



## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 40-A/ CJLEG  
PROTOCOLO: 1482/2024  
DATA ENTRADA: 16 de abril de 2024  
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 171 de 2024

**Ementa:** Dispõe sobre a transação extrajudicial de créditos inscritos em dívida ativa no Município de Caruaru e dá outras providências.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, sobre o projeto que dispõe sobre a transação extrajudicial de créditos inscritos em dívida ativa no Município de Caruaru e dá outras providências. Projeto de Lei Complementar nº 171 de autoria do **PODER EXECUTIVO**.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei complementar proposto. A proposição se atém ao fato de dispor sobre procedimentos legais para transação extrajudicial de débitos inscritos em dívida ativa. Segundo justificativa anexa ao projeto:

*“Trata-se de projeto de lei que visa à regularização de débitos inscritos em dívida ativa, por parte da Procuradoria Geral do Município de Caruaru, e ainda pendentes de pagamento pelo contribuinte. Para tanto, torna-se necessário acompanhar a jurisprudência nacional, inclusive a exigência dos novos requisitos indicados pelo Supremo Tribunal Federal, quando da decisão do tema n.º 1.184, julgado em regime de Repercussão Geral, e regulamentado, inicialmente, pela Resolução n.º 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça. Nos exatos termos da ementa do julgado do Supremo Tribunal Federal: “1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado. 2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida. 3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis”. Quanto ao primeiro ponto do referido julgado, o art. 1º, §1º, da Resolução n.º 547/24 do CNJ, definindo o que se considera como baixo valor, afirma que deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). No caso específico do Município de Caruaru, levando em consideração somente os anos de 2021 a 2024, observou-se o ajuizamento de 1.677 (mil, seiscentos e setenta e sete) execuções fiscais abaixo desta quantia. Ao somar tais valores, identificou-se o montante de R\$ 9.511.374,65 (nove milhões, quinhentos e onze mil, trezentos e setenta e quatro reais e sessenta e cinco centavos), que poderão ser extintos de ofício, pelo Poder Judiciário, no âmbito desta municipalidade, devido ao julgamento do Supremo Tribunal Federal. Logo, observa-se um potencial prejuízo aos cofres públicos com tal decisão judicial. Como se não bastasse, a partir deste julgamento, e conforme pode ser identificado no ponto “2” do Tema 1.184, tornou-se necessário buscar meios alternativos de cobrança extrajudicial antes do ingresso de execuções fiscais. Portanto, é condição prévia para a aludida medida judicial executiva existir uma tentativa de conciliação ou uma adoção de solução administrativa perante o contribuinte, bem como o protesto da certidão de dívida ativa. Nesse contexto, o presente projeto de lei busca preencher os requisitos apontados acima pelo Supremo Tribunal Federal, a fim de possibilitar o Município de Caruaru a prosseguir normalmente com o ajuizamento de execuções fiscais. Nos Capítulos I a IV da propositura legislativa, esta municipalidade instituiu uma adoção de solução administrativa, cumprindo o primeiro pressuposto exigido pelo Supremo Tribunal Federal. Trata-se da possibilidade de transação extrajudicial entre o Fisco Municipal e o Contribuinte através de sistema de pontuação, de acordo com os requisitos legais apresentados. Quanto maior a somatória de pontos, maior será o desconto quanto aos juros moratórios e à multa moratória. Por fim, quanto ao Capítulo V do referido projeto, preencheu-se o segundo requisito exigido pelo Supremo Tribunal Federal, qual seja, o protesto da certidão de dívida ativa. Destarte, diante da decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de Repercussão Geral, torna-se necessária a presente propositura legislativa, que terá o condão de manter a continuidade da cobrança das verbas municipais inadimplidas, a fim de buscar a proteção do erário e uma maior arrecadação tributária, imprescindíveis para assegurar a efetivação das políticas públicas desta municipalidade.”*

**É o relatório.**

**Passo a opinar.**

## 2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores e Vereadoras que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe acerca das atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos.

**Art. 91** – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

**Art. 133** – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

**Art. 274** – **As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico legislativo** sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. **Ainda assim, a opinião desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanente**, pois a vontade do Povo deve ser cristalizada através da



vontade do Parlamento, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

### **3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.**

O projeto de lei complementa em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O quesito competência também está devidamente atendido, sendo verificado que a matéria em apreço: regulamentação da transação extrajudicial de créditos inscritos em dívida ativa, atende ao critério do interesse local, nos termos constitucionais, conforme deixa claro o Art. 30 da CRFB/88:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - **legislar sobre assuntos de interesse local;**

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

Desta forma, não resta outro conhecimento senão a indicação de matéria de competência municipal.



#### 4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in casu*, a votação nominal e por maioria de dois terços de seus membros, nos termos do art. 115, §§ 1º e 3º, alínea “b” do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

**Art. 115** – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara deliberará sobre todas as matérias, **exceto as referidas nos parágrafos seguintes.**

(...)

§ 3º - Por **maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:  
(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

**Art. 138** – O projeto de lei, **após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação**, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

#### 5. MÉRITO

O Projeto de lei complementar proposto estabelece um conjunto de medidas para facilitar a regularização de créditos municipais inscritos em dívida ativa no Município de Caruaru, Pernambuco. Ele permite a transação extrajudicial entre a Administração Municipal e os contribuintes – Físicas ou



Jurídicas - visando resolver pendências de forma rápida e eficaz, sem a necessidade de recorrer ao sistema judicial.

Entre as principais disposições do projeto, destacam-se os critérios para realização da transação, que incluem avaliação do histórico fiscal do contribuinte, cumprimento de deveres de colaboração com o fisco, adoção de critérios de boa governança e análise do montante do débito originário. Além disso, são previstos descontos percentuais sobre multa moratória e juros incidentes sobre os créditos, com base em uma tabela que considera diversos fatores, como a pontuação obtida pelo contribuinte.

O projeto também estabelece formas de pagamento, permitindo parcelamento em até 48 ou 60 vezes, com possibilidade de estender o prazo para débitos acima de determinado valor. Há também a previsão de compensação do valor pago a título de Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) em caso de regularização de imóveis.

Além disso, o projeto prevê a elaboração de um termo de transação, que deve conter informações detalhadas sobre o crédito tributário, as obrigações das partes e as condições para cumprimento do acordo. Ele estabelece também os efeitos da transação, que incluem a interrupção da prescrição do débito e a extinção do crédito após o cumprimento integral das obrigações.

Nisto, o projeto aborda as consequências do descumprimento da transação, prevendo a rescisão do acordo e o retorno do crédito ao seu valor originário, com acréscimos legais. Também autoriza o protesto de certidões de dívida ativa como forma de cobrança extrajudicial.

É citado, na justificativa do Projeto de lei, a necessidade de adequação às recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, visando garantir a continuidade da cobrança dos créditos municipais inadimplidos, essenciais para o financiamento das políticas públicas do município.

A **transação** é uma forma de **extinção do crédito tributário**, previsto expressamente no CTM, Art. 99, inciso III, *verbis ad verbum*:



Art. 99. Extinguem o crédito tributário:

(...)

III. **a transação;**

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em vigência, Lei Municipal nº 7.048/2023, permite que a dívida ativa possa ser exigida por todos os meios legais, eis o normativo:

Art. 65

(...)

**§2º A dívida ativa tributária deverá ser cobrada por todos os meios legais,** observadas as disposições do Código Tributário Municipal, da Lei Federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 e atualizações;

Bem como a possibilidade de alterações legislativas, inclusive dispondo sobre os tributos municipais, se necessário, segue o texto da LDO:

Art. 60. O Poder Executivo poderá encaminhar ao Poder Legislativo projetos de lei propondo alterações na legislação, **inclusive na que dispõe sobre tributos municipais,** se necessário à preservação do equilíbrio das contas públicas, à consecução da justiça fiscal, à eficiência e à modernização da máquina arrecadadora, medidas de combate à evasão e à sonegação, alteração das regras de uso e ocupação do solo, subsolo e espaço aéreo.

Parágrafo único. Nas disposições do caput, também se incluem medidas para ampliar a cobrança da dívida ativa, consoante disposições da legislação aplicável.

Por sua vez, o CTN, em seu Art. 156 c.c Art. 171, que estabelecem:

**Art. 156.** Extinguem o crédito tributário:

(...)

II - **a transação;**

**Art. 171.** A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, **mediante concessões mútuas,** importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

Sendo assim, o Projeto de Lei complementar em questão está em conformidade com a legislação municipal, especialmente com o disposto no Artigo 36 da Lei Orgânica do Município. O referido artigo estabelece que são de iniciativa **exclusiva do Poder Executivo** as leis que tratam de determinadas matérias, incluindo plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e **matéria tributária**, sendo **expressamente** uma norma complementar as disposições do CTM.



Por fim, a Consultoria Jurídica expressa sua posição a favor da **LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE** do projeto, respaldando a iniciativa como plenamente aderente aos preceitos normativos e à estrutura constitucional.

## 6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

## 7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**<sup>1</sup>, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/rejeição.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Lei.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 17 de Abril de 2024.

**ANDERSON MÉLO**

OAB-PE 33.933D

Supervisor de Consultoria e Legislação

**EDILMA ALVES CORDEIRO**  
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

---

<sup>1</sup> “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 de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”





**LUCAS FELIPE GOUVEIA CANUTO**  
**ESTAGIÁRIO CJL**