



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI N° 2.311/2024

SÚMULA: “ALTERA DISPOSITIVO DA LEI 2.931/2024, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

AUTORIA: Executivo Municipal

DA CONSULTA E O SEU OBJETO

Senhor Presidente:

Senhores Vereadores:

Foi encaminhado a Secretaria Jurídica desta Casa de Leis para emissão de parecer, o Projeto de Lei n° 2.311/2024 de 25 de junho de 2024, que ALTERA DISPOSITIVO DA LEI 2.931/2024, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS, com o seguinte pronunciamento:

Art. 1º Fica alterado o disposto no inciso II alínea "a", do art. 2.º da Lei 2.931/2024, passando o mesmo a ter a seguinte redação.

"II- dispensa de 60% (sessenta por cento) dos juros e multas, se o débito for quitado em até 6 (seis) parcelas, sendo:

a) a primeira parcela equivalente a 30% (trinta por cento) do montante do débito consolidado a pagar, devendo ser recolhida em até 05 (cinco) dias úteis da data de adesão;

...

Art. 2º Os demais dispositivos da Lei permanecerão inalterados.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Da leitura da propositura, em especial, **SUA JUSTIFICATIVA**, o proponente assevera que:

“(...) O Executivo Municipal com a Lei 2.931/2024, pretendia realizar o programa de recuperação fiscal nos mesmos moldes do que foi realizado em 2023, todavia, por equívoco constou a primeira parcela não poderia ser inferior a 05 (cinco) UPFM, o que dificulta o parcelamento de débitos de pequenos valores.

Com a redução desta parcela mínima conseguimos possibilitar a adesão ao parcelamento de um número maior de contribuintes.



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

O presente projeto de Lei pretende corrigir este equívoco.

Outrossim, é de conhecimento notório o período de crise que todo o país vêm enfrentando, sendo necessário a tomada de todas as medidas legais possíveis no afã de evitar ainda maior declive das contas públicas, sendo a presente medida uma das possíveis para auxiliar na diminuição do passivo municipal. (...)"

Diante do exposto, encaminhamos o presente Projeto de Lei a esta Egrégia Casa Legislativa, e solicitamos aos Nobres Edis, que a matéria ora encaminhada, seja analisada, em regime de urgência, e obtenha deliberação favorável em sua íntegra.

**É o sucinto relatório.
Passo a análise jurídica.**

Pois bem.

Da leitura da propositura, em especial, sua justificativa, se nota a indicação da finalidade a que se destina o projeto é alterar o inciso II alínea "a", do art. 2º. Da Lei 2.931/2024, tendo em vista que, o Executivo Municipal com a Lei 2.931/2024, pretendia realizar o programa de recuperação fiscal nos mesmos moldes do que foi realizado em 2023, todavia, por equívoco constou a primeira parcela não poderia ser inferior a 05 (cinco) UPFM, o que dificulta o parcelamento de débitos de pequenos valores.

Compulsando detidamente os termos da proposta apresentada que visa alterar o disposto no inciso II alínea "a", do art. 2.º da Lei 2.931/2024, passando o mesmo a ter a seguinte redação:

Dispensa de 60% (sessenta por cento) dos juros e multas, se o débito for quitado em até 6 (seis) parcelas, sendo, a primeira parcela equivalente a 30% (trinta por cento) do montante do débito consolidado a pagar, devendo ser recolhida em até 05 (cinco) dias úteis da data de adesão.

Pois bem.

Preliminarmente, cumpre ressaltar que segundo o tributarista FERNANDO FACURY SCAFF¹, no decorrer dos últimos anos, uma das bases da política econômica dos governos brasileiros (federal, estaduais e municipais) tem sido calcada nas renúncias fiscais, que se caracterizam em redução da carga tributária através de

¹ sócio do Silveira, Athias, Soriano de Melo, Guimarães, Pinheiro & Scuff – Advogados, professor titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo (USP) e de Direito Financeiro e Tributário da Universidade Federal do Pará (UFPa).



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

diversos mecanismos como crédito presumido, isenção e redução da base de cálculo, muitas vezes concedidos a empresas específicas, outras vezes a setores inteiros que atuam em determinado segmento econômico.

Entretanto, cumpre aqui abrir discussão a respeito do Refis e outros programas de parcelamento incentivado propriamente dito e se estes caracterizam como um mecanismo de renúncia de receita ou não para fins do orçamento público.

Logo, s.m.j. o refis, em linhas gerais, **CONSTITUI UM INCENTIVO PARA OS CONTRIBUINTES QUITAREM SEUS DÉBITOS, COM O RESULTADO ESPERADO DE AUMENTAR A RECEITA DA ADMINISTRAÇÃO**, ou seja, tal prática é habitualmente utilizada por muitos entes da federação (União, Estados e Municípios) para poder manter o equilíbrio orçamentário previsto nas Leis Orçamentárias, como bem ponderou o Poder Executivo em sua justificativas.

Outrossim, como ressaltou o autor da proposta, “ (...), é de conhecimento notório o período de crise que todo o país vêm enfrentando, sendo necessário a tomada de todas as medidas legais possíveis no afã de evitar ainda maior declive das contas públicas, sendo a presente medida uma das possíveis para auxiliar na diminuição do passivo municipal. (...)”.

Igualmente, no âmbito federal, por exemplo, já foram apresentados vários programas de parcelamento incentivado, que receberam no meio tributário o nome genérico de Refis, embora tenham um título diferente em cada ocasião.

O primeiro foi intitulado propriamente de Programa de Recuperação Fiscal - Refis (Lei 9.964/00); o segundo foi denominado de Parcelamento Especial - Paes (Lei 10.684/03); o terceiro recebeu o nome de Parcelamento Excepcional - Paex (MP 303/06); o quarto foi o “Refis da Crise” (Lei 11.941/09), que foi reaberto (5º) sob a alcunha de “Refis da Copa” (Lei 12.073/14), novamente reaberto (6º) com o apelido de “Refis das Eleições” (Lei 12.996, de 18 de junho de 2014) e mais uma vez reaberto (7º) até meados de dezembro (Lei 13.043, de 13 de novembro de 2014).

Assim, em apertada síntese temos que o conceito de renúncia de receita foi introduzido pelo direito americano em 1967, tendo como base conceitual o conceito de “tax expenditure”, o qual pode ser traduzido como gasto tributário, criado por STANLEY SURREY em seu clássico Pathways to Tax Reform.

Em resumo, STANLEY SURREY descobriu que muitas das normas tributárias em vigor “erodiam” a arrecadação tributária, concluindo que regras legítimas de tributação eram, na realidade, formas obscuras de transferir recursos públicos a



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

determinado grupo de particulares, motivo pelo qual defendeu que deveriam ser claramente previstas na proposta orçamentária o valor gasto com cada norma de benefício tributário para serem comparadas com as demais despesas públicas, criando o conceito de gasto tributário.

Tal conceito foi introduzido pela Constituição de 1988, ao definir em seu artigo 165, parágrafo 6º, que “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”.

Este conceito foi utilizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 14, ao definir que “a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção fiscal.”.

Portanto, o conceito de renúncia de receita está diretamente ligado ao conceito de benefício fiscal, na medida em que o primeiro conceito é tão somente o enunciado quantitativo dos efeitos financeiros acarretados pelo segundo.

Entretanto, cumpre reforçar que o CONCEITO EXCLUI A ANISTIA DE JUROS E MULTAS CONSTANTES NO REFIS, UMA VEZ QUE NÃO PREVÊ QUALQUER REDUÇÃO DE TRIBUTOS, MAS APENAS DE JUROS E MULTA, OS QUAIS NÃO SÃO ENQUADRADOS NO CONCEITO DE BENEFÍCIO FISCAL.

Destacamos também que a Lei de Responsabilidade Fiscal trata do equilíbrio financeiro do ano corrente, em outras palavras, procura fornecer ferramentas para que não ocorra o chamado desequilíbrio fiscal em determinado exercício financeiro.

Do conceito Constitucional e da Lei Complementar pode-se extrair que juridicamente o artigo 14 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), deixa margem a uma interpretação mais genérica onde se entende que se houver concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária obrigatoriamente deva existir a estimativa de impacto orçamentário, senão vejamos:

“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...” (grifamos).



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

Assim, constata-se, em que pese a ausência estimativa de impacto prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, verifica-se a sua desnecessidade, uma vez que o programa em testilha versa sobre débitos já inscritos em Dívida Ativa, ou seja, referidos débitos já foram lançados e estimados.

Do mesmo modo o artigo 165 da CF/88 em seu §6º prevê que a LDO deverá constar o efeito gerado nas receitas decorrentes de isenções, anistias, remissões e etc, entretanto, tal ato só se fundamenta em caso de previsão negativa da receita, o que não acontece no presente caso.

Logo, a matéria em análise, prevê que os créditos da Fazenda Pública Municipal, de natureza tributária ou não, inscritos em Dívida Ativa, ajuizados ou não, parcelados ou não, poderão ser pagos, com dispensa parcial dos encargos devidos relativos à juros e multas, bem como que a dispensa parcial dos encargos referidos variará em função do pagamento à vista ou do parcelamento dos débitos.

Assim, verifica-se que a proposta não é de caráter geral, assim, não implica em redução discriminada de tributos, mas tão somente na dispensa parcial dos encargos devidos relativos a juros e multas, pois o programa trata apenas da redução das chamadas penalidades pecuniárias (juros e multa) **QUE NÃO SE CONFUNDE COM O TRIBUTO PROPRIAMENTE DITO.** Grifo nosso

Portanto, por não haver disposição de receita tributária por parte do Município, é importante ressaltar também que o benefício é de caráter geral, ou seja, não faz discriminação.

Através de métodos de interpretação, chega-se à conclusão que o referido artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal prescreve um evento futuro e incerto, vez que o legislador ao colocar no “caput” A PALAVRA “DECORRA” FRISA QUE CASO NÃO OCORRA À CHAMADA RENÚNCIA DE RECEITA, NÃO HÁ O QUE SE FALAR EM ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO NESTA HIPÓTESE, senão vejamos: Grifo nosso

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) Grifo nosso

Além disso, a multa e os juros têm caráter de sanção, sendo assim, não devendo ser confundido com o tributo devido.



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

Nessa linha, o próprio Código Tributário Nacional nos dá o conceito de tributo em seu artigo 3º em que diz **"TRIBUTO É TODA PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA COMPULSÓRIA, EM MOEDA OU CUJO VALOR NELA SE POSSA EXPRIMIR, QUE NÃO CONSTITUA SANÇÃO DE ATO ILÍCITO, INSTITUÍDA EM LEI E COBRADA MEDIANTE ATIVIDADE ADMINISTRATIVA PLENAMENTE VINCULADA."** Grifo nosso

Segundo o tributarista Ricardo Lobo Torres, o tributo e a penalidade (multa e juros) pecuniária são inconfundíveis, porque aquele deriva da incidência do poder tributário do Estado, já a segunda tem o condão de resguardar a validade da ordem jurídica por meio coercitivo, ou seja, a sanção propriamente dita.

De acordo com Luciano Amaro **"A INFRAÇÃO ENSEJA A APLICAÇÃO DE REMÉDIOS LEGAIS, QUE ORA BUSCAM REPOR A SITUAÇÃO QUERIDA PELO DIREITO (MEDIANTE EXECUÇÃO COERCITIVA DA OBRIGAÇÃO DESCUMPRIDA), ORA REPARAR O DANO CAUSADO AO DIREITO ALHEIO, POR MEIO DE PRESTAÇÃO INDENIZATÓRIA, ORA PUNIR O COMPORTAMENTO ILÍCITO, INFILGINDO UM CASTIGO AO INFRATOR."** Grifo nosso.

Conclui-se que o chamado refis tem natureza de transação tributária e não viola o artigo 165 da Carta Magna e o artigo 14 da Lei Complementar nº101/200.

Destarte, como concluiu o professor da FD-USP Dr. FERNANDO FACURY SCAFF, referido instituto somente pode ser enquadrado no conceito jurídico de transação:

"Entendo que resta apenas uma hipótese em todo o sistema normativo tributário que permite enquadrar os diversos Refis, aqui incluídos os estaduais e municipais, que é a da extinção do crédito tributário pela transação, fórmula prevista pelo artigo 171 do CTN, que, pedindo paciência ao leitor, abaixo transcrevo e analiso:

Artigo 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.

Observe-se que a transação é uma mescla de vários dos institutos acima mencionados, o que se caracteriza pela expressão "concessões mútuas" a serem firmadas entre os "sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária", cujo objetivo é a "determinação do litígio" visando a "extinção do crédito tributário". Claro, sob a égide da reserva legal, o que é pressuposto e está contemplado nos diversos Refis, consoante as leis acima mencionadas."

Assim, a natureza jurídica das penalidades inscritas em dívida ativa, **POR NÃO ENSEJAREM AO MUNICÍPIO A EXPECTATIVA DE EXECUTAR**



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

SUA POLÍTICA PÚBLICA, EM VISTA DA INCERTEZA DE SEU RECEBIMENTO, NÃO PODE SER CONSIDERADA O REFIS UMA RENÚNCIA DE RECEITA, sendo certo que parte deste valor não será objeto de pagamento. Grifo nosso

A anistia, de modo semelhante à remissão, consiste no perdão do pagamento de importância pecuniária decorrente da incidência de uma norma sancionatória relativa a questões tributárias.

Nesse sentido, a norma de anistia possui a natureza de perdão de dívida, sendo dotada da mesma estrutura da norma de remissão, tendo como único traço distintivo o fato de que a obrigação perdoada não se origina da incidência de regra matriz tributária, mas sim de uma norma sancionatória.

Quanto à forma, tem-se que a anistia pode ser geral, limitada ou condicional. A geral é concedida a todos que se encontrem na mesma situação, sem qualquer condição. Nesse caso, o seu reconhecimento dependerá de prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei para a sua concessão.

Nesse sentido, como visto acima, a relação do instituto da anistia com o do gasto tributário também pode ser questionada, uma vez que o caput do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal restringe o conceito para a “concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária”, não se aplicando aos benefícios relativos às penalidades.

Assim, não há uma norma de referência quanto às normas que descrevem penalidades, na medida em que elas não objetivam, em princípio, a arrecadação de receitas.

Por fim, cumpre ressaltar que o STJ já reconheceu os Refis ou como uma espécie de transação em pelo menos dois julgados (Relator Ministro Castro Meira, REsp. 739.037/RS; e Relatora Ministra Eliana Calmon, REsp 499.090/SC):

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE NO ACÓRDÃO RECORRIDO. VÍCIOS NÃO CONFIGURADOS. REMISSÃO E ANISTIA PARCIAIS PREVISTAS NA LEI 9.779/99. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CONDENAÇÃO. POSSIBILIDADE. 1. A ofensa ao art. 535, do CPC, não se configura se o Tribunal de origem julgou satisfatoriamente a lide, solucionando a questão dita controvertida tal como lhe foi apresentada. 2. “Não há de se confundir o favor fiscal instituído com transação legal, em que as partes fazem concessões mútuas. A dispensa da multa e dos juros de mora é mero incentivo à regularização da sua situação tributária, pelos contribuintes. O contribuinte que opta por essa sistemática abdica da discussão judicial, assume que o valor referente a essa contribuição é devido”



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

e o faz mediante pagamento, assim também considerado a conversão do depósito já efetuado em renda. Em suma, desiste da demanda, preferindo conformar-se em pagar o montante devido sem a multa e os juros de mora" (REsp. 739.037/RS, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ de 01/08/2005). 3. São devidos os honorários advocatícios nos casos de desistência de ação judicial para fruição dos benefícios instituídos pelo art. 17 da Lei 9.779/99. 4. Recurso Especial parcialmente provido. Grifo nosso

"PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. PROGRAMA DE ANISTIA PARCIAL. LEI N° 9.779/99 E ALTERAÇÕES POSTERIORES. AÇÃO DE CONSIGNAÇÃO EM PAGAMENTO. OPÇÃO PELA ANISTIA. CONVERSÃO DOS VALORES CONSIGNADOS EM RENDA. JUIZ SINGULAR. APURAÇÃO DE SUPÓSTO EXCEDENTE. DEVOLUÇÃO AO CONTRIBUINTE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CONDENAÇÃO. POSSIBILIDADE. I - Verificado pelo Tribunal de origem que a ora recorrente satisfazia às condições impostas pela Lei nº 9.779/99 e alterações posteriores para gozar de anistia parcial de débito tributário, uma vez homologada a desistência pleiteada, devem os autos ser remetidos ao Juiz Singular a fim de que seja apurado o efetivo montante devido - de acordo com as regras da anistia mencionada - devendo este ser abatido dos valores já consignados pelo contribuinte. Em havendo excedente em favor do contribuinte, deverá este ser a ele devolvido com a devida atualização monetária. Precedente: REsp nº 382.929/RS, Rel. Min. FRANCIULLI NETTO, DJ de 25/04/2005. II - "Não há de se confundir o favor fiscal instituído com transação legal, em que as partes fazem concessões mútuas. A dispensa da multa e dos juros de mora é mero incentivo à regularização da sua situação tributária, pelos contribuintes. O contribuinte que opta por essa sistemática abdica da discussão judicial, assume que o valor referente a essa contribuição é devido e o faz mediante pagamento, assim também considerado a conversão do depósito já efetuado em renda. Em suma, desiste da demanda, preferindo conformar-se em pagar o montante devido sem a multa e os juros de mora" (REsp nº 739.037/RS, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ de 01/08/2005). Assim sendo, é de ser mantida a condenação da ora recorrente, contribuinte, em honorários de sucumbência. III - Recurso especial parcialmente provido". (REsp 786215/PR, Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ 04.05.2006, p. 144)

"EXECUÇÃO FISCAL. MP 1.858-9/99. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. 1. O artigo 11 da MP 1.858-9/99 assim dispõe: "Estende-se o benefício da dispensa de acréscimos legais, de que trata o art. 17 da Lei n. 9.779, de 1999, com a redação dada pelo art. 10, aos pagamentos realizados até o último dia útil do mês de setembro de 1999, em quota única, de débitos de qualquer natureza, junto à Secretaria da Receita Federal ou à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, inscritos ou não em Dívida Ativa da União, desde que até o dia 31 de dezembro de 1998 o contribuinte tenha ajuizado qualquer processo judicial onde o pedido abrangia a exoneração do débito, ainda que parcialmente e sob qualquer fundamento". 2. A fruição do favor fiscal estabelecido no referido dispositivo infralegal, implica na desistência dos processos ajuizados e a condenação nos ônus da sucumbência. 3. Recurso especial improvido". (REsp 739037/RS, Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 01.08.2005, p. 429).

Conclui-se, portanto, que o parcelamento incentivado se enquadra no conceito jurídico de transação, e não de benefício fiscal, uma vez que este implica a redução direta ou indireta de tributos. De outro modo o Refis não visa esse objetivo, motivo pelo qual não acarreta renúncia de receita nos termos da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do exposto e das justificativas apresentadas pelos autores da propositura, esta Secretaria Jurídica dar-se por satisfeita, assim, S. M. J., opinamos favoravelmente à tramitação e votação da presente propositura, devendo para tanto ter o



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

seu mérito submetido à apreciação do Plenário desta Casa Legislativa, respeitando-se, as formalidades legais e regimentais.

Portanto, concluímos pela **VIABILIDADE TÉCNICA E JURÍDICA** do Projeto de Lei 2.311/2024.

Nesse desiderato e por todo o esposado acima, o posicionamento é no sentido de que o projeto preenche as exigências normativas referentes à matéria para que possa ser implementada.

Deve-se salientar que a presente manifestação tomou por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, carreados aos autos do procedimento administrativo em epígrafe.

Contudo, cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, nem tão pouco reflete o pensamento dos Edis, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei.

O quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é de 2/3 (dois terços) dos votos da Câmara, devendo para tanto considerar todos os Vereadores, presentes ou ausentes, conforme estabelecem os artigos 174, III, §3º e 176, “h”, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Alta Floresta – MT.

Salvo melhor juízo, esse é o parecer.

Alta Floresta – MT, 01 de julho de 2024.

Kathiane C. Borges
OAB/MT 31082 /MT
Secretaria Jurídica

Samara C. Hammoud Costa
OAB/MT 6816
Secretaria Jurídica