

24



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

05

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA  
REGISTRADO(A) SOB Nº

ACÓRDÃO



\*03581341\*

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Arguição de Inconstitucionalidade nº 0209782-04.2010.8.26.0000, da Comarca de Itatiba, em que é suscitante 36ª CÂMARA DIREITO PRIVADO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM PROCEDENTE A ARGUIÇÃO. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. CAUDURO PADIN.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores JOSÉ ROBERTO BEDRAN (Presidente), SOUSA LIMA, CELSO LIMONGI, REIS KUNTZ, BARRETO FONSECA, CORRÊA VIANNA, MAURÍCIO VIDIGAL, DAVID HADDAD, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO, ANTÔNIO CARLOS MALHEIROS, ARMANDO TOLEDO, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, JOSÉ SANTANA, JOSÉ REYNALDO, ARTUR MARQUES, GUILHERME G. STRENGER, BORIS KAUFFMANN, RENATO NALINI, CAMPOS MELLO, ELLIOT AKEL e SAMUEL JÚNIOR com votos vencedores; CAUDURO PADIN e ROBERTO MAC CRACKEN com votos vencidos.

São Paulo, 25 de maio de 2011.

**JOSÉ ROBERTO BEDRAN**  
PRESIDENTE E RELATOR



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº : 19198  
ARGUIÇÃO  
INCONST. Nº: 990.10.209782-0  
COMARCA : ITATIBA  
SUSCTE. : 36ª CÂMARA DE DIREITO PRIVADO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
INTDOS. : JANSSEN RELA REGINATTO e AGUINALDO GONÇALVES

**Incidente de Inconstitucionalidade.**  
Arguição suscitada pela 36ª Câmara de Direito Privado. Lei Estadual nº 13.160/2008, na parte que alterou os itens 7 e 8, das Notas Explicativas da Tabela IV – Dos Tabelionatos de Protestos de Títulos da Lei nº 11.331/2002. Matéria de Direito Civil e Comercial. Competência legislativa privativa da União. Extrapolação, pelo Estado, do âmbito de abrangência de sua competência material. Procedência. Inconstitucionalidade declarada.

1. Julgada procedente ação declaratória de nulidade de protesto de contrato de locação e recibo de aluguel, a Colenda 36ª Câmara de Direito Privado suspendeu o julgamento da apelação interposta e, reconhecendo a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 13.160, de 21 de julho de 2008, ao fundamento de violação do pacto federativo, por ingerência do Estado em assuntos de competência legislativa exclusiva da União, e submeteu a matéria ao Órgão Especial, nos termos do art. 481, do CPC, art. 97, da CF e da Súmula Vinculante nº 10, do STF, com a seguinte ementa:

*“Locação de imóveis. Ação declaratória de nulidade de título. Protesto de contrato de locação acompanhado de recibo de aluguel. Instauração de incidente de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 13.160/08.*

*AW*



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2

*Violação ao artigo 22, incisos I e XXV, da CF. Remessa dos autos ao Órgão Especial" (fls. 121).*

A douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela declaração de inconstitucionalidade.

É o relatório.

2. Deve ser assinalado, de início, que o protesto, como ato formal e solene, com eficácia meramente declaratória – e não a de constituir ou desconstituir direitos –, tem por objetivo formar prova inequívoca do não pagamento ou falta de aceite de obrigações cartulares, ou segundo a letra da própria legislação especial, obrigações originadas “*em títulos e outros documentos de dívida*” (art. 1º, da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997).

Não traduz ato de registro público, mas, sim, notarial, inerente às funções de tabelionato.

Sempre foi tranquilo e geral o entendimento, inúmeras vezes sufragado no âmbito administrativo da Eg. Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, competente para editar orientação normativa a respeito, de que o protesto é instituto típico do direito cambiário e falimentar, razão por que apenas e exclusivamente para fins falimentares seria admissível o protesto de documentos com os requisitos de liquidez, certeza e exigibilidade, dentre os quais os previstos no inciso II, do art. 585, do CPC, vale dizer, os títulos executivos extrajudiciais. Para outros fins, o protesto deles seria inadmissível.



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

3

O protesto, assim, envolve matéria de Direito Civil e Comercial, acerca do que, dentre outras, a Constituição Federal atribui competência legislativa privativa à União (art. 22, I). Não se cuida de competência concorrente, cujas hipóteses foram elencadas no subseqüente art. 23, mas, frise-se, de competência privativa da União.

Aliás, não foi por outra razão que da órbita federal foi a edição da Lei n. 9.492/1997, exatamente a que *“define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida, e dá outras providências”*.

Acerca do protesto de *“outros documentos de dívida”*, expressão cunhada, sem definição e conceito expressos, pela Lei n. 9.492/1997, a Eg. Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo, com a preocupação de ditar orientação normativa aos Tabelionatos de Protesto do Estado, sempre deixou assentada uma interpretação restritiva.

No Processo CG 2.374/97, em parecer subscrito pelos Juízes Assessores Marcelo Martins Berthe, Francisco Antonio Bianco Neto, Luís Paulo Aliende Ribeiro, Antonio Carlos Moraes Pucci e Marcelo Fortes Barbosa Filho, aprovado pelo Corregedor Geral de então, Desembargador Sérgio Augusto Nigro Conceição, ficou muito bem acentuado:

*“E com a edição do novo diploma legal mencionado não houve, em princípio, qualquer alteração. O protesto por falta de pagamento, como faculdade do credor, dependerá de expressa e específica previsão no ordenamento jurídico positivo, tal como ocorre com as duplicatas de serviços e mercantil, com as notas promissórias, letras de câmbio, cheques, etc..”*



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

4

*Todos esses títulos contam com específica previsão legal para o protesto facultativo, por falta de pagamento.*

*Não basta portanto que a nova lei que regulou a atividade de protesto permita o protesto de outros documentos de dívida. Estes não de contar com expressa e específica previsão normativa no direito positivo para que possam ser protestados por falta de pagamento. Sem que se encontre essa previsão referida, não basta a genérica permissão encontrada na Lei Federal 9.492/97 para que se permita o protesto de qualquer documento de dívida, até porque não se poderá definir na esfera desta Corregedoria Geral da Justiça, quais seriam, e quais não, os documentos de dívida passíveis de protesto.*

*Isto posto, o parecer é no sentido de que, enquanto não houver previsão específica para este ou aquele documento de dívida, em norma positiva específica, não será dado ampliar o rol dos títulos protestáveis, prevalecendo integralmente as decisões normativas desta Corregedoria Geral da Justiça proferidas acerca desta matéria”.*

Já no parecer lançado no Processo nº 1.500/2002, subscrito pelos Juízes Assessores Cláudio Luiz Bueno de Godoy, João Omar Marçura, Marcelo Fortes Barbosa Filho e Oscar José Bittencourt Couto, aprovado pelo Corregedor Geral de então, Desembargador Luiz Tâmbara, a propósito de decisão pronunciada pelo MM. Juiz de Direito da 1ª Vara de Registros Públicos, admitindo um alargamento do elenco de títulos protestáveis, tal qual então prevista na Lei Estadual nº 10.710, de 29 de dezembro de 2000, também deixou muito bem fixado, no que toca à exigibilidade de norma específica do direito positivo:



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

5

*"O protesto facultativo por falta de pagamento dependerá de expressa e específica previsão no ordenamento jurídico positivo, requisito que não se pode entender atendido pela mencionada lei estadual, que trata das custas e emolumentos devidos pelos atos registrários e notariais.*

*A lei estadual ao estabelecer que são sujeitos a protesto comum ou falimentar os documentos considerados como títulos executivos judiciais e extrajudiciais pela legislação processual, embora não esteja criando título ou documento de crédito, está tratando de forma genérica do que deveria ser objeto de lei específica.*

*Assim, tal como se decidiu em relação a Lei Federal nº 9.492/97, sendo pacífico o entendimento de que o seu artigo 1º deva ser interpretado restritivamente, não se pode concluir que a lei estadual tenha ampliado o rol de documentos que podem ser protestados...*

*...Ao contrário do que sustentado pelo Magistrado, ao examinar a questão da competência para legislar sobre questões Cíveis e Comerciais, a lei estadual não se limitou a contemplar um tipo de documento, cuja validade e eficácia já se encontravam previstas no sistema processual, admitindo diretamente a sua protestabilidade. Extrapolou, sim, ao possibilitar o protesto de todo e qualquer título executável...*

*...Enfim, pretende-se, com a decisão ora revista, que documento que não é representativo de dívida, em si mesmo, e ao qual não se pode atribuir, como dito, a qualificação de título executivo extrajudicial, possa ser protestado, isso, acrescente-se, em franca contradição com a própria origem do instituto do protesto, fomentando o caminho do*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

6

*desvirtuamento de um ato que, a rigor, não serve senão à constituição em mora e à garantia do direito de regresso.*

*Pior, isso por conta de dispositivo contido em lei estadual que tratava apenas da fixação das custas e emolumentos, de toda a sorte contemplativo da menção a título executivo que o contrato locatício não é.*

*Ante o exposto, o parecer que submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência, é no sentido de que seja revista a decisão proferida pela Corregedoria Permanente, tornando sem efeito a permissão lá concedida, para apontamento, a protestos, dos contratos de locação, ratificando-se expressamente a força normativa da decisão proferida no Proc. CG 2.374/97, determinando-se o cancelamento de todo e qualquer protesto eventualmente lavrado pelos Tabeliães de Protestos da Letras e Títulos da Comarca da Capital, sem qualquer ônus ao devedor, por contrário a decisão normativa antes referida, ainda que autorizado por decisão do MM. Juiz Corregedor Permanente”.*

A ora impugnada Lei Estadual nº 13.160, de 21 de julho de 2008, ao modificar os itens 7 e 8 das Notas Explicativas da Tabela IV – Dos Tabelionatos de Protestos de Títulos da Lei Estadual nº 11.331, de 26 de dezembro de 2002, assim estabelece:

*“7 - Havendo interesse da administração pública federal, estadual ou municipal, os tabelionatos de protesto de títulos e de outros documentos de dívida ficam obrigados a recepcionar para protesto comum ou falimentar, as certidões de dívida ativa, devidamente inscrita,*



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

7

*independentemente de prévio depósito dos emolumentos, custas, contribuições e de qualquer outra despesa, cujos valores serão pagos na forma prevista no item 6, bem como o crédito decorrente de aluguel e de seus encargos, desde que provado por contrato escrito, e ainda o crédito do condomínio, decorrente das quotas de rateio de despesas e da aplicação de multas, na forma da lei ou convenção de condomínio, devidas pelo condômino ou possuidor da unidade. O protesto poderá ser tirado, além do devedor principal, contra qualquer dos co-devedores, constantes do documento, inclusive fiadores, desde que solicitado pelo apresentante”.*

*“8 - Compreendem-se como títulos e outros documentos de dívidas, sujeitos a protesto comum ou falimentar, os títulos de crédito, como tal definidos em lei, e os documentos considerados como títulos executivos judiciais e extrajudiciais pela legislação processual, inclusive as certidões da dívida ativa inscrita de interesse da União, dos Estados e dos Municípios, em relação aos quais a apresentação a protesto independe de prévio depósito dos emolumentos, custas, contribuições e de qualquer outra despesa, cujos valores serão pagos pelos respectivos interessados no ato elisivo do protesto ou, quando protestado o título ou documento, no ato do pedido do cancelamento de seu registro, observados os valores dos emolumentos e das despesas vigentes na data da*



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

8

*protocolização do título ou documento, nos casos de aceite, devolução, pagamento ou desistência do protesto, ou na data do cancelamento do protesto, observando-se, neste caso, no cálculo, a faixa de referência do título ou documento na data de sua protocolização. Os contratos de locação e demais documentos demonstrativos da dívida poderão ser apresentados por meio de cópia autenticada; não estando indicado no título ou no documento de dívida o valor exato do crédito, ou quando este se referir a parcela vencida, o apresentante, sob sua inteira responsabilidade, deverá juntar demonstrativo de seu valor".*

Padece, inexoravelmente, da inconstitucionalidade declarada no v. acórdão suscitante, porquanto invade esfera de competência legislativa privativa da União. Ao enumerar títulos e documentos protestáveis e disciplinar a forma e o modo de protestá-los, dentre os quais o contrato de locação e o recibo de aluguel, a lei estadual, pelas normas impugnadas, versando matéria de Direito Civil e Comercial, viola os princípios federativo e da reserva legal.

Na verdade, sem prejuízo da interpretação que lhes venha a dar a competente orientação normativa administrativa e o Poder Judiciário no exercício da sua típica função jurisdicional, só à lei federal, ou decreto regulamentar federal - o ato normativo expresso, específico e competente do direito positivo, tão enfaticamente reclamado nos ilustrados pareceres da Eg. Corregedoria Geral da Justiça -, caberia disciplinar, definir



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

9

e conceituar quais e de que forma seriam sujeitos a protesto "os outros documentos de dívida".

Cuida-se, pois, conforme sustentado no parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça, de hipótese de inconstitucionalidade formal por invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I).

Não se deve olvidar, consoante elucidativo voto vencedor pronunciado pelo eminente Desembargador Walter de Almeida Guilherme, no julgamento da ADIN nº 130.227-0/0-00, que *"um dos princípios da Constituição Federal – e de capital importância - é o princípio federativo, que se expressa, no Título I, denominado 'Dos Princípios Fundamentais', logo no artigo 1º: 'A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...'*

*Sendo a organização federativa do Estado brasileiro um princípio fundamental da República do Brasil, e constituindo elemento essencial dessa forma de estado a distribuição de competência legislativa entre os entes federados, inescapável a conclusão de ser essa discriminação de competência um princípio estabelecido na Constituição Federal.*

*Assim, quando o referido artigo 144 ordena que os Municípios, ao se organizarem, devem atender os princípios da Constituição Federal, fica claro que se estes editam lei municipal fora dos parâmetros de sua competência legislativa, invadindo a esfera de competência legislativa da União, não estão obedecendo ao princípio federativo e, pois, afrontando estão o artigo 144 da Constituição do Estado".*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

10

Adotam-se, no mais, os precisos fundamentos do v. acórdão suscitante, de relatoria do Desembargador Pedro Baccarat, que merecem reprodução:

*“Com efeito, a Lei 13.160/08 é inconstitucional, pois como lei estadual que é extrapolou sua competência e invadiu a competência da União. Referida legislação estadual dispõe sobre emolumentos relativos a atos praticados pelos serviços notariais e de registro, dando ensejo a interpretação permissiva do protesto de contrato de locação com recibo de aluguéis em aberto.*

*Do princípio federativo extrai-se a divisão de competências determinada no artigo 25, § 1º, da Constituição Federal. Quanto às competências vedadas aos Estados, as implícitas abrangem toda matéria relacionada nos artigos 20, 21, 22, da CF (competências da União) e nos artigos 29 e 30 (competências municipais). Em relação a essas matérias é vedado aos Estados intervir.*

*Dentre as matérias de competência privativa da União, estabelecidas no artigo 22 da CF, nos interessa os incisos I e XXV que estabelecem ser ato privativo da União legislar sobre direito civil, comercial e registros públicos.*

*A Lei 13.160/08 trata do protesto de títulos de crédito que são documentos necessários para o exercício do direito, literal e autônomo, nele mencionado. Os títulos de crédito são instrumentos eficazes do direito empresarial para mobilização de riqueza.*



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

11

*O protesto cambial, por sua vez, é ato formal e solene, pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em título de crédito e outros documentos de dívida, consoante estabelece o artigo 1º da Lei 9.492/97. Trata-se de instituto que tem por objetivo demonstrar, de forma pública, a inadimplência do devedor de um título. O protesto publiciza a inadimplência, de modo que os demais empresários tomem conhecimento da falta de liquidez do devedor protestado. Assim, o protesto é ato de registro público, que constitui matéria de competência legislativa privativa da União, descrita no artigo 22, XXV, da CF.*

*Por outro lado, o protesto cambial e os títulos de crédito são matérias disciplinadas pelo Direito Comercial/Empresarial, sendo competência privativa da União legislar sobre referidos assuntos (art. 22, I, da CF), vedada qualquer delegação aos Estados-membros e aos Municípios.*

*Se se entender que o protesto cambial é matéria de natureza civil, a solução seria a mesma, vez que direito civil também é matéria de competência legislativa privativa da União.*

*Note-se que o artigo 1º da Lei 9492/97 estabelece que apenas obrigações originadas em títulos cambiais e outros documentos de dívida podem ser levadas a protesto, de maneira a provar a inadimplência pelo devedor. Ocorre que a lei não descreve quais são os 'outros documentos de dívida'. Quanto aos títulos, não há lacuna da lei, já que o protesto dos títulos cambiais encontra-se disciplinado na legislação específica que regula cada título.*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

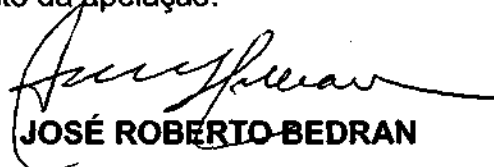
12

*Os 'outros documentos de dívida' devem ser interpretados como os que sejam assemelhados aos títulos cambiais, não se inserindo dentre eles o contrato de locação.*

*Tem por objeto o presente incidente a declaração, pelo Órgão Especial deste Egrégio Tribunal, da inconstitucionalidade da Lei 11.160/08, reconhecendo ser vedado à Lei Estadual fixar rol de documentos que o legislador federal não quis enumerar, embora se compreenda a dificuldade da ausência de enumeração.*

*Ressalte-se que a declaração de inconstitucionalidade da lei estadual não afasta a conveniência da Corregedoria Geral de Justiça editar normas que orientem os cartórios delegados, já que ela exerce sobre eles poderes de fiscalização e orientação" (fls. 125/127).*

3. Do exposto, julga-se procedente a arguição e declara-se a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 13.160, de 21 de julho de 2008, na parte que, aludindo a protesto de contrato de locação e recibo de aluguel, alterou os itens 7 e 8, das Notas Explicativas da Tabela IV – Dos Tabelionatos de Protestos de Títulos, da Lei Estadual nº 11.331, de 26 de dezembro de 2002, restituindo-se os autos à Câmara suscitante, para prosseguir no julgamento da apelação.

  
**JOSÉ ROBERTO BEDRAN**

Relator



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

VOTO N°: 17.455

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE N°: 0209782-04.2010.8.26.0000

COMARCA: ITATIBA

SUSCITANTE.: 36ª CÂMARA DIREITO PRIVADO DO TRIBUNAL DE  
JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERDO.: JANSEN RELA REGINATTO

INTERDO.: AGUINALDO GONÇALVEZ

**DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO**

Arguição de Inconstitucionalidade. Lei Estadual n°. 13.160/2008. Inexistência de ofensa ao pacto federativo ou invasão de competência federal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Interpretação da lei estadual a respeito do que sejam "outros documentos de dívida". Parecer atual da Corregedoria nesse sentido. Arguição improcedente.

**Vistos.**

Consta dos autos:

*"1. Julgada procedente ação declaratória de nulidade de protesto de contrato de locação e recibo de aluguel, a Colenda 36ª Câmara de Direito Privado suspendeu o julgamento da apelação interposta e, reconhecendo a inconstitucionalidade da Lei Estadual n° 13.160, de 21 de julho de 2008, ao fundamento de violação do pacto federativo, por ingerência do Estado em assuntos de competência legislativa exclusiva da União, e submeteu a matéria ao Órgão Especial, nos termos do art. 481, do CPC, art. 97, da CF e da Súmula Vinculante n° 10, do STF, com a seguinte ementa:*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

2

*"Locação de imóveis. Ação declaratória de nulidade de título. Protesto de contrato de locação acompanhado de recibo de aluguel. Instauração de incidente de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 13.160/08. Violação ao artigo 22, incisos I e XXV, da CF. Remessa dos autos ao Órgão Especial" (fls. 121).*

*A douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela declaração de inconstitucionalidade."*

**É o relatório.**

Fiquei vencido porque julgava improcedente a arguição. Eis as razões:

A arguição de inconstitucionalidade refere-se à Lei Estadual nº 13.160/2008 que estabelece:

"Artigo 1º - Passam a vigorar com a seguinte redação os itens 7 e 8 das Notas Explicativas da Tabela IV - Dos Tabelionatos de Protesto de Títulos da Lei nº 11.331, de 26 de dezembro de 2002, que dispõe sobre os emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, em face das disposições da Lei federal nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000:

I - o item 7:

'7 - Havendo interesse da administração pública federal, estadual ou municipal, os tabelionatos de protesto de títulos e de outros documentos de dívida ficam obrigados a recepcionar para protesto comum ou falimentar, as certidões de dívida ativa, devidamente inscrita, independentemente de prévio depósito dos emolumentos, custas, contribuições e de qualquer outra despesa, cujos valores serão pagos na forma prevista no item 6, bem como o crédito decorrente de aluguel e de seus encargos, desde que provado por contrato escrito, e ainda o crédito do condomínio, decorrente das quotas de rateio de despesas e da aplicação de multas, na forma da lei ou convenção de condomínio, devidas pelo condômino ou possuidor da



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

3

unidade. O protesto poderá ser tirado, além do devedor principal, contra qualquer dos co-devedores, constantes do documento, inclusive fiadores, desde que solicitado pelo apresentante.' (NR).

II - o item 8:

'8 - Compreendem-se como títulos e outros documentos de dívidas, sujeitos a protesto comum ou falimentar, os títulos de crédito, como tal definidos em lei, e os documentos considerados como títulos executivos judiciais e extrajudiciais pela legislação processual, inclusive as certidões da dívida ativa inscrita de interesse da União, dos Estados e dos Municípios, em relação aos quais a apresentação a protesto independe de prévio depósito dos emolumentos, custas, contribuições e de qualquer outra despesa, cujos valores serão pagos pelos respectivos interessados no ato elisivo do protesto ou, quando protestado o título ou documento, no ato do pedido do cancelamento de seu registro, observados os valores dos emolumentos e das despesas vigentes na data da protocolização do título ou documento, nos casos de aceite, devolução, pagamento ou desistência do protesto, ou na data do cancelamento do protesto, observando-se, neste caso, no cálculo, a faixa de referência do título ou documento na data de sua protocolização. Os contratos de locação e demais documentos demonstrativos da dívida poderão ser apresentados por meio de cópia autenticada; não estando indicado no título ou no documento de dívida o valor exato do crédito, ou quando este se referir a parcela vencida, o apresentante, sob sua inteira responsabilidade, deverá juntar demonstrativo de seu valor.' (NR)''.

O ilustre relator sorteado, Des. José Roberto Bedran, concluiu pela procedência da arguição forte nos seguintes motivos: infração ao pacto federativo e invasão da lei estadual na esfera de competência federal relativamente à disciplina do direito civil e comercial.

O voto apóia-se em parecer da Corregedoria já superado e em outro precedente vencido.

Entretanto, com a devida vênia, não se vislumbra invasão de competência ou ofensa ao pacto federativo.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

4

O que houve, na verdade, foi instrumentalização normativa da lei, ou seja, interpretação dentro da competência estadual a propósito de custas.

A lei estadual cuidou de emolumentos de atos notariais e de registro, como lhe cabe. Na linha da Lei Federal nº. 10.691/2000 sobre o mesmo assunto e ingressou na esfera da Lei Federal nº. 9.492/97 que cuida de protesto de títulos e outros documentos de dívida.

Ressalte-se que inexistente, assim, direta ou imediata inconstitucionalidade, mas talvez eventual ilegalidade pelo conflito de leis infraconstitucionais que procuram se harmonizar ou complementar; e ou posteriormente de possível ofensa reflexa devido aos desdobramentos e limites na hierarquia e competências legislativas. Aliás, é o que ocorre quando o regulamento ofende a lei que pretende regular.

Nesse sentido a ADI 1793/SP do STF, rel. Min. Nelson Jobim, julgada em 20/05/1998:

*"Registro que o Provimento atacado, e suas modificações, tem como objetivo a regulamentação, pela Corregedoria, dos serviços de protestos.*

*Não é ato autônomo.*

*A inicial sustenta que o Provimento, em alguns itens, foi contra a Lei nº. 9.492/97, e, em outros, foi além.*

*Ou é ilegal ou não.*

*Aliás, o Professor Fábio Konder Comparato, em seu parecer, quanto a alguns itens do Provimento, conclui que "... todos esses dispositivos são claramente ilegais e não devem ser observados pelos tabeliães de protesto" (fls. 87).*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

5

*Tudo se resolve no campo da ilegalidade.*

*Concluo, com o Tribunal, que: "Em tais casos, o eventual extravasamento dos limites impostos pela lei ... caracterizará situação de mera ilegalidade, inapreciável em sede de constitucionalidade" (Agradi 365, CELSO DE MELLO).*

*É a jurisprudência. (Adins 1122, 1258, 1339, 1537, 1751. Ministros MARCO AURÉLIO, NÉRI DA SILVEIRA, MAURÍCIO CORREA, SYDNEY SANCHEZ E MOREIRA ALVES). Não conheço da ação. " (rel. Min. Nelson Jobim).*

*"Sr. Presidente, o que se põe como novo perante o Tribunal é o velho problema do controle de constitucionalidade de normas, que a doutrina e a jurisprudência constitucional italiana chamam de 'ilegitimidade constitucional por violação da norma interposta'.*

*Dado que, direta ou indiretamente, o âmbito material de cada modalidade normativa decorre da Constituição, é claro que toda norma que, a pretexto de regulamentá-la, invada o campo normativo reservado a uma norma de hierarquia superior comete, indiretamente, uma inconstitucionalidade.*

*Desde os célebres ensaios de Kelsen sobre a Corte Constitucional austríaca o problema se pôs, e mesmo por razões puramente teóricas do que por razões de viabilidade processual os tribunais constitucionais, a uma voz, têm considerado que essa inconstitucionalidade reflexa, por violação da norma superior interposta entre a norma questionada e a Constituição, se resolve num problema de ilegalidade e só em segundo grau de inconstitucionalidade; portanto, têm-se recusado a examiná-lo (Não constitui exceção o caso de Portugal, onde é a Constituição que também, outorga ao Tribunal Constitucional a função de controle abstrato da ilegalidade dos regulamentos...*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

6

*No caso, o caráter regulamentar do Provimento é indiscutível. Tudo, então, estará em saber se se manteve, ou não, o corregedor no campo normativo que lhe é permitido. Para isso é preciso, de logo, também, levar em consideração que regulamento não é mera repetição da lei, nem é uma derivação meramente lógica do que nela já se contém; em outros termos, não é um documento descritivo ou analítico da norma superior, é um ato prescritivo, a preencher o campo normativo que lhe haja reservado a lei. Tudo estará em saber se, a pretexto de exercer este poder normativo secundário, o ato regulamentar se arrogou poderes de normatividade primária, que é a lei ordinária, quando já não disciplinada substancialmente a matéria na Constituição.*

*Por isso, peço vênua ao eminente Ministro Marco Aurélio para, seguindo essa orientação e sem desconhecer - repito - que o problema é menos teórico do que pragmático - subsistir no entendimento de que essa inconstitucionalidade de segundo grau não está entregue ao controle concentrado de constitucionalidade do Supremo Tribunal. Acompanho o eminente Relator e não conheço da ação direta." (Min. Sepúlveda Pertence).*

E ainda que assim não fosse, o parecer atual da Corregedoria em sentido oposto orienta-se dentro de uma ótica mais consentânea de princípios de direito privado e público e não se envolve na proclamação de conflito inexistente ou invasão prescritiva em área vedada ou de outra esfera.

Confira-se:

*"Trata-se da efetiva inteligência da expressão 'outros documentos de dívida', instituída pela Lei nº 9.492/97, diploma especial de regência, ao definir o alcance do protesto extrajudicial.*

[...]

*Sabido é que esta Corregedoria Geral, com arrimo nos aludidos pareceres, vem atribuindo interpretação restritiva ao texto legal focalizado, o que deixa ao desamparo, em*



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

7

tese, a postulação articulada. Todavia, se a prudência parecia recomendar, num primeiro momento, postura conservadora, novos matizes foram paulatinamente acrescentados ao quadro debuxado, de modo a tornar imperativo o reexame da matéria.

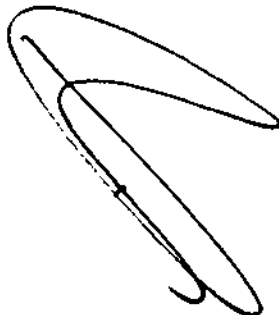
Deveras, no processo CG nº 2.374/97, com fulcro no primeiro daqueles pareceres, proferido em 02 de setembro de 1998, perfilhou-se o entendimento de que não basta 'que a nova lei que regulou a atividade de protesto permita o protesto de outros documentos de dívida. Estes não de contar com expressa e específica previsão normativa no direito positivo para que possam ser protestados por falta de pagamento. Sem que se encontre essa previsão referida, não basta a genérica previsão encontrada na Lei Federal 9.492/97 para que se permita o protesto de qualquer documento de dívida'.

[...]

Hodiernamente, entretanto, à luz de novos e significativos elementos, de cunho legislativo (pense-se, v.g., no advento do novo Código Civil, da recente Lei de Falências e, ainda, da Lei Estadual nº 11.331/02, engendrada de forma mais madura, estudada, discutida e transparente), doutrinário e, mesmo, fático, bem como ponderada a dinâmica das relações jurídicas, impende reconhecer que esse enfoque restritivo pode ceder espaço a interpretação que consagre o alcance emanado da lógica do ordenamento presente. Mais que plausível, na sistemática atual, admitir o apontamento dos títulos executivos contemplados pela lei processual, dotados dos atributos de liquidez, certeza e exigibilidade (CPC, art. 586). Com efeito, a viabilizar tal interpretação se acham ingredientes sobrevividos, acrescentados pela modernidade e adiante melhor analisados, tais como, para exemplificar, a consagração da boa-fé objetiva pelo diploma civil substantivo, o condão de interromper a prescrição por este atribuído ao protesto extrajudicial e a ausência de tratamento discriminatório no estatuto falencial que justifique diferenciar os documentos sujeitos a protesto falimentar dos demais protestáveis.

[...]

Que o intérprete não se deixe obnubilar por considerações sobre as origens do protesto, que o vinculam ao direito cambiário. Não se nega a história do instituto, que inclusive faz compreensível, por amor à tradição e para distingui-lo do protesto judicial, denominá-lo, eventualmente, protesto cambial, mesmo após o advento de diploma especial de regência que não adota tal nomenclatura, qual seja a Lei nº 9.492/97. Mas falta base





# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

8

para pretender que dito instituto permaneça eternamente agrilhado ao berço, sem horizonte algum. Não será a primeira vez que uma figura jurídica originalmente concebida para viger num universo mais apertado terá seu espectro expandido com vistas ao atendimento de outras situações compatíveis com sua natureza, por força de necessidades ditadas pelo desenvolvimento das relações jurídicas e pelo próprio interesse social.

O fenômeno pode ser aqui, incidentalmente, percebido. Num contexto de inadimplência crescente, a nova dimensão que, segundo se conclui, o ordenamento dá ao protesto, apresenta potencial de contribuir para a inibição da recalcitrância e, mesmo, de evitar, em alguma medida, a canalização de demandas ao já abarrotado Poder Judiciário. Isto porque não se pode negar, a par das finalidades clássicas do protesto, o efeito exercido sobre o devedor no sentido de compeli-lo ao cumprimento da obrigação, quer para garantir seu prestígio na praça, quer, até, sob o prisma psicológico.

[...]

Pondere-se que o princípio da boa-fé objetiva, erigido à categoria de direito positivo pelo novo Código Civil (artigos 113 e 422), dá o tom do direito obrigacional por ele albergado. Eis, pois, uma primeira indicação de que a superveniência deste diploma substantivo reforça a autoridade da interpretação que coloca os referidos títulos executivos da legislação processual ao abrigo do conceito de 'outros documentos de dívida', introduzido pela Lei nº 9.492/97, de modo que o protesto possa alcançá-los.

[...]

Eis sua explicação detalhada, à guisa de fundamento da assertiva: 'A Lei nº 9.492, de 10.09.97, definiu com maior amplitude a competência e a regulamentação dos serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida. Além do maior detalhamento procedimental, essa lei inovou quanto aos títulos protestáveis, que tradicionalmente eram apenas os títulos cambiários e outros títulos de crédito similares e, eventualmente, algum outro documento expressamente arrolado em lei especial. Com a Lei nº 9.492 passaram a ser protestáveis, genericamente, 'os documentos de dívida', a par dos títulos de crédito. Uma vez, porém, que o protesto visa a comprovar a mora do devedor e como esta pressupõe 'dívida líquida e exigível' (Código Civil, art. 397), não será qualquer documento de dívida que se apresentará como protestável, mas apenas o que retratar obrigação líquida, certa e exigível. Em outros termos, no regime da Lei nº 9.492 a expressão 'outros documentos de





# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

9

dívida' corresponde aos papéis a que se atribui a qualidade de título executivo judicial ou extrajudicial, para fins de execução por quantia certa (CPC, arts. 584 e 585), dentre os quais se destacam a própria sentença civil condenatória, a escritura pública, e qualquer documento público assinado pelo devedor, ou particular assinado pelo devedor e duas testemunhas, desde que atendam às exigências de liquidez, certeza e exigibilidade (art. 586)' (ob. cit., págs. 266/267).

[...]

Se, porém, cogita-se de conceitos distintos, nem por isso uma e outra categoria deixam de apresentar, em comum, as características de liquidez, certeza e exigibilidade. Foram precisamente tais atributos que permitiram conceber, na origem, o protesto dos títulos de crédito em sentido estrito, assim como a possibilidade de sua pronta execução. E, expressamente conferidos (CPC, art. 586), também, aos demais títulos executivos agasalhados pela legislação processual, justifica-se que sejam estes reputados protestáveis na qualidade de 'outros documentos de dívida'.

[...]

O certo, entretanto, é que no dispositivo acima transcrito, ao serem mencionados os objetos protestáveis, nada se está a inventar. O que há é mera explicitação daquilo que já dimana, de per si, da ordem posta e bem entendida.

[...]

Partindo-se dessa premissa e considerando que, há muito tempo, é pacificamente admitido para efeitos falimentares o protesto de títulos executivos judiciais e extrajudiciais sem feição estritamente cambial (o que não deixou de ser reconhecido naqueles pareceres proferidos no proc. CG nº 2.374/97 e no proc. CG nº 1.500/02, com reiteração no proc. CG nº 168/03), a generalização dessa possibilidade, corolário da equiparação decorrente da sistemática atual, não representará novidade especialmente inusitada no âmbito do serviço delegado, pois estes outros documentos de dívida, embora apenas para aquela peculiar finalidade, já vem sendo protestados.

Quanto, por exemplo, ao crédito resultante do aluguel de imóveis comprovado por contrato escrito (CPC, art. 585, IV), a viabilidade do protesto, conquanto então circunscrito ao dito alvo especial, já foi consolidada no âmbito desta Corregedoria Geral há mais de vinte anos, com supedâneo em minucioso parecer do MM. Juiz Narciso Orlandi Neto,



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

10

prolatado no processo CG nº 183/84, em 25 de setembro de 1984.

Reputou 'indeclinável' a medida quando tenha o contrato de locação 'acompanhado os recibos', o que prevalece até o presente: 'O contrato de locação contém o reconhecimento, pelo locatário, das parcelas que constituem seu débito, declaradas nos recibos: principal, multa, correção monetária, juros e impostos. É a ele que a lei empresta liquidez e certeza. Poder-se-ia argumentar, em sentido contrário, com a necessidade de cálculo para apuração do quantum, mas aqui vale a presunção de veracidade do afirmado pelo credor. Guardada a distância existente entre o simples protesto e a execução do título extrajudicial, é aplicável o que já decidiu o E. Primeiro Tribunal de Alçada Civil: 'Existe em favor do locador uma presunção juris tantum de que aquilo que alega como sendo quantia líquida e certa de seu crédito é a verdade, assistindo ao devedor o ônus de destruir a presunção' (Julgados, vol. 78, pág.296). Se as quantias declaradas pelo apresentante do título a protesto forem indevidas, ou estiverem pagas, incumbe ao devedor, destruindo aquela presunção, sustar o protesto, assim como lhe competiria, na execução, embargá-la'.

[...]

Alhures demonstrado que tais características, precisamente, justificam, por compatíveis com o instituto regulado na Lei nº 9.492/97, a subsunção dos títulos executivos judiciais e extrajudiciais da legislação processual ao gênero 'outros documentos de dívida', protestáveis portanto.

No contexto presente, enfim, dessume-se que não mais se limita o protesto por falta de pagamento ao estreito círculo dos títulos de crédito em sentido estrito. E não é demais mencionar que existe quem sustente uma amplitude ainda maior do que a aqui vislumbrada, como revela a fundamentação do veto ao artigo 62 da Lei nº 10.931/2004 (fls. 143/144).

Mas, se a conclusão ora esposada, à luz dos subsídios jurídicos coligidos ao longo deste parecer, é no sentido de acolher, enquanto documentos de dívida protestáveis, especificamente os títulos executivos judiciais e extrajudiciais, por disporem de liquidez, certeza e exigibilidade, cumpre, doravante, analisar se o contrato de locação de veículo, versado nos autos, pode se enquadrar entre eles.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

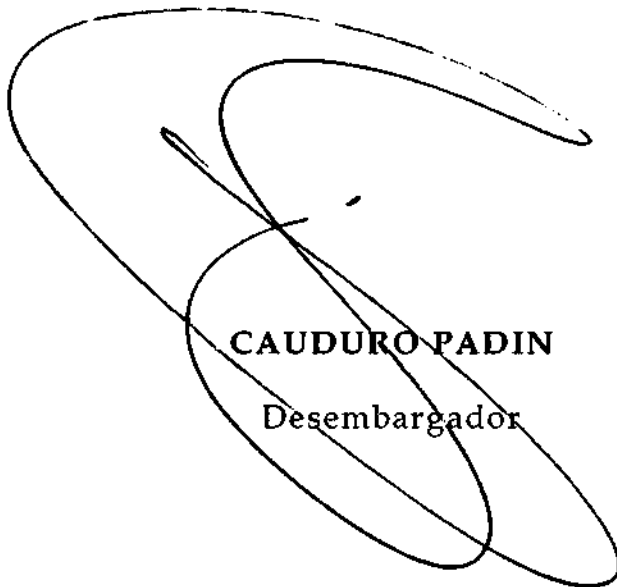
11

Já ressalvado que não se insere no inciso IV do artigo 585 do Código de Processo Civil, no qual são contemplados somente os contratos de locação de imóveis.

Porém, nada impede que os instrumentos de locação de veículos sejam moldados de acordo com o inciso II do citado artigo, de forma a ganharem lugar entre os títulos executivos extrajudiciais. E é exatamente nesse rumo a proposição formulada pela requerente. [...]” (Parecer nº. 76/05-E, Processo CG nº. 864/04).

Vê-se, portanto, que a lei impugnada traz instrumentalização para o regime de custeio dos registros notariais do estado dentro da permissão na expressão “**outros documentos de dívida**” referidos na Lei nº. 9.492/97, ausente qualquer ofensa ao pacto federativo ou competência federal.

Ante o exposto, o meu voto julgava improcedente a arguição de inconstitucionalidade.



**CAUDURO PADIN**  
Desembargador