



Parecer n.º 189/2022/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 206/2021, que “Acrescenta o § 5º ao artigo 3º da Lei n.º 10.496, de 17 de janeiro de 2017, para suspender, nos casos que especifica, a promoção de protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa.”

Autor: Deputado Max Russi.

Relator (a): Deputado (a)

*Delegado Claudinei*

### I – Relatório

A Iniciativa Parlamentar foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos – SSL no dia 05/04/2021, sendo colocada em segunda pauta no dia 15/09/2021, a qual foi cumprida em 06/10/2021, vindo a ser encaminhada e recebida nesta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR em 06/10/2021.

Submete-se à esta Comissão o Projeto de Lei n.º 206/2021, de autoria do Deputado Max Russi, conforme ementa acima, cuja Proposição “Acrescenta o § 5º ao artigo 3º da Lei n.º 10.496, de 17 de janeiro de 2017, para suspender, nos casos que especifica, a promoção de protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa”.

Em Justificativa, o Autor do Projeto informa que:

*Durante mais de um ano os comerciantes têm experimentado os efeitos danosos da pandemia do novo corona vírus na economia. Não bastassem os danos irreparáveis à saúde e à vida dos cidadãos, a economia também padece. O estado deve apoiar, alocar recursos e suspender atos constritivos durante o período desse tipo de pandemia, mas também em outros casos de flagelos em geral que eventualmente surgirão no futuro. A pretendida suspensão permitiria que os comerciantes continuassem desenvolvendo suas atividades sem restrição de crédito.*

*Essa ação impactaria especialmente os pequenos negócios, pois os créditos de valores até 160 UPFMT (R\$ 29.116,8) são considerados antieconômicos pela Procuradoria Geral do Estado e não são propostas ações judiciais de execução fiscal, mas são protestados na sistemática vigente.*

*Esse alívio momentâneo, restrito à região geográfica atingida, pode ser a diferença entre manter o negócio operando, com os empregos e a renda circulando*

*[Handwritten signature]*



*na economia, e a falência com todos seus efeitos maléficos direta e indiretamente para várias famílias.*

*Neste ensejo, o presente projeto de lei visa dar amparo jurídico para medidas de suspensão de protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa, sem contudo usurpar nenhuma prerrogativa do chefe do Poder Executivo, que é quem deverá avaliar a conveniência e oportunidade da medida excepcional.*

O Projeto de Lei foi encaminhado à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária, a qual exarou parecer de mérito favorável, sendo que, em seguida, foi aprovado pelo Plenário desta Casa Legislativa em 1.ª votação, ocorrida no dia 09/09/2021.

Após, a Iniciativa foi encaminhada para esta Comissão, a fim de emitir parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico da Proposição.

É o relatório.

## **II – Análise**

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação do Plenário desta Casa de Leis.

O presente Projeto de Lei objetiva “Acrescenta o § 5º ao artigo 3º da Lei nº 10.496, de 17 de janeiro de 2017, para suspender, nos casos que especifica, a promoção de protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa”.

A Propositura possui os seguintes dispositivos:

*Art. 1º Fica acrescentado o § 5º ao artigo 3º da Lei nº 10.496, de 17 de janeiro de 2017, com a seguinte redação:*

*Art. 3º (...)*

*§ 5º O Poder Executivo, mediante decreto, poderá suspender a promoção de protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa, em todo o estado ou áreas específicas, durante o estado de emergência, calamidade pública, sinistros e outros flagelos.*

*Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.*

Embora a matéria seja de interesse público, conforme entendimento da Comissão de Mérito e do Plenário em 1ª votação, ela não merece prosperar pelas razões abaixo alinhavadas.





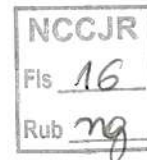
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Percebe-se que a intenção da Propositura é criar um benefício ao contribuinte, porém pode criar um dissabor ao Estado, frustrando a arrecadação.

É que a Proposta atinge a receita do Estado, afetando os demais Poderes além do Legislativo, vindo a alterar projeções orçamentárias.

Assim, Autor da Proposta acaba por invadir esfera de competência privativa do Executivo – por tratar de questões orçamentárias que dependem da iniciativa do senhor Governador do Estado –, estabelecida pelo art. 165 da Constituição Federal, que estatui:

*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166.*

Sobre o tema, o STF decidiu no seguinte sentido:

*Orçamento anual. Competência privativa. Por força de vinculação administrativo-constitucional, a competência para propor o orçamento anual é privativa do Chefe do Poder Executivo” (ADI 2.447, rel. Ministro Joaquim Barbosa, j. 4-3-2009, P, DJE de 4-12-2009)*

*“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 202 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LEI ESTADUAL N. 9.723. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO MÍNIMA DE 35% (TRINTA E CINCO POR CENTO) DA RECEITA RESSULTANTE DE IMPOSTOS. DESTINAÇÃO DE 10% (DEZ POR CENTO) DESSES RECURSOS À MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (...)” (ADI 820-0 – RIO GRANDE DO SUL)*

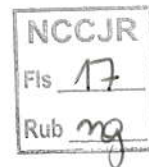
A concessão da suspensão de protesto da dívida ativa é, portanto, atitude que frustra receitas já previstas em lei orçamentária e receitas futuras, surpreendendo inconstitucionalmente o Executivo Estadual. Esta conduta é conceituada pelo direito civil como *Tu quoque, Brutus, fili mi!*, que traduzido livremente para o português, significa “**Até tu, Brutus, filho meu.**”

Os civilistas esclarecem:

*A célebre frase, historicamente atribuída a Júlio César, pela constatação da traição de seu filho Brutus, dá nome também a um dos mais comuns desdobramentos do princípio da boa-fé objetiva. A aplicação do tu quoque se constata em situações em que se verifica um comportamento que, rompendo com o valor da confiança, surpreende uma das partes da relação negocial, colocando-*



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*a em situação de injusta desvantagem.* (Stolze Gagliano, Pablo. Manual de Direito Civil - Volume Único. Editora Saraiva. Edição do Kindle).

Trocando em miúdos, o adágio latino veda que uma parte surpreenda a outra; ou seja, *in casu*, se a Proposição vir a ser aprovada, ela estará instituindo benefício fiscal a ser suportado por todos os Poderes do Estado a partir do exercício corrente (veja-se a cláusula inserida no art. 2º do Projeto de Lei), atingindo situações futuras, reduzindo receitas com as quais o Executivo e, quiçá, o próprio Judiciário e o Legislativo já contavam, razão pela qual a Propositura deve ser rejeitada nesta Comissão diante de sua inconstitucionalidade.

Além do que foi dito, o inciso I do art. 167 da CF/88, reza que:

*Art. 167. São vedados:*

*I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;*

Destaca-se, também, que a presente Proposta legislativa acaba por violar o princípio da separação dos poderes, expressamente estabelecido no art. 2º da Constituição Federal, que por sua vez dispõe:

*Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

É que leis que envolvem questões orçamentárias são da iniciativa privativa do senhor Governador do Estado (art. 66, IX, da Constituição Estadual, que restou violado também), bem como porque a Propositura assume caráter de lei autorizativa, todavia isto se faz desnecessário, pois a Carta Magna e a Estadual garantem ao Chefe do Executivo adotar as medidas pertinentes em casos do jaez da Propositura.

Percebe-se, igualmente, que a Proposição não atende ao preceito do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, cuja redação é a seguinte:

*Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.*

O art. 113 é fonte que alimenta o art. 14, 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2001, que “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”), devendo ser observado por todos que pretendem inicializar o processo legislativo, especialmente, por aqueles que pretendem conceder benefícios que venham em detrimento da arrecadação de tributos, os quais são tão necessário para atender com eficiência os serviços públicos, especialmente os prestados em situações de calamidade ou emergência pública.

**Parênteses:** apenas para constar, diferentemente da Comissão de Mérito, entende-se ser importante para o Estado fazer o protesto. É o que se extrai, exemplificativamente, da notícia, cujo trecho é transcrito a seguir (Disponível em





**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



<<<[https://www.protestodetitulos.org.br/pge-e-cartorios-de-protesto-recuperam-r\\$-mais-de-500-milhoes-para-o-estado-do-mt-em-2019/](https://www.protestodetitulos.org.br/pge-e-cartorios-de-protesto-recuperam-r$-mais-de-500-milhoes-para-o-estado-do-mt-em-2019/)>>>. Acesso em 13 jun 2022, às 12h50min):

*A recuperação de mais de meio bilhão de reais (exatos R\$ 506,29 milhões) em débitos da dívida ativa, pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), pode ser creditada, além do empenho de sua equipe, à integração com os cartórios de protesto, durante o ano de 2019. O valor arrecadado é muito grande para ser desprezado, principalmente para sustentar todas as despesas relacionadas à calamidade pública de saúde decorrente da pandemia do coronavírus ou outra situação semelhante.*

Logo, a Proposição não se sustenta por não apresentar em seu bojo os estudos exigidos pelo art. 113 dos ADCT/CF e pelos art. 14, 15 e 16 da LC n.º 101/2001, não observando a ideia de probidade administrativa.

Ademais, a Proposição fere, igualmente, o disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual. É que o Estado de Mato Grosso está em fase de Regime de Recuperação Fiscal e, neste período, não pode conceder benefícios fiscais. É o que prevê o disposto no art. 50 e 57, II, da ADCT/CE, pois a suspensão de cobrança via protesto é forma de benefício fiscal, visto gerar a suspensão do crédito tributário.

E aqui surge nova violação à Carta Magna, pois, para que a suspensão do crédito tributário por suspensão da cobrança via protesto ocorra, será preciso existir lei complementar tratando do tema, conforme prevê o violado art. 146, III, *b*, da CF, vindo a interferir no cômputo do prazo prescricional do crédito tributário (art. 156, V, *c/c* 174, *caput* e parágrafo único, ambos do CTN) para todo e qualquer tributo estadual. Por mais este motivo, a Propositura desatende a vedação contida no art. 57, II, do ADCT/CE.

Exemplifica-se: se a suspensão de protesto atingir o crédito de ICMS, a Propositura estaria concedendo incentivo ao contribuinte inadimplente sem observar que tal benefício depende da observância à Lei Complementar Federal n.º 24, de 7 de janeiro de 1975, que “Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências”; *in verbis* (grifos e negritos nossos):

*Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.*

*Parágrafo único - O disposto neste artigo também se aplica:*

*(...);*

*IV - à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;*

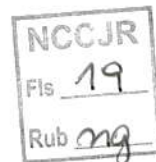
*(...).*

*Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal.*





**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Sobre a necessidade de aprovação pelo CONFAZ acerca de benefício fiscal (consistente na suspensão de protesto), apresentam-se os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal:

- ADI 2663, Relator Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-112 DIVULG 26-05-2017 PUBLIC 29-05-2017;
- ADI 4635 MC-AgR-Ref, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-029 DIVULG 11-02-2015 PUBLIC 12-02-2015.

É preciso informar que é reconhecido pelo próprio art. 5º, *caput*, da Lei Estadual n.º 7.098, de 30 de dezembro de 1998, que “Consolida normas referentes ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS”, a aplicabilidade do art. 155, § 2º, XII, g, da CF.

Por tudo isso, resta configurada a violação ao art. 1º, parágrafo único, IV, e 2º, ambos da LCF n.º 24/1975.

É preciso consignar por oportuno, que o protesto extrajudicial é ato regulamentado pela Lei Federal (LF) n.º 9.492, de 10 de setembro de 1997, que “Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências”.

O tema é regulamentado por Lei Federal, porque é matéria da competência privativa da União, razão pela qual a Propositura é inconstitucional, pois viola o disposto no art. 22, IX, da CF.

Não obstante isso, *ad argumentandum tantum*, existem 3 (três) figuras relacionadas com o protesto:

- 1 – o cancelamento;
- 2 – a sustação;
- 3 – a suspensão.

A hipótese da Propositura não se confunde com o cancelamento, pois, nos termos do art. 26 da referida LF, “O cancelamento do registro do protesto será solicitado diretamente no Tabelionato de Protesto de Títulos, por qualquer interessado, mediante apresentação do documento protestado, cuja cópia ficará arquivada”, sendo que o cancelamento só ocorre por força de pagamento ou por determinação judicial, conforme dispõe o art. 26, § 3º, da LF, enquanto que a suspensão do protesto, na forma prevista na Propositura, é um obstáculo à continuidade dos efeitos do ato registral. A suspensão destes efeitos não é possível, seja por lei federal, seja por lei estadual, pela mesma razão que não se pode sustar o protesto.

A suspensão dos efeitos do protesto pode ser considerada um idêntico para uns, mas semelhante para outros.

Assim, se os considerarmos atos semelhantes, constata-se que ambos dependem de decisão judicial para existirem; não dependem, portanto, da livre e espontânea vontade do credor, do tabelionato ou do devedor. Por este aspecto, pode-se dizer que (Disponível em



ESTADO DE MATO GROSSO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



<<<www.protestosjc.com.br/Pagina/Exibir/400bebe2-299f-42bc-953d-1ad462946012#:~:text=Susta%C3%A7%C3%A3o%20e%20Suspens%C3%A3o&text=O%20que%20%C3%A9%20a%20susta%C3%A7%C3%A3o,com%20a%20guarda%20do%20t%C3%ADtulo>>. Acesso em 13 jun 2022, às 11h06min):

- A sustação do protesto:

*É uma medida concedida ao devedor através de uma ação judicial (Tutela de Urgência e Evidência) para que o Tabelião não proteste o título ou documento de dívida até a decisão da ação, ficando o Tabelião com a guarda do título.*

- A suspensão do protesto:

*É uma medida concedida ao devedor através de uma ação judicial para que o Tabelião não dê publicidade de protesto de determinados títulos enquanto se está discutindo em juízo questões relacionadas a estes.*

(grifos e negritos nossos).

Por tudo isso, não é possível à lei estadual, originada em projeto de lei estadual, tratar da matéria em apreço.

Desta forma, em que pese à relevância da matéria, ela fere normas constitucionais e legais, encontrando a sua aprovação óbice no ordenamento jurídico.

É o parecer.

### III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei n.º 206/2021, de autoria do Deputado Max Russi.

Sala das Comissões, em 08 de 08 de 2022.



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



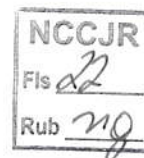
**IV – Ficha de Votação**

Projeto de Lei n.º 206/2021 – Parecer n.º 189/2022
Reunião da Comissão em 08 / 08 / 2022
Presidente: Deputado Nilmar Dal Bosco.
Relator (a): Deputado (a) Delegado Claudinei

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto <b>contrário</b> à aprovação do Projeto de Lei n.º 206/2021, de autoria do Deputado Max Russi.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	





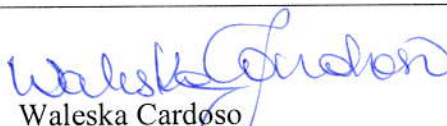
FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

Reunião	15ª Reunião Ordinária Híbrida		
Data	09/08/2022	Horário	14h00min
Proposição	Projeto de Lei nº 206/2021		
Autor (a)	Deputado Max Russi		

VOTAÇÃO

Membros Titulares	Presencial	Videoconferência	Ausente	Sim	Não	Abstenção
Deputado Dilmar Dal Bosco Presidente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Sebastião Rezende Vice-Presidente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Eugênio	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Delegado Claudinei	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Max Russi	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Membros Suplentes</b>						
Deputado Carlos Avallone	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Xuxu Dal Molin (Em exercício)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Faissal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputada Janaina Riva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr Gimenez	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>SOMA TOTAL</b>				<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**CERTIFICO: Matéria relatada pelo Deputado Delegado Claudinei com parecer CONTRÁRIO. Aprovado pela maioria dos votos com parecer CONTRÁRIO.**

  
Waleska Cardoso

Consultora do Núcleo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação