



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 065/2022

Projeto de Lei Ordinária nº 182/2022, que
“Autoriza o Poder Executivo a conceder, por
meio de programa específico e temporário,
denominado ‘REFIS Municipal 2022’,
descontos para pagamento, à vista ou
parcelado de créditos em favor do Município”.
Constitucionalidade/legalidade condicionada.
Ressalvas.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelos Vereadores Enrique Civeira, fls. 22, e Rafael de Castro, fls. 34, datados respectivamente de 15/09/2022 e 16/09/2022, acerca Projeto de Lei Ordinária nº 182/2022, que “Autoriza o Poder Executivo a conceder, por meio de programa específico e temporário, denominado ‘REFIS Municipal 2022’, descontos para pagamento, à vista ou parcelado de créditos em favor do Município”. Recebida a solicitação de parecer em 22/09/2022. Autuado e rubricado até fls. 34.

Inicialmente, em linhas gerais, não se vislumbra óbice ao REFIS proposto, todavia, há que se fazerem adequações e complementação documental, que serão devidamente explicitadas no decorrer do presente, para que o mesmo se revista de constitucionalidade/legalidade,

O REFIS, em linhas gerais, constitui um incentivo para os contribuintes quitarem seus débitos, com o resultado esperado de aumentar a receita da Administração. Tal prática é habitualmente utilizada por muitos entes da federação (União, Estados e Municípios) para manutenção do equilíbrio previsto nas Leis Orçamentárias.

A questão a saber-se é se os juros de mora e multas estão ou não enquadrados dentro do conceito tributário para fins de renúncia de receita.

No Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal (TCE/SC): o “*Parcelamento de débitos fiscais: não é considerado renúncia de receita, pois se trata de medida que visa garantir o recebimento dos recursos. Contudo, deve-se necessariamente assegurar o valor real do crédito tributário e os encargos*”



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

*oriundos da inadimplência, se for o caso. Se o parcelamento dispensar o pagamento de juros e multa, a parte relativa a estes encargos será considerada como renúncia de receita;*¹[grifo nosso]

Todavia, junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é possível constar posição diversa, no TC-000569/026/09:

“(.....) Segundo o regramento legal, multas e juros não constituem tributos.(.....). Efetivamente, a multa constitui sanção em virtude do inadimplemento da obrigação, e juros de mora são resultantes da mora no pagamento,(.....). Vê-se, pois, que, na forma do dispositivo transcrito, a medida questionada não se identifica como renúncia de receita, já que – repita-se – os juros e multas configuram sanções (penalidades), por conta do inadimplemento de uma obrigação. No caso, apesar da isenção de multas e juros, “o débito será pago pelo valor principal, devidamente corrigido”, segundo a Administração. Em resumo, acolho os esclarecimentos trazidos, por considerar que, na hipótese dos autos, não se consumou renúncia de receita pelo que não se fazia oportuna a adoção da medida prevista no artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda, na sequência:

“De acordo com o artigo 3º, do Código Tributário Nacional, “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituído por Lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Vê-se, pois, que, na forma do dispositivo transcrito, a medida questionada não se identifica como renúncia de receita, já que – repita-se – os juros e Multas configuram sanções (Penalidades), por conta do inadimplemento de uma obrigação.”

¹ Santa Catarina. Tribunal de Contas Guia: lei de responsabilidade fiscal : lei complementar nº 101/2000. - 2. ed. rev. e ampl. — Florianópolis : Tribunal de Contas, 2002. 176p. disponível em https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/guia_lrf_2ed.pdf acesso em 22/09/2022.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Considerando as divergências jurídicas acerca da aplicação da lei, por precaução, sugestiona-se que sejam tomadas as providências da Lei Complementar nº 101/2002:

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.

§ 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.

Ainda, prevê a Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Refira-se, também, dispositivo das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

A Lei de Responsabilidade Fiscal não veda a concessão de benefícios para a recuperação de tributos vencidos, porém, quer evitar que tais benesses venham a comprometer a efetivação das receitas previstas no orçamento, razão pelo qual exige que a proposição tenha adequação com a legislação orçamentária.

Assim, por cautela, que reste comprovado nos autos da proposição que foram tomadas as medidas referidas nos dispositivos em tela, especialmente o contido no art. 5º, inciso II, da LRF:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; [grifo nosso]

Nessa linha, a título exemplificativo, julgado oriundo do TJ/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MONTENEGRO. LEI MUNICIPAL Nº 6.615/2019 QUE CONCEDE DESCONTO NO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL SEM ACOMPANHAMENTO DE ESTIMATIVA DE IMPACTO

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. - Tratando-se isenção de IPTU, a matéria é classificada como tributária, havendo competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Art. 61, II, "b", da Constituição Federal e art. 60 da Constituição Estadual. - A propositura legislativa que disponha sobre renúncia a crédito tributário, deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, possibilitando averiguação da preservação do equilíbrio do orçamento. - Ausente a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade da lei municipal, face a afronta ao art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como ao art. 19 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082265372, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 27-11-2019) [grifo nosso]

No que tange à emenda apresentada, *a priori*, não se vislumbra qualquer óbice a sua **apresentação**, considerando fins de iniciativa, conforme restou pacificado no STF, em sede de repercussão geral, quando do julgamento do ARE 743480, de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, assim ementado:

Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência.

Todavia, vislumbra-se óbice **material**, já que prevê redução de juros e multa, portanto, nesse ponto, deveria obedecer ao regramento da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao qual todo o PL está condicionado.

Por fim, merece abordagem específica o art. 7º do PL, que desobriga o pagamento de honorários advocatícios quando da inclusão de créditos ajuizados no REFIS 2022.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Pois bem, prevê expressamente o Código de Processo Civil:

Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.

§ 19. Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei. [grifo nosso]

Em âmbito municipal a Lei nº 7.710/2021², prevê o seu percebimento pelos Procuradores Municipais ocupantes de cargo de provimento efetivo, estabelecendo assim o art. 5º:

Art. 5º É nula qualquer disposição, cláusula, regulamento, acordo ou convenção individual ou coletiva que retire dos beneficiários constantes do caput do artigo 1º desta Lei o direito ao recebimento dos honorários. [grifo nosso]

Dessa forma, não se vislumbra legalidade no art. 7º do PL, pois em dissonância com o art. 5º da Lei nº 7.710/2021, sugerindo-se que seja objeto de alteração/emenda, ressaltando-se, para fins argumentativos, que eventuais devedores com renda compatível com a concessão da gratuidade da justiça ou assistência judiciária gratuita, por si só, já são desobrigados de tal encargo, cabendo referir que o parâmetro utilizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, via de regra, tem sido na ordem de 5 (cinco) salários mínimos nacional³. Assim, em caso de eventual emenda, sugere-se alteração no sentido de que estão desobrigados do pagamento de honorários advocatícios os beneficiários da gratuidade da justiça ou de assistência judiciária gratuita.

² Art. 1º Nas ações judiciais de qualquer natureza, em que for parte o Município de Sant'Ana do Livramento, os honorários advocatícios fixados por arbitramento, acordos ou sucumbência pertencem integralmente aos Procuradores Municipais ocupantes de cargo de provimento efetivo.

³ AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PRIVADO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO DE REVISÃO DE CONTRATO. ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. IMPOSSIBILIDADE. NÃO É CABÍVEL O DEFERIMENTO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA MEDIANTE SIMPLES DECLARAÇÃO DA PARTE, POIS A LEI 1.060/1950 FOI PARCIALMENTE RECEPCIONADA PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988 QUE, EM SEU ART. 5º, LXXIV, IMPÕS AO REQUERENTE O ÔNUS DA PROVA DE INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS PARA O FIM ALI CONSIGNADO. **CASO DOS AUTOS EM QUE O AGRAVANTE DEMONSTROU AUFERIR RENDA BRUTA MENSAL SUPERIOR A CINCO SALÁRIOS MÍNIMOS, MOTIVO PELO QUAL É DE SE MANTER O INDEFERIMENTO DO BENEFÍCIO.** AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. DECISÃO MONOCRÁTICA. (Agravado de Instrumento, Nº 51810067320228217000, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 15-09-2022) [grifo nosso]




Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Registra-se a presença nos autos da Orientação Técnica IGAM nº 18.035/2022, datada de 22/08/2022, fls. 09/12, e Parecer Contábil, fls. 13/14.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁴⁵, é pela constitucionalidade/legalidade do PL nº 184/2022, todavia, condicionada às ressalvas expressas no presente, que deverão ser sanadas/retificadas/alteradas, a fim de viabilizar o devido trâmite. Por fim, pela rejeição da emenda de fls. 05/06, diante dos mesmos fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal já delineados, salvo se cumpridos os requisitos da referida lei para tanto, que, em linhas gerais, são os mesmos atinentes ao PL. Por certo que, caso apresentadas as devidas adequações, ou, ainda, que as sejam de forma insatisfatória, não cumprirá os requisitos legais expostos no presente parecer, portanto, o PL não se revestirá de constitucionalidade/legalidade.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 26 de setembro de 2022.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

⁴ STF. MS 24073.

⁵ O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, “sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providência administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.”. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.