



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 005/2017

PARECER PRÉVIO Nº 016/2017

**PARECER PRÉVIO AO PROJETO DE LEI N.
003/2017, DE INICIATIVA DO PODER
EXECUTIVO, QUE INSTITUI O PROGRAMA
DE RECUPERAÇÃO FISCAL – REFIS 2017,
NO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS,
ESTADO DO PARÁ.**

I – RELATÓRIO:

Trata-se do Projeto de Lei, de iniciativa da Poder Executivo , para fins de instituir o Programa de Recuperação Fiscal – Refis 2017, no Município de Parauapebas. O texto foi encaminhado a esta Procuradoria para fins de emissão de parecer prévio. O Projeto encontra-se devidamente acompanhado de justificativa.

É o relatório.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 005/2017

II – FUNDAMENTAÇÃO

É mister ressaltar que, do ponto de vista formal, o Projeto de Lei apresentado encontra-se adequado à norma, tanto no que diz respeito à iniciativa, que no caso pertence ao Poder Executivo, quanto ao trâmite legislativo a ser seguido, requisitos essenciais que foram observados, vez que o Projeto não contém qualquer vício de ordem formal, seja de iniciativa ou procedimental, uma vez que a Lei Orgânica do Município admite que a iniciativa das leis cabe também ao Prefeito, bem como estabelece a competência material e legislativa do Município e do Poder Legislativo de legislar sobre assuntos de interesse local e conceder benefícios e incentivos fiscais, conforme se infere dos dispositivos legais a seguir:

Art. 8º. Ao Município de Parauapebas compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 12. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo subsequente, **dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:**

[...]

III - legislar sobre tributos municipais, bem como autorizar isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas;

A Constituição Federal de 1988, prevê no caput de seu art. 150 e seguintes as limitações constitucionais do Poder de Tributar. E, o §6º deste mesmo artigo exige a existência de uma lei específica para concessão de qualquer subsídio ou isenção,



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 005/2017

redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições. Observa-se que se trata de formalidade observada, visto que a proposição legislativa em comento almeja conceder anistia, em obediência ao dispositivo constitucional que determina o seguinte, *in verbis*:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

O Prefeito apontou na justificativa deste Projeto de Lei que sua aprovação ***“não constituiria renúncia de receita, ante o caráter eventual da incidência de tais acessórios. Desta forma, não há que se falar em incidência do contido no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal”***. O Chefe do Executivo colacionou um julgado do Tribunal de Contas do Rio grande do Sul¹ para tentar validar seu entendimento, que será citado baixo, da mesma forma que fora citada no Projeto:

Renúncia de Receita. b) Dívida ativa, tributária e não tributária. Redução de multas e juros.

“(…)

“i) no que concerne à redução de multa e juros de mora para pagamento de dívida ativa não-tributária, caso ao qual não se aplica o disposto no art. 14 da LRF, embora o fato importasse, também, em renúncia de receita, levando em conta que as disposições do CTN não se lhe aplicam, a concessão do citado benefício somente seria possível no caso de lei municipal assim dispor, inclusive

¹Manifestação do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, em atendimento à consulta formulada nos autos do processo nº 1.251-0200/01-3



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 005/2017

no tocante a valores considerados diminutos, cabendo, neste caso, as observações antes expendidas relativamente ao cálculo do custo para sua cobrança em cotejo com sua atualização" (grifou-se)

A justificativa do Presente projeto de lei fora construída de modo a tentar-se não aplicar os requisitos elencados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Mais especificamente o disposto em seu art. 14º, *in verbis*:

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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (grifou-se)

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.

Ocorre que não há como excluir-se a incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal, mormente aos requisitos postos em seu art. 14. Na medida em que a proposição visa instituir um REFIS relacionado a dívida tributária. Verifica-se que o julgado utilizado na justificativa do Projeto refere-se a dívida ativa não tributária.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 005/2017

O Código Tributário Nacional, apresenta o conceito de Dívida Ativa Tributária no art. 201, da seguinte forma:

"Art. 201 – Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito tributário dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular".

A expressão "proveniente de crédito tributário" significa ter natureza tributária, ou seja, créditos provenientes de impostos, taxas, contribuições, empréstimos compulsórios, além dos acréscimos legais, tais como multas fiscais, juros de mora e atualização monetária, vinculados à dívida principal.

Por seu turno, o art. 39 da Lei nº 4.320/1964 define os créditos passíveis de inscrição em Dívida Ativa, dispondo no §2º acerca dos créditos tributários e não tributários:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

(...)

2º – Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

(...)



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 005/2017

Desta forma, cumpre destacar que o Projeto em questão trata de dívida ativa tributária, como depreende-se da Leitura do Art. 1º do Projeto, in verbis:

Art., 1º Fica instituído o Programa de Recuperação Fiscal – REFIS 2017, destinado à regularização de créditos do Município de Parauapebas, Estado do Pará, decorrentes de débitos de pessoas físicas e jurídicas, relativos a tributos e contribuições, com vencimento até 31 de dezembro de 2016, constituídos ou não, com inclusão dos espontaneamente denunciados pelo contribuinte, inscritos ou não na dívida ativa, ajuizados ou a ajuizar, com exigibilidade suspensa ou não, inclusive objeto de parcelamentos anteriores rescindidos ou ativos, e, ainda, os decorrentes de falta de recolhimento de valores retidos.

Verifica-se ainda que o do art. 7º, extrai-se que o Projeto visa dar anistia aos contribuintes municipais. Para melhor entendimento do assunto, serão apresentados abaixo os dispositivos legais que tratam do tema, e, posteriormente um conceito de Anistia.

O artigo. 175, II, do CTN, considera a anistia como causa de exclusão do crédito tributário, regulando-as nos artigos 180 a 182:

Art. 175. Excluem o crédito tributário:

I - a isenção;

II - a anistia.

Art. 180. A anistia abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede, não se aplicando:

I - aos atos qualificados em lei como crimes ou contravenções e aos que, mesmo sem essa qualificação, sejam praticados com dolo, fraude ou simulação pelo sujeito passivo ou por terceiro em benefício daquele;

II - salvo disposição em contrário, às infrações resultantes de conluio entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 005/2017

Art. 181. A anistia pode ser concedida:

I - em caráter geral;

II - limitadamente:

- a) às infrações da legislação relativa a determinado tributo;
- b) às infrações punidas com penalidades pecuniárias até determinado montante, conjugadas ou não com penalidades de outra natureza;
- c) a determinada região do território da entidade tributante, em função de condições a ela peculiares;
- d) sob condição do pagamento de tributo no prazo fixado pela lei que a conceder, ou cuja fixação seja atribuída pela mesma lei à autoridade administrativa.

Art. 182. A anistia, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com a qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei para sua concessão.

Parágrafo único. O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido, aplicando-se, quando cabível, o disposto no artigo 155.

O termo anistia é empregado no direito tributário com o mesmo significado da terminologia jurídico - penal, ou seja, perdão, esquecimento da infração punível, deixando, portanto, o anistiado de receber a penalidade.

Assim, anistia é a causa de exclusão crédito tributário estabelecida em lei específica que tem o condão de perdoar as infrações cometidas pelo contribuinte à legislação tributária, que ainda não foram conhecidas pelo Fisco, deixando autoridade administrativa de aplicar-lhe a penalidade cabível.

A anistia só atinge as penalidades porque o artigo 180 do CTN reza que a mesma abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede. Assim, o termo "exclusivamente" tem o sentido de precisar que a anistia só diz



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 005/2017

respeito às infrações cometidas à legislação tributária, não alcançando a obrigação do contribuinte de pagar o tributo.

Verifica-se que o art. 7º do Projeto claramente trata de anistia, quando reduz multas punitivas e moratórias, e também em juros de mora. Tais penalidades decorreram pelo não pagamento de algum tributo na data que deveria ser efetivado.

Em Parauapebas já existiram no passado outros Projetos de Lei visando instituir REFIS para quem tinha algum débito com o SAAEP, por todos cita-se o Projeto de Lei 028/2014. Naquela oportunidade a justificativa do Projeto de Lei continha a mesma citação jurisprudencial apresentada na proposição analisada neste Parecer. Ocorre que para o projeto do SAAEP a citação era plenamente válida, pois, o valor recolhido a título de prestação de serviço de água e esgoto de natureza autárquica é preço público (tarifa), e não taxa, ou seja, não tem natureza jurídica tributária, como pode-se identificar pelas ementas abaixo:

TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO. COBRANÇA DA CONTRAPRESTAÇÃO PELO SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA E ESGOTO. NATUREZA AUTÁRQUICA DA CONCESSIONÁRIA. PRESCRIÇÃO. APLICAÇÃO DAS NORMAS DO CÓDIGO CIVIL. (grifo nosso).

1. Na linha da jurisprudência do STF e do STJ, a 1ª Seção firmou entendimento no sentido de 'a contraprestação cobrada por concessionárias de serviço público de água e esgoto detém natureza jurídica de tarifa ou preço público' e de que, 'definida a natureza jurídica da contraprestação, também definiu-se pela aplicação das normas do Código Civil' (REsp 690.609/RS, Min. Eliana Calmon, DJe de 07/04/2008. STJ, REsp 928267/RS, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 12/08/2009, DJe 21/08/2009) (grifo nosso).

EXECUÇÃO FISCAL. SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO. NATUREZA JURÍDICA DE TARIFA. AUTARQUIA.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 005/2017

PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. DECRETO N. 20.910/32. I

—
'O Colendo STF já decidiu, reiteradamente, que a natureza jurídica da remuneração dos serviços de água e esgoto, prestados por concessionária de serviço público, é de tarifa ou preço público, consubstanciando, assim, contraprestação de caráter não-tributário' (REsp n. 740.967/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 28/04/06). II — STJ (REsp 1011512/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 03/04/2008, DJe 07/05/2008) (grifo nosso).

A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou o entendimento de que a contraprestação pelos serviços de água e esgoto não possui caráter tributário por ter natureza jurídica de tarifa ou preço público e que sua prescrição é regida pelo Código Civil. (Resp 1117903)

Citando vários precedentes do STJ e do Supremo Tribunal Federal (STF), o relator do processo, ministro Luiz Fux, reiterou que a natureza jurídica da remuneração dos serviços de água e esgoto prestados por concessionária de serviço público é de tarifa ou preço público, consubstanciando em contraprestação de caráter não-tributário, razão pela qual não se submete ao regime jurídico tributário estabelecido para as taxas.

Assim, os créditos oriundos do inadimplemento de tarifa ou preço público integram a Dívida Ativa não tributária (artigo 39, parágrafo 2º, da Lei n. 4.320/64), não sendo aplicáveis as disposições constantes do Código Tributário Nacional. Por sua vez, o inadimplemento de créditos oriundos de tributos, integram a Dívida Ativa tributária, e devem respeito ao CTN à Lei de Responsabilidade Fiscal.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 005/2017

Compulsando-se os autos do processo legislativo em questão, constata-se que não vieram anexados a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes - indo de encontro assim ao caput do art. 14 da LRF -, e, também que o Projeto não atendeu nenhuma das duas condições possíveis dos incisos I ou II, do mesmo artigo 14 da LRF, pois não foram anexados ao Projeto nenhum dos documentos mencionados nos incisos I ou II, citado alhures.

Verifica-se ainda um desrespeito à própria Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 4.676/2016), na medida em que o Projeto não indica a estimativa de renúncia de receita que acarretará, bem como as despesas, em idêntico montante, que serão anuladas automaticamente, requisitos exigidos pelo art. 35 deste diploma:

Art. 35. Qualquer projeto de lei que conceda ou amplie isenção, incentivo ou benefício de natureza tributária, que não tenha sido aprovado até a data de publicação desta Lei, e que gere efeitos sobre a receita estimada para 2017, somente poderá ser aprovado caso indique, fundamentadamente, a estimativa de renúncia de receita que acarretará, bem como as despesas, em idêntico montante, que serão anuladas automaticamente, não cabendo anulação de despesas correntes e com amortizações de dívidas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias advém de um Projeto iniciado pelo Poder Executivo, que deveria ser o primeiro a cumpri-la, mas, como demonstrou-se acima, não o fez, na medida em que o Projeto em comento atenta contra o Art. 35 da LDO.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 005/2017

3) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo, **entende, conclui e opina** que o Projeto de Lei nº 003/2017, é **ILEGAL**, visto que vai de encontro ao disposto no Art. 14 e incisos da Lei de Responsabilidade fiscal, e ainda atenta contra o art. 35 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 4.676/2016)

É o parecer, s.m.j.

À consideração superior.

Parauapebas, 13 de março de 2017.

Cícero Barros

Procurador

Mat. 0562323

PODER LEGISLATIVO
Câmara Municipal dos Ver de Parauapebas
Jeanny Luce da Silva Freitas Frateschi
Procuradora Geral Legislativo
Portaria nº 024/2017