

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.895.557 - SP (2020/0238703-9)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : MUNICIPIO DE DIADEMA
PROCURADORES : DÉBORA DE CARVALHO BAPTISTA - SP091307
MARIA ELOÍSA VIEIRA BELEM - SP129126
RECORRIDO : JAMPASA ADM COMERCIO E REPRESENTACOES LTDA
ADVOGADOS : MARCIA REGINA G DE O SANTORO - SP109019
ALMIR BRANDT - SP088432

EMENTA

CIVIL E TRIBUTÁRIO. PROTESTO DE CDA. LEI N. 9.492/1997. NORMA NACIONAL. PLENA EFICÁCIA. ADOÇÃO PELA FAZENDA MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. LEI LOCAL AUTORIZATIVA. DESNECESSIDADE.

1. "A Fazenda Pública possui interesse e pode efetivar o protesto da CDA, documento de dívida, na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997, com a redação dada pela Lei 12.767/2012" (Tese firmada no Tema n. 777 do STJ).

2. A Lei n. 9.492/1997, por tratar de matéria afeta ao direito civil e comercial, é de competência legislativa privativa da União (art. 22, I, da CF/1988), sendo, portanto, de caráter nacional, dispensando autorização legislativa local para a sua imediata aplicação pela Fazenda Pública estadual ou municipal.

3. Hipótese em que basta à Fazenda Pública credora atender ao procedimento previsto na própria Lei n. 9.492/1997 para obter o protesto de seu título de crédito (CDA), não havendo necessidade de lei específica do ente tributante que preveja a adoção dessa medida, visto que a citada lei federal (nacional) já é dotada de plena eficácia.

4. O Poder Legislativo de cada ente federativo pode deliberar por restringir a atuação da sua Administração, estabelecendo, por exemplo, condições mínimas de valor e de tempo, para que a CDA seja levada a protesto, sendo certo que, na ausência dessas restrições legais ao protesto, não há óbice para que a Fazenda Pública cobre seu crédito por essa via extrajudicial, que, a toda evidência, é menos grave e onerosa em comparação com o ajuizamento de execução fiscal.

5. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Benedito Gonçalves (Presidente), Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Superior Tribunal de Justiça

Brasília, 22 de junho de 2021 (Data do julgamento).

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator



RECURSO ESPECIAL Nº 1.895.557 - SP (2020/0238703-9)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA (Relator):

Trata-se de recurso especial interposto pelo MUNICÍPIO DE DIADEMA, fundado na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão assim ementado (e-STJ fl. 180):

PROTESTO JUDICIAL – CDA – Município de Diadema – Possibilidade – Inteligência do art. 1º, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.492/97 – Ausência, todavia, de lei municipal autorizadora – Inadmissibilidade do protesto, "in casu" – Precedentes deste Tribunal - Recursos não providos.

HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – Irresignação da demandante vencedora – Pretendida elevação da verba arbitrada – Montante, porém, apto a remunerar condignamente o trabalho realizado – Arbitramento em observância aos ditames legais – Art. 20, §§ 3º e 4º, do CPC – Manutenção da decisão - Recursos não providos.

Nas suas razões (e-STJ fls. 187/207), o recorrente, apontando violação dos arts. 1º da Lei n. 9.492/1997 e 585, VII, do CPC/1973, sustenta que, diversamente do assentado no acórdão recorrido, o protesto de Certidão de Dívida Ativa pela Fazenda Pública municipal não depende de lei local que autorize a adoção dessa medida.

Depois de apresentadas as contrarrazões (e-STJ fls. 213/235) e de mantido o acórdão recorrido em sede de juízo de conformação com precedente repetitivo (e-STJ fls. 268/273), o Tribunal de origem admitiu o apelo raro, determinando a subida dos autos (e-STJ fls. 276/277).

É o relatório.

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.895.557 - SP (2020/0238703-9)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : MUNICIPIO DE DIADEMA
PROCURADORES : DÉBORA DE CARVALHO BAPTISTA - SP091307
MARIA ELOÍSA VIEIRA BELEM - SP129126
RECORRIDO : JAMPASA ADM COMERCIO E REPRESENTACOES LTDA
ADVOGADOS : MARCIA REGINA G DE O SANTORO - SP109019
ALMIR BRANDT - SP088432

EMENTA

CIVIL E TRIBUTÁRIO. PROTESTO DE CDA. LEI N. 9.492/1997. NORMA NACIONAL. PLENA EFICÁCIA. ADOÇÃO PELA FAZENDA MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. LEI LOCAL AUTORIZATIVA. DESNECESSIDADE.

1. "A Fazenda Pública possui interesse e pode efetivar o protesto da CDA, documento de dívida, na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997, com a redação dada pela Lei 12.767/2012" (Tese firmada no Tema n. 777 do STJ).

2. A Lei n. 9.492/1997, por tratar de matéria afeta ao direito civil e comercial, é de competência legislativa privativa da União (art. 22, I, da CF/1988), sendo, portanto, de caráter nacional, dispensando autorização legislativa local para a sua imediata aplicação pela Fazenda Pública estadual ou municipal.

3. Hipótese em que basta à Fazenda Pública credora atender ao procedimento previsto na própria Lei n. 9.492/1997 para obter o protesto de seu título de crédito (CDA), não havendo necessidade de lei específica do ente tributante que preveja a adoção dessa medida, visto que a citada lei federal (nacional) já é dotada de plena eficácia.

4. O Poder Legislativo de cada ente federativo pode deliberar por restringir a atuação da sua Administração, estabelecendo, por exemplo, condições mínimas de valor e de tempo, para que a CDA seja levada a protesto, sendo certo que, na ausência dessas restrições legais ao protesto, não há óbice para que a Fazenda Pública cobre seu crédito por essa via extrajudicial, que, a toda evidência, é menos grave e onerosa em comparação com o ajuizamento de execução fiscal.

5. Recurso especial provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA (Relator):

O presente recurso especial se origina de ação ordinária ajuizada pela empresa recorrida com o objetivo de ver declarada a nulidade de protesto de CDA levado a efeito pela municipalidade recorrente.

O magistrado de primeiro grau julgou procedente o pedido, condenando o

Superior Tribunal de Justiça

ente público em verba honorária de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

Na sequência, o TJ/SP negou provimento à apelação fazendária, vindo a manter a sentença com a seguinte motivação:

Ao exame, primeiramente, do recurso da Municipalidade de Diadema, temos que a irresignação é improcedente, embora por razões distintas das abraçadas pelo Juízo de Primeiro Grau.

De fato, atualmente, a redação dada ao art. 1º, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.492/1997 pela Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012, autoriza expressamente o protesto de certidões de dívida ativa dos entes federados, ampliando-se, portanto, o espectro de possibilidades para a realização de protesto.

E mesmo antes mesmo dessa alteração normativa, o artigo 1º da referida lei já fazia menção a "*outros documentos de dívida*", razão pela qual já se admitia ser lícito às fazendas municipais protestar os títulos representativos das dívidas.

No entanto, nesse último caso, entende-se pela necessidade de lei local que previamente autorize a tomada de tal providência pelo ente público. Logo, em se tratando de certidão de dívida ativa lavrada por um município, a apresentação do título para protesto somente poderia ocorrer se houvesse lei municipal prevendo esse procedimento.

Esta Egrégia Décima-Quinta Câmara, com efeito, vem entendendo, que é lícito ao Município levar a protesto as dívidas inscritas em sua Dívida Ativa, nas hipóteses em que houver lei local a respaldar tal proceder. É exemplo desse posicionamento o acórdão da lavra do eminente Desembargador Eutálio Porto, proferido sobre caso semelhante, na apelação nº 991.02.074405-6, julgada por unanimidade em 02/09/2010:

"APELAÇÃO CÍVEL - Declaratória c/c indenização por danos morais - CDA - Protesto - Possibilidade de protesto - Inteligência do art. 1º, da Lei 9.492/97, que amplia a competência dos cartórios para protestarem outros títulos de dívida que não sejam apenas cambiais - Existência de Lei Municipal autorizando a Fazenda Pública a enviar a protesto certidões de dívida ativa - Competência do Município para regular os mecanismos extrajudiciais para satisfação do crédito - Sentença reformada - Condenação do autor ao ônus da sucumbência, observando tratar-se de beneficiário da justiça gratuita - Recurso provido. (...)

É sabido que na esfera judicial a regra a ser seguida é a que consta da Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/80), mas, extrajudicialmente, não há dispositivo próprio, tendo o legislador constituinte deixado ao livre arbítrio do legislador infraconstitucional a regulamentação da matéria.

Também não poderia existir qualquer lei, seja estadual ou federal, que proibisse o Município de legislar sobre a forma extrajudicial que entenda legítima para a satisfação do seu crédito, pois, para isso, como já destacado, tem competência para propor acordo com devedores, parcelar dívidas, conceder descontos, eximir o contribuinte devedor de pagamento de multas ou eventuais acréscimos, enfim, tudo pode, desde que haja permissão de lei local.

Os incisos I e II do art. 30 da Constituição Federal atribuem ao Município o direito de legisla sobre assuntos de interesse local bem como instituir e arrecadar tributos de sua competência, não havendo nada que impeça o uso de mecanismos extrajudiciais para arrecadação de valores devidos e não pagos."

No caso presente, o protesto foi efetuado em 13.01.2009 (cf. fls. 40) sem que houvesse, contudo, qualquer previsão para tanto na legislação municipal.

Especificamente sobre o Município de Diadema, aliás, esta Corte já se pronunciou pela inadmissibilidade do protesto de certidões de dívida ativa, justamente ante a inexistência de norma legal municipal autorizadora. Cita-se

Superior Tribunal de Justiça

aqui, nesse sentido, o V. Acórdão recentemente proferido na Apelação nº 0016401-28.2013.8.26.0161 (18ª Câ. de Dir. Público, Rel. Beatriz Braga. v.u., j. 13.03.2014), cuja ementa transcreve-se:

"Mandado de segurança. Protesto de certidão de dívida ativa (CDA). Possibilidade inteligência do art. 1º da Lei nº 9.492/1997. Todavia, em virtude de ausência de lei municipal autorizadora, a medida não poderia subsistir. Dá-se provimento ao recurso do impetrante e julga-se prejudicado o do impetrado, nos termos do acórdão."

De tudo infere-se, pois, a impossibilidade do protesto nas condições realizadas, revelando-se imperiosa a manutenção da sentença que julgou procedentes os pedidos principal e cautelar.

Pois bem.

Do que se observa, a questão jurídica ora suscitada pelo ente público recorrente, referente à necessidade ou não de autorização do Poder Legislativo local para administração municipal protestar Certidão de Dívida Ativa (CDA) por ela expedida, está suficientemente questionada, não havendo óbice para o conhecimento do recurso.

Entende a Corte bandeirante que a validade do protesto de CDA emitida pela Fazenda Pública municipal está condicionada à previa existência de lei local que autorize a adoção dessa modalidade de cobrança extrajudicial.

Entretanto, tenho outra compreensão sobre esse tema.

Como cediço, a Lei n. 12.767/2012 incluiu o parágrafo único no art. 1º da Lei n 9.492/1997, *in verbis*: "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."

A interpretação desse dispositivo de lei federal já foi objeto de julgamento de recurso especial repetitivo (REsp 1.686.659/SP), tendo a Primeira Seção firmado a tese de que "a Fazenda Pública possui interesse e pode efetivar o protesto da CDA, documento de dívida, na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997, com a redação dada pela Lei 12.767/2012" (Tema n. 777 do STJ).

Agora questiona-se se o exercício desse interesse de agir pela Fazenda Pública municipal está condicionado à existência de prévia lei local.

Penso que não.

O protesto de título de crédito é matéria afeta ao ramo do direito civil e comercial, cuja competência legislativa é privativa da União, conforme preconiza o art. 22, I, da Constituição Federal.

Tem-se, assim, que essa norma federal é de caráter nacional e, por isso, dispensa autorização legislativa dos outros entes da federação para a sua pronta aplicação.

Basta, então, à Fazenda Pública credora atender ao procedimento previsto na própria Lei n. 9.492/1997 para obter o protesto de seu título de crédito, a CDA, não

Superior Tribunal de Justiça

havendo necessidade de lei específica do ente tributante que preveja a adoção dessa medida, visto que a citada lei federal já é dotada de plena eficácia.

A propósito, tenho por pertinente traçar um paralelo com a ação de execução fiscal.

A lei processual também é de competência legislativa privativa da União (art. 22,I, CF/88), sendo certo que a Lei n. 6.830/1980, que trata da "execução judicial da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias", assim como a Lei n. 9.492/1997, não contém nenhum dispositivo que condicione a sua imediata aplicação por Estados e Municípios à existência de lei local autorizadora (de tal aplicação).

Ora, se ambas as formas de cobrança estão previstas em lei federal de caráter nacional, caberá ao Poder Executivo eleger a mais adequada para obter a arrecadação de determinado crédito.

É claro que o Poder Legislativo de cada ente federativo pode deliberar por restringir a atuação da sua Administração, estabelecendo, por exemplo, condições mínimas de valor e de tempo, para que a CDA seja levada a protesto, o que, aliás, já vem sendo feito no âmbito de algumas municipalidades.

Entretanto, na ausência dessas restrições legais ao protesto, não há óbice para que o Município cobre seu crédito por essa via extrajudicial, que, a toda evidência, é menos grave e onerosa em comparação com o ajuizamento de execução fiscal.

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO ao recurso especial para julgar improcedente o pedido formulado na inicial, com a inversão dos ônus sucumbenciais.

É como voto.



