



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 382/2022

Assunto: Projeto de Lei nº 204/2022 – Fixa o valor mínimo para ajuizamento de ação de execução fiscal, objetivando a cobrança de dívida fiscal de natureza tributária da Fazenda Pública Municipal, autoriza a desistência de execuções fiscais e dá outras providências.

Autoria do Executivo – Mensagem 74/2022.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Toloí.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “*Fixa o valor mínimo para ajuizamento de ação de execução fiscal, objetivando a cobrança de dívida fiscal de natureza tributária da Fazenda Pública Municipal, autoriza a desistência de execuções fiscais e dá outras providências*”.

Consta da mensagem do projeto:

(...)

O referido Projeto autoriza a Procuradoria Geral do Município a não ajuizar, a desistir ou a requerer a extinção de execuções fiscais em curso, cujo a manutenção da ação de execução fiscal se demonstre viável pela falta de equivalência entre o custo e o benefício do crédito exequendo, respeitados os princípios da economicidade e da eficiência, sem prejuízo da manutenção da sua cobrança no âmbito administrativo.

Ainda, permite a utilização de meios alternativos de cobrança dos créditos, podendo, inclusive, independente de notificação prévia, proceder o protesto extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa – CDA e inscrever o nome do devedor em qualquer cadastro informativo de inadimplência, público ou privado, de proteção ao crédito.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Por certo que a proposta em análise, formulada com o concurso das áreas técnicas abrangidas por suas disposições, irá conferir maior eficiência e agilidade às cobranças dos créditos do Município, que poupará recursos correspondentes aos emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro de penhoras.

Agindo assim, o Poder Executivo estará de acordo com o espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal, por deixar de promover cobranças cujo valor se mostre antieconômico, de tal forma que fica plenamente atendido o disposto inciso II, do parágrafo 3º, do artigo 14, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), não importando tal ato, conseqüentemente, em renúncia de receita, por observância aos princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade.

(...)

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.¹

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

¹ “Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Considerando-se o aspecto constitucional, legal e jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

A proposta em exame, no que tange à **competência municipal**, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição Federal os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB), *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local

(...)

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

“Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; “

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. **O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)***

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

No que tange à **competência para deflagrar o processo legislativo** a propositura apresentada pela Prefeita atende às regras de iniciativa, porquanto trata-se de iniciativa privativa do Executivo, conforme previsão na Constituição Bandeirante (art. 24, § 2º) e na Lei Orgânica de Valinhos (art. 48), *in verbis*:

- **Constituição Bandeirante**

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 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 art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

- **Lei Orgânica de Valinhos**

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

Nesse sentido, destacamos o **TEMA 917 Repercussão geral** (ARE 878911) do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”.

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua **estrutura ou da atribuição de seus órgãos** nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.*

(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Acerca da temática colacionamos trecho da Cartilha de Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo² que aborda a verificação da previsão em lei municipal de valor mínimo para ajuizamento de execução fiscal e a desistência das ações em curso cujo valor da causa é inferior ao limite da lei municipal, vejamos:

(...)

5) Verificação do valor mínimo previsto em lei municipal para ajuizamento de execução fiscal. Requerimento de desistência das ações em curso cujo valor da causa é inferior ao limite da lei municipal.

a. Se o Município não contar com lei a respeito, sugere-se identificação do valor mínimo e encaminhamento de projeto de lei para votação pelo Poder Legislativo Municipal; i. Segundo dados do Ipea, o custo unitário de um processo de execução fiscal da União é de R\$ 5.606,67, ano base 2011; ii. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos processos TC-007667/026/08, TC008668/026/08, TC-010733/026/08 e TC000356/013/08, DOE de 18.12.2008, admite a fixação, por lei municipal, de valor ou limite mínimo para a cobrança mediante avaliação que “dependerá,

² <https://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf> , pag. 12. Acesso em 25/10/22.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

sempre, de múltiplas variáveis, das quais são exemplos: a maior ou menor expressão do total da receita frente aos encargos do Município; a concentração da receita própria em determinado tributo (via de regra o IPTU) ou a relevância de outros, como o ISS; a existência de receita específica, como os chamados “royalties do petróleo”; a capacidade econômica da população local de suportar tributos; a participação dos repasses tributários da União e do Estado na receita total do Município; o maior ou menor congestionamento dos canais judiciários e a maior ou menor facilidade de acesso aos mesmos (nem todos os Municípios são sede de Comarca ou de Juízos Distritais); o aparelhamento da Procuradoria Municipal. São situações peculiares, que a ele cabe avaliar”. Nessa ocasião, o Tribunal de Contas salientou lição da doutrina especializada no sentido de que, ao editarem lei que autorize o cancelamento de cobranças por montantes abaixo de certo patamar, “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”; iii. A Prefeitura do Município de São Paulo assim agiu. Depois de aprovação pela Câmara Municipal, promulgou a Lei nº 14.800, de 25 de junho de 2008, que autorizou o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos de pequeno valor (igual ou inferior a R\$ 610,00), de natureza tributária e não tributária;

(...)

Conforme constou do entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo citado na referida cartilha do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com efeito, o inciso II do § 3º do art. 14 da LRF estabelece:

“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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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:

(...)

§ 3º disposto neste artigo não se aplica:

(...)

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.”

Ainda, a referida cartilha igualmente aborda a verificação da possibilidade de reunião das dívidas em uma única execução³, conforme propõe o art. 1º, § 4º do projeto em análise, vejamos:

(...)

4) Verificação da possibilidade de reunião das dívidas em uma única execução

A multiplicação desnecessária de diversos procedimentos de cobrança extrajudicial ou de execuções fiscais contra um mesmo devedor pode ser evitada com a reunião de todas as cobranças em uma só, sempre que possível, como forma de prestigiar a eficiência administrativa e processual e assegurar tratamento uniforme e célere para a satisfação da dívida ativa.

(...)

Outrossim, nos termos pretendidos no § 6º do art. 1º do projeto, a citada cartilha assim dispõe sobre o protesto extrajudicial e inscrição da Certidão da Dívida Ativa em órgãos de proteção ao crédito:

(...)

*Merecem destaque, nesse ponto, a **consulta respondida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nos autos do processo***

³ <https://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf> pag. 11.
Acesso em 25/10/22.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

TC-41852/026/10 e o julgamento da ADI 5135, que fixou a tese de que “O protesto das certidões de dívida ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política”.

(...)

1) Protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa (CDA)

*O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5135, em que a Confederação Nacional da Indústria (CNI) questionou norma que incluiu, no rol dos títulos sujeitos a protesto, as Certidões de Dívida Ativa (CDA) da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. **Por maioria, o Plenário entendeu que a utilização do protesto pela Fazenda Pública para promover a cobrança extrajudicial de CDAs e acelerar a recuperação de créditos tributários é constitucional e legítima.** O Plenário seguiu o voto do relator, ministro Luís Roberto Barroso, e acolheu também sua proposta de tese para o julgamento. A tese fixada foi: “O protesto das certidões de dívida ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política”.*

A norma questionada pela CNI é o parágrafo único do artigo 1º da Lei 9.492/1997, que foi acrescentado pelo artigo 25 da Lei 12.767/2012 para incluir as CDAs no rol dos títulos sujeitos a protesto. De acordo com a lei, protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já entendia que “é possível que os Municípios enviem a protesto extrajudicial as Certidões da Dívida Ativa, documentos estes hábeis para tanto, nos termos da Lei Federal nº 9492/97, auxiliando tal sistemática na otimização da cobrança dos créditos municipais e possibilitando a redução do montante inscrito a esse título” (Tribunal Pleno, TC nº 041852/026/10, sessão de 8.2.2012).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

*No mesmo sentido, o Conselho Nacional de Justiça recomendava o protesto da certidão da dívida **ativa como** meio de agilizar o pagamento de títulos e outras dívidas devidas ao governo, inibir a inadimplência e contribuir para a redução do volume de execuções fiscais ajuizadas. (CNJ - PP 200910000045376 – relatora Conselheira MORGANA DE ALMEIDA RICHÁ – 102ª Sessão – j. 6/4/2010 – DJe nº 62/2010 em 8/4/2010 pág. 8/9).*

(...)

6) Inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito

Outra medida extrajudicial que se sugere é a inserção do nome do devedor por dívida ativa não paga em cadastros de órgãos de proteção ao crédito, pois a certidão da dívida ativa representa crédito líquido, certo e exigível. A medida pode ser mais econômica do que o protesto da CDA e com a vantagem de poder ser facilitada se o Município, a seu critério e de acordo com a lei, celebrar convênios com órgãos de proteção ao crédito.

(...)

Destarte, infere-se que não há impedimento constitucional ou legal em relação à previsão em lei municipal de valor mínimo para ajuizamento de ações de execução fiscal quando o valor do débito se mostra inferior aos custos de cobrança judicial, nem em relação a reunião das dívidas em uma única execução ou mesmo em estabelecer outras forma administrativas de satisfação do crédito .

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 25 de outubro de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinatura Eletrônica