento da dívida pelo devedor. Entretanto, e apesar de toda a polêmica, entendemos que as normas contidas no PLS têm caráter geral. Ademais, o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.800 e da Ação

Declaratória de Constitucionalidade nº 5, já avalizou leis que atribuíram gratuidade a atos notariais e de registro. Em ambos os casos, o Tribunal entendeu que a atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, embora seja análoga à atividade empresarial, se sujeita a um regime de direito público. Diante disso, não ofenderia o princípio da proporcionalidade lei que isenta os reconhecidamente pobres do pagamento dos emolumentos devidos pela expedição de registro civil de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão respectiva.

Portanto, a proposição, também nesse ponto específico, observa os ditames da Constituição Federal.

No que tange à juridicidade, entendemos que não há vício na proposição, porquanto: *i)* o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii)* a matéria neles vertidos *inova* o ordenamento jurídico; *iii)* possuem o atributo da *generalidade*; *iv)* se afiguram dotados de potencial *coercitividade*; e *v)* se revelam compatíveis com os princípios diretores do sistema de direito pátrio. Além disso, a matéria veiculada nesses dispositivos não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) nem está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF. Não há, então, vício de iniciativa.

No mérito, estamos totalmente de acordo com o autor da proposição e com o relator precedente, Senador GILVAM BORGES: não há razão para que a CDA, título executivo extrajudicial como qualquer outro, não seja passível de protesto. Na realidade, comungamos mesmo da opinião de que a Lei de Protesto em vigor, de nº 9.492, de 1997, em seu art. 1º, já autoriza o apontamento das CDAs. Com efeito, o dispositivo é claro ao enunciar que o 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 CDA é título ou documento de dívida, podendo inclusive embasar a execução fiscal. Até mesmo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em decisão tomada na 103ª sessão ordinária, que ocorreu em abril de 2010, reconheceu a legalidade do protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa (Ato nº 00007390-36.2009.2.00.0000).

Com base na decisão do CNJ, algumas autarquias federais representadas pela Procuradoria-Geral Federal (PGF) têm encaminhado CDAs a protesto e obtendo resultados positivos. Há, inclusive, convênios firmados entre a PGF e a Advocacia-Geral da União com o Instituto de

Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB) que regulam o encaminhamento das CDAs a protesto independentemente de prévio depósito de emolumentos, custas, contribuições ou de quaisquer outras despesas, cujos valores serão pagos pelos devedores, o que vai ao encontro da sistemática proposta pelo PLS nº 150, de 2008, em seu art. 3º.

Contudo, o entendimento de que a CDA comporta protesto ainda encontra resistência, o que torna necessário o projeto sob análise, para conferir segurança jurídica ao sistema e, principalmente, aos administradores públicos, que têm seus atos baseados na lei. Certamente, a previsão legal expressa de autorização do protesto da CDA afastará as dúvidas ainda existentes e impulsionará esse procedimento extrajudicial de extrema eficácia.

Cabe ressaltar, também, que o procedimento da LEF é, comprovadamente, caro e ineficiente. Diante do baixo grau de efetividade da Lei nº 6.830, de 1980, verifica-se que a deliberada abstenção do pagamento de débitos em face da Administração Pública tornou-se, na verdade, instrumento de estratégia dos devedores. Evidentemente, é preciso criar mecanismos eficazes para que sejam ressarcidos aos cofres públicos os valores inadimplidos.

O protesto de título é largamente utilizado pelos credores privados como forma de coagir o devedor de título executivo ao pagamento do valor devido. Esse meio de cobrança é vantajoso, por ser rápido, ter alto grau de eficácia e dispensar a intervenção do tão abarrotado Poder Judiciário.

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

Sabemos que um dos fatores que explica a alta carga tributária no Brasil é o alto grau de inadimplência. Assim, os bons pagadores sofrem um gravame maior do que deveriam, exatamente porque existe um grande número de inadimplentes, incentivados pela baixa efetividade dos meios coercitivos de cobrança fiscal.

Com aprovação da presente proposição, estaremos prestigiando os bons pagadores, pois diz o ditado: “quando todos pagam, todos pagam menos”.

III – VOTO

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator