



**Parecer Jurídico nº 289/2022**

**Processo Legislativo – Projeto de Lei nº 94/2022-E**

**Assunto:** Projeto de Lei que fixa o valor do débito consolidado mínimo para ajuizamento de ação de execução fiscal e dá outras providências.

**Ementa:** Projeto de Lei, de iniciativa do Poder Executivo, que define valor consolidado mínimo para ajuizamento de execução fiscal de débitos tributários e não tributários. Constitucionalidade formal orgânica por tratar de matéria administrativa de interesse local (art. 30, inciso I, da Constituição Federal). Constitucionalidade formal subjetiva, tendo em vista ser matéria de iniciativa privativa do Prefeito (organização administrativa) e, ainda, o Prefeito possuir legitimidade geral para a propositura de leis. Constitucionalidade formal objetiva por ausência de reserva de lei complementar por não se tratar de “matéria tributária”, mas apenas matéria administrativa, de cunho procedimental. Constitucionalidade substancial por estar de acordo com os princípios da eficiência e da proporcionalidade. Compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista não configurar renúncia de receitas, mas apenas a normatização de medidas visando a eficiente cobrança da dívida ativa, conforme, inclusive, recomendações do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Parecer Favorável.

**RELATÓRIO**

Trata-se de projeto de lei municipal de iniciativa do Poder Executivo com a finalidade de fixar valor mínimo consolidado para o ajuizamento de execuções fiscais, bem como outras disposições que normatizam a forma e procedimentos para a cobrança da dívida ativa no âmbito da Prefeitura da Estância Turística de São Roque.

Na ocasião da propositura, o excelentíssimo senhor Prefeito requereu à tramitação os benefícios da tramitação sob o regime de urgência, nos termos do art. 191, inciso II, e art. 195 do Regimento Interno da Casa.

É o relatório.

Passo a opinar.



## **ANÁLISE JURÍDICA**

### **I – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA**

A repartição de competências na Constituição Federal é regida pelo princípio da predominância do interesse, vetor da distribuição de competências dos entes federados no ordenamento jurídico brasileiro, sendo de competência da União os assuntos de interesse nacional, de competência dos Estados os assuntos de interesse regional e de competência dos Municípios os assuntos de interesse local.

O Min. Alexandre de Moraes, redator do Acórdão no Recurso Extraordinário com Agravo 649.379-RJ (Tema 491 do STF), expôs de forma precisa o lugar especial que o Município ocupa na constelação de competências prevista na Carta Magna brasileira:

“O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local” (Trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes no ARE 649.379-RJ, p. 10<sup>1</sup>).

Sobre o princípio da predominância do interesse também se manifestou o Supremo Tribunal Federal, conforme trecho da ementa do julgado no Recurso Extraordinário 1.151.237 (Tema 1070), no sentido de que “as competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas”.

Neste sentido, dispõe a Constituição Federal que compete aos Municípios, dentre outras competências: “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30, inciso I) e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, inciso II).

No caso, a propositura trata de demanda da administração local, que entende necessário fixar critérios para o ajuizamento ou não de execuções fiscais em

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754831281>.  
Acesso em: 25 ago. 2022.



determinadas circunstâncias. Assim, tratando de demanda relativa ao erário municipal, está configurada a predominância do interesse local.

## **II – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA**

O projeto de lei diz respeito à organização fazendária do Município, sendo, portanto, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do que preveem o art. 61, §1º, inciso II, alíneas *a* e *b*, da Constituição Federal, o art. 24, §2º, incisos 1 e 2, da Constituição Estadual e art. 60, §3º, incisos I e II da Lei Orgânica do Município:

“Art. 61. [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;”

“Artigo 24 [...]

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;”

“Art. 60.

§ 3º São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:

- I - criem cargos, funções ou empregos públicos, fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores da Administração direta, autárquica ou fundacional;

[...]

- III - criem, alterem, estruturem as atribuições dos órgãos da Administração direta, autárquica ou fundacional”.

Ademais, ainda que não fosse projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, este possui iniciativa geral para a propositura de leis, conforme se extrai do art. 61 da Constituição Federal, art. 24 da Constituição Estadual e art. 60 da Lei Orgânica do Município.

Deste modo, não há qualquer inconstitucionalidade formal subjetiva.



### **III – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL OBJETIVA**

A propositura não se encontra em qualquer das hipóteses que exigem lei complementar na Constituição Federal, bem como na Lei Orgânica do Município<sup>2</sup>.

A hipótese de lei complementar que mais se assemelha ao caso analisado é a prevista no art. 59, inciso III, da Lei Orgânica do Município, que diz respeito à “matéria e tributos municipais”.

Todavia, o objeto da propositura não trata de matéria tributária propriamente dita, mas de matéria administrativa, que diz respeito à administração fazendária municipal e ao procedimento da cobrança da dívida ativa do Município. Ademais, o próprio projeto trata não só da cobrança da dívida ativa de débitos tributários, como também de débitos não tributários, o que corrobora o entendimento de não se tratar de matéria tributária.

Ademais, ratifica este entendimento o fato da Constituição prever reserva de lei complementar para a edição de normas gerais em matéria tributária (art. 146, inciso III, da Constituição), mas as alterações realizadas na Lei de Execução Fiscal foram realizadas por meio de leis ordinárias, corroborando o argumento de que execução fiscal não é matéria tributária propriamente dita (Leis federais nº 11.051/04, 11.960/09 e 13.043/14). No mesmo sentido, a Lei federal nº 9.492/97 (lei ordinária) incluiu a possibilidade de protesto de certidões de dívida ativa por meio de lei ordinária (Lei federal nº 12.767/12), reforçando que, na esfera federal, disposições sobre procedimento para cobrança de dívida ativa não são normas de matéria tributária, o que pode ser aplicado aqui por analogia.

Outrossim, a legislação que trata do procedimento de cobrança da dívida ativa é norma de natureza processual, não sendo norma de direito material. Sob este aspecto também não é possível qualificar o objeto como “matéria tributária”.

Sendo assim, não há inconstitucionalidade formal objetiva.

---

<sup>2</sup> Parágrafo único. São leis complementares, além de outras indicadas nesta Lei, as que disponham sobre:  
I - uso e ocupação do solo;  
II - obras públicas e particulares;  
III - matéria e tributos municipais;  
IV - política de desenvolvimento urbano.



## **IV – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO PROJETO**

A propositura, ao eleger critérios para o ajuizamento ou não de execuções fiscais, estabelece diretrizes para a gestão de pessoal dos órgãos fazendário e jurídico, procurando dar efetividade ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, “o núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional”<sup>3</sup>.

A propositura visa, pelo que se pode depreender da leitura da exposição de motivos e do próprio texto normativo do projeto de lei, conferir maior eficiência à cobrança da dívida ativa, evitando desperdícios de dinheiro público.

O projeto de lei também procura conferir efetividade ao Princípio da proporcionalidade, pois exige que a Fazenda Pública adote medidas proporcionais à vultuosidade do débito, entre outras circunstâncias, não dando ensejo a medidas desproporcionais.

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco afirma que a doutrina alemã identifica “como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso (*Verhältnismässigkeitsprinzip; Übermassverbot*), que se revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins”<sup>4</sup>.

O ajuizamento desmedido de execuções fiscais de valores ínfimos configura inadequação entre meio e fim, uma vez que movimenta tanto o órgão jurídico do Município como o Poder Judiciário, acarretando em despesas superiores ao próprio crédito exequendo. Para os créditos menores, a Municipalidade pode dispor de outros mecanismos, como a cobrança administrativa e o protesto da dívida ativa<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

<sup>4</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 225.

<sup>5</sup> Sobre este assunto, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou pela constitucionalidade do protesto da dívida ativa pela Fazenda Pública: “O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, inserido pela Lei nº

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

De acordo com Cartilha de 2017, elaborada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, intitulada “Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais”, dentre as várias medidas recomendadas aos Municípios, está a “Verificação do valor mínimo previsto em lei municipal para ajuizamento de execução fiscal” e “Requerimento de desistência das ações em curso cujo valor da causa é inferior ao limite da lei municipal”<sup>6</sup>.

Neste documento, a Corte Estadual aponta dados do Ipea, segundo os quais o custo unitário de um processo de execução fiscal da União é de R\$ 5.606,67 (ano base de 2011)<sup>7</sup>.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo também possui recomendação na mesma linha:

“Mediante lei que o autorize, poderá deixar de ajuizar ações ou execuções fiscais de débitos tributários e não tributários abaixo de determinado valor inscrito, cujo custo de cobrança se revele superior à importância do crédito em perspectiva, sem prejuízo do respectivo cancelamento quando sobrevier a prescrição. Esse valor deverá ser fixado responsabilmente, depois de cuidadosa análise das peculiaridades do Município, não se distanciando de valores apurados por abalizado estudo realizado pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado” (TCE-SP, TC-007667/026/08, Sessão: 26/11/08, Publicação: 18/12/08).

Assim, a propositura almeja finalidade legítima da administração, visando conferir efetividade aos princípios da eficiência e da proporcionalidade, bem como atende recomendações do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

## **V - DAS QUESTÕES RELATIVAS À RESPONSABILIDADE FISCAL**

De acordo com o Tribunal de Contas, citado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a implementação de lei local para estabelecer parâmetros mínimos para o ajuizamento de execuções fiscais é medida compatível com o espírito da Lei de

---

12.767/2012, que inclui as Certidões de Dívida Ativa - CDA no rol dos títulos sujeitos a protesto, é compatível com a Constituição Federal, tanto do ponto de vista formal quanto material” (STF, ADI 5.135/DF, Plenário, 09/11/2016).

<sup>6</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais**. São Paulo, 2017, p. 12. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2022.

<sup>7</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017, p. 12.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Responsabilidade Fiscal. Confira trecho de decisão do TCE-SP (TC-007667/026/08, TC008668/026/08, TC-010733/026/08 e TC000356/013/08), citada pela Cartilha do TJSP, já mencionada:

“os governantes estarão agindo de acordo com o espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal, por deixarem de promover, de maneira irresponsável, cobranças cujo valor se mostra antieconômico, de tal forma que fica plenamente atendido o disposto no inciso II do parágrafo 3º do artigo 14 da LC 101/2000, **não importando tal ato, conseqüentemente, em renúncia de receita, por observância aos princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade**” (grifos nossos).<sup>8</sup>

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que os entes públicos devem atuar de forma planejada e transparente (art. 1º, §1º), devendo perseguir a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos (art. 11).

A fim de preservar este dever, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê requisitos para que haja renúncia de receitas. Neste sentido, é o art. 14, *caput*, e incisos I e II, do diploma legal mencionado:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:  
I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;  
II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”.

O §1º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe sobre o que constitui “renúncia de receita”:

“§ 1º-A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.”

O projeto de lei não importa em renúncia de receitas, uma vez que não preenche nenhum dos conceitos estabelecidos no art. 14, §1º, da Lei de

<sup>8</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017, p. 13.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Responsabilidade. A proposta não constitui anistia<sup>9</sup>, remissão<sup>10</sup>, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção<sup>11</sup> não geral, alteração de alíquota, modificação de base de cálculo ou qualquer outro benefício que corresponda a tratamento diferenciado.

A propositura não se adequa a nenhum dos conceitos, uma vez que não é causa extintiva nem de exclusão dos créditos da Fazenda Pública, apenas estabelece a forma como a Administração exigirá o pagamento dos créditos devidos, sem renunciar qualquer receita.

O art. 2º do projeto, inclusive, corrobora este fato, uma vez que estabelece que a desistência das execuções fiscais em razão do baixo valor ocorre “sem a renúncia dos respectivos créditos”. Isto é ratificado, ainda, pela redação do art. 5º que afirma que a propositura “não autoriza a restituição ou compensação, no todo ou em parte, de quaisquer importâncias recolhidas anteriormente ao início de sua vigência”.

Importa, ainda, dizer que a propositura é compatível com o que dispõe o art. 14, §3º, inciso I, no sentido de que as regras sobre renúncia fiscal não se aplicam “ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança”. Assim, seguindo esta linha, o não ajuizamento de execuções fiscais ou a desistência nos casos em que os valores dos débitos são inferiores aos custos da cobrança é medida alinhada com o espírito do dispositivo.

Por derradeiro, a propositura atende às diretrizes dos arts. 1º, §1º, e 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois permite ao Município cobrar as dívidas de forma mais eficiente e utilizando medidas proporcionais, na esteira do que já se discorreu no tópico IV deste parecer e também das recomendações do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

---

<sup>9</sup> “A anistia é uma causa de exclusão do crédito tributário, consistente no perdão legal das penalidades pecuniárias antes da ocorrência do lançamento da multa. Com efeito, a “anistia é o perdão de infrações, do que decorre a inaplicabilidade da sanção” (SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1.029).

<sup>10</sup> A remissão, uma causa extintiva do crédito tributário, é o perdão de dívida pelo credor. É a liberação graciosa (unilateral) da dívida pelo Fisco (SABBAG, 2017, p. 1.002).

<sup>11</sup> A isenção “se caracteriza como a dispensa legal do pagamento de tributo devido” (STF, RE 113.711/SP, Primeira Turma, rel. Min. Moreira Alves, j. em 26-06-1987).



## CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino favoravelmente em relação ao Projeto de Lei nº 94/2022, pois está em conformidade com o que dispõe o ordenamento jurídico brasileiro.

No aspecto do processo legislativo, o projeto de lei deve receber pareceres das Comissões Permanentes “Constituição, Justiça e Redação” e “Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade”, devendo ser, posteriormente, submetido a plenário e deliberado por maioria simples, única discussão e votação nominal.

Este parecer possui caráter meramente opinativo, sendo de acolhimento discricionário, estando, portanto, sujeito à livre apreciação dos nobres Edis.

É o parecer, s. m. j.

São Roque, 31 de agosto de 2022.

**Jônatas Henriques Barreira**  
**Procurador Jurídico**