ANEXE AO PROJETO.
26/05/2023

PARECER

Câmara Municipal da Lapa - PR
PROTOCOLO GERAL 1249/2023
Data: 25/05/2023 - Horário: 15:45
Administrativo

Anteprojeto de Lei Complementar nº 03/2023.

Súmula: Autoriza o Poder Executivo Municipal a realizar o Programa de Recuperação de Créditos Fiscais – REFIS, no Município da Lapa e dá outras providências..

1 – PREÂMBULO

Vem para análise do Departamento Jurídico da Câmara Municipal da Lapa o Anteprojeto de Lei Complementar nº 03/2022, de autoria dos Vereadores Gustavo Ribas Daou e Marco Antônio Bortoletto, cujo objeto é autorizar o Poder Executivo Municipal a realizar o Programa de Recuperação de Créditos Fiscais – REFIS, no Município da Lapa e dá outras providências.

2 - CARÁTER OPINATIVO DESTE PARECER

Inicialmente, cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo técnico-jurídico, o qual, segundo o renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

> "Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, **não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subseqüente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial, ou punitiva.' (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., Malheiros, p. 185).

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, não obstante classificar os pareceres como atos administrativos de administração consultiva, deixa expresso, entretanto, que visam eles 'a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa' (Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Malheiros, 2.001, p. 377).

Desta forma, tem-se que os senhores Vereadores em nenhum momento estão condicionados as razões aqui expostas, visto que, por trata-se de parecer de caráter não vinculativo não há obrigatoriedade de sua observância, mesmo porque, nossa Constituição no inciso VIII do artigo 29 garante a "inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município."

3 - DO PROJETO

Pela analise do Projeto, verifica-se que o mesmo tem por objetivo autorizar o Executivo a Instituir Programa de Recuperação Fiscal - REFIS, destinado a promover a regularização de créditos tributários ou não tributários do Município da Lapa, decorrentes de débitos de contribuintes, pessoas físicas e jurídicas, com exigibilidade suspensa ou não.

Na justificativa apresentada e anexada ao referido Projeto, seus autores demonstram que a proposta visa proporcionar um meio para que o Município possa buscar seus créditos de pendências tributárias, e também facilitar a regularização daqueles contribuintes que buscam quitar seus débitos e, por fim, que a proposta foi elaborada nos moldes das legislações anteriores.

O projeto prevê todas as normativas para pagamentos dos débitos com o Município, sendo umas das prerrogativas o fato de que nenhuma parcela poderá ser inferior a R$ 120,00 (Cento e vinte reais), quando se tratar de débito de pessoa física e R$.300,00 (Trezentos reais), quando se tratar de débito de pessoa jurídica.

O REFIS abrangerá a isenção da multa de mora, dos juros e correção sobre o débito devido, conforme art. 95 do Código Tributário Municipal (Lei Complementar nº 03/2011), pertinente a impostos, taxas e contribuições de melhoria lançados nos exercícios financeiros anteriores e até 31 de dezembro de 2022, nos percentuais previstos no artigo 4º desta lei.

A adesão ao REFIS implicará a inclusão da totalidade dos débitos do contribuinte para com a Fazenda Municipal, ou daqueles que tenham sido objeto de parcelamentos anteriores, não integralmente quitados, ainda que cancelados por falta de pagamento, e se dará mediante termo de declaração espontânea, obedecido o contido no art. 2º. desta Lei, alcançando, inclusive o ajuizado ou não; parcelado, inadimplente ou não; decorrente de aplicação de multa ou pena pecuniária; constituído por meio de ação fiscal.

Somente os contribuintes que estiverem regularmente inscritos no Cadastro Mobiliário e Imobiliário do Município poderão fazer jus aos benefícios do REFIS, sendo que a inclusão no REFIS fica condicionada à renúncia do direito de questionamento sobre créditos da Fazenda Municipal, ajuizados ou não, inscritos em dívida ativa ou não, objeto da ação judicial ou de pleito administrativo.

Os créditos a que se refere o art. 1º desta Lei poderão ser objeto de pagamento à vista ou em até 10 (dez) parcelas mensais e sucessivas, com as isenções de Multas de Mora e de Juros calculadas pelos percentuais dispostos na, conforme descrito no artigo 4º da proposição.

Registra-se, ainda, que a adesão ao REFIS sujeita o contribuinte a aceitação plena de todas as condições estabelecidas e constitui confissão irrevogável e irretratável da dívida relativa aos débitos tributários e não tributários, nele incluídos, sendo que o contribuinte será excluído do REFIS pela Inobservância de quaisquer das exigências estabelecidas, pela prática de qualquer ato ou procedimento tendente a omitir informações, a diminuir ou a

subtrair receita do contribuinte optante; pela Inadimplência, por 02 (dois) meses consecutivos ou não, relativamente a qualquer crédito abrangido ou pela Inadimplência, de qualquer das parcelas, por prazo superior a 60 (sessenta) dias.

Para aderirem aos benefícios do REFIS, os contribuintes em débito deverão protocolar requerimento escrito junto à Secretaria Municipal de Fazenda até o dia 31 de outubro de 2023.

4 – LEGISLAÇÃO

Num primeiro momento, por se tratar de proposição de autoria de Vereadores, faz-se oportuno discorrer sobre a competência privativa do Chefe do Poder Executivo prevista na Legislação Municipal, uma vez que nossa Lei Orgânica sobre o tema diz que:

> Art. 51 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:
> I - Regime Jurídico dos servidores;
> II - criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;
> III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;
> IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta do Município. (Grifou-se).

Registra-se que na doutrina existem posicionamentos sustentando que a matéria em questão seria de competência do Chefe do Poder Executivo, conforme a lição de Roque Antônio Carrazza:

> "(...) em matéria tributária prevalece o artigo 61 da Constituição Federal; a iniciativa das leis tributárias é ampla, cabendo, pois a qualquer membro do Legislativo, ao Chefe do Executivo etc. Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. **Não, entretanto, para as que concedem isenção tributárias, parcelem débitos fiscais, aumentam prazos para o normal recolhimento dos tributos etc. Continua a ter a iniciativa privativa de tais leis, segundo pensamos, o Chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito). É que as leis tributárias benéficas, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita. Ora, só o Chefe do Executivo - senhor do Erário e de suas conveniências - reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que produzirão nas finanças públicas locais.** Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência. Chegamos a esta conclusão, analisando os dispositivos constitucionais que tratam das Finanças Públicas, especialmente os artigos 165 e 166, da Lei Maior, que dão ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que estabelecem os orçamentos anuais. Notemos que § 6° do artigo 165, da CF, determina que o projeto de lei orçamentária seja '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'. Logo, só

> o Chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de leis tributárias benéficas, porquanto sô ele pode saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária. Os legisladores e os cidadãos têm, quando muito, apenas a noção das consequências políticas das leis tributárias benéficas. Não podem, pois, apresentar projetos de lei nesse sentido. É desnecessário discutirmos, aqui, a sabedoria ou a propriedade da solução constitucional. Entretanto, não podemos deixar de aplaudi-la, pelas repercussões que a matéria poderá causar nas finanças públicas (federais, estaduais, municipais ou distritais). De fato, só ao depois de estudos acurados, de caráter eminentemente técnico acerca das possíveis consequências das leis tributárias benéficas, é que se poderá cogitar de editá-las. E só o chefe do Executivo tem como avaliar globalmente (isto é, sob os aspectos político, econômico e social) tais consequências. Não devemos nos esquecer de que as leis tributárias benéficas, conquanto sempre populares, podem causar graves problemas ao Erário Público local, se aprovadas sem critério nem método (...)" ("Curso de Direito Constitucional Tributário", Malheiros, 6ª edição, 1994, pgs. 185 e 186). https://www.conjur.com.br/dl/liminar-refis-guaruja.pdf

Porém, conforme entendimento jurisprudencial, verifica-se que a matéria não fere dispositivos da competência exclusiva do Chefe do Executivo Municipal, senão vejamos:

> EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA PERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I. A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II. A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III. Agravo Regimental improvido. (STF - RE: 590697 MG, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 23/08/2011, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-171 DIVULG 05-09-2011 PUBLIC 06-09-2011 EMENT VOL-02581-01 PP-00169).https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/tramitacao.texto.php?id=86959&md5=61c07301367ae7a88d908e570cb17dba

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO AUTORIZANDO O PODER EXECUTIVO A DEFERIR PARCELAMENTO, REDUÇÃO DE MULTA E JUROS DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO - IPTU. CABIMENTO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE. Tratando-se de competência concorrente, descabe argiiir a

inconstitucionalidade da lei de iniciativa do Poder Legislativo municipal versando sobre matéria tributária, pois não há previsão legal de que a matéria seja de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mormente quando a Lei Orgânica Municipal atribui à Câmara de Vereadores a competência de legislar sobre tributos de competência municipal, bem como sobre a anistia de tributos, cancelamento, suspensão de cobrança e relevação de ônus sobre a dívida ativa do Município. Ação julgada improcedente. UNANIME. (Ação Direta de inconstitucionalidade Nº 70061198248, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 27/07/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO AUGUSTO. LEI MUNICIPAL. DESCONTO NO PAGAMENTO DO IPTU. BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DO STF E DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJRS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de inconstitucionalidade Nº 70061278388, Tribuna! Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 15/12/2014) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ANTA GORDA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. LEI MUNICIPAL N.º 2.047/2014 QUE DISPÕE SOBRE A SOBRE A CONCESSÃO DE ISENÇÃO DE IPTU PARA PORTADORES DE ALGUMAS DOENÇAS GRAVES. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO MUNICIPAIS. Caso em que é de ser juigada improcedente a ação direta de inconstitucionalidade da Lei n.º 2.047/2014 do Município de Anta Gorda, que dispõe sobre a concessão de isenção de IPTU para portadores de algumas doenças graves. Em se tratando de matéria tributária, a competência para iniciar o processo legislativo é comum ou concorrente dos Poderes Executivo e Legisiativo Municipais. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de inconstitucionalidade Nº 70060245008, Tribunat Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 06/10/2014)

4 – DA LEGISLAÇÃO

Sobre o tema, nossa Constituição Federal diz que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)
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, § 2.º, XII, g.

Nossa Lei Orgânica diz que;

Art. 6° - Compete ao Município:
I – legislar sobre assuntos de interesse local.
(...)
Art. 21 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:
I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito:
(...)
p) às políticas públicas do Município;
II - tributos municipais, bem como autorizar isenções e anistias fiscais e a remissão de dívidas;
(...)
Art. 110 - É vedado ao Município:
(...)
e) qualquer anistia ou remissão que envolva matéria tributária ou previdenciária ao Município só poderá ser concedida através de lei especifica municipal.

O Código Tributário Municipal (LC 03.2011 estabelece que:

Art. 120 - A isenção é sempre decorrente de lei que especifique as condições e os requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de sua duração.
Art. 121 - Salvo disposição em contrário, a isenção só atingirá os impostos.
Art. 122 - A isenção, exceto se concedida por prazo certo ou em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei a qualquer tempo, porém, só terá eficácia a partir do exercício seguinte àquele em que tenha sido modificada ou revogada a isenção.
Art. 123 - A isenção pode ser concedida:
I - em caráter geral, embora a sua aplicabilidade possa ser restrita a determinada área ou zona do Município, em função de condições peculiares;

A Lei Complementar nº 101/2000, sobre o tema estabelece que:

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) (Vide ADI 6357)

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.

Com relação a isenção de caráter geral e não geral, pela Nota Técnica nº 010/09 – CGJP/SUNOR, da Assessoria de Política de Tributação do Estado de Mato Grosso, temos que:

"(...) **Entretanto, a isenção só será considerada como renúncia tributária para efeito do artigo 14 da LRF se for de caráter não geral**. Percebe-se que esta foi uma clara opção do legislador federal que estabeleceu que: **Isenção não geral é renúncia e Isenção geral não é renúncia. A questão é saber o significado do adjetivo - *"não geral"*** - constantes do § 1º, do citado dispositivo legal. Consultando o dicionário HOUAISS, temos:

Geral. adj. 2g. 1 comum: coletivo, generalizado, genérico, global, universal (lei g.) 2 extenso: abrangente, extensivo, genérico, largo, lato (sentido g. de uma palavra) 3 total: completo, generalizado, global, integral (greve g.) (anestesia g.) parcial 4 vago: abstrato, genérico, impreciso, indeterminado, indistinto, superficial (deu-lhe uma visão g. do ocorrido)

Se **Geral** indica abrangência, amplitude, extensivo, indistinto, etc. **não geral** é exatamente o contrário trazendo em seu bojo a idéia de especial, específico, individual, particular, próprio, singular, limitado, restrito, etc."

Conforme definição do ilustre Ruy Barbosa Nogueira, ***"a isenção concedida em caráter geral pode ser gozada por todos aqueles que se encontrem na situação descrita pela lei, independentemente de requerimento"***.

Já a isenção especial (não geral) é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.

Vejamos o que reza o CTN sobre isenções não concedidas em caráter geral, doutrinariamente classificadas como especiais:

"Art. 179. A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão."

Poder-se-ia querer restringir, então, a aplicação das isenções não gerais tratadas pelo § 1º, do art. 14, da LRF como somente aquelas efetivadas, por despacho da autoridade administrativa, mediante requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão. **Porém, não foi só isso que o legislador da LRF intencionou**.

Na verdade, nem toda isenção não geral dependerá de requerimento do interessado, como também, nem toda isenção determinada, específica, discriminada, particular, individual será não geral, pois poderá estar atrelada a alguma política pública sendo, portanto, geral (fonte:http://app1.sefaz.mt.gov.br/04256E4C004D9CE4/BDFDF560841CF35E04256CA7004FCD3E/5F6038496E1DDF81842576AC00632ECA. Acesso em 20/04/2023)

No mesmo sentido o Tribunal de Contas do Estado do Paraná já decidiu que:

ACÓRDÃO nº 891/06 – Pleno - PROCESSO N.°: 48257-0/04 INTERESSADO: MUNICÍPIO DE IGUARAÇU ASSUNTO: CONSULTA RELATOR: CONS. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES EMENTA: CONSULTA – SOBRE A CONCESSÃO DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA – POSSIBILIDADE – **CASO A ISENÇÃO NÃO SEJA GERAL, DEVERÃO SER ADOTADAS AS MEDIDAS PREVISTAS NO ARTIGO 14** DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

- A isenção é um tipo de diferenciação possível, ainda que entre pessoas com a mesma capacidade contributiva, em busca de interesses diversos, como econômicos, sociais e políticos. Há isenções de caráter geral e de caráter específico. O tratamento especial é justificado pelo fato de algumas pessoas se encontrarem em posição peculiar, por terem capacidade de alcance dos fins do Estado. **Somente haveria desrespeito ao princípio da isonomia se fosse concedido benefício em detrimento de outras pessoas com a mesma condição de gozar da isenção.** A concessão de isenção em caráter não geral envolve renúncia de receita, prevista no art. 14 da LRF como renúncia ao direito de crédito tributário. Tal procedimento não é coibido, desde que sejam atendidas as exigências do mencionado dispositivo legal;

Como se pode inferir do transcrito § 1°, os benefícios tributários concedidos de modo geral não são considerados renúncia fiscal, não reclamando a adoção nas medidas previstas nos incisos I e II. Isenções de IPTU concedidas a moradores de apenas uma região (v.g. um condomínio residencial) devem ser entendidas como renúncia fiscal, uma vez que acarretarão tratamento diferenciado a parte dos munícipes em detrimento dos demais, moradores de outras localidades."

Sobre o caráter geral do REFIS, a doutrina nos ensina que;

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. Tal 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.

(...)

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) em que diz "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..." (grifos nossos) 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, no entendo podemos fazer 3 observações quanto ao texto da Lei:

I – A parte onde diz "... *da qual decorra renúncia de receita*" impõe uma condição de que se houver algum prejuízo ao ano corrente deve existir o tal estudo de impacto, e se não houver não necessita.

II – Quanto a necessidade da estimativa de impacto prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias no que consta parte onde diz "... *em que deva iniciar sua vigência...*" é algo condicionado ao exercício financeiro da LDO. **Como o Programa de Parcelamento Incentivado trata dos débitos dos exercícios anteriores e não do ano corrente, não há que falar em estimativa de impacto, haja vista o Programa versa sobre débitos já inscritos em Dívida Ativa dos exercícios passados**. 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.

III – O § 1º do referido artigo salienta que renúncia compreende: anistia, remissão, subsidio ou isenção de caráter não geral que implique redução discriminada de tributos, **ora isso não ocorre no presente caso, pois o programa trata apenas da redução das chamadas penalidades pecuniárias (juros e multa) que não se confunde com o tributo propriamente dito**. Portanto 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.

(...)

Além disso, a multa e os juros têm caráter de sansão sendo assim não devendo ser confundido com o tributo devido, 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."
> 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.
> Conclui-se que o chamo Refis tem natureza de transação tributária e não viola o artigo 165 da Carta Magna e o artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000, onde a lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar um acordo que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.
> Assim, a natureza jurídica das penalidades inscritas em dívida ativa, por não ensejarem ao município a expectativa de executar sua política pública, em vista da incerteza de seu recebimento, não pode ser considerada o PI uma renúncia de receita, sendo certo que parte deste valor não será objeto de pagamento. (https://www.jusbrasil.com.br/artigos/analise-sobre-o-instituto-do-refis-ele-implica-em-renuncia-de-receita-prevista-no-orcamento-publico/484771601)

5 – LEIS AUTORIZATIVAS

Para a jusrisprudência, se o objeto a ser "autorizado" por projeto de autoria de legislador estiver descrito no rol das matérias de competências exclusivas, estas são consideradas inconstitucionais por vício de iniciativa, mesmo que apenas autorizativas, pois o entendimento é de que a eventual sanção do Poder Executivo não supre este defeito da elaboração legislativa.

Contudo, se a referida "autorização" ocorrer em matéria que não esteja no rol das de autoria exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a doutrina divide-se, onde uns entendem que a mesma é inconstitucional por ferir a competência material do Executivo, enquanto outros, entendem que se trata de uma lei inócua, e que esta inocuidade por si só não se confunde com inconstitucionalidade.

Desta forma, considerando que a matéria em questão não é de competência exclusiva do Executivo nos termos de nossa Lei Orgânica, compete ao Plenário desta Casa a análise com relação ao termo autorizativo constante no artigo 1º da proposta, conforme explicado acima.

Segue abaixo os posicionamentos jurisprudenciais e de doutrina, conforme narrado acima, para o fim de subsidiar o estudo dos Edis desta Casa.

> "LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei e inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vicio formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o principio constitucional da separação de poderes. VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal. LEI

MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007). "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALÍDADE - LEI N° 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO – INCONSTITUCIONALÍDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE. A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redunda em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais" (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).

ASPECTOS POLÊMICOS DO PROCESSO LEGISLATIVO: INICIATIVA RESERVADA, VICIO DE INICIATIVA E LEIS "AUTORIZATIVAS" EM QUESTÃO

As leis "autorizativas" não atentam contra a segurança jurídica, nem mesmo desequilibram o sistema politico. Essencialmente inócuas, elas visam simplesmente a transferir os méritos da execução de determinada politica publica ao Legislativo, em uma prática reprovável. A usurpação de competência legislativa privativa – um dos problemas que poderiam carregar essas "leis autorizativas" – pode aparecer, mas figurará no máximo em caráter acidental, o que não afronta a ratio legis da reserva de iniciativa, descaracterizando-se, assim, essa hipótese de inconstitucionalidade.

De igual monta, a separação dos poderes não é solapada com a edição das leis "autorizativas". Com o advento da nova tendência cooperativa entre os poderes, é plenamente justificável a tentativa de atingir o equilíbrio entre estes – com especial atenção à relação do Legislativo com o Executivo. Nos termos do Estado Social, provedor, não é desprovida de sentido a intenção do Legislativo de se aproximar do corpo político aparecendo como "coautor" das políticas públicas que se desenvolvem ante os olhos dos cidadãos e que, em ultima análise, personificam e materializam a distante figura do Estado.

Em uma perspectiva de presidencialismo de coalizão, com vistas a não desgastar a relação com o Legislativo, o Executivo se sente por vezes tentado a sancionar projeto de lei que facilmente se enquadraria na hipótese de veto por contrariedade ao interesse público. Torna-se direito posto, então, um mandamento que nada obriga, uma norma que nada condiciona, um regulamento que nada regula, uma lei que dispensa, impune, a obediência.

Ainda assim, sua inocuidade não é motivo para decretar-se lhe inconstitucional. Não é objetivo do presente trabalho apresentar a problemática da eficácia das "leis autorizativas", mas não se duvida de que a irrelevância do diploma normativo não é requisito para sua inconstitucionalidade. Em contrapartida, "leis autorizativas" que especifiquem prazos para que o Executivo desenvolva determinada política pública ou regulamente uma situação que consta de suas atribuições disciplinadas constitucionalmente ofendem claramente a separação dos poderes, como se lê no voto do Min. Eros Grau, relator da ADI n. 3394/AM:

"Quanto ao artigo 3º da lei, a "autorização" para o exercício do poder regulamentar nele afirmada á despicienda, pois se trata, ai, de simples regulamento de execução. (...). Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel

execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar". No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. (grifou-se)"

Como visto, o fenômeno das "leis autorizativas" tem respaldo legal – quando não se enquadra nas hipóteses a *contrariu sensu*, mencionadas, por óbvio. (ASPECTOS POLÊMICOS DO PROCESSO LEGISLATIVO: INICIATIVA RESERVADA, VICIO DE INICIATIVA E LEIS "AUTORIZATIVAS" EM QUESTÃO.Bernardo Rohden Pires - https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21709_arquivo.pdf)

6 – TRAMITAÇÃO

De acordo com nosso Regimento Interno, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões competentes.

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a propositura deverá ser votada em dois turnos de discussão e votação (art. 124 do R.I.), sendo que o quorum para deliberação da matéria é o da maioria absoluta e o para aprovação também o da maioria absoluta, ressaltando-se que, na presente matéria, o Vereador que estiver presidindo a Sessão terá direito a voto.

7 – CONCLUSÃO

Isto posto, tem-se que o Anteprojeto de Lei ora apresentado atende as normas jurídicas, não havendo nenhum óbice ao prosseguimento do mesmo com a deliberação pelo Douto Plenário desta Casa de Leis.

Vale ressaltar, que a emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Lapa, 25 de maio de 2023.

Jonathan Dittrich Junior

OAB/PR 37.437

gov.br Documento assinado digitalmente
JONATHAN DITTRICH JUNIOR
Data: 25/05/2023 14:45:39-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br