

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.

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 a 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.

