

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 798

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

Exmo. Sr. Presidente,

Exmos. Srs. Vereadores:

RELATÓRIO

Trata-se o presente Projeto de Lei Complementar “sobre a criação do “PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO FISCAL - REFIS e dá outras providências, em consonância com o §6º do art. 150 da Constituição Federal.”

O Projeto de Lei chegou nesta Casa como Lei Ordinária e a recomendação é que siga como Lei Complementar.

A Mensagem que o acompanha requer a sua aprovação em regime de urgência.

Segundo o artigo 179 do Regimento Interno desta Edilidade, a solicitação em regime de urgência deverá ser fundamentada em requerimento escrito ou oral; o que se observa na Mensagem é que a matéria visa dar oportunidade para aqueles contribuintes que, por algum motivo, não puderam arcar com suas obrigações tributárias com o Município no momento oportuno e se encontram em débito perante a municipalidade.

Cabe aos Exmos. Srs. Vereadores, a apreciação do mérito.

O Projeto veio acompanhado pelo Impacto Financeiro e Orçamentário e pela Declaração do Exmo. Sr. Prefeito, responsável pela informação **de que “a instituição do Programa de Recuperação Fiscal - REFIS a ser realizado no exercício de 2025 pelo município de Campo Limpo paulista, não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025 (LDO 2025).**

EXPLANAÇÕES PRELIMINARES E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Importante destacar em primeiro lugar, que o exame desta profissional cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, tendo por base os documentos juntados ao Processo Legislativo. Não se incursiona em discussões de ordem técnica, exclusiva de responsabilidade dos setores competentes e nem tampouco que envolvam juízo de mérito cuja apreciação cabe ao Plenário.

Como é cediço, a cobrança da dívida ativa constitui requisito de responsabilidade da gestão fiscal, não devendo o Ente Público deixar de cumprir as atividades a seu cargo, sob as penas da lei (artigos 30, III da Constituição Federal e art. 11 da LRF).

Como se verá abaixo, na citação das normas constitucionais, ao Município é facultado estabelecer, por lei, regras sobre parcelamento dos débitos, administrativamente ou judicialmente, sendo cabível determinar o número máximo de parcelas, o valor mínimo de cada parcela e as condições de parcelamento ou reparcelamento.

Sendo assim, cabe ao Município, como medida de exceção, estabelecer Programa de Recuperação Fiscal, criando condições especiais para quitação ou parcelamento dos débitos. Os programas da natureza do REFIS, têm sido considerados bem-vindos ao Erário Público Municipal, em razão dos resultados alcançados, e aos devedores pela possibilidade de solverem o débito.

Em linhas gerais, o Programa de Recuperação Fiscal (Refis) tem como objetivo incentivar a regularização de dívidas e aumentar a arrecadação fiscal, concedendo ao contribuinte a regularização de impostos em atraso, quiçá, promovendo o fortalecimento das receitas municipais, cujo objetivo maior é assegurar a continuidade dos serviços públicos.

As vantagens do Refis com descontos de até 100% nos juros e multas para pagamentos à vista, as opções de parcelamento, taxas menores e parcelamentos prolongados, favorecem o pagamento das dívidas dos tributos municipais e inegavelmente, podem equilibrar os cofres públicos em desequilíbrio.

O equilíbrio ou desequilíbrio dos cofres do Município de Campo Limpo Paulista, poderá ser constatado pela Comissão de Finanças Contas e Orçamento desta Casa, levando-se em consideração o Decreto nº 7.375, de 09 de janeiro de 2025 que **“Declara Estado de Calamidade Financeira no âmbito do Município de Campo Limpo Paulista, Estado de São Paulo, e dá outras providências.”**

Como se pode notar na Proposta apresentada, o Refis oferece um refinanciamento com uma negociação que varia conforme o tamanho da dívida. Os benefícios oferecidos variam de acordo com a forma de pagamento.

Passamos a analisar a matéria sob o prisma da Constituição Federal.

A Lei Maior disciplina no artigo 24, as competências concorrentes, dentre as quais, o inciso I:

”Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

Nesse contexto, cabe à União editar as normas gerais e incumbe aos estados-membros a suplementação (2º).

Ainda segundo a Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso III, disciplina 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.”**

Disciplina ainda em seu art. 156:

“Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

IV -REVOGADO

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel;

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

III - ter sua base de cálculo atualizada pelo Poder Executivo, conforme critérios estabelecidos em lei municipal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

§ 1º-A O imposto previsto no inciso I do caput deste artigo não incide sobre templos de qualquer culto, ainda que as entidades abrangidas pela imunidade de que trata a alínea b do inciso VI do caput do art. 150 desta Constituição sejam apenas locatárias do bem imóvel.

§ 2º O imposto previsto no inciso II:

I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - compete ao Município da situação do bem.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar:

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior.

III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

§4º REVOGADO”

É certo que a competência do Município no que se refere a instituição e arrecadação de seus tributos, também compreende a criação de benefícios e incentivos fiscais, contudo, normas de finanças públicas estabelecem condições para que tais “auxílios” sejam considerados legais.

Conforme se verifica nesta Proposta, a adesão do contribuinte ao Programa de Recuperação Fiscal - REFIS, ensejará percentuais de dedução nos juros e multa moratória, tratando-se em verdade, de anistia, modalidade de exclusão de Crédito Tributário, segundo artigo 180 e seguintes do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966):

“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.

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.”

É fundamental observar que tal medida deverá respeitar os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“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.”

“Em regra, União, estados e municípios têm autonomia para instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como para conceder benefícios fiscais e parcelamentos tributários sem estarem sujeitos a limitações dos demais entes. Desse modo, ao instituir um programa especial de parcelamento de débitos tributários, como é o caso do Refis, não é necessário que estados e municípios se submetam às regras dos programas federais.

A concessão desse programa deve estar em consonância com as disposições do Código Tributário Nacional (CTN), bem como da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de modo a resguardar o equilíbrio financeiro, evitando transtornos para gestões posteriores.

Atendidas as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente a estimativa do impacto orçamentário e a não afetação das metas de resultados fiscais estipuladas, os estados e os municípios podem, no âmbito dos tributos e valores administrativos que lhes competem, criar seus próprios programas de negociação de débitos tributários e valores incorporados à dívida ativa. Essa autonomia decorre do pacto federativo adotado pela Constituição de 1988.

Os chamados “Refis” trazem consigo vantagens para os contribuintes para a regularização fiscal e também benefício ao ente tributante, na medida que tendem a favorecer a arrecadação de valores até então inadimplidos. Muito raramente esses programas proporcionam uma diminuição do valor do tributo devido (remissão), restringindo-se, no mais das vezes, à possibilidade de parcelamentos com prazos mais dilatados ou redução do valor dos débitos relativos às multas e aos juros (anistia), como é o caso do Projeto sob análise.

Embora, em regra, o Refis não se apresente como medida adequada do ponto de vista de política tributária, em razão do seu impacto negativo sobre o cumprimento espontâneo dos débitos - além de seu baixo resultado sobre a arrecadação de tributos, a experiência recente de alguns estados e municípios têm sido positiva.”

<https://legislacaoemercados.capitalaberto.com.br/nova-rodada-de-refis/>

Data da consulta: 18 de março de 2025, às 20h00.

O Impacto Financeiro e Orçamentário anexo ao Projeto de Lei Complementar, foi apresentado, bem como a Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (exercícios 2026/2027) assim como a Declaração de que a renúncia da LRF, não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, segundo documentos trazidos pelo Poder Executivo.

A responsabilidade pelas informações acima, pertencem ao Poder Executivo, restando ao Legislativo a fiscalização, especialmente sob o cumprimento das metas e resultados fiscais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Mesmo assim, não sendo da nossa área de atuação, que o Projeto possa ser analisado pelo Setor Contábil desta Casa, visando dar maior segurança aos Srs. Vereadores no momento de sua apreciação e votação.

Quanto a isso, O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo editou um Manual em 2022 a despeito da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme segue:

“No conceito de renúncia de receita estão compreendidos aqueles descontos, isenções parciais ou totais de juros e/ou multa, conferidos aos contribuintes inscritos em Dívida Ativa ou com tributos em atraso, caracterizando como uma forma de benefício fiscal, e, portanto, devem atender as prescrições determinadas no artigo 14 da LRF, com a estimativa do impacto orçamentário financeiro para três exercícios, atender a LDO e que a renúncia foi considerada na estimativa da receita e que não afetará as metas da LDO ou estar acompanhada de medidas de compensação, exceto se porventura o custo da cobrança for superior ao cancelamento ou desconto do débito.” (TCE-SP. Lei de Responsabilidade Fiscal. Página 37. Disponível: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/LRF.pdf>)

CONCLUSÃO

Pelos motivos acima expostos, observa-se que este Projeto de Lei Complementar deve ser analisado pelo Setor Contábil da Casa, para que possa assegurar que os pressupostos

financeiros/orçamentários/contábeis, estão sendo observados em consonância com o art. 24 da Lei de Diretrizes Orçamentárias e demais legislações pertinentes à matéria.

Nessa esteira, desde que observadas as regras acima descritas, não vislumbramos óbices ao regular trâmite da Propositura em tela, devendo seguir os ditames desta Casa e contar com os pareceres das Comissões Permanentes de Justiça e Redação; Finanças, Contas e Orçamento e Obras e Serviços Públicos.

A apreciação do mérito, cabe ao Soberano Plenário.

A eventual aprovação da matéria submetida à apreciação do Legislativo dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos Vereadores, segundo o art. 188, XI, do Regimento Interno desta Edilidade e art. 43 da Lei Orgânica do Município.

Este é o parecer, respeitando-se desde já, os demais entendimentos contrários sobre esta matéria.

Sala das Sessões, 19 de março de 2025.

SUELY BELONCI VELLASCO

OAB 64.578 S/SP