# PARECER JURÍDICO

**PROJETO DE LEI Nº 019/2025**

**EMENTA:** Dispõe sobre o Programa de Recuperação Fiscal do Município- REFISCAMBÉ e dá outras providências.

## *RELATÓRIO*

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do EXECUTIVO MUNICIPAL que dispõe sobre o Programa de Recuperação Fiscal do Município. – REFISCAMBÉ, e dar outras providências, protocolado na Câmara Municipal de Cambé em 28/04/2025.

Em síntese, a propositura tem como objeto a concessão de anistia e parcelamento aos créditos tributário e não tributários já inscritos em dívida ativa ou ajuizados conforme tabela abaixo, constante no art. 14 deste projeto de lei.

Art. 4º O sujeito passivo, ao aderir o REFISCAMBÉ ou aos mutirões de regularização de débitos fiscais ajuizados, deverá optar pela forma de pagamento dos débitos fiscais, em até 36 parcelas, sobre os quais incidirá percentual correspondente de abatimento de juros de mora e multas moratórias, conforme tabela a seguir discriminada:

| PAGAMENTO | DESCONTO DE JUROS DE MORA E MULTAS MORATÓRIAS AOS ADERENTES EM MUTIRÕES DE REGULARIZAÇÃO DE DÉBITOS FISCAIS AJUIZADOS E AO REFISCAMBÉ |
|---|---|
| Em parcela única | 100% (cem por cento) |
| De 2 a 12 parcelas | 90% (noventa por cento) |
| De 13 a 24 parcelas | 70% (setenta por cento) |
| De 25 a 36 parcelas | 50% (cinquenta por cento) |

Para tanto, fundamenta a iniciativa conforme narra na “Exposição de Motivos” cujo anexo segue a propositura. Eis a introdução destes motivos:

Diante do cenário de instabilidade econômica mundial que atinge a grande maioria dos cidadãos brasileiros, instabilidade essa ocasionada por diversos fatores internos e externos que certamente interferem na situação socioeconômica dos contribuintes cambeenses e, consequentemente, no índice de inadimplência da Dívida Ativa da municipalidade. É pertinente que os gestores do Município busquem alternativas que visem disponibilizar oportunidade aos contribuintes de sanar ou regularizarem suas dívidas junto ao fisco municipal, tais ações se fundamentam pelo aspecto de que muitas vezes a situação econômica do país e demais fatores supracitada interferem na composição econômica do indivíduo levando a diminuição do poder aquisitivo, e a impossibilidade de cumprir com suas obrigações tributárias por determinado período. Tais aspectos somados a necessidade de reduzir o montante de dívida ativa de créditos tributários existentes junto a Fazenda Pública de Cambé e auferir um incremento na arrecadação municipal e consequente equilíbrio nas movimentações financeiras do Município, são os principais fatores que motivam a apresentação a esta respeitosa casa o presente projeto de lei.

É apresentado em outro anexo o "Impacto Orçamentário Financeiro" o qual conclui que *"(...) a implantação do REFISCAMBÉ não causará impacto financeiro negativo a esta municipalidade, uma vez que a arrecadação de dívida ativa obtida através do mesmo (sic) suprirá os descontos concedidos no mesmo período. (...)"*

Por fim, a exposição traz os números envolvidos nesta propositura conforme segue:

No tocante ao impacto financeiro que os descontos propostos no REFISCAMBE ocasionará, atendendo a disposição legal que estabelece em caso de renúncia de receita a necessidade de definir parâmetros de recomposição da mesma, baseando-se na composição da Divida Ativa tributária contida nos demonstrativos contábeis em 31 de dezembro de 2024, pretende-se com implantação do novo REFISCAMBÉ alcançar junto a rubrica de Receita da Divida Ativa Tributária uma arrecadação no

exercício de 2025 de 25,23% (vinte e cinco inteiros e vinte e três centésimos por cento) do montante auferido da composição da dívida ativa, ou seja, o valor de R$ 7.935.066,85 (sete milhões, novecentos e trinta e cinco mil, seiscentos e sessenta e seis reais e oitenta e cinco centavos). Diante das condições estabelecidas no Projeto de Lei em questão, onde os descontos de juros de mora e multas moratórias concedidos através de sua aprovação serão de 50% (cinquenta por cento) para parcelamentos de 25 a 36 parcelas, 70% (setenta por cento) para 13 a 24 parcelas, de 90% (noventa por cento) de 02 a 12 parcelas e 100% (cem por cento) para quitação total do débito em parcela única, estima-se que para o exercício de 2.025 os descontos aplicados na rubrica de Multas e Juros advindos de negociações propiciadas pelo Programa de Recuperação Fiscal de Cambé que serão levantados no decorrer das negociações, não alcançarão o valor previsto de arrecadação com a recuperação da dívida ativa obtida no exercício, onde a previsão para o valor de descontos a serem concedidos através deste, já expressa na Lei 3.214/2024, poderia alcançar no máximo o total de R$ 3.460.046,57 (Três milhões, quatrocentos e sessenta mil, quarenta e seis reais e cinquenta e sete centavos), ou seja, as receitas arrecadadas com o REFISCAMBÉ no período proposto pelo projeto de lei apresentado superam o valor de descontos concedidos em Multas e Juros, diante o exposto fica caracterizado que a previsão de arrecadação de dívida ativa através do novo Programa de Recuperação Fiscal prevê que não haverá impacto financeiro negativo.

Eis a síntese da propositura.

## *FUNDAMENTAÇÃO*

### a) DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA

Inequívoco que o Município possua poderes para legislar sobre tributos de sua competência constitucional. *In verbis:*

**Art. 30. Compete aos Municípios:**

> **I - legislar sobre assuntos de interesse local;**
>
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
>
> ***III - 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;***

Quanto à iniciativa de se inaugurar o processo legislativo, de igual modo, também está adequada, visto que o Projeto de Lei do Executivo nº 019/2025 propõe um Programa de Recuperação Fiscal Municipal – REFISCAMBÉ/2025, tratando precipuamente de política tributária municipal.

Sobre a matéria, inclusive, há de se ressalvar que a iniciativa é reconhecida como concorrente, controvérsia já dirimida por nossos tribunais. 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).

*In casu,* o projeto partiu do próprio Poder Executivo Municipal, que procura, como de praxe, instituir u Programa de Recuperação de Créditos Tributários - REFISCAMBÉ, não havendo, pois, qualquer obstáculo constitucional à competência e à iniciativa exercidas na proposta.

**b) DO MÉRITO**

Quanto ao mérito, da forma e conteúdo como se mostra, também não há qualquer óbice à proposta. A finalidade principal da propositura, ao conceder anistia e parcelamento, é de possibilitar ao contribuinte quitar seus débitos para com o Fisco de modo menos oneroso, gerando ao Município o benefício de receber seus créditos tributários sem a necessidade de valer-se da Execução Fiscal, a qual demanda muito tempo e custos muito elevados.

A concessão do benefício de até 100% de desconto de juros e multas, nos termos acima demonstrados, caracteriza a anistia, prevista nos artigos 180 e seguintes do Código Tributário Nacional – CTN:

> **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.

Verifica-se que as vantagens oferecidas em forma de descontos não são relacionadas à dívida principal e sim em relação aos decorrentes encargos, situação perfeitamente possível frente à legislação vigente como medida excepcional de recuperação de créditos fiscais, criando condições especiais para conferir nova oportunidade de quitação ou parcelamento dos débitos por parte dos contribuintes e responsáveis tributários e mesmo devedores de dívidas não tributárias, visando ainda aumentar a arrecadação.

Tratando-se de anistia, por conseguinte, exige-se a edição de lei específica para a concessão do benefício, nos seguintes termos, conforme art. 150, §6º da CF/88, *in verbis:*

> Art. 150 (...)
>
> § 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.

As doutrinas de KIYOSHI HARADA e de SACHA CALMON NAVARRO trazem lições lapidares quanto ao conceito e à natureza jurídica do instituto da anistia:

> "(...) anistia extingue a punibilidade das infrações fiscais, vale dizer, excluí a dívida penal tributária. Não abarca o crédito tributário decorrente de obrigação principal, que surge com a ocorrência do fato gerador, mas tão só aquele oriundo de infrações praticadas anteriormente à vigência da lei que a concede, como se depreende do expresso dispositivo do art. 180 do CTN. Outrossim, não são passíveis de anistia os atos qualificados em lei como crimes ou contravenções, bem como aqueles praticados com dolo, fraude ou simulação pelo sujeito passivo ou por terceiro em benefício daquele (art. 180, I, do CTN). Não se aplica, também, a anistia às infrações resultantes de conluio entre duas ou mais pessoas, salvo se existente expressa disposição legal em contrário. (...) A anistia, conforme o art. 181 do CTN,

> 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) à determinada região do território da entidade tributante, em função de condição a elas 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."[1]

> "(...) 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 (...)"[2]

A anistia de créditos tributários, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, configura renúncia de receita, de acordo com o previsto no § 1º do artigo 14, vejamos:

> "Art. 14 (...)
>
> § 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."

Para que a renúncia de receita seja legal e regular, via de regra, é necessário que seja demonstrado o cumprimento de um dos requisitos do artigo 14 da LRF:

> 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)
>
> **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;**

[1] HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 14ª edição. páginas 520 e 521.
[2] COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

> 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.

Portanto, para que a renúncia de receita seja regular, necessária a demonstração de que tenha sido previamente considerada na proposta orçamentária anual ou que haja medidas de compensação, como exigem os incisos I e II do art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

A Constituição Federal estabelece o seguinte sobre a concessão de anistia fiscal:

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
>
> (...)
>
> § 6º 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.

Pois bem.

De fato, houve a apresentação da "**Estimativa de Impacto Orçamentário"** com o fundamento de que *"(...) a implantação do REFISCAMBÉ não causará impacto financeiro negativo a esta municipalidade, uma vez que a arrecadação de dívida ativa obtida através do mesmo (sic) suprirá os descontos concedidos no mesmo período. (...)"*

Ocorre que este documento confrontado com as exigências legais previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 – carece de mais informações, a exemplo dos documentos e informações necessárias e relacionadas no art. 14, I e II, da LRF, ficando os nobres edis, a recomendação de maior aprofundamento da questão.

De qualquer modo, sem adentrar no mérito do documento apresentado, o fato é que ele foi apresentado e assinado pela autoridade competente, presumindo-se legítima, legal e verdadeiras as informações ali contidas.

## ***CONCLUSÃO FINAL***

Isto exposto, ***CONCLUI-SE*** que o presente projeto de lei, considerando as ressalvas feitas, no aspecto que cabe a esta assessoria jurídica analisar, não havendo flagrante ilegalidade ou inconstitucionalidade, **reúne condições de ser levado a plenário para discussão e votação.**

S.M.J. Este é o parecer.

Cambé, 12 de maio de 2025.

JACKSON ROMEU ARIUKUDO
OAB/PR 30.917