

## 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 **TOMÁS CORREIA**

### **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.

Em maio do corrente, foi apresentado relatório pelo ilustre Senador Valdir Raupp com parecer pela aprovação do PLS nº 150, de 2008. Esse relatório, todavia, não chegou a ser votado pela Comissão.

Retorna a matéria a este relator para reexame.

## **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, verifica-se que se trata de questão polêmica tanto na doutrina quanto na jurisprudência.

Entretanto, ao analisar as normas jurídicas existentes sobre o tema, verifica-se que o legislador não faz, em nenhuma hipótese, menção à

necessidade de se apresentar a Certidão de Dívida Ativa (CDA) ao Cartório de Protestos. Ressalto que o Fisco, uma vez tendo inscrito regularmente o débito na Dívida Ativa, não precisa fazer prova de mais nada, bastando iniciar o procedimento de cobrança, previsto na Lei nº 6.830, de 2008 (Lei das Execuções Fiscais). Deste modo, a possibilidade da CDA não encontra respaldo em nosso ordenamento jurídico.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em reiteradas decisões, já proferiu entendimento no sentido de que não há necessidade de protesto prévio do título emitido pela Fazenda Pública.

De acordo com o ilustre jurista Kiyoshi Harada, “o protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa a exemplo da exigência de certidão negativa para realização das mais diversas atividades, constitui sanção política condenada nada menos por três súmulas do Supremo Tribunal Federal”.

Há na doutrina entendimento de que somente é possível a cobrança da dívida ativa, pela Fazenda Pública, através da execução fiscal. Nesse sentido é o entendimento do prof. Hugo de Brito Machado.

O crédito tributário não precisa do protesto para ter liquidez e certeza, pois estas decorrem da lei. Assim, é indiscutível que a Fazenda Pública não precisa protestar seu título para que se configure em mora o contribuinte, senão vejamos o art. 204 do Código Tributário Nacional:

*“Art. 204. A dívida regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída.*

*Parágrafo único. A presunção a que se refere este artigo é relativa e pode ser ilidida por prova inequívoca, a cargo do sujeito passivo ou do terceiro a que aproveite.”*

Além disso, há o interesse público primário do Estado, que é a necessidade do prosseguimento da atividade econômica do contribuinte. Mesmo se considerado o interesse imediato no recebimento de créditos tributários por meio de protesto, sérias desvantagens decorreriam para a Fazenda Pública se o contribuinte não puder dar andamento a sua atividade. Vale ressaltar, conforme demonstrado em diversas decisões jurisprudenciais, que não é interesse do Fisco a falência do devedor, bem como os demais efeitos decorrentes do protesto.

Assim, o Fisco ao protestar extrajudicialmente o contribuinte, poderá inviabilizar todas as suas atividades empresariais, implicando em insuportável restrição a liberdade econômica e profissional, além de obrigá-lo a cumprir exigência sem a possibilidade de questioná-la.

Por fim, cabe lembrar que quando o contribuinte é executado pela Fazenda Pública, ele tem a oportunidade de opor embargos e demonstrar eventual invalidade ou ilegalidade do débito. Portanto, embora louvável a iniciativa do ilustre autor da matéria, entendo que o meio adequado para a cobrança da Certidão de Dívida Ativa continua sendo a execução fiscal.

### **III – VOTO**

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator