



PARECER JURÍDICO Nº 105//2025

Referência: Projeto Lei Complementar n. 04/2025

Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final

EMENTA: ALTERA DISPOSITIVOS DAS LEIS COMPLEMENTARES Nº 11, DE 30 DE JANEIRO DE 2013, E Nº 20, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2022, PARA DISPOR SOBRE A INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA E A COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA MUNICIPAL DE NOVA VENÉCIA/ES. ANÁLISE. POSSIBILIDADE. DESDE QUE ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES

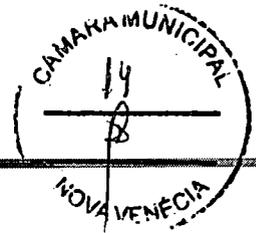
RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exmo. Vereador relator, Sr. Luciano Márcio Nunes, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei Complementar nº 04/2025, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, Sr. Mário Sérgio Lubiana que "*ALTERA DISPOSITIVOS DAS LEIS COMPLEMENTARES Nº 11, DE 30 DE JANEIRO DE 2013, E Nº 20, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2022, PARA DISPOR SOBRE A INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA E A COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA MUNICIPAL DE NOVA VENÉCIA/ES.*"

Os autos foram distribuídos pelo Procurador Geral a essa parecerista em 12 de agosto de 2025.

É o relatório. Passo a opinar.





2 - FUNDAMENTAÇÃO:

Analisados os termos da consulta, insta frisar que esta manifestação jurídica se resume em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Poder Legislativo Municipal, nem analisar aspectos econômicos ou de natureza eminentemente técnico-administrativa **não vinculando a decisão administrativa** a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, **O PRESENTE PARECER POSSUI CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO.**

2.1 – CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Trata-se, em síntese, de Projeto de Lei Complementar, objetivando alterar o art. 6º da Lei Complementar nº 11/2022, bem como o art. 300 da Lei Complementar nº 20/2022, a fim de possibilitar a inscrição da dívida ativa municipal pela Procuradoria Geral do Município de Nova Venécia, bem como a emissão da respectiva da Certidão de Dívida Ativa - CDA, ou seja, segregar funções entre a **Secretaria de Finanças** (apuração, lançamento e constituição do crédito) e a **Procuradoria** (inscrição e cobrança); definir novas atribuições à Procuradoria, como educação fiscal, programas de REFIS, conciliação e uniformização de entendimentos jurídicos.

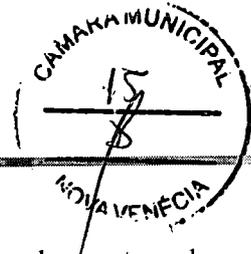
Segundo a justificativa dos proponentes às fls. 06/07:

“A proposta encontra amparo no entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1184 da Repercussão Geral (RE 1.355.208/MG), segundo o qual é legítima a extinção de execuções fiscais de baixo valor por ausência de interesse de agir, em observância ao princípio da eficiência administrativa, respeitada a competência normativa de cada ente federativo. Esse precedente representa uma mudança paradigmática na cobrança da dívida ativa, reforçando que o ajuizamento de execuções deve ser reservado a hipóteses em que se revele viável, proporcional e eficaz o uso do aparato judicial. Tal entendimento é corroborado por dados oficiais do Conselho Nacional de Justiça (Justiça em Números 2023), que indicam que a





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



execução fiscal representa 34% do acervo processual nacional, com taxa de congestionamento de 88% e tempo médio superior a seis anos até a baixa definitiva. Em consonância com esse novo cenário, a Resolução CNJ nº 547, de 22 de fevereiro de 2024, regulamentou nacionalmente os critérios para o tratamento racional das execuções fiscais, determinando: • a adoção de mecanismos de cobrança extrajudicial como etapa prévia obrigatória; • a priorização do protesto da Certidão da Dívida Ativa (CDA) como medida mais célere e menos onerosa; • a possibilidade de extinção de execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00, sem movimentação útil há mais de um ano e sem localização de bens penhoráveis, com possibilidade de reajustamento se não prescritas. O projeto apresentado alinha-se a essas diretrizes e às boas práticas já implementadas pela Advocacia-Geral da União, ao atribuir à Procuradoria Municipal a responsabilidade técnica pela análise de juridicidade e pela emissão da CDA, conferindo maior consistência formal e legal aos créditos inscritos. Ressalta-se, ainda, o fortalecimento dos meios de cobrança extrajudicial, como o protesto em cartório e a negativação em cadastros públicos, medidas que, além de menos onerosas, apresentam maior taxa de recuperação de créditos em comparação com a via judicial, conforme reconhecido pelo próprio STF. A iniciativa também atende às recomendações constantes do Ato Recomendatório Conjunto do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), do Ministério Público de Contas (MPC-ES) e da Corregedoria-Geral da Justiça (CGJ-TJES), que orientam os Municípios a implementarem estratégias administrativas modernas para cobrança da dívida ativa, incluindo: • a adoção de critérios objetivos para seleção dos créditos ajuizáveis; • a valorização da cobrança administrativa e de meios alternativos; • o fortalecimento da atuação da Procuradoria Municipal na gestão da dívida ativa; • a integração sistêmica entre as áreas de lançamento e cobrança, com segregação de funções e foco em eficiência institucional. Adicionalmente, a proposta define com clareza as competências da Secretaria de Finanças e da Procuradoria Municipal, evitando sobreposição de atribuições e garantindo coordenação e controle jurídico qualificado desde a constituição até a cobrança dos créditos, em estrita observância ao princípio da legalidade e à economicidade administrativa.

(..)

Pois bem. A Constituição Federal em seu art. 18¹, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)²

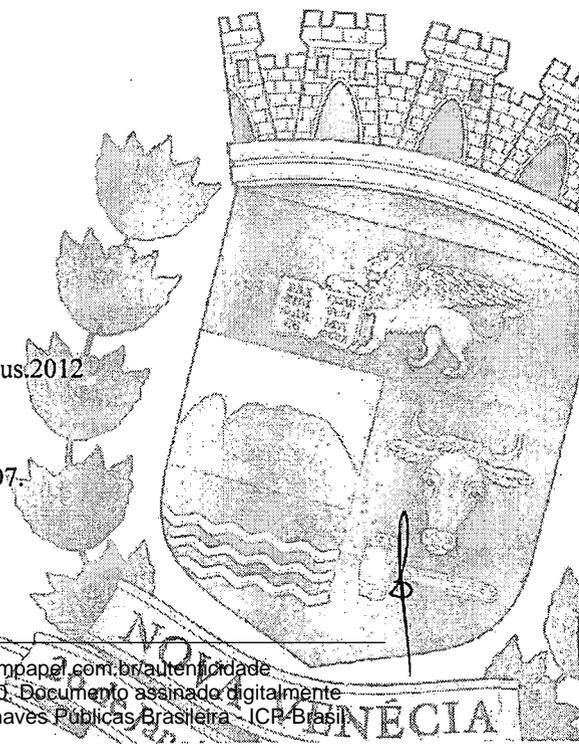
Ao ser atribuída aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)³.

Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁴ autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91)”.

² MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus.2012

³ Ibid., 2012, p.190.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).⁵

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordarem sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.

A União tem poderes enumerados pela Constituição no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas. A União possui competência comum administrativa com os Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23)

Quanto à competência legislativa concorrente, a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal (art.24 da CF/1988). Trata-se de repartição vertical da competência legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no

⁵ Ibid., 2003.p.91.

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



dispositivo em comento, desde que obedecidas as diretrizes constantes em seus parágrafos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.352)⁷.

Em relação aos Estados Membros, a Constituição Federal não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁸.

As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

Nesta medida, verifica-se que a proposição se enquadra no âmbito do interesse local do Município em disciplinar sobre a forma de constituição de seus créditos em dívida ativa, bem como a competência de seus órgãos para constituí-la, bem como a emissão da respectiva CDA e a cobrança de seus créditos, preenchendo o requisito constante no art. 30, incisos I e III da CF/1988.

Quanto a autoridade legitimada para iniciar o processo legislativo, verifica-se que é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, haja vista que a constituição de seus créditos,

⁷ Ibid., 2011, p.352

⁸ Ibid., 2011, p.359



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



tributários ou não, bem como a atribuição de competência de seus órgãos é de competência reservada do Prefeito, na forma do 61, §1º, II, alíneas "b" e "c" da CF/1988.

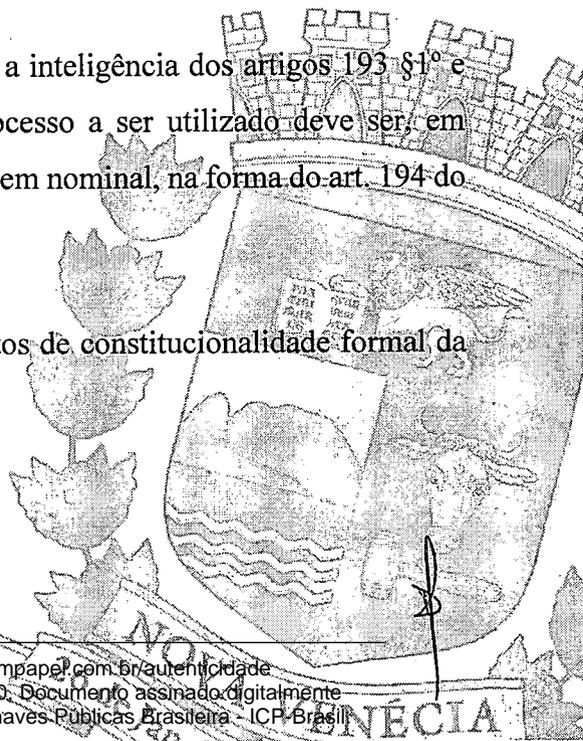
Como a proposição foi proposta pelo Chefe do Poder Executivo, conforme se verifica às fls.03, verifica-se a implementação do requisito constante no art. 44, §1º, II, alíneas "c" e "d" da LOM.

Em relação a tipicidade legislativa, projeto de lei complementar, é o mais adequado à temática, pois não almeja emendar a Lei Orgânica Municipal, e se amolda à hipótese prevista no art. 73 da LOM que é reservada à lei complementar.

Quanto às demais normas do processo legislativo regimentais:

- a) Regime de tramitação da matéria: salvo decisão em contrária dos edis, deverá seguir o regime de tramitação ordinário, nos termos do art. 133 do Regimento Interno da CMNV (Resolução nº. 264/1990), podendo ser solicitado o requerimento de urgência especial ou simples, nos termos dos artigos 142 e 143, do Regimento Interno da CMNV;
- b) Quórum para aprovação da matéria: em linha com o art. 190 do Regimento Interno da CMNV c/c art. 54 da LOM, as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal e receberão numeração sequencial distinta da atribuída às leis ordinárias;
- c) Processo de votação a ser utilizado: conforme a inteligência dos artigos 193 §1º e 194, do Regimento Interno da CMNV, o processo a ser utilizado deve ser, em princípio, o simbólico, podendo ser convertido em nominal, na forma do art. 194 do RI.

Desta feita, percebe-se que foram preenchidos os requisitos de constitucionalidade formal da proposição em apreço.





**2.2 – CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E LEGALIDADE
ORGÂNICA**

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo da norma com as regras e princípios previstos na Constituição Federal ou na Constituição Estadual.

Nesta senda, deverá ser analisado se o conteúdo da proposição legislativa está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Conforme os ensinamentos de Edem Nápoli (2023, p.84)⁹, a inconstitucionalidade material pode ser conceituada como “o tipo de inconstitucionalidade que recai sobre o conteúdo, sobre a substância, sobre a matéria veiculada na lei ou ato normativo. Aqui todo o trâmite legislativo foi respeitado, mas a lei ou ato normativo traz previsão materialmente incompatível com o texto da Constituição”.

A juridicidade refere-se ao alinhamento da proposição com o ordenamento jurídico como um todo, já a legalidade orgânica é a compatibilidade do projeto de lei com a Lei Orgânica Municipal.

Pois bem. Compete às Procuradorias (federais, estaduais ou municipais) realizarem o controle de juridicidade da inscrição em dívida ativa, na forma do art. 132, parágrafo único c/c art. 156-B, inciso V da Constituição Federal (este introduzido pela EC nº 132/2023); art. 83 da Lei Orgânica Municipal; art. 201 do Código Tributário Nacional e §3º do art. 2º da Lei de Execução Fiscal.

⁹ NÁPOLI, Edem. **Direito constitucional na medida certa para concursos**. Editora JusPodvm, 2023.





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



O controle de juridicidade, nas palavras de Rafael Schreiber (2018)¹⁰:

O controle jurídico ou de juridicidade dos atos administrativos e das ações da administração é a verificação técnica feita por operador do Direito que afere se um determinado objeto de controle encontra compatibilidade com o sistema jurídico; para tanto, utiliza critérios hermenêuticos, argumentação jurídica, precedentes doutrinários e jurisprudenciais, entre outras técnicas.

Logo, compete exclusivamente à Advocacia Pública a realização da inscrição da Dívida Ativa, por ser atividade de controle de juridicidade, bem como atividade típica de Estado.

Nesse sentido, é importante trazer os ensinamentos de Cristiane da Costa Nery e Júlia Silva Araújo Carneiro (2024).¹¹

Não é de hoje que a inscrição em dívida ativa é atribuída aos procuradores. Em 1988, essa competência exclusiva foi inserida expressamente na Constituição para a PGFN (artigo 131, § 3º), estendendo-se às procuradorias estaduais e do DF por força do artigo 132, dispositivo que também é inteiramente aplicável às procuradorias municipais.

A competência atribuída às procuradorias para inscrição em dívida ativa tem sua razão de ser na essencial função de controle da legalidade. A CDA emitida após a inscrição do crédito tem força de título executivo, o que impõe que sua formação esteja legalmente adequada, mediante o ato jurídico de controle de legalidade. Em verdade, está-se diante de atividade de autossaneamento ou autocontrole administrativo que visa preservar, além da legalidade dos atos, o direito do contribuinte de ser cobrado por título constituído de acordo com o arcabouço normativo vigente.

Assim, ao promover a inscrição, é dever da procuradoria garantir a presença dos requisitos formais e substanciais de validade do crédito, como exige a LEF (artigo 2º, § 3º), assegurando, por exemplo, a ausência de

¹⁰ SCHREIBER, Rafael. Procuradoria é único órgão competente para inscrever em dívida ativa tributária. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-mai-15/rafael-schreiber-cabe-procuradoria-inscrever-divida-ativa/>.

¹¹ NERY, Cristiane da Costa, CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. **Dívida ativa, controle de legalidade e reforma tributária.** Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2024-nov-04/divida-ativa-controle-de-legalidade-e-reforma-tributaria/>>.





causa de suspensão de exigibilidade vigente ou de prescrição da pretensão executória.

Ademais, a Lei Federal 6.830/1980 - Lei de Execuções Fiscais - LEF, admite que a inscrição em dívida ativa seja realizada pela Fazenda Pública ou órgão competente, corroborando o disposto anteriormente (art. 2º, §3º).

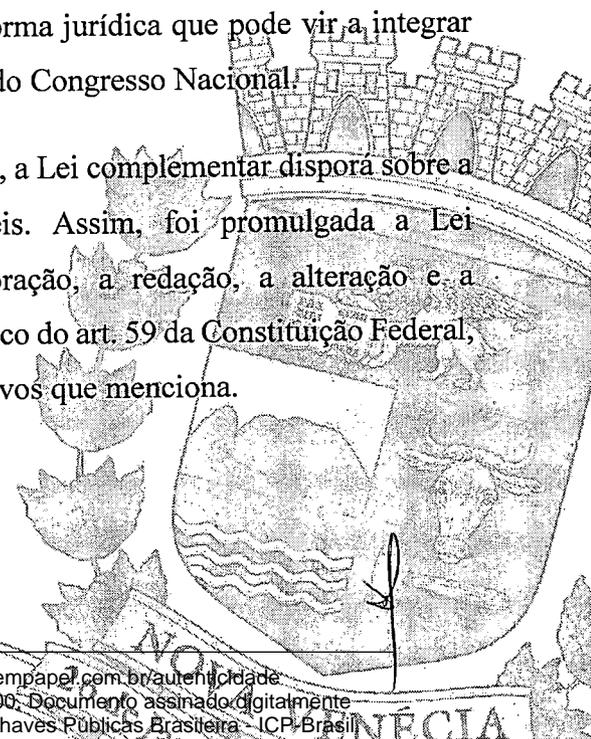
A proposição observou o princípio da segregação de funções, pois o órgão competente pela apuração e lançamento do crédito (Secretaria de Finanças – art. 3º do PLC nº 04/2025), não pode ser o mesmo que realiza o controle de juridicidade do mesmo ato administrativo (Procuradoria Geral do Município - art. 2º do PLC nº 04/2025).

Desta maneira, entende-se que o texto da proposição, quanto a este aspecto, está em conformidade com as atribuições constitucionais das procuradorias, preenchendo os requisitos de constitucionalidade material, juridicidade e legalidade orgânica, com arrimo nos arts. 131, §3º, 132, 156-B, inciso V da CF/1988 c/c art. 2º, §§ 3º e 4º da Lei Federal nº 6.830/1980 – Lei de Execução Fiscal; art. 83 da Lei Orgânica Municipal e art. 201 do Código Tributário Nacional.

2.2 – TÉCNICA LEGISLATIVA

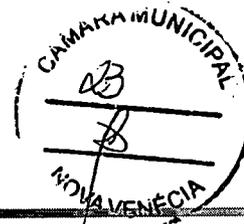
Neste tópico, passa-se à análise da técnica legislativa, que é entendida como o “conjunto de procedimentos, regras e princípios para elaboração de norma jurídica que pode vir a integrar um ordenamento jurídico”, conforme dispõe o Glossário do Congresso Nacional.

Conforme a Constituição Federal, art.59, parágrafo único, a Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Assim, foi promulgada a Lei Complementar nº 95/1998, 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, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Logo, a técnica legislativa é considerada um requisito constitucional que deve ser atendido na elaboração das leis e consolidação das normas jurídicas. Importante salientar que vícios relacionados à técnica legislativa não constituem motivo para descumprimento da norma gerada (CAVALCANTE FILHO, 2024)¹².

A proposição legislativa foi estruturada em três partes básicas: parte preliminar, parte normativa e parte final, implementado o requisito constante no art. 3º da Lei Complementar nº 95/1998.

Na forma do art. 5º da LC nº 95/1998, a ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei. **Considerando a necessidade obtenção de maior clareza a ementa, sugere-se a emenda modificativa da ementa com seguinte redação:**

Altera a Lei Complementar nº 11, de 30 de janeiro de 2013, que trata da Procuradoria Geral do Município de Nova Venécia, e a Lei Complementar nº 20, de 10 de novembro de 2022, que institui o Código Tributário Municipal.

O primeiro artigo do texto do projeto de lei deve indicar o seu objeto e o respectivo âmbito de aplicação, conforme preceitua o art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998. **Assim, sugere-se uma emenda aditiva, a fim de explicitar o seu objetivo e seu âmbito de aplicação.**

Respeitou-se o art. 10 da LC nº 95/1998, de que a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal.

¹² CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional - 7ed* - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.





Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



A cláusula de vigência do projeto de lei está indicada de maneira expressa, com previsão de que deve entrar em vigor na data de sua publicação, estando adequada com o art. 8º da LC nº 95/1998.

3 - CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, esta procuradoria jurídica **OPINA** pela **CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE, LEGALIDADE ORGÂNICA E BOA TÉCNICA LEGISLATIVA** do Projeto de Lei Complementar nº04/2025, **desde que atendidas todas sugestões constantes na fundamentação supra.**

É o parecer, salvo melhor juízo, o qual submete a autoridade superior.

Nova Venécia, 19 de setembro de 2025.


DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica

