



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n° 141/2019

Processo: PL 85/2019.

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 85/2019.

Autor: Chefe do Poder Executivo

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE ESTABELECE VALOR MÍNIMO PARA AJUIZAMENTO DE EXECUÇÕES FISCAIS. CRÉDITOS INFERIORES. NÃO AJUIZAMENTO DE DEMANDAS AUTORIZAÇÃO LEGAL. PROPOSIÇÃO ORIUNDA DO PODER EXECUTIVO. JURIDICIDADE. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE.

I. Relatório

Cuida o presente parecer do exame de juridicidade do Projeto de Lei n.º 85/2019 de autoria do Poder Executivo, cujo objeto consiste em estabelecer valor mínimo para ajuizamento de execuções fiscais objetivando a cobrança de dívida ativa da Fazenda Pública Municipal, e dá outras providências.

Sobre o Exame de Juridicidade, explica Luciano Henrique da Silva Oliveira, ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, *“Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua*



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.”¹

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 18 de novembro de 2019 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise. É o que basta relatar, dêsarte passa-se a fundamentar.

II. Da Fundamentação

É nítida a competência dos Municípios para legislar sobre direito tributário, nela compreendido, por óbvio, o regramento quanto a arrecadação e fiscalização dos tributos de sua competência.

No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares:

I. a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios – constitucionalidade formal orgânica;

II. se foram respeitadas as regras quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional – constitucionalidade formal subjetiva ou propriamente dita;

III. a compatibilidade entre a matéria legislativa proposta e o texto constitucional – constitucionalidade material, substancial ou objetiva –, mormente quanto ao respeito aos direitos fundamentais, cláusulas pétreas, instituições e pessoas constitucionalmente protegidas, bem como do respeito às regras, fundamentos, objetivos e princípios constitucionais.

Com relação ao Projeto de Lei que ora se aprecia (Projeto de Lei n.º 85/2019), que *altera e acrescenta os dispositivos que menciona na Lei Municipal n.º*

1 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

1.031/2003, que “estabelece valor mínimo para ajuizamento de execuções fiscais objetivando a cobrança de dívida ativa da Fazenda Pública Municipal, e dá outras providências”, segundo a justificativa apresentada, o mesmo visa *fixar o valor mínimo para a realização da cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública Municipal através de execução fiscal, considerando que, em alguns casos, o custo de um processo é maior do que o crédito que se busca.*

O objeto contido na proposição enquadra-se perfeitamente nas autorizações constitucionais para legislar franqueadas aos Municípios nos incisos I e III, do art. 30, da CF/88., *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

Sendo assim, o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o Município. Restando, portanto, a análise da matéria versada sob o aspecto formal subjetivo, isto é, da existência – ou não – de iniciativa privativa de órgão, bem como da constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece o caput do art. 61, da Constituição República, como regra:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Ademais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA, VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.²

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul³ disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

Logo, com relação à iniciativa reservada, ou não, para deflagrar o processo legislativo – constitucionalidade subjetiva ou propriamente dita –, salienta-se ter sido plenamente observada do ponto de vista do sujeito iniciador, eis que a matéria contida no PL n.º 85/2019 é de natureza concorrente para deflagração entre os Órgãos do Executivo e do Legislativo Municipal restando, por conseguinte, somente considerações sob a ótica da constitucionalidade material, ou seja, a compatibilidade com o texto constitucional.

No mérito, versa a proposição acerca da instituição de parâmetro de valor mínimo para ajuizamento de execuções fiscais, questão norteadas, dentre outras disposições legais e constitucionais, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 14.

Neste tocante, destarte as condições contidas no referido dispositivo, quanto a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, no caso em tela incide o disposto do Inc. II, do §3º do mesmo, que reza:

2 ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.

3 Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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:

(...) *omissis*

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

(...)

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

Verifica-se que o próprio legislador já primou pelos princípios da economicidade e da eficiência administrativa, normatizando de forma expressa a possibilidade de cancelamento de débitos cujo proveito financeiro fosse inferior aos custos que eventual cobrança acarretasse. Nesta senda, constitucionalmente, encontramos guarida no art. 37, de nossa Carta Magna, que estabelece os princípios da economicidade e eficiência. Oportuna a menção de que, consoante se depreende do Projeto de Lei ora analisado, se buscará a satisfação destes créditos por meios diversos da judicialização, mais céleres e econômicas.

Portanto, se os custos operacionais da cobrança foram maiores que os créditos objeto da mesma, matematicamente inexistente prejuízo, logo, abster-se das mesmas seria, ao fim e ao cabo, economia ao erário, não configurando-se como renúncia, evitando medidas antieconômicas ao Município.

Assim, considerando as normas constitucionais, fiscais e tributárias, conclui-se que inexistente ilegalidade em editar lei municipal fixando valor mínimo de alçada, nos moldes sugeridos, inclusive em Cartilha de Racionalização da Cobrança da Dívida Ativa Municipal, elaborada conjuntamente pelo Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas, Ministério Público e Ministério Público de Contas, todos deste Estado do Rio Grande do Sul, nos termos mencionados na justificativa deste projeto de lei.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, feitas as considerações, o presente Projeto de Lei,




CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

em Exame de Juridicidade, é constitucional e preenche os requisitos legais e regimentais, permitindo o prosseguimento do processo legislativo.

É o parecer.

Novo Hamburgo, 27 de novembro de 2019.


Marcela Arti Silva
Procuradora-Geral
OAB/RS n.º 68.028