



PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 41/2021

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

À MESA DIRETORA

**Poder Executivo . Direito Tributário.
Finanças Públicas. Possibilidade de
desistência de ações fiscais. Meios
alternativos de cobrança.
Responsabilidade Fiscal. Comentários.**

Senhor Presidente,

O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal “*ALTERA DISPOSITIVO E A EMENTA DA LEI N.º 7.600, DE 01 DE NOVEMBRO DE 2018*”. A referida Lei “*Autoriza o município a desistir das ações ou execuções fiscais de taxas relativas a alvará tributário, e dá outras providências*”.

A Procuradoria desta Casa já se manifestou sobre o tema, através do Parecer ao Projeto de Lei n.º 11/2018, do qual extraímos as seguintes observações pertinentes ao tema:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





“Introdução ao Tema.

A República Federativa do Brasil, na formatação que lhe conferiu a Constituição Federal de 1988, no que se refere à origem de suas receitas, caracteriza-se como um Estado Fiscal ao dar ênfase à tributação como principal fonte de seus recursos econômicos. Em síntese, os tributos consubstanciam o suporte financeiro do Estado brasileiro, sendo esta a razão da relevância da ciência dos tributos.

Não efetuando o pagamento do crédito tributário voluntariamente no prazo previsto na legislação, referido crédito adquire exigibilidade, e a partir desse momento é possibilitada à Fazenda Pública a utilização da cobrança coercitiva ou execução fiscal.

No entanto, a efetividade substancial da execução fiscal brasileira depende da substituição do atual paradigma de cobrança forçada dos créditos tributários por um novo paradigma, segundo o qual o procedimento da execução fiscal deve ter como preocupação principal a satisfação do crédito tributário inadimplido, possuindo fundamentação jurídica no princípio constitucional da eficiência e na interpretação econômica do Direito.

Assim, o aperfeiçoamento da cobrança de créditos tributários no Brasil depende da mudança cultural e conjunta dos atores envolvidos nessa atividade, sobretudo do legislador e dos membros do Poder Judiciário, com a revisão da produção legislativa e jurisprudencial, a fim de se corrigir exageros de natureza garantista por parte do Poder Legislativo, nascedouro da norma, e do Poder Judiciário que fará a aplicação da lei.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Crise da Execução Fiscal

A execução fiscal brasileira é integralmente judicial, significando que a pretensão creditória do Estado deve ser exposta em uma ação e o procedimento executivo é inteiramente presidido e realizado por magistrados e servidores judiciais, mesmo os atos materiais, que não demandem juízos ou resolução de questões (sendo estes últimos a grande maioria dos atos praticados na execução fiscal). Como a jurisdição deve obedecer ao princípio da inércia, ou seja, o processo só se inicia quando a parte ou interessado provoca o juiz¹, outros atores devem entrar em cena para exercer o direito de ação. No nosso caso, entra em cena a Procuradoria Geral do Município, que tem seus custos para a cobrança judicial da dívida ativa, tais como material de expediente, locomoção, risco de obtenção do crédito, eventual sucumbência, etc.

O procedimento é regulamentado pela Lei 6.830/80, popularmente conhecida como Lei de Execução Fiscal, que tem caráter de lei nacional, uma vez que é aplicável a todos os entes da federação. Essa lei confere ao crédito tributário tutela jurídica diferenciada em razão da natureza pública do crédito buscado pela ação (supremacia do interesse público sobre o particular), no sentido de que propicia à Fazenda Pública prerrogativas processuais e um procedimento executivo mais célere que o procedimento executivo ordinário previsto no Código de Processo Civil para os demais credores.

Embora dispondo de um procedimento pré-concebido e estruturado de

1 “*Ne procedat iudex ex-officio*”, consagrado no art. 2º do [código de processo civil](#), segundo o qual ‘O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei.’

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





forma idônea para realizar a satisfação do crédito tributário inadimplido, é consenso entre todos os profissionais que lidam com a execução fiscal que o modelo brasileiro de cobrança coercitiva (judicializada) se encontra em crise, apresentando-se extremamente ineficiente, conforme admitido pelo então Procurador-Geral da Fazenda Nacional, no Ofício 624/2007/PGFN-PG, encaminhado ao Ministro da Fazenda, no qual se expõe os motivos para a apresentação de proposta legislativa regulamentando a execução fiscal administrativa, onde se lê:

“Conforme demonstram os dados apresentados anteriormente, o sistema de cobrança judicial tem se caracterizado por ser moroso, caro, extremamente formalista e pouco eficiente. Isto decorre do fato de não ser o Judiciário agente de cobrança de créditos, mas sim instituição dedicada a aplicar o direito e promover a justiça.”²

Tal percepção sobre a ineficácia sistêmica do modelo de execução fiscal vigente é corroborada pelos dados estatísticos divulgados anualmente pelos relatórios Justiça em números, divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça, que informam que as execuções fiscais são um dos gargalos dentro do quadro geral de execuções. De acordo com o Relatório Justiça em Números 2016, esse tipo de processo representa 39% do total de casos pendentes e 75% das execuções pendentes no Poder Judiciário. Os processos desta classe apresentam alta taxa de congestionamento, 91,9%, ou seja, de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2015, apenas 8 foram baixados.³

² Ofício 624/2007/PGFN-PG, p. 07.

³ Disponível em: [www.cnj.jus.br/corregedoria/cnj/governanca-diferenciada-das-execucoes-fiscais]. Consultado em 05.03.2018.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Conduzem às mesmas conclusões os resultados do estudo específico solicitado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto ao Instituto de Pesquisas Econômicas aplicadas (IPEA) para análise do custo e tempo do processo de execução fiscal, divulgado em janeiro de 2012, o qual concluiu que o tempo médio total de tramitação dos processos de execução fiscal ajuizados pela PGFN é de 9 (nove) anos, 9 (nove) meses e 16 (dezesesseis) dias, que a probabilidade de se obter a recuperação integral do crédito é de 25,8% e que só é economicamente justificável o executivo fiscal federal cujo crédito exequendo for superior a R\$ 21.731,45⁴.

Como o problema é sistêmico, não é preciso se distanciar: o levantamento presente na Mensagem do projeto indica a existência de 16.051 (dezesesseis mil e cinquenta e um) processos fiscais em andamento na Vara Especializada do Poder Judiciário no Município, sendo 5.451 (cinco mil, quatrocentos e cinquenta e um) processos relativos a execuções de pequeno valor. Se o modelo atual fosse eficaz, não haveria tamanha carga de processos, que afoga o Poder Judiciário e faz mais distante o ideal de realização de Justiça tributária⁵.

Não por acaso, a União tem feito esforços, ainda que incipientes, na expectativa de reduzir o aparato público (e o gasto, obviamente) envolvidos na arrecadação tributária pela via judiciária. A Lei Federal nº 9.469/97 prevê a não propositura de ações para cobranças de créditos de valor igual ou inferior a mil reais e a Lei nº 10.522/02, art. 20, autoriza o Procurador da Fazenda Nacional requerer o arquivamento, sem baixa na distribuição, dos autos das execuções fiscais federais de valor igual ou inferior a dez mil reais.

4 CAMPELLO, André Emmanuel Batista Barreto; FERNANDES, Helga Letícia da Silva. Execução fiscal: o colapso de um sistema. Disponível em: [www.agu.gov.br/page/download/index/id/18004117]. Acesso em: 05.03.2018. p. 4.

5 Dados do Projeto original, 11/2018.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





As mencionadas leis possuem as seguintes redações:

Lei Federal nº 9.469/97:

Art. 1º O Advogado-Geral da União e os dirigentes máximos das autarquias, das fundações e das empresas públicas federais poderão autorizar a realização de acordos ou transações, em juízo, para terminar o litígio, nas causas de valor até R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), a não-propositura de ações e a não-interposição de recursos, assim como requerimento de extinção das ações em curso ou de desistência dos respectivos recursos judiciais, para cobrança de créditos, atualizados, de valor igual ou inferior a R\$1.000,00 (mil reais), em que interessadas essas entidades na qualidade de autoras, rés, assistentes ou oponentes, nas condições aqui estabelecidas.

§ 1º Quando a causa envolver valores superiores ao limite fixado no caput, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Ministro de Estado ou do titular da Secretaria da Presidência da República a cuja área de competência estiver afeto o assunto, no caso da União, ou da autoridade máxima da autarquia, da fundação ou da empresa pública.

§ 2º Não se aplica o disposto neste artigo às causas relativas ao patrimônio imobiliário da União. (g.n.)

Lei Federal nº 10.522/02

Art. 20. Serão arquivados, sem baixa na distribuição, mediante requerimento do Procurador da Fazenda Nacional, os autos das execuções fiscais de débitos inscritos como Dívida Ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou por ela cobrados, de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). (Redação dada pela Lei nº 11.033, de 2004)

§ 1º Os autos de execução a que se refere este artigo serão

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





reativados quando os valores dos débitos ultrapassarem os limites indicados.

§ 2º Serão extintas, mediante requerimento do Procurador da Fazenda Nacional, as execuções que versem exclusivamente sobre honorários devidos à Fazenda Nacional de valor igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais). (Redação dada pela Lei n 11.033, de 2004)

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica às execuções relativas à contribuição para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

§ 4º No caso de reunião de processos contra o mesmo devedor, na forma do art. 28 da Lei n^o 6.830, de 22 de setembro de 1980, para os fins de que trata o limite indicado no caput deste artigo, será considerada a soma dos débitos consolidados das inscrições reunidas. (Incluído pela Lei n 11.033, de 2004)

Cobrança Fiscal e mudança de paradigma.

*Na tentativa de promover mudanças capazes de aperfeiçoar e gerar ganho de eficiência no sistema de execução fiscal brasileiro, foi apresentada no Congresso Nacional proposta de lei instituidora da **execução fiscal administrativa** no ordenamento jurídico pátrio⁶, o que vem provocando intensos debates no ambiente jurídico brasileiro acerca da constitucionalidade de eventual execução fiscal administrativa, bem como da idoneidade de tal medida como forma para solucionar a ineficiência da execução fiscal no Brasil.*

Em que pese a proposta de desjudicialização da execução fiscal ser alvo de críticas por parte da comunidade jurídica pátria, não há nenhuma incompatibilidade jurídica entre o modelo de execução fiscal administrativa e a Constituição Federal

⁶ O projeto de lei mais atual que dispõe sobre a execução fiscal administrativa se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados, registrado como Projeto de Lei 5.080, de 2009.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Brasileira de 1988, de forma que tal proposta se mostra válida e conveniente na busca pelo aperfeiçoamento da cobrança de créditos tributários no Brasil.

Os juristas que são contrários à execução fiscal argumentam que a execução administrativa, ao ser deixada a cargo de agentes fiscais, seria inconstitucional por violar o devido processo legal, o direito de propriedade dos contribuintes e os princípios da inafastabilidade do controle judicial⁷. Data maxima venia, tais alegações de inconstitucionalidades não se sustentam após exame mais detido e destituído de preconceitos.

Na realidade, não há na Constituição Federal qualquer óbice à realização de atos procedimentais de expropriação patrimonial pela própria Administração Tributária, e a atribuição de tal competência ao Poder Judiciário decorre da tradição administrativista e processual vigente no Brasil, representando apenas o resultado da escolha política efetuada pelo legislador pátrio.

*E o Direito brasileiro é repleto de exemplos nos quais a própria Administração tem a prerrogativa de autoexecutar suas decisões que impliquem restrições a direitos e valores dos indivíduos, até com reversão patrimonial ao Estado, como ocorre no **procedimento administrativo de desapropriação**, sem que haja maiores questionamentos sobre a juridicidade de tais situações. Nesse sentido, o Ministro Humberto Gomes de Barros, do Superior Tribunal de Justiça, ressalta a incongruência sistêmica do ordenamento jurídico brasileiro, que admite o procedimento administrativo de desapropriação, mas reserva exclusivamente ao Poder Judiciário a execução fiscal.⁸*

⁷ VELLOSO, Andrei Pitten. Inconstitucionalidade da execução fiscal administrativa. Disponível em: [www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/inconstitucionalidade-da-execucao-fiscal-administrativa/5102].

⁸ BARROS, Humberto Gomes de. Execução fiscal administrativa. Revista CEJ, Brasília, ano 11, n. 39, out.-dez. 2007. p. 4.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





De tal forma, a intervenção do Poder Judiciário reservada apenas aos atos decisórios e à resolução de questões controversas que eventualmente surjam incidentalmente no procedimento, mais do que possível, é aconselhável, pois tem o efeito de desobstruir o Poder Judiciário de atividades meramente burocráticas e formalistas, possibilitando que esse Poder canalize seus recursos e servidores para a efetiva resolução de conflito de interesses, visando à pacificação social, escopo último da atividade jurisdicional.

É mudança de paradigma, de um Estado meramente garantidor de direitos de devedores, para um Estado que passe a vislumbrar a execução fiscal como instrumento de cobrança de tributos eficiente e conveniente economicamente. O tema terá que ser enfrentado pelo Congresso, cedo ou tarde.

A presente proposta é uma lufada de ar na discussão jurídica/administrativa local. O município sai na frente propondo o tema, que pode e deve ser aperfeiçoado em esforço triplice, envolvendo Judiciário, Executivo e Legislativo. Passamos às considerações de ordem formal.

2. Aspectos formais (nomodinâmicos) e materiais (nomoestáticos)

Sob o aspecto formal, o Município possui autonomia política, administrativa e financeira, conforme se depreende da interpretação sistemática dos artigos 18 e 30, inciso II da Constituição da República, reservando-se ao Prefeito, nos termos do art. 61, § 1º, II, a) e e), da Constituição Federal a iniciativa das leis que

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





disponham sobre a administração pública. Assim sendo, é perfeitamente legal que o Prefeito encaminhe Projeto de Lei à Câmara, que disponha sobre norma tributária, eis que o mesmo tem a titulação constitucional de superintendente da arrecadação tributária municipal, a teor do art. 69, XIX da Lei Orgânica, verbis:

Art. 69 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições, previstas em lei:

(...)

XIX – superintender a arrecadação dos tributos, bem como a guarda e a aplicação da receita, autorizando as despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentárias ou dos créditos votados pela Câmara Municipal;

*Em se tratando de proposta que visa a desistência e/ou não ajuizamento de execuções fiscais de valores considerados irrisórios, somente poderia ser autorizada por lei, seja porque o administrador público, que está vinculado ao **Princípio da Legalidade**, só pode fazer aquilo que a lei previamente estabelece; seja 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***

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Tratando-se créditos que possui o Município contra seus contribuintes, evidente, pois, que o valor os 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 cancelar ou não mais cobrar créditos cujos valores sejam inferiores aos próprios custos de sua cobrança/execução.

*Nesse sentido, o STJ inclusive editou o verbete n.º 452 de sua Súmula, 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.”

*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.***

Desta maneira, para que o não ajuizamento de execuções fiscais de baixo valor seja possível, o Município deve levantar os custos que sua Procuradoria terá para a cobrança judicial da dívida ativa, tais como material de expediente, locomoção, risco de obtenção do crédito, eventual sucumbência, etc.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





*Apurado o total dos custos do Município para a cobrança, projeto de lei prevendo o não ajuizamento da dívida ativa com valor inferior ou igual aos custos, deve ser encaminhado à Câmara Municipal. **Somente o Município possui condições de apurar seus custos e definir o quantum para ele seria antieconômico cobrar judicialmente e deste modo, agir de acordo com o estatuído pelo art. 14, § 3º, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal.***

Aprovado o projeto pela Câmara Municipal, o Prefeito estará legitimado a não ajuizar execuções fiscais de valores abaixo ou igual aos custos da cobrança.

Também para que se verifique o atendimento aos preceitos da responsabilidade fiscal é necessário saber – e o projeto indica a desistência imediata de 5.451 (cinco mil, quatrocentas e cinquenta e uma) ações judiciais – o tamanho da renúncia fiscal que a Fazenda Pública está implementando. Para tanto, deve o projeto vir acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e atender às demais condições estabelecidas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, in verbis:

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:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previs-

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





tas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

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

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Considerações ao Projeto Atual

A modificação na redação do projeto visa ampliar o alcance da norma, abarcando todos os tipos de ação de cobrança de pequeno valor. Há pouco a acrescentar ao parecer primitivo, cujo texto continua a merecer reflexão. As considerações de ordem **técnica** do parecer acima foram objeto de análise e modificações na discussão do projeto original. Como acréscimo ao presente projeto, fazemos a seguinte ressalva:

Estamos no regime jurídico da Pandemia do Coronavírus, regulamentado através da Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020. O texto da Lei Complementar **mitiga** alguns dispositivos da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, amplamente reconhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, nas ações administrativas relacionadas à **renúncia de receita (o caso)** e aumento da despesa.

Pelo disposto no art. 3º, da LC 173/2020, estão afastadas e dispensadas a aplicação das normas do art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Está afastada**, portanto, para a análise do presente projeto, **a exigência das seguintes demonstrações:**

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Não há reparos, portanto, sob o manto do controle de constitucionalidade.

A verificação prática da necessidade e adequação da política pública que se pretende implementar deve ser feita pelos Legisladores, no seu papel constitucional de Controle Externo do Executivo, no que poderão, inclusive, solicitar novas informações aos setores competentes da administração, que podem levar, ou não, a modificações no texto em comento.

Sob a ótica formal e material, a proposta é regular e opinamos pelo seu encaminhamento regimental.

É o parecer para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 13 de maio de 2021.

Pt/gmc/pe.

Gustavo Moulin Costa
Procurador
OAB ES 6339

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

