



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO Nº 26/2024

Projeto de Lei nº 11/2024 de autoria do Poder Executivo que “Fixa o valor mínimo de débito inscrito em dívida ativa para propositura de ação de execução fiscal e dá outras providências”. Constitucionalidade e legalidade.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre o questionamento acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 11/2024 de autoria do Poder Executivo, que “Fixa o valor mínimo de débito inscrito em dívida ativa para propositura de ação de execução fiscal e dá outras providências.” É o relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA

Do controle de constitucionalidade

Insta destacar, que o controle de constitucionalidade se desenvolve em dois momentos clássicos, podendo ser prévio (preventivo) ou posterior (repressivo). O controle prévio não recai sobre uma lei ou ato normativo já perfeito e acabado, mas sim, sobre um projeto de lei, uma proposta normativa que ainda não está completamente aperfeiçoada. Se aferição da constitucionalidade ocorre antes da lei efetivamente existir e integrar a ordem jurídica, o controle será prévio.

É possível ao Poder Legislativo realizar preventivamente o controle de constitucionalidade sobre os seus próprios atos normativos. Tal controle é feito eminentemente pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ).



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Ademais, a atividade da Administração Pública segue em todos os seus aspectos, obrigatoriamente o princípio da legalidade, dependendo de regras previamente estabelecidas para atender ao interesse público.

Da iniciativa

O município possui competência exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I CF) e competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II CF). Conforme segue:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

Em estrita simetria, assim diz a Lei Orgânica do nosso Município:

Art. 5º. Ao Município compete privativamente:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;..
(...) *grifo nosso*.

Nota-se no caso em tela, que fora atendido o requisito constitucional e legal da iniciativa para a propositura do projeto.

Da legalidade

Recentemente, em data de 02 de abril p.p., foi assinada uma Portaria Conjunta entre a Advocacia Geral da União (AGU), a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e Pelos Tribunais de Justiça de São Paulo e da Bahia visando simplificar a extinção de execuções fiscais ajuizadas na justiça estadual.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

No TJSP, maior tribunal do país, estima-se que 280 mil processos podem ser afetados por essa portaria.

Em assim sendo, a proposta de cobrança do crédito público inscrito em dívida ativa de forma mais eficiente e ágil conforme o PL que ora se analisa vem de encontro com a Portaria acima e sem dúvida faz parte da modernização da administração pública.

Ademais, é de se destacar que o Supremo Tribunal de Justiça em 08 de fevereiro de 2024 - no **Tema nº 1.184** em Repercussão Geral no Recurso Extraordinário por unanimidade, fixou a seguinte tese:

"1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado. 2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida. 3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis".



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Desse modo, é fato mais que reconhecido pelo poder Judiciário pátrio que as execuções fiscais de baixo valor podem ser cobradas por outras vias, em respeito ao princípio da eficiência.

Vale salientar que no Julgado acima, a Relatora Ministra Carmem Lúcia, em seu Voto inclusive destaca caminhos alternativos para a administração pública satisfazer seus créditos:

*Aqui, Senhor Presidente, Senhores Ministros, **não estou incluindo, nem levei em consideração apenas o protesto.** Pelo contrário, penso haver outros caminhos que foram abertos, um dos quais – o mais utilizado e que se põe em questão – é exatamente o protesto, a possibilidade de protesto da certidão de dívida ativa.*

*Entretanto, **não há qualquer impedimento no Direito brasileiro a que se criem câmaras de conciliação. As procuradorias têm feito isso.** Aliás, a Procuradoria da Fazenda Nacional vem exatamente exemplificar, nem se afasta o protesto, nem se impõe seja ele obrigatório. Esse é o caminho que tentei buscar.*

Desse modo, aparentemente, a propositura posta sob análise encontra-se em consonância com o que vem sendo aplicado no Poder Judiciário atualmente.

Não obstante, com a finalidade de dar maior segurança ao trâmite e melhor elucidar os detalhes constantes no PL em questão, esta procuradoria entendeu por bem solicitar parecer ao IBAM, que após análise, emitiu o Parecer nº 967/2024, opinando que a princípio inexistente óbice sob o prisma material.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

CONTUDO, traz condições de validade para a viabilidade da pretensão legislativa que ora se analisa, conforme destacamos:

“Partindo de uma análise, inicialmente, pelo Código Tributário Nacional, nos termos do art. 172, III, do CTN, in verbis:

"Art. 172. **A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo: (...) III - à diminuta importância do crédito tributário.**"

...

Como se percebe, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 14 §3º, não considera como renúncia de receita o cancelamento de débito cujo montante seja inferior aos respectivos custos de cobrança. Regra de semelhante teor consta do art. 659, § 2º do CPC, que permite a não realização de penhora dos bens do executado, quando ficar evidente que o produto da execução não será suficiente para absorver as custas a ela inerentes.

...

Repise-se, entretanto, a despeito da previsão existente no §3º do art. 14 da LRF, **mostra-se obrigatório que o ente municipal expressamente legisle a respeito.**

Neste sentido, confira-se a jurisprudência:

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. REMISSÃO. CRÉDITO INFERIOR AOS CUSTOS DA COBRANÇA. EXISTÊNCIA DE LEI MUNICIPAL. EXTINÇÃO DO FEITO. CABIMENTO. Existindo lei municipal que determina a remissão do crédito tributário, quando inferior aos custos da cobrança, exatamente o que se verifica na hipótese em apreço, observado o parâmetro para tanto definido (artigo 2.º, § 2.º, Lei n.º 2.820/08, Município de Gravataí), cabível a extinção da execução fiscal, por ausência de interesse processual.(TJ/RS 21ªCC, APELAÇÃO CÍVEL Nº 70043541739. 13.07.2011, g.n.).

...

Em relação ao art. 3º, PL - Os débitos inscritos em dívida ativa do Município, inferiores ao valor previsto no art. 1º desta Lei, serão cobrados extrajudicialmente pelo Poder Público Municipal representado pela procuradoria do município - temos que **o protesto da CDA enseja intensa controvérsia, com posicionamentos**



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

diametralmente opostos. O IBAM já manifestou seu entendimento em diversos pareceres pela inconstitucionalidade da inovação introduzida por contrabando (emenda parlamentar sem pertinência temática) na medida provisória 557/2012 que posteriormente se converteu na Lei nº 12.767/2012 **e pela impossibilidade de o Município e suas autarquias efetuarem protestos de títulos, bem como inscrever contribuintes em cadastros de inadimplentes.**

Além do regramento constante do CTN e do rito especial da LEF, tal prática é reputada inconstitucional, entre outras razões, pois: (I) configura sanção de ordem política e cobrança indireta de tributos sem o devido processo legal; (II) constitui grave violação ao direito de defesa do contribuinte (a autoridade que a este impõe a restrição não é a autoridade competente para apreciar se a exigência é ou não legal); (III) implica indevida restrição ao direito de exercer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, assegurado pelo art. 170, parágrafo único, da CRFB/88; (IV) viola o sigilo fiscal do art. 198 do CTN.

Ademais, o ato do protesto é definido pelo art. 1º da lei 9.492/1997 tendo como objetivo constituir prova da inadimplência de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida. O protesto serve para a configuração da mora do devedor, autorizando a execução do título protestado ou a apresentação do requerimento de falência do inadimplente.

A obrigação tributária tem fonte na lei, a mora do contribuinte inadimplente é automática a partir do prazo do recolhimento do tributo (art. 161 do CTN) e não pode a Fazenda Pública requerer a falência de devedor de tributos, se revelando, portanto, como medida inútil ao Fisco, a menos como meio indireto de cobrança de tributos, o que viola o devido processo legal exigível pela lei para a cobrança do crédito tributário.

...

Quanto a cobrança administrativa da dívida ativa, a chamada "cobrança amigável" dos créditos não inscritos em dívida ativa e/ou inscritos mas não ajuizados, é de se dizer que pode ser efetuada tanto pela Procuradoria quanto pela Secretaria de Fazenda, desde que a lei municipal não confira exclusividade de tal ação à este ou àquele órgão.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Em suma, **concluimos que é necessário lei em sentido formal para estipular o valor mínimo de cobrança judicial**. No mais, reiteramos o entendimento deste Instituto de que **o Município não poderá efetuar protestos de títulos, nem inscrever contribuintes em cadastros de inadimplentes, por violação ao art. 198 CTN** e por dispor de meio especial de cobrança de créditos, que é a execução fiscal. Para maiores exemplos do embate da matéria na jurisprudência, **recomendamos a leitura do parecer IBAM 0960/2015. anexo**

Como se pode ver, o Ibam em outras palavras, resumidamente no Parecer acima concluiu que:

- a) não pode o Município simplesmente deixar de cobrar o crédito tributário;
- b) para cobrar administrativamente por meios alternativos depende de lei; e
- c) não pode fazer por protesto.

Esta Procuradoria Legislativa concorda e corrobora com o entendimento do Ibam em relação aos itens “a” e “b”, entretanto, fundamentada pelo **Tema nº 1.184** em Repercussão Geral discorda do item “c”, uma vez que o protesto é uma forma legal e viável para o município satisfazer os seus créditos tributários administrativamente.

Do processo de votação

Destarte, apesar de viável a propositura, **é de se ressaltar que a matéria posta sob análise ainda é matéria controversa, que inclusive provocou divergência entre esta Procuradoria Legislativa e o Ibam**, não obstante, é possível afirmar que do ponto de vista de técnica legislativa não se vislumbra óbice para que a propositura sob análise receba parecer favorável sobre sua legalidade e constitucionalidade (art. 102 do RI) pode ser enviada para a egrégia CFOC para análise e emissão de parecer e acaso receba parecer favorável poderá ser enviada



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

ao Plenário para inclusão na Ordem do Dia (art. 239 do RI), na forma regimental a seguir:

- votação em único turno;
- votação eletrônica através da leitura do painel onde serão computados os votos favoráveis e contrários (art. 243, III, § 3º RI) ou extraordinariamente caso necessário por meio de manifestação pessoal;
- aprovação que se dará por maioria simples (art. 51 do RI);
- votando o Presidente, somente em caso de desempate (art. 25, “j”, 3) do RI.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, embasadas em todas as considerações citadas acima, **opinamos** que o Projeto de Lei nº 11/2024, de autoria do Poder Executivo, que se encontra sob o crivo dessa Egrégia Comissão, pode ser considerado **CONSTITUCIONAL E LEGAL, desde que seja objeto de regulamentação através de lei.**

É o parecer emitido nos termos do art. 31 do Decreto nº 9.191/17, que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa. É o parecer. S.M.J.

Laranjal Paulista, 11 de abril de 2024.



SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI
Procuradora Legislativa
OAB/SP 123.340

TASSIANE DE FATIMA MORAES
Procuradora Legislativa
OAB/SP 256.607