



PARECER JURÍDICO N. 17/2025

Referência: Projeto de Lei n. 007/2025

Autoria: Poder Executivo

Súmula: "INSTITUI O PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO FISCAL – REFIS NO MUNICÍPIO DE CAMPO DO TENENTE/PR"

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado ao Setor Jurídico da Câmara Municipal de Campo do Tenente – Estado do Paraná, para os fins de emissão de parecer, o Projeto de Lei n. 007/2025, que tem como escopo a instituição do Programa de Recuperação Fiscal do Município de Campo do Tenente, destinado a promover a regularização dos créditos do Município decorrentes de débitos relativos a tributos devidos até 31 de dezembro de 2024, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou a ajuizar. O contribuinte terá até o dia 30 de maio de 2025 para aderir ao programa, e, caso assim o faça, poderá optar pelas seguintes modalidades: a) pagamento à vista, com 100% de desconto sobre juros e multa; b) parcelamento em duas ou três vezes, com 60% de desconto sobre juros e multa; c) parcelamento em quatro ou cinco vezes, com 40% de desconto sobre juros e multa; d) parcelamento em seis ou sete vezes, com 30% de desconto sobre juros e multa; e) parcelamento em oito ou nove vezes, com 20% de desconto sobre juros e multa; f) parcelamento em dez ou onze vezes, com 10% de desconto sobre juros e multa; g) parcelamento em doze vezes, com 5% de desconto sobre juros e multa. Ainda, estabelece o projeto que o débito parcelado somente estará sujeito à correção monetária calculada sobre o INPC, aos juros de 1% ao mês, sobre o valor da parcela em atraso, e a multa de 2% sobre o valor base; hipóteses de revogação do parcelamento; implicações da adesão ao programa; parcela mínima; entre outros.

Está anexo ao Projeto de Lei n. 007/2025: termo de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, dispondo acerca da renúncia e compensação de receita; declaração do ordenador de despesas.

É breve o relatório.





II - ANÁLISE JURÍDICA

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de questões que envolvam juízo contábil ou de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

2.1 Da Competência

O projeto versa sobre matéria de competência municipal ante ao interesse local, e encontra respaldo no artigo 30, inciso I da Constituição Federal e no artigo 12, inciso I da Lei Orgânica Municipal. Ainda, estabelece o artigo 12, inciso III da Lei Orgânica Municipal e artigo 30, inciso III da Constituição Federal, que compete ao Município instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.

Ainda, insta salientar que dispõe o artigo 150, §6º da Constituição Federal que 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.

Desta forma, o Projeto de Lei 007/2025, que teve origem no Poder Executivo, está adequado no aspecto formal.

2.2 Da Fundamentação

A propositura em análise pretende com o respectivo projeto atender ao interesse do Município, na medida em que poderá ter incremento na arrecadação, mediante o recebimento de créditos tributários vencidos e não pagos pelos contribuintes, por meio do benefício de desconto de juros e multa.

É imprescindível a exposição doutrinária acerca de temas tributários para a melhor elucidação do assunto.

O crédito tributário decorre da obrigação principal. Essa é constituída pelo tributo ou penalidade pecuniária (art. 113, CTN). Tal crédito pode ser suspenso por parcelamento





(art. 151, VI, CTN), extinto por transação e remissão (art. 156, III e IV), e excluído por anistia (art. 175, II).

O parcelamento consiste na possibilidade de o débito tributário ser adimplido em várias parcelas, sendo indispensável a edição de uma lei específica. Ademais, salvo disposição em lei em contrário, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas (art. 155-A, CTN).

Na prática, os regimes de parcelamento, como o REFIS, têm se tornado bastante frequentes e costumam incluir, além da dilação do prazo para pagamento, benefícios adicionais, como a redução nas taxas de juros e no valor das multas. Isso normalmente traz em contrapartida a exigência de que o sujeito passivo confesse a dívida e desista de qualquer ação porventura em curso para a discussão do crédito.

O Projeto de Lei 007/2025 trata-se de um parcelamento de débito tributário. Entretanto, ao conceder a renúncia do montante relativo à multa e aos juros, passamos a análise jurídica da transação, a remissão e a anistia.

A transação tributária é um acordo celebrado entre os sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária, mediante concessões mútuas, que importe em *determinação de litígio*, sendo regulamentada na Lei Federal nº 13.988 de 14 de abril de 2020. A transação pode ser realizada, nos termos do artigo 2º da lei supracitada, na cobrança de créditos inscritos em dívida ativa, na cobrança de créditos de competência da Procuradoria-Geral da União, nos litígios administrativos e judiciais, e no contencioso tributário de pequeno valor.

Há correntes doutrinárias que defendem que o REFIS é uma espécie jurídica de transação tributária, não consistindo em renúncia fiscal. Para esta corrente, a multa e os juros têm caráter sancionatório, sendo assim, não devem ser confundidos com o tributo devido. Ademais, a norma que concede desconto de juros e multa não implica em renúncia de receita, posto permanecer inalterado o crédito tributário principal.

Entretanto, esta procuradoria jurídica diverge do entendimento de que o REFIS ora analisado no Projeto de Lei 007/2025 é uma forma de transação, tendo em vista que o projeto é mais abrangente que a transação tributária prevista na Lei Federal nº 13.988 de 14 de abril de 2020, pois engloba créditos contenciosos e não contenciosos, inscritos ou





não em dívida ativa. Ademais, a norma tributária é incisiva ao estabelecer que a transação importa na determinação de litígios, assim, por abranger créditos contenciosos e não contenciosos, não há que se falar em transação.

A remissão, por sua vez, conforme leciona Ricardo Alexandre (2013, p. 437), é a dispensa gratuita da dívida, feita apelo credor em benefício do devedor. Já a anistia é o perdão legal das infrações. Para Sacha Calmon Navarro (2001), a remissão abrange tão somente o tributo, e a anistia dispensa o pagamento da multa:

A anistia tributária diferencia-se da remissão porque esta dispensa o pagamento do tributo. A anistia dispensa o pagamento das multas que punem o descumprimento das obrigações tributárias. A anistia é, portanto, uma forma de extinção do crédito tributário decorrente do conteúdo pecuniário das multas (crédito tributário em sentido lato) ou mesmo (...) anistia é a remissão do crédito tributário das multas (...).

Entende Alexandre Mazza (2021) que “Ao contrário da remissão, que extingue a integralidade do crédito, a anistia é um favor legal que exclui somente as infrações tributárias (penalidades, multas), mantendo intacto o montante principal do tributo (arts. 180 do CTN).”

Tendo em vista que o Projeto de Lei 007/2025 dispõe sobre desconto de 100%, 60%, 40%, 30%, 20%, 10% e 5% dos juros e multa, entende-se que o projeto versa sobre anistia, pois visa à dispensa do pagamento das multas e juros que punem o descumprimento das obrigações tributárias.

A lei que concede anistia não se aplica: 1) aos atos qualificados como crimes ou contravenções que sejam praticados com dolo, fraude ou simulação pelo sujeito passivo ou por terceiro em benefício daquele; 2) salvo disposição de lei em contrário, às infrações resultantes de conluio entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas; 3) a infrações cometidas posteriormente à publicação da lei que a instituiu. Ainda, estabelece o art. 181 do Código Tributário Nacional que a anistia pode ser concedida:

Código Tributário Nacional

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.





Portanto, o Projeto de Lei 007/2025 está adequado quando ao estabelecido no Código Tributário Nacional no que tange à anistia.

Em que pese a classificação doutrinária, é indubitável que o legislador almejou conceder um benefício de natureza tributária que dispensa ou reduz o pagamento de multa e juros pelos contribuintes.

Assim sendo, independente da forma de classificação do benefício, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige o atendimento de determinados requisitos legais, como será explanado no tópico seguinte.

2.3 Dos anexos da Lei de Responsabilidade Fiscal

Ao conceder um “benefício” de natureza tributária, a lei municipal respectiva permite ao contribuinte devedor que faça o recolhimento daquela dívida sem o valor correspondente aos juros e à multa sobre ela incidentes. Ou seja, aquilo que o Município previa como valor total inscrito em dívida ativa é recebido a menos em razão de uma lei permissiva, que concede ao contribuinte devedor, o direito de efetuar o pagamento de seu tributo apenas com o principal e sua atualização monetária, sem efetuar o recolhimento dos valores relativos a juros ou multa.

Conforme o entendimento exarado no tópico 2.2, o REFIS, quanto a multas e juros, trata-se de uma forma de anistia do crédito tributário, o que culmina, portanto, em **renúncia de receita**, conforme estabelece o art. 14, §1º da Lei Complementar 101/2000 (§ 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).

Assim sendo, para efeitos do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), é imprescindível a juntada dos seguintes anexos: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; e II - demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, ou 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, vejamos:





Lei Complementar 101/2000

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.

Portanto, verifica-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal é clara no sentido de que a concessão de anistia está compreendida no conceito de renúncia de receita tributária, conforme se observa do §1º de seu artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sendo assim, é indispensável a apresentação da Estimativa do Impacto Orçamentário e Financeiro e demais anexos, na forma prevista no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outrossim, também entende o TCE/SC que o REFIS é renúncia de receita:

Prejulgado: 2271 Proposta que vise a prorrogação de Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), cujo programa tem limite máximo de prazo ou de parcelas previamente estabelecidos em lei municipal/lei orgânica, somente poderá ser validada caso referido(s) dispositivo(s) legal(is) seja(m) alterado(s), **devendo ainda observar os arts. 4º, 5º e 14 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) no tocante à renúncia de receita.** (Destaquei).

Observa-se que o Poder Executivo atendeu o disposto na legislação e anexou o termo de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, bem como a declaração do ordenador de despesas, no projeto apresentado. **Tendo em vista que a documentação apresentada extrapola o conhecimento jurídico, solicita-se que os nobres edis solicitem parecer do setor contábil da Câmara Municipal analisando especialmente a renúncia de receita e a forma de compensação.**

2.4 Quórum de votação

Dispõe o artigo 194, inciso V do Regimento Interno que dependerá de voto da maioria absoluta dos membros da Câmara a concessão de anistia, isenção e remissão tributária ou previdenciária e incentivos fiscais, bem como moratória e privilégios. Ainda, dispõe o artigo 203 do Regimento Interno que, no caso de matéria em que se exige o quórum de maioria absoluta, *a votação deverá ser nominal.*





III – CONCLUSÃO

Trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Diante do exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, concluo pela manifestação opinativa pela legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei 007/2025, de autoria do Poder Executivo, devendo ser solicitado parecer contábil do setor competente analisando o termo de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, bem como a declaração do ordenador de despesas, especialmente quanto à renúncia e à compensação de receitas.

Campo do Tenente, 24 de fevereiro de 2025.

Documento assinado digitalmente
gov.br LARISSA CARVALHO CARNEIRO
Data: 24/02/2025 15:35:51-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Larissa Carvalho Carneiro
Advogada da Câmara Municipal
OAB/PR 96.103