

PARECER JURÍDICO nº 66/2025 para a Câmara Municipal de Pedralva/MG

Parecer jurídico ao projeto de lei nº 46/2025, que “autoriza o Poder Executivo Municipal a protestar as Certidões de Dívida Ativa do Município de Pedralva-MG e dá outras providências”.

CONSULTA:

O Presidente da Câmara Municipal de Pedralva, Vereador Valdinei de Paula Silva, solicita um parecer de nossa consultoria sobre o projeto de lei em epígrafe, de autoria do Poder Executivo Municipal, que dispõe sobre a autorização ao Município para encaminhar, para protesto extrajudicial em Cartório de Protesto de Títulos, as Certidões de Dívida Ativa (CDA) relativas a créditos tributários e não tributários do Município, suas autarquias e fundações.

PARECER:

Sob o aspecto formal, o projeto apresenta-se elaborado dentro da técnica legislativa e com boa redação, atendendo às normas de clareza, precisão e ordenação lógica do texto.

Quanto ao mérito, vale destacar que quando um contribuinte (seja pessoa física ou jurídica) deixa de cumprir o seu compromisso com o Município de pagar os tributos devidos, tais como IPTU, ISS e taxas, os valores pendentes são inscritos na Dívida Ativa, e isso gera a emissão de uma CDA (Certidão de Dívida Ativa), que tem o valor jurídico de um título executivo. Também são inscritas na Dívida Ativa outras obrigações descumpridas perante o Município, como as multas contratuais.

A Dívida Ativa nada mais é do que um cadastro que contém os créditos que o Município tem a receber, com os nomes das pessoas responsáveis por pagar.

Ordinariamente, a cobrança dessas dívidas é realizada através de ações judiciais de Execução Fiscal, que são impetradas perante o Juízo da Comarca pelo Procurador do Município. Quando, mesmo acionado na Justiça, o cidadão executado não faz o pagamento, gera-se a penhora sobre seus bens, que podem vir a ser vendidos em hasta pública, podendo acarretar até mesmo a perda do próprio imóvel que gerou a dívida (no caso do IPTU).

Mesmo com este risco, as execuções fiscais não costumam ser eficazes no seu objeto de recuperar os valores devidos ao Município, por diversos fatores, como os valores muito pequenos da maioria dos débitos, a lentidão e o formalismo do processo judicial, a falta de bens para penhora ou a sua omissão pelos devedores, e o custo das providências judiciais, como os atos de intimação e diligências para localização de bens, além da própria hasta pública.

Neste contexto, uma das alternativas que resta ao Município é o protesto da CDA no Cartório do Tabelionato de Protestos.

O protesto, segundo a Lei federal nº 9.492/97, “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”. Originalmente não havia previsão legal para realizar o protesto dos títulos de Dívida Ativa dos entes públicos, porém em 2012 foi promulgada a Lei federal nº 12.767, que passou a incluir, entre os títulos sujeitos a protesto, as certidões de dívida ativa da União, dos Estados e dos Municípios.

O procedimento de protesto consiste no envio da Certidão da Dívida para o Cartório competente, o qual promove a intimação do contribuinte devedor para pagá-la num prazo determinado. Se o pagamento não for feito dentro desse prazo, a certidão de dívida é protestada.

O ato de protesto em si não gera nenhum efeito restritivo sobre os bens do devedor. Porém, o Tabelionato de Protestos tem a prerrogativa de repassar os dados dos protestos realizados para as entidades de proteção de crédito, tais como SERASA e SPC.

E aqui reside o principal instrumento de coerção sobre os devedores, visto que o cadastro negativo nestes órgãos de proteção ao crédito cria uma série de embaraços aos cidadãos e às empresas, tais como a impossibilidade de se obter crédito e abrir conta em instituições bancárias, e a utilização de crediário nos estabelecimentos comerciais.

Inclusive o plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 1.355.208, aplicou a tese de repercussão geral de que é necessário o protesto da dívida antes da sua execução, sendo este um dos requisitos do interesse de agir previsto no Código de Processo Civil. Abaixo a tese que foi definida para melhor esclarecimento deste ponto:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. EXTINÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL DE BAIXO VALOR POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR: POSTERIOR AO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 591.033 (TEMA N. 109). INEXISTÊNCIA DE DESOBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. FUNDAMENTOS EXPOSTOS PELO

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA TESE DO TEMA N. 109 DA REPERCUSSÃO GERAL: INAPLICABILIDADE PELA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA QUE POSSIBILITOU PROTESTO DAS CERTIDÕES DA DÍVIDA ATIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. Ao se extinguir a execução fiscal de pequeno valor com base em legislação de ente federado diverso do exequente, mas com fundamento em súmula do Tribunal catarinense e do Conselho da Magistratura de Santa Catarina e na alteração legislativa que possibilitou protesto de certidões da dívida ativa, respeitou-se o princípio da eficiência administrativa.

2. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade devem nortear as práticas administrativas e financeiras na busca do atendimento do interesse público. Gastos de recursos públicos vultosos para obtenção de cobranças de pequeno valor são desproporcionais e sem razão jurídica válida.

3. O acolhimento de outros meios de satisfação de créditos do ente público é previsto na legislação vigente, podendo a pessoa federada valer-se de meios administrativos para obter a satisfação do que lhe é devido.

4. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento com proposta da seguinte tese com repercussão geral: “É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor, pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio da eficiência administrativa”.

(RE 1355208, Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - PUBLIC. 02-04-2024)

Por este motivo, a eficácia do protesto na satisfação das dívidas é muito alta e o resultado costuma ser rápido, podendo trazer um excelente resultado para o Município. Além disso, o custo desse procedimento é muito baixo, e na maior parte dos casos é transferido para o contribuinte devedor, que deve pagar os emolumentos diretamente ao Cartório.

Findo a análise do objeto da proposição, cumpre destacar que o autor do projeto demonstrou zelo técnico ao contemplar no texto todos os pontos relevantes relacionados ao protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa. O projeto não se limitou a uma autorização genérica, mas deixou claros os aspectos essenciais que não podem ser desconsiderados, tais como a observância da legislação federal aplicável, a competência municipal para a cobrança de seus créditos e a necessidade de garantir segurança jurídica e transparência na aplicação do mecanismo. Essa clareza contribui para a adequada interpretação e futura execução da norma, evitando lacunas que poderiam comprometer a efetividade do instrumento.

O art.3º reforça que o encaminhamento para protesto não prejudicará os outros meios de cobranças legais realizadas pelo poder executivo municipal, como a cobrança judicial do crédito; a possibilidade de parcelamento ou quitação a qualquer tempo pelo devedor e a utilização de outros meios administrativos de cobrança. Ademais, ao longo do texto para não restar qualquer dúvida sobre os créditos que poderão ser cobrados de forma extrajudicial é reforçado que as parcelas inadimplidas de parcelamentos judiciais e extrajudiciais poderão ser levadas a protesto, individualmente, mediante expedição de certidão para a parcela não paga.

Em suma, o projeto de lei trata de forma detalhada e sistemática todas as etapas e repercussões do protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa, desde a autorização para encaminhamento dos créditos tributários e não tributários regularmente inscritos, independentemente do valor, até a definição de responsabilidades quanto ao pagamento das custas e emolumentos, conferindo atribuições específicas à Secretaria de Administração, Finanças e Planejamento, autorizando convênios com entidades competentes e assegurando que todo o procedimento seja regido pelos princípios da legalidade, eficiência e economicidade.

No tocante a competência para legislar, a Constituição Federal, em seu art. 30, III, confere aos Municípios competência para instituir e arrecadar seus tributos e exercer a fiscalização correspondente.

Importante mencionar que no final de 2013, o Superior Tribunal de Justiça reviu a jurisprudência quanto ao protesto da Certidão de Dívida Ativa (Recurso Especial nº 1126515/PR), título executivo extrajudicial da fazenda pública utilizado para o ajuizamento de execução fiscal, e considerou que é constitucional e legal a realização do protesto. Não obstante, firmou entendimento em julgamento de Recurso Especial repetitivo no ano de 2021 (Tema 777) de que 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.

O Relator, Ministro Gurgel de Faria ainda concluiu no RECURSO ESPECIAL Nº 1.895.557-SP (2020/0238703-9): "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".

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais tem reiteradamente recomendado a adoção de medidas extrajudiciais de recuperação de crédito pelos Municípios, destacando o protesto das Certidões de Dívida Ativa como prática de gestão fiscal eficiente. Tal orientação se fundamenta na observância dos princípios da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal) e da responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, LRF), uma vez que o protesto contribui para a redução do estoque da dívida ativa, melhora os índices de arrecadação própria e não acarreta ônus para a Administração Pública, já que os custos

cartorários recaem sobre o devedor, nos termos da Lei nº 9.492/1997. Dessa forma, sob a ótica do controle externo, o mecanismo se mostra juridicamente regular, fiscalmente vantajoso e institucionalmente recomendável para os Municípios.

Diante do exposto, podemos atestar que o projeto está totalmente em consonância com a legislação, e por isso concluímos que o mesmo, sob o aspecto jurídico, está em condições de ser aprovado pela Câmara, considerando que a matéria encontra respaldo na legislação federal nº 9.492/1997, bem como na jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, que reconhecem a validade e a eficácia do protesto das Certidões de Dívida Ativa como instrumento legítimo de cobrança, além de ser necessário o protesto extrajudicial para que a cobrança tenha efetividade judicial. Soma-se a isso o posicionamento reiterado do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que tem recomendado aos Municípios a utilização do protesto extrajudicial.

Nesse sentido, a proposição apresenta-se plenamente compatível com o ordenamento jurídico vigente e com os princípios da gestão fiscal responsável, sendo, portanto, apta a tramitar regularmente perante o Legislativo Municipal.

Eis o nosso parecer.

Pedralva-MG, 04 de setembro de 2025.

ADAILTON GOMES Assinado de forma digital por
ADAILTON GOMES SILVA:86971760697
Dados: 2025.09.04 12:25:50 -03'00'
SILVA:86971760697

Adailton Gomes Silva
Advogado - OAB/MG 76.183

Mariany Sanches
Advogada - OAB/MG 204.267