



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 206 /2015

Processo nº 2695/2015

**Assunto: Veto Parcial ao parágrafo único do art. 2º
objeto de emenda parlamentar do Projeto de Lei nº
161/2014 - "Dispõe sobre a inscrição de débitos
da Dívida Ativa do Município em órgãos de
proteção ao crédito e em Tabelionatos de
Protesto de Títulos na forma que especifica."**

À Presidência

Nas razões do veto parcial justifica que o referido projeto de lei ofende a Constituição Federal, Estadual e a Lei Orgânica do Município no que tange ao vício material e vício formal.

Assim sendo passamos a tecer nossas considerações.

A competência legal da Câmara para apreciação do veto consta do art. 27 do Regimento Interno e do art. 54 da Lei Orgânica em simetria com a Constituição Federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O veto é parte da fase constitutiva do processo legislativo, a qual compreende a deliberação e a sanção, ou seja, é a fase de estudo e deliberação sobre o projeto proposto. Tal fase se completa com a apreciação, pelo Executivo, do texto aprovado pelo Legislativo.

Trata-se de intervenção do Executivo na construção da lei, em respeito ao princípio de freios e contrapesos consagrado na sistemática constitucional. Sendo que esta apreciação tanto pode resultar no assentimento ou sanção quanto na recusa ou o veto.

O veto pode ter por fundamento a inconstitucionalidade e a ilegalidade da proposição ou a sua inconveniência ou inoportunidade. No primeiro caso temos o **veto jurídico**. No segundo caso temos o **veto político** que envolve uma apreciação de vantagens e desvantagens, julgando a proposição como contrária ao interesse público.

Sendo que o caso em tela configura-se veto parcial jurídico e político do parágrafo único do art. 2º objeto de emenda parlamentar do Projeto de Lei nº 161/2014.

No tocante a **razão jurídica do veto**, respeitosamente, discordamos dessas, ocasião em que se observa os termos do Parecer Jurídico, no qual foi analisada a proposição, em atendimento à solicitação da Comissão de Justiça e Redação, concluindo que a proposta reunia condições de constitucionalidade e legalidade, conforme parecer jurídico nº 100 (cópia anexa).

Ressaltando que nosso entendimento coaduna-se com o ordenamento jurídico, em uma interpretação sistemática e finalística das normas jurídicas.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Já as razões do veto político fundamentam-se no fato de que o objeto da lei vetada contraria o interesse público, uma vez que a emenda respectiva alijaria o Executivo em sua prerrogativa de recuperar o crédito de forma mais efetiva e isonômica.

Contudo, há três situações que devem ser destacadas, conforme justificativa do veto do nobre alcaide, a saber:

1. É conveniente ressaltar que a remissão não é ato discricionário. Embora seja concedida, caso a caso, pela autoridade administrativa, ela só pode ser levada a efeito dentro dos parâmetros autorizados por lei, exigindo, na concessão, despacho fundamentado, conforme dita o artigo 172 do Código Tributário Nacional.

No caso em tela, com a estipulação de limites quantitativos da emenda parlamentar, não significa que haverá necessariamente remissão da dívida, visto que a mesma persiste ativa no órgão fazendário municipal pelo prazo prescricional de 5 anos até ajuizamento, correndo, neste contexto (artigo 2º da referida lei 6.830/80), juros e multas de mora, atualização monetária e demais encargos legalmente ou contratualmente previstos.

Assim, atingido o limite mínimo quantitativo proposto na emenda parlamentar, cabe a administração pública municipal, por intermédio de sua gestão interna, proceder aos efetivos meios executórios, coercitivos e até constritivos legalmente estabelecidos.

2. Tratando-se de ação executiva, também faz-se necessário ressaltar que, por força do artigo 39 da LEF, ao ingressar com a Execução Fiscal, a Fazenda Pública possui isenção de custas processuais, emolumentos, preparo ou prévio depósito, dos quais serão pagos pelo executado, excetuando o caso da mesma



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

sucumbir, pois assim, deverá esta ressarcir o executado nas despesas por ele suportadas, inclusive em honorários de advogado.

Portanto, não há que se falar em valores de pouca monta que não pagam os custos de eventual ação judicial de execução fiscal, inclusive o próprio código de processo civil estabelece a faculdade do administrador público na alegação de perda de escala para a cobrança de valores inferiores.

3. Por sua vez, o TCE já tem se manifestado no sentido da possibilidade do administrador adotar as seguintes situações, que resultem em um procedimento eficaz na arrecadação da dívida ativa: "a) adotãr parceria público-privada como alternativa para a cobrança de débitos fiscais do Município; b) enviar projeto de lei à Câmara do respectivo município para que esta, através de lei, discipline a cobrança de débitos irrisórios, faixa de valores em que a cobrança poderá ser dispensada, permanência da inscrição em dívida ativa, etc".

Isto porque, é sabido que um dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal é a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional de cada ente da federação.

A arrecadação é uma fase da receita pública, que se realiza através do ato pelo qual os contribuintes comparecem perante os agentes arrecadadores e realizam o pagamento dos seus tributos ou outros débitos junto ao Estado (União, Estados e Municípios). Portanto, o recebimento dos créditos referentes à Dívida Ativa Tributária se constitui em arrecadação.

Dessa forma, entende-se que dentro do prazo prescricional, a Dívida Ativa Tributária deve ser cobrada por via judicial, quando esgotadas as possibilidades de cobrança por via administrativa.

A Fazenda Pública deve utilizar todos os meios administrativos para possibilitar o recebimento dos tributos inscritos em Dívida Ativa, dentre estes estão o parcelamento de crédito e concessão de prêmios, incentivo para arrecadação de tributos.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido, e por se tratar de razões políticas o veto esposado, caberá exclusivamente ao Plenário, que possui decisão Soberana, sua análise e apreciação.

Ante ao exposto, manifestar-se-á o Soberano Plenário.

D.J., aos 22 de junho de 2015.



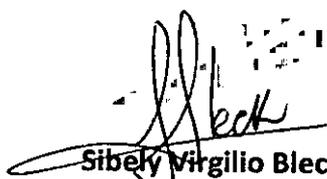
Pedro Inácio Medeiros
Diretor Jurídico



Aline Cristine Padilha
Advogada



Aparecida de Lourdes Teixeira
Advogada



Sibely Virgilio Bleck
Assessora de Apoio Parlamentar



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 100/2015

CÓPIA

Assunto: Emenda aditiva nº 02 ao Projeto de Lei nº 161/2014 – Autoria do Vereador Léo Godói – que visa “a alteração do parágrafo único do art. 2º, a estruturação do parágrafo único do art. 6º e a compilação do art. 7º e 8º em um único artigo”.

À Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente Vereador Paulo Roberto Montero

Consubstancia-se em parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que visa à emenda do projeto de lei nº 161/2014, de iniciativa do Poder Executivo.

Assim, o Sr. Prefeito Municipal propôs projeto de lei com fulcro em dispor sobre a inscrição de débito da Dívida Ativa do Município em órgão de proteção ao crédito e em Tabelionatos de Protestos de Títulos, o qual foi objeto de emenda substitutiva apresentada por edil, alterando o parágrafo único do art. 2º, a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

estruturação do parágrafo único do art. 6º e a compilação do art. 7º e 8º em um único artigo.

Cumpra-se destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38 e em prosseguimento, considerando o aspecto constitucional, legal ou jurídico, passa-se a análise técnica da Emenda em epígrafe solicitado.

1. Inicialmente, cabe ponderar que, no que se refere ao poder de emenda dos parlamentares nos projetos de iniciativa privativa do Executivo, o Supremo Tribunal Federal entendia que em tais projetos era inadmissível qualquer emenda, por ser esta corolário da iniciativa; logo, onde faltaria poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF RDA 28/51; 42/240; 47/238 e TASP RT 274/748).

No entanto, o Pretório Excelso passou a entender da seguinte forma: nas matérias de iniciativa reservada, as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento de despesas e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto.

Há de se destacar que o protesto extrajudicial de títulos de Certidões de Dívida Ativa pela Fazenda Pública, por falta de pagamento do crédito exequendo, deverá ser demonstrada a legalidade e constitucionalidade do instituto, eis que, além de contribuir consideravelmente para dinamizar e otimizar a cobrança de créditos públicos, está de acordo com o interesse público, posto que evita a propositura de execuções de valores antieconômicos, de modo a piorar, ainda mais, o volume de trabalho e a morosidade do Poder Judiciário e do Poder Executivo.

Ainda no campo fiscal, a Fazenda Pública pode divulgar informações sobre inscrição em dívida ativa, eis que há expressa previsão legal nesse sentido no Código Tributário Nacional (CTN), precisamente no artigo 198, parágrafo 3º,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

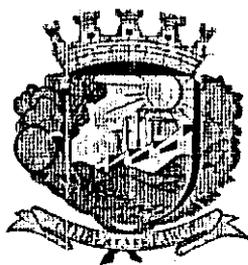
ESTADO DE SÃO PAULO

inciso II. A respeito, o artigo 46 da Lei nº 11.457/2007 prevê a possibilidade de a Fazenda Pública celebrar convênios para divulgar tais informações. Na mesma linha, o artigo 37-C da Lei n.º 10.522, de 19 de julho de 2002, trata dessa divulgação, mas em relação a dívidas de cunho não-tributário, para as Autarquias e Fundações Públicas Federais, no caso, a cargo da Advocacia-Geral da União (AGU).

Veja-se que aludida divulgação, quando o débito já está definitivamente constituído e inscrito em Dívida Ativa, não implica qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade, mesmo porque a presunção de certeza e liquidez que o crédito então goza já lhe faz hábil a ser objeto de uma execução fiscal, regida pela Lei n.º 6.830, de 22 de setembro de 1980, quando então qualquer simples pesquisa nos sistemas de distribuição das Justiças Federal e Estadual já identificará a presença de ações em face do autuado ou contribuinte.

Com efeito, o registro de inadimplência de crédito da Fazenda Pública em banco de dados de proteção ao crédito é um meio legítimo. Aliás, quando o débito federal é definitivamente constituído e inscrito em Dívida Ativa, ele passa a constar de um Cadastro Federal de Inadimplentes, que é o CADIN, cadastro este de domínio público. Já em relação ao SPC e ao SERASA, trata-se de cadastros privados, com os quais o ente público não possui qualquer relação direta, tanto é que eventuais ordens judiciais para exclusão ou suspensão de certo devedor do CADIN são limitadas a esse cadastro, posto que, quanto aos demais, nada pode fazer o sujeito ativo.

Ademais, na orientação pretoriana, vêm prevalecendo o entendimento segundo o qual a inserção do nome do devedor em banco de dados de proteção ao crédito, tais como SPC e SERASA, não viola a Constituição brasileira, e que a consulta a esses órgãos que armazenam dados sobre inadimplência é ato meramente informativo, de responsabilidade exclusiva das pessoas que buscam essas informações, como decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, considera-se que a legitimidade ou não da inclusão de débitos em bancos de dados de proteção ao crédito passa pela interpretação sistemática e teleológica dos direitos fundamentais que a Constituição assegura a todos os brasileiros: de um lado, o direito à informação e, de outro lado, o direito à intimidade e à privacidade. A interpretação desses princípios constitucionais deve ser feita em consonância com os fundamentos da República, sobretudo no que diz respeito à dignidade da pessoa humana, à cidadania, à proteção ao consumidor e à livre iniciativa, mas tudo isso com o objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Acerca da economicidade trazida com o protesto, mister se faz citar o seguinte trecho de autoria da Procuradora Federal Renata Espíndola Virgílio:

“Assim, a medida serve como mais uma atuação sobre a pessoa do devedor, na tentativa de se chegar a um consenso com este, em especial nos casos de dívidas não muito altas, que ensejariam execuções fiscais antieconômicas, prestigiando o princípio da economia processual, pois a propositura de demandas judiciais desse tipo muitas vezes tem um custo maior que o próprio débito original e, em vista do devido processo legal, devem ser processadas pelo Judiciário, o que contribui, ainda mais, para o inchaço de sua estrutura.

Nesse esteio, com fulcro em parte da Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 5.080, de 2009, conhecido como a Nova Lei de Execuções Fiscais, a qual ressalta que pela alta dose de formalidade de que se reveste o atual processo judicial de execução, este se apresenta como um



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

sistema altamente moroso, caro e de baixa eficiência, uma vez que para cada R\$ 1.000,00 (um mil reais) cobrados por essa sistemática, apenas R\$ 10,00 (dez reais) são efetivamente arrecadados, segundo levantamento feito no âmbito das autarquias e fundações públicas, demonstrando-se, assim, que esse modelo executivo tradicional é avesso aos princípios da eficiência e da economia processual.

Resta claro, pois, que a CDA não serve exclusivamente para aparelhar a execução fiscal, que, por sua vez, não é o único meio de a Fazenda Pública arrecadar seus créditos. A CDA é, sim, um título executivo que formaliza um crédito e, como tal, passível de ser protestado quando esta forma se mostrar mais eficiente que o ajuizamento de um processo executivo moroso e antieconômico.

Ressalte-se, ainda, que a **execução deve ser útil ao credor**, como princípio informador desse processo, o que se depreende em diversos dispositivos do CPC, como o art. 659, § 2º, e art. 692. Nas palavras de Humberto Theodoro Júnior, "é intolerável o uso do processo de execução apenas para causar prejuízo ao devedor, sem qualquer vantagem para o credor".

Nesse sentido, o protesto das CDAs em diversos casos é muito mais viável e útil à credora Fazenda Pública, assim como ao próprio Poder Judiciário, do que o ajuizamento



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de diversas execuções fiscais de baixo valor, com grandes chances de serem infrutíferas.

Outrossim, não se pode olvidar que na execução o princípio do menor sacrifício possível do executado, nos termos do art. 620, do CPC, ou seja, deve existir um equilíbrio entre os interesses do credor e do devedor, satisfazendo-se o direito do primeiro da forma menos prejudicial para o segundo, sendo, assim, "econômica".

Desta feita, diante da existência do encargo legal, exação criada pelo Decreto-lei nº 1.025, de 1969, correspondente a um acréscimo de 10% (dez por cento) – quando o pagamento for efetuado antes do ajuizamento da execução fiscal pertinente – ou de 20% (vinte por cento) – quando a quitação ocorrer após a propositura da ação – sobre o valor consolidado do débito inscrito em Dívida Ativa, bem como alterações na Lei nº 10.522/2002 pela Lei nº 11.941/2009, é visível que o pagamento feito pelo devedor após o protesto da CDA, ocasião em que se cobra 10% de encargo legal, é muito menos oneroso ao devedor do que o valor que seria cobrado após o ajuizamento da execução fiscal, que viria acrescido de 20% de encargo legal." (com destaques no original)

Nesse diapasão, a emenda ora apresentada não afronta o princípio da separação dos poderes no tocante a alteração do parágrafo único do artigo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

2º da referida propositura, inclusive não se vislumbra qualquer vício insanável que possa maculá-lo.

2. Quanto à estruturação do parágrafo único do artigo 6º do projeto de lei questionado, atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 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.

3. Contudo, no tocante a substituição dos artigos 7º e 8º por um único artigo apenas, retirando o prazo para regulamentação da norma pelo Executivo, constitui-se em vício formal de inconstitucionalidade por desvio de poder legislativo, na medida em que se a competência que disciplina a organização administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo importa em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais.

A harmonia entre os Poderes é princípio de observância obrigatória pelos Municípios, conforme decorre do disposto no artigo 144 da Constituição Estadual. Trata-se de diploma legislativo verticalmente incompatível com a regra da iniciativa reservada e com o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Na organização político-administrativa brasileira, o governo municipal apresenta funções divididas. Os prefeitos são os responsáveis pela função administrativa, que compreende, dentre outras coisas, o planejamento, a organização e a direção de serviços públicos, enquanto que a função básica das Câmaras Municipais é legislar, ou seja, editar normas gerais e abstratas que devem pautar a atuação administrativa.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, ressalvado o item 3 que, salvo melhor juízo, é inconstitucional, a proposta reúne condições de legalidade e constitucionalidade. Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 25 de março de 2015.

Pedro Inácio Medeiros

Diretor Jurídico

Aline Cristine Padilha

Advogada

Aparecida de Lourdes Teixeira

Advogada

Sibely Virgilio Bleck

Assessora de Apoio Parlamentar