



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 21/2017

Interessado: A Comissão de Constituição e Justiça

Proposição: Projeto de lei ordinária nº 22/2017

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 esta 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), cópia de memorando da Secretaria da Fazenda (fls. 08/13) e de cópia de parecer da Procuradoria Geral do Município (não assinado) (fls. 14/17).

3. Como se trata de reapresentação de proposição recentemente retirada de pauta, conforme determina o Regimento Interno em seu artigo 220, a entrada do projeto foi submetida à apreciação do Plenário (fl. 15).

4. Por determinação da Comissão de Constituição e Justiça, os autos foram

Leandro Silva Raimundo
Procurador
CARIPR Nº 31.618



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



a esta Procuradoria para análise conforme permite o artigo 70 do Regimento Interno.
É o breve relato.

ANÁLISE JURÍDICA

5. Não é a primeira vez que esta Procuradoria é instada a se manifestar acerca de projetos dessa jaez. Em ocasiões anteriores, quando solicitada a análise, opinou-se pela necessidade de que a proposição fosse instruída com estimativa de impacto orçamentário, eis que configurada renúncia de receita.

6. 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.

7. 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.

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

9. 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.

10. A obrigação tributária surge com a ocorrência do fato gerador. A lei

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



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 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.

11. 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.

12. 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 total 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*.

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

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

15. Tratando-se de renúncia de receita, sua concessão deve vir

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

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.818



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



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:

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]

16. 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).

17. 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.

18. 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

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



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. Nesse sentido, prevê a Lei nº 6.830/80 no parágrafo 2º do artigo 2º:

Art. 2º - [...]

§ 2º - A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, **juros e multa de mora** e demais encargos previstos em lei ou contrato. **[grifo nosso]**

19. Tais valores também são inseridos na lei orçamentária anual como expectativa de receita tributária.

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

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

22. 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.

23. 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

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



legais ou regulamentares aplicáveis à espécie.

24. 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 arrecadação em 2017, gerando um excesso de arrecadação*” [sic.].

25. 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. O memorando apresentado não deixa de ser um ato administrativo e, dessa forma, tem por atributo a presunção de legitimidade e de veracidade.

26. Superada a questão da renúncia de receita, questiona-se a instituição do programa por prazo indeterminado.

27. No projeto de mesmo teor que foi retirado, o artigo 2º estabelecia “Programa **Permanente** de Recuperação Fiscal – REFIP” [grifo nosso]. Em que pese o atual projeto tenha retirado a expressão “permanente” do artigo 2º, a redação do artigo 3º, embora um pouco confusa, dá a entender que o programa é permanente. O referido artigo foi assim redigido:

Art. 3º Não serão excluídos do Programa de que trata esta Lei os contribuintes que estiverem em dia com a integralidade de seus tributos ou parcelamentos até o dia 31 de Dezembro de cada ano, para o ano subsequente. [sic.] [grifo nosso]

28. Mas por quê o benefício não pode ser permanente? Explica-se. Um programa de recuperação fiscal objetiva, principalmente, 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

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



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 benefício 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 nas formas que estabelece este instituto legal"* [sic.] [grifo nosso]. Além disso, o art. 10 do projeto prevê que *"(o) disposto nesta Lei não prejudica em nada as obrigações previstas na Lei Complementar 08 de 21 de Dezembro de 2009, bem como, de qualquer outra legislação tributária em vigor"*. [sic.] [grifo nosso].

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

30. 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 [...] §10º Os benefícios tratados neste artigo só se aplicam no caso de pagamento [...]. §11º Tratando-se de débito tributário inscrito em dívida ativa [...]. §12º O contribuinte que, em execução fiscal, tenha sofrido [...].	A Lei Complementar Federal nº 95/1998 estabelece no inciso III do art. 10: Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios: 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]

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.]



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



31. 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, corrigida e, até mesmo, suprimida.

32. 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.

33. 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.

CONCLUSÃO

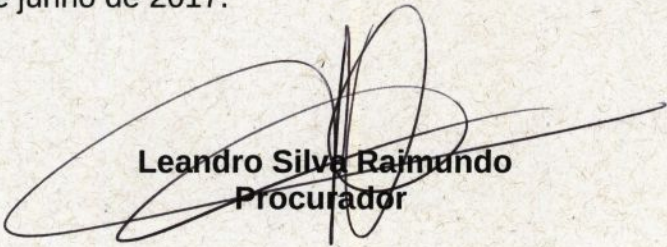
34. Ante o exposto, opina-se pela regularidade da proposição, sendo permitida a continuação da tramitação, pois não se vislumbra nenhuma ilegalidade ou inconstitucionalidade no presente projeto, o que não significa que a revisão da redação não deva ser realizada.

35. 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.

36. 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, 21 de junho de 2017.


Leandro Silva Raimundo
Procurador