



PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR NÚMERO 0010, DE 15 DE MAIO DE 2024, QUE DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS DECORRENTE DA COBRANÇA DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS E NÃO TRIBUTÁRIOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE BOTUCATU E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Conforme estabelecem os incisos I e III do artigo 30 da Constituição Federal, *compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local*, especialmente, instituindo e arrecadando tributos de sua competência:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

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;

Consta da exposição de motivos do Secretário da pasta, corroborada pela justificativa do chefe do Executivo o seguinte:

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.

Submetemos à apreciação desta Egrégia Câmara Municipal o projeto de lei complementar que dispõe sobre a instituição de mecanismos de solução de conflitos decorrente da cobrança de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa.

O presente projeto de lei propõe a desjudicialização das execuções fiscais com o intuito de melhorar a eficiência na gestão e recuperação da dívida ativa do Município de Botucatu. A utilização de mecanismos alternativos de solução de conflitos fiscais, como negociação direta, conciliação e mediação, visa agilizar a resolução de pendências tributárias, reduzindo a sobrecarga do judiciário e promovendo uma cobrança mais efetiva e menos onerosa para os contribuintes.



Os benefícios dessa abordagem incluem a diminuição do tempo necessário para a resolução de litígios, a redução de custos associados ao processo judicial e o fortalecimento da relação entre o contribuinte e a administração pública. Estes fatores contribuem para aumentar a arrecadação de forma mais rápida e eficiente, ao mesmo tempo que mantêm a justiça e a equidade na aplicação das leis fiscais em favor do contribuinte.

Vale destacar que a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1355208 (Tema 1184), reforça a legitimidade da extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir, em consonância com o princípio da eficiência administrativa. Esta decisão, baseada na tese definida pelo STF, reconhece a importância de práticas administrativas proporcionais e razoáveis na gestão de recursos públicos, especialmente quando se trata de cobranças de valores de baixo montante.

A possibilidade de utilização de meios alternativos para a satisfação dos créditos do ente público, respalda a adoção de estratégias como a desjudicialização das execuções fiscais, uma vez que busca garantir a eficiência na administração e a adequada utilização dos recursos públicos. Assim, a aplicação desta lei em Botucatu está alinhada não apenas com uma tendência nacional, mas também com os princípios constitucionais e jurisprudenciais que visam promover uma gestão pública mais eficiente e equitativa.

A execução fiscal tradicional, muitas vezes, impõe um ônus desproporcional aos contribuintes, podendo resultar em bloqueio de contas e penhora de bens. Essas medidas restritivas podem ter um impacto severo sobre os contribuintes, especialmente sobre aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Famílias de baixa renda, por exemplo, podem ver comprometida a sua subsistência quando valores essenciais, como verbas salariais ou assistenciais, são bloqueados ou penhorados para quitação de dívidas com o Município.

Ao desjudicializar as execuções fiscais e adotar mecanismos alternativos de solução de conflitos, como proposto por este projeto de lei, mitigamos esses impactos negativos sobre os contribuintes. A resolução consensual de disputas fiscais, por meio de negociação direta, conciliação ou mediação, permite encontrar soluções mais adequadas e menos prejudiciais tanto para o erário quanto para os contribuintes. Dessa forma, evitamos o sacrifício injusto de recursos essenciais para a subsistência



das famílias de baixa renda e promovemos uma abordagem mais equilibrada e humanizada na gestão da dívida ativa.

Sob outro aspecto, compreendemos que a capacitação contínua dos servidores é essencial para fortalecer e aprimorar os mecanismos de solução alternativa de conflitos no âmbito da dívida ativa municipal. Ao investir na qualificação dos funcionários envolvidos nesse processo, garantimos que estejam devidamente preparados para lidar com as complexidades das negociações e mediações, promovendo uma abordagem mais eficaz e sensível às necessidades dos contribuintes.

Com o tempo, à medida que os servidores se tornarem mais proficientes nas soluções alternativas, poderemos direcionar recursos humanos anteriormente dedicados às demandas judiciais para esses novos métodos de resolução de conflitos. Isso resultará em um alívio significativo da carga de trabalho dos órgãos judiciais, permitindo-lhes concentrar-se em questões de maior relevância social e prioridade para a comunidade.

Além disso, ao reduzir a quantidade de execuções fiscais, estaremos contribuindo para uma melhoria geral na eficiência do poder judiciário. Com menos processos de menor complexidade a serem tratados, o tribunal poderá dedicar mais tempo e recursos a casos de maior impacto social e relevância jurídica, fortalecendo assim a prestação de serviços judiciais de alta qualidade para a população.

Nesse contexto, vale destacar que o Município de Botucatu foi convidado a participar do Protocolo de Execução, parte integrante do Acordo de Cooperação Técnica entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), o Governo do Estado de São Paulo e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. O objetivo desse protocolo é implementar medidas de eficiência e modernização na resolução de execuções fiscais, a fim de alcançar uma gestão mais eficaz dos processos tributários (Minuta do Protocolo de Execução em anexo).

O protocolo visa à extinção coletiva de processos de execução fiscal de acordo com a Resolução CNJ nº 547, de 22 de fevereiro de 2024, bem como o compartilhamento de dados e metodologias para reduzir a litigiosidade e melhorar a eficiência da recuperação de créditos inscritos em dívida ativa. A participação do Município de Botucatu no protocolo reflete um compromisso em promover uma administração pública mais eficaz e justa, além de colaborar na construção de políticas públicas voltadas à regularização fiscal.



O Projeto de Lei Complementar de Botucatu é um instrumento que se alinha perfeitamente com as diretrizes estabelecidas no Protocolo de Execução, adotando uma abordagem inovadora para a resolução de conflitos tributários. Priorizando métodos administrativos, como a conciliação e negociação direta, o projeto reflete a mesma filosofia do protocolo ao propor a desjudicialização das execuções fiscais, colocando o município de Botucatu entre os mais modernos em termos de solução fiscal.

Em razão destes motivos, que se reverterão em benefício tanto para a municipalidade como para o resguardo do interesse público, solicitamos sua aprovação por essa Colenda Casa de Leis e, ao ensejo, reiteramos votos de alta estima e distinta consideração.

Respeitosamente,

Alisson R. Forti Quessada
Procurador Geral do Município

Trata-se de projeto de lei que visa instituir mecanismos alternativos de solução de conflitos decorrente da cobrança de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa no âmbito do Município de Botucatu.

No tocante à Lei Orgânica do Município, o projeto de lei também encontra respaldo, conforme se afere dos seguintes dispositivos:

Art. 5º. Compete ao Município exercer todas as atribuições pertinentes ao provimento dos interesses locais, especialmente:

(...)

III - instituir e arrecadar os seus tributos, bem como aplicar suas rendas, prestando contas e publicando balancetes nos prazos legais;

(..)

XIII - aprovar, observada a legislação complementar federal, as Diretrizes Orçamentárias, fixando as metas e prioridades da Administração Municipal, inclusive as despesas de capital para o exercício orçamentário subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual e dispondo sobre as alterações da legislação tributária.

...



Art. 14 Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, não exigida esta para as emendas à Lei Orgânica e para o especificado no artigo seguinte, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, em especial sobre:

I - tributos municipais, isenções e anistias fiscais, bem como remissão de dívida;

...

Art. 100 É vedado ao Município:

VIII - conceder isenção, anistia ou remissão fiscal, sem interesse público plenamente justificado, sob pena de nulidade do ato.

As inovações legislativas que visa instituir se inserem, efetivamente, na definição de interesse local, uma vez que diz respeito ao estrito âmbito desta Municipalidade, além de referir-se à competência constitucional de arrecadar os tributos de sua competência, conferidos pela Constituição Federal em seu artigo 156.

A iniciativa para o processo legislativo, por sua vez, também está adequada, em atenção ao disposto no artigo 32 da Lei Orgânica do Município:

Art. 32. A iniciativa das leis compete a qualquer Vereador e ao Prefeito, bem como aos cidadãos, na forma do art. 34, ressalvadas as hipóteses de iniciativa exclusiva e privativa.

Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa das leis sobre:

...

V - Código Tributário;

...

VIII - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública direta ou indireta.

Quanto às inovações legislativas propostas há sempre que se ater ao disposto no artigo 98, "caput" da Lei Orgânica do Município, que assim dispõe:

Art. 98. O poder impositivo do Município sujeita-se às regras e limitações estabelecidas na Constituição Federal na Constituição Estadual, na Lei de Responsabilidade Fiscal e nesta Lei, sem prejuízo de outras garantias que a legislação tributária assegure ao contribuinte.

Conforme se extrai do parecer da Procuradoria Municipal, no que toca ao conteúdo, a matéria dispõe sobre a criação de meios alternativos de



solução de conflitos referentes às cobranças inscritas em dívida ativa, encontrando respaldo na jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (RE 1355208 - STF), especialmente no que tange ao tema 1184, que versa sobre a desjudicialização de execuções fiscais e extinção das execuções fiscais de baixo valor. Esta jurisprudência reconhece a legitimidade e a eficácia de medidas administrativas e extrajudiciais para a resolução de conflitos fiscais, proporcionando uma abordagem mais eficiente e célere na gestão da dívida ativa.

A partir do entendimento firmado pelo STF no tema 1184, a desjudicialização das execuções fiscais não só encontra fundamento jurídico, mas também administrativo, sendo uma diretriz que visa promover os princípios da economia e eficiência, bem como a racionalidade na utilização dos recursos públicos. Ao priorizar mecanismos alternativos de solução de conflitos fiscais para dívidas de até R\$ 10.000,00, conforme proposto por este projeto de lei, o Município estará em conformidade com os princípios constitucionais da eficiência, da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como com a orientação jurisprudencial do STF.

Em consonância com tal precedente, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução CNJ nº 547, de 22 de fevereiro de 2024, a qual estabelece diretrizes fundamentais para o ajuizamento de execuções fiscais. Conforme o artigo 2º desta resolução, o ajuizamento de execução fiscal passa a depender da prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa. Tal disposição visa promover a resolução consensual de conflitos fiscais, priorizando métodos alternativos que proporcionem uma abordagem mais célere e eficaz na gestão da dívida ativa.

Art. 2º O ajuizamento de execução fiscal dependerá de prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa.

§ 1º A tentativa de conciliação pode ser satisfeita, exemplificativamente, pela existência de lei geral de parcelamento ou oferecimento de algum tipo de vantagem na via administrativa, como redução ou extinção de juros ou multas, ou oportunidade concreta de transação na qual o executado, em tese, se enquadre.

§ 2º A notificação do executado para pagamento antes do ajuizamento da execução fiscal configura adoção de solução administrativa.

§ 3º Presume-se cumprido o disposto nos §§ 1º e 2º quando a providência estiver prevista em ato normativo do ente exequente.



A viabilidade do presente projeto de lei em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) e a Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é inequívoca, uma vez que ambas as instâncias convergem para a desjudicialização e a busca por métodos alternativos na resolução de conflitos fiscais.

A propositura estabelece mecanismos alternativos de solução de conflitos decorrente da cobrança de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa no âmbito da Procuradoria Geral do Município de Botucatu, priorizando métodos administrativos para a resolução de controvérsias quando o valor for inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), considerando o ajuizamento de execuções fiscais como última opção.

Ao implementar o projeto de lei, promovendo a utilização de métodos alternativos na resolução de conflitos fiscais, haverá significativa contribuição para uma administração pública mais eficiente, justa e compatível com as diretrizes estabelecidas pelo STF e pelo CNJ, acarretando menos ônus ao Município e aos contribuintes.

Em se tratando de proposta que visa a possibilidade do não ajuizamento de execuções fiscais de valores de menor monta, somente poderia ser autorizada por lei, seja porque o administrador público está vinculado ao Princípio da Legalidade, só podendo fazer aquilo que a lei previamente estabelece, como também pela previsão inserta no artigo 150, § 6º da Constituição Federal, que possui a seguinte redação:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...]

§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Tratando-se de créditos que possui o Município contra seus contribuintes, evidente, pois, que o valor dos recursos envolvidos em uma medida de cobrança possam superar o próprio valor do crédito pretendido. Assim, em busca por uma gestão eficiente dos recursos públicos, é plenamente admissível que a



Administração Pública decida por não mais cobrar créditos cujos valores sejam inferiores aos próprios custos de sua cobrança/execução ou usar meios administrativos alternativos, como o caso em análise.

Nesse sentido, o STJ inclusive editou a súmula n.º 452, sinalizando o entendimento de que a extinção de ações de pequeno valor é faculdade da Administração:

“A extinção das ações de pequeno valor é faculdade da Administração Federal, vedada a atuação judicial de ofício.”

Embora mais recentemente, o STF tenha decidido que o Poder Judiciário pode extinguir ação de execução fiscal cujo valor seja baixo, quando verificar a falta de interesse de agir, caracterizada pelo não exaurimento de medidas extrajudiciais e administrativas mais eficientes e menos onerosas capazes de viabilizar a cobrança da dívida.

Nesse contexto foi fixada a tese de que é legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência, aliando-se mais uma vez no caminho dessa propositura.

Também a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 14, § 3º, inciso II, ao dispor sobre renúncia de receita, prevê o cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

O artigo 29, IV da Lei Orgânica do Município e o artigo 166 IV do Regimento Interno da Câmara Municipal estabelecem que são consideradas Leis Complementares as leis sobre o Código Tributário, matéria esta que tem total consonância.

O Projeto de Lei Complementar, nos termos do artigo 32, V da Lei Orgânica do Município e do art. 168, V do Regimento Interno desta Casa de Leis, é de iniciativa privativa do senhor Prefeito Municipal, uma vez que versa sobre matéria tributária afeta ao Código Tributário Municipal e trata de gestão de recursos públicos com atribuições de suas secretarias.

O *quorum* para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria absoluta**, conforme estabelece o artigo 40, II, “a” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu, por se tratar de matéria tributária.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Assim, o Projeto de Lei Complementar, para ser aprovado, deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos membros da Câmara Municipal de Botucatu (artigo 39, § 2º do RI).



Constata-se que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, quer quanto à iniciativa do Projeto de Lei Complementar, quer quanto à forma de encaminhamento do mesmo à Casa de Leis.

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, bem como à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade.

Portanto, quanto à forma, o Projeto de Lei Complementar não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais, podendo ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 21 de maio de 2024.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO
Procurador Legislativo - OAB-SP 253.716

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 6SK8-PMR8-G8K7-4JEN
Para validação acessar: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar>



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Assinaturas Digitais



O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Botucatu. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar?chave=6SK8PMR8G8K74JEN>, ou vá até o site <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 6SK8-PMR8-G8K7-4JEN

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 6SK8-PMR8-G8K7-4JEN -
Para validação acessar: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar>