

PARECER Nº 114/2026

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 2686/2026

Autoria: Vereador Marcrean Santos

Assunto: Projeto de Lei que “DISPÕE SOBRE A VEDAÇÃO DO PROTESTO DE FATURAS DE ENERGIA ELÉTRICA COM VALORES INFERIORES A 1 (UM) SALÁRIO MÍNIMO E ESTABELECE PRAZO MÍNIMO PARA O PROTESTO DE DÉBITOS SUPERIORES, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ.”

I – RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei tem por finalidade vedar o protesto de faturas de energia elétrica cujo valor seja inferior a 1 (um) salário-mínimo vigente na data do vencimento, bem como estabelecer prazo mínimo de 90 (noventa) dias de atraso para a possibilidade de protesto de dívidas superiores a esse montante, no âmbito do Município de Cuiabá.

Segundo o proponente, a medida busca coibir práticas de cobrança consideradas desproporcionais e excessivamente onerosas aos usuários do serviço público essencial de fornecimento de energia elétrica.

Aduz, ainda, que, nos últimos anos, tem-se observado a adoção, por parte das concessionárias, do protesto cartorial como mecanismo de cobrança de faturas vencidas. Embora utilizado como instrumento de pressão para o adimplemento, tal procedimento revela-se extremamente gravoso ao consumidor, sobretudo àqueles em situação de vulnerabilidade econômica. O protesto impõe custos adicionais significativos, como os emolumentos cartorários, que podem elevar substancialmente o valor original da dívida, ampliando o ciclo de endividamento e dificultando a regularização financeira do usuário.

Ressalta-se que, diferentemente da negativação em cadastros de inadimplentes — cuja baixa ocorre imediatamente após o pagamento — o protesto exige, além da quitação do



débito, o pagamento das taxas cartorárias para sua retirada, prolongando os efeitos negativos da inadimplência.

O processo legislativo não está instruído com estudos de viabilidade técnica, análises administrativas, pesquisas quantitativas ou avaliação de impacto econômico, elementos que poderiam subsidiar de forma mais robusta a proposição.

É a síntese do necessário.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Inicialmente, cumpre salientar que, não cabe a esta CCJR qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei, sendo que tal atribuição é destinada aos Agentes Políticos envolvidos. Portanto, a análise aqui externada cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

O processo legislativo consiste num conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Segundo o constitucionalista e Ministro Alexandre de Moraes:

“O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas decorre do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo.”

Portanto, temos que é esse conjunto normativo que fornece as suas bases e define os elementos fundamentais do processo legislativo, tais como: competência, a matéria legislativa, a iniciativa das leis, discussão, votação, aprovação, rejeição e veto.



O **Supremo Tribunal Federal (STF)** considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes federais.

O nobre parlamentar propõe vedar o uso de protesto como meio de cobrança, conforme se verifica no art. 1º da proposição:

Art. 1º Fica vedado à concessionária de serviço público essencial de energia elétrica, no âmbito do Município de Cuiabá, protestar em cartório os débitos relativos à prestação do serviço público de fornecimento de energia elétrica ao consumidor, cujo débito seja inferior ao valor de 01 (um) salário-mínimo vigente à época do vencimento da fatura.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 22, inciso I, estabelece que compete privativamente à União legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho. O protesto de títulos e documentos de dívida insere-se, inequivocamente, no campo do direito civil e do direito processual civil, constituindo instituto regulado de forma exaustiva pela legislação federal.

Com efeito, a Lei nacional nº 9.492/1997, define os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida, estabelecendo de forma minuciosa os requisitos, procedimentos, prazos e condições para a realização do protesto. Referida norma dispõe sobre matéria de competência privativa da União, constituindo legislação nacional de observância obrigatória em todo o território brasileiro.

Ademais, o instituto do protesto encontra-se regulamentado pelo Provimento nº 149/2023, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, com as alterações introduzidas em 2024, que instituiu o “Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro”. Tal normativo, editado no âmbito da competência constitucional do CNJ, estabelece regras uniformes para os serviços notariais e de registro em todo o país, inclusive quanto aos procedimentos de protesto.

Nesse contexto normativo, verifica-se que o Projeto de Lei em tela pretende criar restrições e condições ao exercício do direito de protesto que não estão previstas na legislação nacional. Ao estabelecer vedação ao protesto de débitos inferiores a um salário mínimo e ao fixar prazo mínimo de noventa dias para o protesto de débitos superiores, a proposição



municipal está, na prática, disciplinando aspectos substantivos do instituto do protesto, **matéria essa que extrapola o interesse local e se insere no âmbito da competência legislativa privativa da União.**

Importante destacar que a regulação dos requisitos, condições e prazos para o protesto de títulos não se confunde com a mera fiscalização de práticas comerciais abusivas ou com a defesa do consumidor em sentido estrito. Trata-se de normatização de instituto jurídico de direito civil e processual, cuja disciplina compete exclusivamente ao legislador federal, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

Poder-se-ia argumentar, em defesa da constitucionalidade do projeto, que a matéria tratada enquadrar-se-ia na competência concorrente prevista no artigo 24, incisos V e VIII, da Constituição Federal, que atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência para legislar concorrentemente sobre produção e consumo, bem como sobre responsabilidade por dano ao consumidor. Contudo, tal argumento não prospera diante de uma análise mais detida da predominância do interesse jurídico tutelado.

A doutrina constitucional e a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores têm reconhecido que **a simples invocação da proteção ao consumidor não é suficiente para legitimar a atuação legislativa de Estados e Municípios em matérias que, por sua natureza, inserem-se no campo de competência privativa da União. O critério determinante para a definição da competência legislativa é a predominância do interesse, devendo-se verificar qual é o núcleo essencial da regulação pretendida.**

No caso em análise, embora a proposição alegue finalidade de proteção ao consumidor, o núcleo essencial da regulação proposta reside inequivocamente na disciplina do instituto do protesto de títulos. O projeto estabelece condições, requisitos e prazos para o exercício do direito de protesto, matéria essa que constitui o cerne da Lei nº 9.492/1997 e que se insere no campo do direito civil e processual civil.

Assim, não se trata de norma que estabelece padrões de qualidade, fiscalização de serviços, ou mesmo sanções por práticas abusivas nas relações de consumo, hipóteses em que seria legítima a atuação municipal no âmbito de sua competência suplementar. O que se verifica é uma tentativa de alterar substancialmente a disciplina federal do protesto de títulos, sob o pretexto de proteção consumerista, o que não se revela admissível à luz do sistema constitucional de repartição de competências.

Destarte, a invocação da competência em matéria de direito do consumidor não tem o condão de afastar o vício de inconstitucionalidade formal decorrente da invasão de



competência privativa da União para legislar sobre direito civil e processual civil.

Além da questão da competência legislativa, merece atenção o fato de que o projeto utiliza o salário-mínimo como parâmetro para definir o limite de valor a partir do qual seria vedado o protesto de débitos. A proposição estabelece que fica vedado protestar débitos inferiores a um salário-mínimo vigente à época do vencimento da fatura.

O artigo 7º, inciso IV, da Constituição Federal, ao assegurar o direito ao salário-mínimo, estabelece expressamente a vedação de sua vinculação para qualquer fim. A proibição constitucional destina-se a impedir que o salário-mínimo seja utilizado como fator de indexação, correção monetária ou base de cálculo para outras obrigações, preservando sua função precípua de garantir ao trabalhador remuneração capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família.

Embora a justificativa do projeto sustente que a utilização do salário-mínimo como parâmetro não configuraria violação ao dispositivo constitucional, por não se tratar de indexação automática de valores, tal argumento revela-se frágil diante do entendimento consolidado dos Tribunais Superiores. A vedação constitucional tem alcance amplo, abrangendo não apenas a atualização monetária de valores, mas também a utilização do salário-mínimo como referencial para definição de limites, bases de cálculo ou parâmetros normativos.

A *ratio essendi* da proibição é evitar que alterações no valor do salário-mínimo produzam repercussões automáticas e indesejadas em outras relações jurídicas, comprometendo a autonomia da política salarial e gerando impactos fiscais e econômicos imprevisíveis. Ao estabelecer que o limite para vedação do protesto corresponde ao valor de um salário-mínimo vigente à época do vencimento da fatura, o projeto vincula a aplicação da norma às variações do salário-mínimo, ainda que não promova reajuste automático de valores já constituídos.

Dessa forma, além do vício de competência, a proposição legislativa também se mostra incompatível com a vedação constitucional ao uso do salário-mínimo como indexador, o que reforça a conclusão pela sua inconstitucionalidade.

Ao criar vedações e condições para o protesto de faturas de energia elétrica que não estão previstas na regulação federal, o Município de Cuiabá estaria interferindo indevidamente em setor regulado pela União, mediante agência reguladora federal dotada de competência



técnica específica: Aneel. Tal intervenção, além de caracterizar invasão de competência legislativa, poderia gerar conflitos normativos e comprometer a uniformidade da regulação setorial em âmbito nacional.

Portanto, a proposição legislativa em exame também se revela incompatível com o sistema federal de regulação do setor elétrico, reforçando a conclusão pela sua inconstitucionalidade.

Diante de todo o exposto, constata-se que o Projeto padece de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, por invasão de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil e processual civil, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

A matéria objeto da proposição – protesto de títulos e documentos de dívida – encontra-se integralmente regulada pela Lei Federal nº 9.492/1997 e pelo Provimento nº 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça, com as alterações de 2024, constituindo instituto de direito civil e processual civil cuja disciplina é reservada ao legislador federal. A tentativa de estabelecer restrições e condições para o protesto de débitos de energia elétrica, ainda que sob o argumento de proteção ao consumidor, configura indevida interferência municipal em matéria de competência privativa da União.

Ademais, a utilização do salário-mínimo como parâmetro para definição do limite de valor a partir do qual seria vedado o protesto também se mostra incompatível com a vedação constitucional expressa no artigo 7º, inciso IV, da Constituição Federal, que proíbe a vinculação do salário mínimo para qualquer fim, abrangendo sua utilização como indexador ou referencial normativo.

Por fim, registre-se que o projeto também interfere indevidamente na regulação federal do setor de energia elétrica, estabelecendo restrições não previstas na Resolução Normativa ANEEL nº 1.000/2021, em afronta ao sistema de competências constitucionalmente estabelecido.

Para encerrarmos, importante lembrar que a observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa. Esta não pode contrariar as normas superiores ou extrapolar a competência do Órgão Legislativo, devendo ser conforme o ordenamento jurídico, sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo Poder Judiciário.



É o parecer.

2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO

O projeto atende as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, constata-se que o Projeto padece de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, por invasão de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil e processual civil, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

A matéria objeto da proposição – protesto de títulos e documentos de dívida – encontra-se integralmente regulada pela Lei Federal nº 9.492/1997 e pelo Provimento nº 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça, com as alterações de 2024, constituindo instituto de direito civil e processual civil cuja disciplina é reservada ao legislador federal. A tentativa de estabelecer restrições e condições para o protesto de débitos de energia elétrica, ainda que sob o argumento de proteção ao consumidor, configura indevida interferência municipal em matéria de competência privativa da União.

Ademais, a utilização do salário mínimo como parâmetro para definição do limite de valor a partir do qual seria vedado o protesto também se mostra incompatível com a vedação constitucional expressa no artigo 7º, inciso IV, da Constituição Federal, que proíbe a vinculação do salário mínimo para qualquer fim, abrangendo sua utilização como indexador ou referencial normativo.



Por fim, registre-se que o projeto também interfere indevidamente na regulação federal do setor de energia elétrica, estabelecendo restrições não previstas na Resolução Normativa ANEEL nº 1.000/2021, em afronta ao sistema de competências constitucionalmente estabelecido.

O projeto de lei ora analisado merece **REJEIÇÃO**, pois não preenche todos os requisitos constitucionais e legais inerentes ao devido processo legislativo.

III. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 15 de abril de 2026



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100380036003700300033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Samantha Iris Belarmino Cristovão** em 29/04/2026 15:06

Checksum: **B1D7F1A0CFDBB87FF9B393C4EC1868D519CDD79DD449F5D522C37EDC3C89B982**

