



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br



Informação Jurídica nº 18/2017

Interessado: A Comissão de Constituição e Justiça

Proposição: Projeto de lei ordinária nº 19/2017

Assunto: Institui o Programa Permanente de Recuperação Fiscal no Município de Pitanga – REFIP

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. TRIBUTÁRIO. PROGRAMA PERMANENTE DE RECUPERAÇÃO FISCAL. PARCELAMENTO. DESCONTO TOTAL OU PARCIAL NO RECOLHIMENTO DE MULTAS E JUROS DECORRENTES DE TRIBUTOS. HIPÓTESE DE REMISSÃO TRIBUTÁRIA. PARECER CONTÁBIL INDICANDO EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. PROGRAMA PERMANENTE. INSTITUIÇÃO DE NOVA FORMA DE PAGAMENTO DO TRIBUTOS. MEDIDA QUE ALTERA O CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL. INOBSERVÂNCIA DA TÉCNICA LEGISLATIVA. PARECER PELA CONTINUIDADE DA TRAMITAÇÃO COM RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

1. Trata-se de projeto de lei ordinária, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que visa à instituição de programa de recuperação fiscal com o objetivo de *“aumentar a arrecadação, considerando que o valor acumulado em dívida ativa mostra-se demasiadamente grande e que existem devedores de pequeno valor, caso em que, a execução judicial da dívida se mostrará mais onerosa para o contribuinte e para a municipalidade do que a própria cobrança administrativa, além da morosidade do processo”* [sic.] (p. 7).

2. A proposição foi instruída com justificação do autor (fl. 07) e memorando da Secretaria da Fazenda (fls. 08/14).

3. Por determinação da Comissão de Constituição e Justiça, os autos vieram a esta Procuradoria para análise conforme permite o artigo 70 do Regimento Interno.

É o breve relato.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR nº 51.618



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br



ANÁLISE JURÍDICA

4. O parcelamento da dívida tributária é permitido por lei. Como medida de política fiscal, possibilita que contribuintes em situação de inadimplência possam ter sua situação regularizada perante a Fazenda Pública.

5. O *caput* do artigo 155-A e seu parágrafo primeiro, do Código Tributário Nacional – aqui aplicados supletivamente por força do artigo 338 do Código Tributário Municipal¹ – estabelecem:

Art. 155-A. O parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica.

§ 1º Salvo disposição de lei em contrário, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas.

6. O presente projeto, porém, além de permitir o parcelamento dos débitos, afasta ou concede desconto sobre as multas e juros, o que configura, em tese, renúncia de receita. Senão, vejamos.

7. A obrigação tributária é o vínculo jurídico em virtude do qual o sujeito ativo (credor do tributo ou entidade arrecadadora – no caso o Município de Pitanga) pode exigir do sujeito passivo (contribuinte) o pagamento do tributo ou da penalidade pecuniária, bem como o cumprimento das prestações positivas ou negativas impostas pela lei.

8. A obrigação tributária surge com a ocorrência do fato gerador. A lei descreve uma situação de fato ou de direito (hipótese de incidência) que se coincidir com a que ocorre concretamente (fato gerador), desencadeia a relação jurídico-tributária, gerando, em consequência, o dever de pagar o tributo. Um exemplo tornará mais claro o que se acabou de afirmar. Nos termos do artigo 126, *caput*, do Código Tributário Municipal, a hipótese de incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel, por

¹ **Art. 338** - Na ausência de disposição expressa, a autoridade competente para aplicar a Legislação Tributária Municipal utilizará sucessivamente, na ordem indicada:

I - a analogia;

II - os princípios gerais de direito tributário inseridos na Constituição Federal, no Código Tributário Nacional e Leis Federais Complementares;

III - os princípios gerais de direito público;

IV - a equidade.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br



natureza ou por acessão física como definida no Código Civil, construídos ou não, localizados na zona urbana do Município. Assim, quem efetivamente é proprietário de imóvel na zona urbana do Município de Pitanga, pratica o fato gerador do IPTU. No exercício financeiro seguinte a ocorrência desse fato, o Município efetua o lançamento (ato que constitui o crédito tributário) do tributo a ser recolhido pelo contribuinte, materializado no envio do "carnê do IPTU" e aguarda o normal e tempestivo recolhimento dos valores.

9. Pois bem. Se o contribuinte não efetua o pagamento do tributo dentro do prazo estabelecido, incide sobre o valor principal atualização monetária – que não é acréscimo, nem pena acessória, mas apenas atualização do valor por índices legais existentes –, juros e multa, estes considerados penalidades pecuniárias. Mantendo-se inadimplente o contribuinte, o débito é inscrito em dívida ativa e pode ser objeto de execução fiscal.

10. Como se denota pelo teor do projeto, cuida-se de nítido benefício de natureza tributária, pois permite ao contribuinte que faça o recolhimento daquela dívida *sem* o valor correspondente aos juros e à multa sobre ela incidentes (artigo 2º do projeto). Ou seja, aquilo que o Município previa como valor total inscrito em dívida ativa é recebido *a menos*.

11. O presente projeto, portanto, não concede simples parcelamento dos débitos. Ao afastar a obrigação do optante pelo REFIP de recolher multa e juros, concede remissão tributária parcial, o que implica, em tese, renúncia de receita.

12. Remissão é a *"liberação graciosa (unilateral) da dívida pelo Fisco"*². É o perdão, total ou parcial da dívida tributária.

13. Tratando-se de renúncia de receita, sua concessão deve vir acompanhada de estudo de impacto orçamentário, conforme disciplina o artigo 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal:

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:

² In SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 875.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br



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.

*§ 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. **(grifo nosso)***

14. São dois requisitos, portanto, para a concessão da medida: a estimativa do impacto financeiro, e a previsão na lei orçamentária (inciso I) ou a apresentação de medida de compensação (inciso II).

15. Nas lições de Carlos Valder do Nascimento:

Qualquer benefício que implique diminuição de receita demanda a necessidade de estimativa do impacto financeiro que possa causar, bem como de que a renúncia foi levada em conta na elaboração da lei orçamentária, no momento das previsões de receita ou indicação de medidas compensatórias, decorrentes da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição³.

16. Ao lançar um tributo (IPTU, por exemplo) e notificar seu contribuinte (enviar o carnê), o município passa a ter a expectativa de receber o crédito correspondente à exação. Tais créditos certamente estão inseridos na previsão de receita orçamentária constante da lei orçamentária anual daquele exercício. Caso o débito tributário em questão não é pago, sendo posteriormente inserido na "dívida ativa" do município, sobre ele incidem os juros e as multas previstas na legislação municipal. O valor do débito que era composto apenas do principal, agora passa a ser composto de juros e multa, como se fosse uma só obrigação. Tais valores também são inseridos na lei orçamentária anual como expectativa de receita tributária.

17. Se o município prevê em seu orçamento anual uma determinada receita tributária, na qual estão inseridos os débitos inscritos em dívida ativa – compostos de principal, juros e multa – e, por força de uma lei posterior, "abre mão" de receber

3 In Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 95..

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br



parte destes valores, não há dúvida de que está renunciando a parte de sua receita tributária.

18. Tal renúncia de receita, como já ressaltado, para que seja considerada válida, deve obedecer às condições e requisitos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

19. A propósito, já se manifestou o Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Ementa: Consulta. Legislativo Municipal. Instituição de Programa de Recuperação Fiscal. Possibilidade, desde que observada a Constituição da República, os princípios regedores da legislação tributária e o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Acórdão n.º 1450/08-TC (Unânime), Rel. Conselheiro Artagão de Mattos Leão. Data da sessão: 16/10/2008.

20. Importante ressaltar que a concessão de benefícios fiscais sem a observância dos procedimentos legais pode configurar, em tese, ato de improbidade administrativa. Nesse sentido, a Lei Federal nº 8.429/1992, intitulada Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I a VI - [...];

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie.

21. Entretanto, o projeto veio instruído com memorando da Secretaria da Fazenda elaborado pelo Secretário do órgão e pelo Contador do Município. Segundo afirmado no aludido documento: "[...] somente depois das adesões e dos deferimentos dos pedidos, é que será auferido se houve ou não a efetiva renúncia." [sic.] (fl. 10). No final do memorando, o secretário e o contabilista afirmam: "[...] (v)erifica-se que, caso 65% dos contribuintes aderirem ao programa do REFIP, o valor mínimo a ser arrecadado de Dívida Ativa de IPTU seria de R\$ 1.655.779,68 [...] e de R\$ 951.956,32 [...] de ISSQN, ou seja, ultrapassa o valor previsto para

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br



arrecadação em 2017, gerando um excesso de arrecadação" [sic.].

22. Dessa forma, como se trata de assunto pertinente à área contábil, não cabe aqui à Procuradoria questionar as conclusões do Secretário da Fazenda e do Contador, eis que são pessoas habilitadas na área e certamente conhecem os critérios de cálculo para estipular as previsões na Lei Orçamentária Anual. Diante de suas conclusões, parte-se da premissa de que não há renúncia de receita.

23. Superada a questão da renúncia de receita, questiona-se a instituição do programa por prazo indeterminado (ou permanente como consta no projeto). Um programa de recuperação fiscal objetiva em tese, diminuir a inadimplência dos contribuintes. O programa deve, portanto, ser instituído se constatada uma situação peculiar, isto é, deve refletir uma situação anormal, qual seja, o alto índice de inadimplência que compromete a arrecadação dos tributos. Se instituído de forma permanente, o programa acaba servindo como estímulo à inadimplência, pois sugere que, se o contribuinte não pagar na data aprazada o tributo, há ainda a possibilidade de obter redução ou remissão dos juros de mora e da multa. Ora, o Código Tributário Municipal (ex.: art. 144, parágrafo único⁴) prevê a forma de pagamento do tributo, inclusive eventual desconto para saldo do débito à vista. Se o programa é permanente, não se trata de programa de recuperação, mas uma nova forma de pagamento do tributo, o que acaba resultando em medida que altera o Código Tributário Municipal (Lei Complementar nº 08/2009). A própria redação do parágrafo 1º do art. 2º do projeto evidencia isso: **"§ 1º Para proporcionar maior amplitude do benefício de que trata esta Lei é facultado o pagamento do crédito tributário pendente da na formas que estabelece este instituto legal" [sic.] [grifo nosso]**. Além disso, o art. "10º" do projeto prevê que **"(o) disposto nesta Lei não prejudica em nada as obrigações previstas na Lei Complementar nº08 de 21 de Dezembro de 2009, bem como, de qualquer outra legislação tributária em vigor". [sic.] [grifo nosso]**.

24. Desse forma, o programa de recuperação deve ser instituído a cada exercício, mediante lei, conforme a necessidade.

4 Art. 144 – O lançamento será anual e o recolhimento se fará no Máximo 06 (seis) parcelas, no entanto estas não podem ser inferiores a 30 % do valor da UFM do Município.

Parágrafo único: Será concedido desconto de 20 % (vinte por cento) para os contribuintes que optarem pelo pagamento à vista, até a data do respectivo vencimento. [sic.]

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br



25. Vale aqui mencionar, ainda, a contradição entre o parágrafo "11º" do artigo 2º do presente projeto – que impede aos contribuintes que tenham sofrido constrição judicial da totalidade do débito, adiram ao REFIP – e o parágrafo 2º do artigo 340 do Código Tributário Municipal, que não afasta o direito de parcelamento ao contribuinte que tenha sofrido penhora. A aprovação do dispositivo acarretará clara antinomia:

Projeto de Lei nº 19/2017	Lei Complementar nº 8/2009 (Código Tributário Municipal)
Art. 2º [...] § 11º Não poderão fazer jus ao REFIP aqueles contribuintes que, em execução fiscal, tenham sofrido penhora em dinheiro na totalidade do crédito fiscal. (sic.)	Art. 340 - A critério do Município, poderá ser concedido parcelamento de débitos fiscais, no período máximo de 36 (trinta e seis) meses, tendo em vista a capacidade contributiva do sujeito passivo. § 1.º - O valor das parcelas não poderá ser inferior a 50% (cinquenta por cento) da Unidade Fiscal do Município, a época do respectivo parcelamento. § 2.º - Poderá ser parcelado dívidas executadas desde que o contribuinte comprove o pagamento das custas processuais. [sic.][grifo nosso].

26. No que pertine à técnica legislativa, convém fazer algumas observações, pois o projeto não obedece a técnica de elaboração de leis prevista na Lei Complementar Federal nº 95/1998:

Projeto de Lei nº 19/2017	Comentário
"Art. 2º. O Programa Permanente de Recuperação Fiscal – REFIP –, presente programa será implantado a observância das seguintes regras de transição." (sic)	A redação do art. 2º do projeto é um exemplo típico dessa questão, mas não o único. Além da repetição de vocábulos, pergunta-se: quais regras transição? Na verdade não há regra de transição – pois se existissem deveriam ser inseridas no final da proposição conforme determina o art. 3º, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 95/1998⁵ –, tratando-se, na verdade, de regras de adesão ao programa

⁵ Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:
I e II [...];

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br



Projeto de Lei nº 19/2017	Comentário
§10º Tratando-se de débito tributário inscrito em dívida ativa [...]. §11º Não poderão fazer jus ao REFIP aqueles contribuintes que, em execução fiscal, tenham sofrido penhora em dinheiro na totalidade do crédito fiscal. [...] Art. 10º O disposto nesta Lei não prejudica em nada as obrigações previstas na Lei Complementar nº08 de 21 de Dezembro de 2009, bem como, de qualquer outra legislação tributária em vigor. Art.11º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas todas as disposições em contrário. [grifo nosso]	A Lei Complementar Federal nº 95/1998 estabelece nos incisos I e III do art. 10: Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios: I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste; [...] III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso. [grifo nosso]

Projeto de Lei nº 19/2017	Comentário
Art.11º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas todas as disposições em contrário. [grifo nosso]	A Lei Complementar Federal nº 95/1998 estabelece: Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. [grifo nosso]

27. Como já ressaltado, são apenas alguns exemplos das incongruências. Uma revisão mais acurada da proposição certamente revelará outros dispositivos que podem ter sua redação melhorada e/ou corrigida.

28. De forma equivocada, há quem entenda que tais correções são formalidades desnecessárias, que não afetam o entendimento do projeto, caracterizando mero preciosismo. Não é verdade. Quem lida com a aplicação de normas sabe que a pontuação pode mudar todo o contexto da interpretação, o que, sem dúvida, repercute nos casos concretos.

29. Assim, espera-se que a Comissão de Constituição e Justiça proceda às emendas necessárias à correção dos vícios, tarefa que é de sua incumbência, segundo o artigo 54 do Regimento Interno.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR nº 51.618



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br



CONCLUSÃO

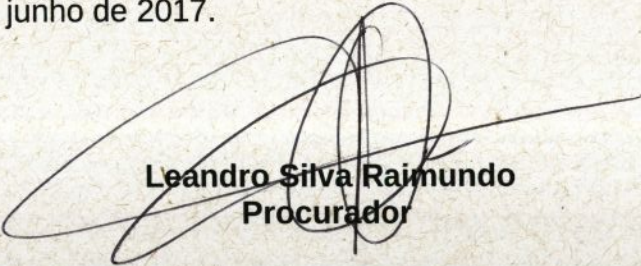
30. Ante o exposto, opina-se pela regularidade da proposição, sendo permitida a continuação da tramitação, pois não se vislumbra nenhuma ilegalidade ou inconstitucionalidade no presente projeto, o que não significa que a revisão da redação não deva ser realizada.

31. Sugere-se, mais uma vez, a expedição de ofício ao Poder Executivo instruído com cópia da Lei Complementar Federal nº 95, de 1998, para que sejam observados seus dispositivos para adequação das futuras proposições à técnica legislativa.

32. Atento, ainda, que a análise desta Procuradoria é meramente opinativa e não substitui a necessidade de parecer das comissões, sob pena de inconstitucionalidade formal.

É o que tinha a informar.

Pitanga, 8 de junho de 2017.


Leandro Silva Raimundo
Procurador