



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 6657/2020

DATA ENTRADA: 30 de abril de 2020.

PROJETO DE LEI N° 8.517 de 2020

Ementa: Institui o Programa de Recuperação Fiscal de Caruaru – REFIS Municipal 2020.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JÚRIDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que institui o Programa de Recuperação Fiscal de Caruaru – REFIS Municipal 2020, de autoria do **Poder Executivo**.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo Poder Executivo. A proposição institui o Programa de Recuperação Fiscal de Caruaru – REFIS Municipal 2020.

Segundo justificativa anexa ao presente: “Encaminho para apreciação de Vossas Excelências, por intermédio de Vossa Excelência, por via de convocação ordinária, em regime de urgência, com fundamento no art. 40 da Lei Orgânica Municipal c/c o art. 134 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru, a presente mensagem com o fito de propor e justificar aos insignes representantes dessa Casa Legislativa o Projeto de Lei em anexo que “Institui o Programa de Recuperação Fiscal de Caruaru – REFIS Municipal 2020, que promove a regularização de débitos com a Fazenda Municipal nos termos que especifica”.



O isolamento social provocado pela pandemia do novo Coronavírus impõe ao Setor Público a adoção de medidas econômicas e sociais voltadas a minimizar os seus impactos, tanto na vida dos cidadãos caruaruenses, quanto na receita do Município, de modo que seja resguardado o atendimento aos serviços essenciais em um momento de mobilização nacional.

A exata proporção das consequências causadas pela Covid-19 ainda é desconhecida, mas é igualmente claro que, quanto antes forem realizadas ações no sentido de garantir a normalização do quadro pós-pandemia, melhores serão os resultados.

Nesse panorama, a instituição de um programa diferenciado de recuperação de receitas, nos moldes do projeto apresentado, se faz necessário para diminuir o índice de escassez na arrecadação, de modo que o Município seja capaz de efetivar as políticas e investimentos públicos previstos na lei orçamentária anual e se recuperar mais facilmente da iminente crise.

Cabe salientar, ainda, que o REFIS do ano de 2019 foi frutífero, representando um impulso considerável na recuperação da dívida ativa do Município, minimizando os impactos na capacidade de investimento desta urbe e no financiamento das políticas públicas.

Este ano, o Programa “REFIS” novamente dispõe sobre a promoção da regularização de débitos com a Fazenda Municipal, de natureza tributária e não tributária, de pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, vencidos até a data da formalização do pedido de adesão ao programa de recuperação fiscal, constituídos ou não, inscritos em dívida ativa ou não, ajuizados ou não, com exigibilidade suspensa ou não, sejam decorrentes de obrigação própria, inclusive aqueles objeto de parcelamentos anteriores rescindidos ou ativos, em discussão administrativa ou judicial, ou provenientes de lançamento de ofício efetuados após a publicação da Lei.

Neste REFIS, porém, os descontos nos valores de multas moratórias e juros sobre os débitos pendentes são maiores, o valor mínimo de cada parcela é menor que nos anos anteriores e há a possibilidade de parcelamento em um número mais extenso de meses, visando, justamente, auxiliar o cidadão caruaruense a cumprir com suas obrigações de ordem financeira sem abalar o sustento de sua família, bem como reduzir o número de inadimplência com o Tesouro Municipal, capaz de impactar diretamente na saúde financeira do Município.

Outrossim, grande parcela dos débitos com a Fazenda têm valores nominais baixos, a exemplo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), e o acúmulo da dívida que pode ser executada muitas das vezes não atinge o mínimo estabelecido no §1º do art.



126-A do CTM – 1200 UFM's (Unidades Fiscais do Município) – para compensar os gastos com os procedimentos de cobrança, seja esta judicial ou extrajudicial.

Dessa forma, por não ser economicamente viável a execução do débito, a cada ano há grande parcela da dívida ativa que é atingida pela prescrição. Nesse sentido, os descontos e facilidades instituídas pela presente Lei têm, também, o condão de diminuir tais perdas.

Ressalto que a iniciativa do Programa “REFIS” trará benefícios para os diversos setores públicos, através de melhorias para a população, sobretudo em saúde, uma vez que se trata de parte dos recursos que são arrecadados através dos tributos pagos pelo cidadão, sendo assim uma fonte de receita importantíssima e inadiável para a cidade em uma situação alarmante.

Nesse sentido, espero, pois, a pertinente e justa apreciação da propositura acostada, com a aprovação do presente Programa, para que os contribuintes municipais gozem dos benefícios para o pagamento de suas dívidas com o Município, contribuindo assim para a otimização da funcionalidade da Administração Pública.”.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:



Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além



de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber como deixa claro o art.30 da Carta Magna, em *verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

Desta forma, não resta outro conhecimento senão a indicação de matéria de competência suplementar do município.

Ressalte-se ainda que o Regimento Interno da nossa Casa Legislativa, estabelece como competência exclusiva do Executivo, exercido atualmente pela Prefeita, leis de iniciativas que disponham sobre matéria financeira e tributária, senão vejamos:

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que: I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

No mesmo sentido, temos o artigo 36, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:(...)IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

HELY LOPES MEIRELLES, em seu Direito Municipal Brasileiro, 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 607, assim comenta a questão:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços



públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.

Nos termos expressos no presente projeto de lei, em razão do princípio da reserva da administração, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a matéria em questão.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

Quanto ao quórum de aprovação, não identificamos a indicação de quórum qualificado, devendo a votação ser realizada por maioria de dois terços, nos termos do artigo 36, §2º da Lei Orgânica, senão vejamos:

§ 2º - As leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, que **envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, assim como alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso e concessão de serviços públicos exigem, para a sua aprovação, o voto favorável de dois terços (2/3) dos membros da Câmara.

5. DO MÉRITO

A proposição em questão busca instituir o Programa de Recuperação Fiscal de Caruaru – REFIS Municipal 2020, sendo uma iniciativa louvável, tendo em vista que visa ajudar os contribuintes a cumprir com suas obrigações fiscais, ofertando um incentivo, dada às dificuldades que a população vem passando e estimula a arrecadação aos cofres públicos.

Primeiramente, é importante observar que o Projeto de Lei sob análise não contém qualquer vício de ordem formal, seja de iniciativa ou procedural, uma vez que a Lei Orgânica do Município admite que a iniciativa das leis dessa natureza (tributaria e financeira) cabe a Chefe do Executivo, nessa caso à Prefeita, bem como estabelece a competência material e legislativa do Município, para legislar sobre tal tema.

O Projeto de Lei, está estruturado da seguinte forma, 11 artigos:

a) O artigo primeiro com dois parágrafos, na cabeça uma apresentação geral da norma, nos incisos subsequentes a definição de quem pode aderir (pessoas físicas e privadas), e pessoas



jurídicas em recuperação judicial. No parágrafo segundo encontramos a abrangência dos débitos, sua natureza (tributária e não tributária), forma de adesão, débitos que encontram-se em discussão administrativa ou judicial.

b) No artigo segundo a identificação do sujeito passivo apto a ingressar no REFIS, qual seja, (pessoa física ou pessoa jurídica), indicando-se outrossim o procedimento a ser realizado, qual seja, requerimento específico, formulário próprio, a ser elaborado por órgão competente. Encontramos nos incisos a indicação de que os contribuintes detentores de parcelamento adimplentes e inadimplentes podem aderir ao REFIS MUNICIPAL 2020; mais adiante a forma de consolidação de débito, qual seja, os acréscimos de juros, multas.

c) O artigo 3º tem um parágrafo com a forma de pagamento na cabeça, que pode ser à vista ou até em 60 (sessenta) parcelas mensais e sucessivas, vencíveis até o último dia útil de cada mês, onde o valor de cada parcela não pode ser inferior a 25 UFM (cinquenta Unidades Fiscais do Município), para pessoas físicas e 50 UFM (cinquenta Unidades Fiscais do Município) para pessoas jurídicas.

d) O artigo 4º contém quatro incisos com a definição dos abatimentos dos valores a juros moratórios, multa até a consolidação. Nos incisos as definições dos percentuais de 100 % (cem por cento) até 50% (cinquenta por cento).

e) No artigo 5º, cinco incisos, três parágrafos, com a definição da sujeição do contribuinte em relação aos débitos, com os seguintes critérios: Confissão da dívida; aceitação das condições do débito, pagamento das parcelas, reflexos processuais.

f) No artigo 6º, dois incisos, que tratam do IPTU, ISSQN, TAXA DE LINCIENÇA PARA LOCALIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO, como tributos sujeitos ao REFIS seus fatos geradores, tendo como marco temporal 02(dois) de janeiro de 2015, e as respectivas reduções que vão de 30% a 10%

g) O artigo 7º é composto de um parágrafo único, com as definições de não abrangências de multas oriundas de atos qualificados como crimes e contravenções penais praticados com dolo, fraude ou simulação.

h) O artigo 8º com oito incisos e um parágrafo único, indica questões relacionadas a exclusão do sujeito ativo do REFIS, notadamente, quando houve inobservância das regras



estabelecidas e práticas incompatíveis com a boa-fé, débito em aberto no total de três parcelas e demais critérios técnicos a serem apreciados.

i) O artigo 9º, 10º e 11º estabelecem questões relacionadas com formalidades administrativas e de vigência da lei a serem tomadas.

É sabido que a concessão de benefícios ou incentivos fiscais dessa natureza (fiscal – tributária e não tributária) deve observar os Princípios constitucionais, específicos e gerais sobre o tema, bem assim os requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC nº 101/00), o que foi atendido.

6. CONCLUSÃO

Desta forma, opina **pela legalidade e constitucionalidade** do projeto de Lei 8.517 de 2020.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 30 de Abril de 2020.

João Américo
Consultor Jurídico Geral

Túlio Augusto de Lima
OAB-PE 43.444D
Técnico Legislativo| Mat. 960-1



Taís de Lira Ramos
Estagiária de Direito

Odevanny Martins Alves
Estagiária de Direito