



## **PARECER JURÍDICO n° 007/2023**

### **Processo Legislativo – Projeto de Lei Ordinária n° 05/2023-E**

**Assunto:** Projeto de Lei que altera lei acerca da desjudicialização de cobrança de créditos tributários e não tributários de pequeno valor.

**Ementa:** PROCESSO LEGISLATIVO. DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL TRIBUTÁRIO. ALTERAÇÃO DA LEI QUE DISPÕE SOBRE VALOR MÍNIMO. PARECER FAVORÁVEL.

1. Constitucionalidade formal. Matéria de interesse local. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo que se coaduna com o art. 61, §1º, inciso II, alíneas *a* e *b*, da Constituição Federal. Ausência de reserva de lei complementar.

2. Constitucionalidade material. Propositura que homenageia os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade (art. 37 da Constituição Federal).

3. Legalidade. Não configuração de renúncia de receitas. Desnecessidade de apresentação de estudo de impacto orçamentário e demais condicionantes por inteligência do art. 14, §§1º e 3º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Parecer favorável.

## **RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que tem por finalidade alterar a Lei Municipal n° 5.522, de 09 de setembro de 2022, que, por sua vez, fixa valor de débito consolidado mínimo de 04 (quatro) UFMs para ajuizamento de ações fiscais.

O presente projeto visa alterar o art. 2º, *caput*, da Lei Municipal n° 5.522/22 excluindo a ressalva que diz respeito os créditos sobre os quais incide causa de suspensão de exigibilidade de crédito em execução.

De acordo com a Exposição de Motivos do projeto de lei, a alteração se justifica, pois o §2º do art. 2º já previa a causa de suspensão de exigibilidade como exceção à regra do art. 2º, *caput*.

O projeto ora em análise pretende a revogação do §4º do art. 2º da Lei Municipal n° 5.522/22, que assim dispõe: “§ 4º A desistência das execuções fiscais fica condicionada a não prescrição do débito para cobranças administrativas”.

A propositura foi protocolizada no dia 26/01/2023, estando pautada para a Sessão Extraordinária prevista para ocorrer no dia 27/01/2023.

É o relatório. Passo a opinar.



## **I - FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir os excelentíssimos parlamentares no controle prévio de constitucionalidade e legalidade, municiando-os de argumentos jurídicos acerca da viabilidade ou não da propositura sob o aspecto jurídico.

Importante salientar, que o exame da propositura se restringe aos aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, administrativa e/ou econômica.

Por fim, é necessário salientar que as observações realizadas não possuem caráter vinculante, uma vez que o parecer jurídico é meramente opinativo, cabendo aos parlamentares avaliar e acatar ou não as ponderações realizadas pelo parecerista.

## **II – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA PROPOSITURA**

### **a) 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>).

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



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, modificando as normas relacionadas ao procedimento da cobrança da dívida ativa municipal. Assim, tratando de demanda relativa ao erário municipal, está configurada a predominância do interesse local.

## **b) Da constitucionalidade formal subjetiva**

O projeto de lei afeta matéria relacionada 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;”

# *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

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

“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, estruturam 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.

## **c) 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.

Outrossim, 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

---

<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.



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.

Por fim, 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.

### **III – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA PROPOSITURA**

A propositura visa alterar Lei municipal que elege critérios para o ajuizamento ou não de execuções fiscais e estabelece diretrizes para a gestão de pessoal dos órgãos fazendário e jurídico a fim de 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.

---

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

# 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

**E:** [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'

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 contradição, 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>.

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

<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 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.



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.

#### IV – ASPECTOS DE DIREITO FINANCEIRO

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 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:

<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

E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

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, pois não inviabiliza a cobrança administrativa dos créditos que não serão objeto de ação judicial de execução fiscal.

Outro argumento que corrobora esta conclusão é o fato da instituição de valor mínimo para ajuizamento de ação de execução fiscal não incidir em nenhum dos conceitos estabelecidos no art. 14, §1º, da Lei de 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.

Além disso, o art. 14, §3º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe 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.

<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).

# *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

**E:** [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'

Assim, a revogação do §4º do art. 2º da Lei Municipal nº 5.522/22 não importa em renúncia em fiscal, primeiro, pois não corresponde a nenhuma das hipóteses previstas no art. 14, §1º, da LRF. Segundo, porque a desistência de ação de execução fiscal cujo montante é inferior ao respectivo custo de cobrança, para os fins da LRF, não configura renúncia de receita (art. 14, §3º, da LRF).

Desta forma, a propositura não atrai a necessidade de confecção de estudo de impacto orçamentário, nem a implementação das condições alternativas estabelecidas no art. 14 da LRF.

## **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, opino pela regularidade jurídica do Projeto de Lei Ordinária nº 05/2023-E por estar de acordo com as disposições constitucionais e legais vigentes.

Em termos de prosseguimento, estão dispensadas as formalidades regimentais, inclusive a de pareceres das Comissões Permanentes em função do período de recesso (art. 181, § 5º, RI).

Este parecer possui caráter meramente opinativo, estando sujeito à livre apreciação dos nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Roque/SP, 26 de janeiro de 2023.

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