



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER Nº S/N CJLEG
OFÍCIO GP nº 1649/2021
MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 005/2021
PROJETO DE LEI nº 8.887 de 2021

Ementa: Institui o Programa de Recuperação Fiscal – REFIS Municipal 2021, que promove a regularização de débitos com a Fazenda Pública nos termos em que especifica.

1. RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO apresentado as Comissões de Legislação e Redação de Leis e Finanças e Orçamento referente ao projeto de lei que Institui o Programa de Recuperação Fiscal de Caruaru – REFIS Municipal 2021, que promove a regularização de débitos com a Fazenda Municipal nos termos que especifica.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade perante o ordenamento jurídico. Ademais, considera o fato do projeto de lei garantir a regularização dos débitos tributários e, conseqüentemente, aumento da arrecadação.

Segundo mensagem anexa ao presente projeto: *“A perduração da situação de calamidade provocada pela pandemia do novo Coronavírus impõe ao Setor Público a adoção de medidas econômicas e sociais voltadas a minimizar os seus impactos na vida dos cidadãos caruaruenses, de modo que seja resguardado o atendimento aos serviços essenciais em um momento de mobilização nacional.”.*

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 especializadas, 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. 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.

(...)

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.

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 comum em diversas outras Câmaras Municipais brasileiras.



Desta forma, 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.

E 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 pela sua autora, 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 a justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que **competete ao município legislar sobre assunto de interesse local**. Já o art. 78, inciso III da Constituição de Pernambuco determina que seja da **competência do município instituir e arrecadar os tributos de sua competência**.

Desta forma, estão corretas a competência e iniciativa do projeto de lei.

4. DO QUORUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal é por dois terços, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e **por dois terços** de seus membros.

(...)

§ 3º - Por maioria de **dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DO MÉRITO

O projeto em apreço busca instituir o programa de recuperação fiscal 2021 em Caruaru-PE. É de saber comum que a pandemia alterou a renda e os rendimentos de muitos caruaruenses, o que gera reflexos para as empresas, e desembocam em um situação de não pagamento dos tributos devidos.

O Refis – em termos gerais – trata-se de uma lei tributária que permite ao Executivo “abrir mão” de valores que entende como devidos, tendo a contrapartida do contribuinte em realizar os pagamentos acordados e tornar o crédito indiscutível.

O Refis – segundo corrente majoritária – a qual se filia a Consultoria, nada mais é do que uma transação tributária nos moldes do Art. 171 do CTN. Desse modo, quando a lei estabelece concessões mútuas que importe em terminação de litígio, estar-se-á diante da modalidade de extinção por transação, eis o teor da norma:

Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

A posição externada também encontra amparo jurisprudencial conforme se observa dos seguintes enxertos:

TJ-RJ - APELAÇÃO APL 00337955920148190209 RIO DE JANEIRO BARRA DA TIJUCA REGIONAL 4 VARA CÍVEL (TJ-RJ) Jurisprudência•Data de publicação: 21/06/2018

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE COBRANÇA DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS JULGADA IMPROCEDENTE - ALEGAÇÃO DE QUE, DURANTE MAIS DE 10 ANOS, REPRESENTOU A RÉ, SUAS CONTROLADAS E SEUS DIRETORES EM 26 EXECUÇÕES FISCAIS AJUIZADAS PELO INSS, TENDO APRESENTADO MAIS DE 50 EMBARGOS ÀS EXECUÇÕES FISCAIS E QUE, EM CONSEQUÊNCIA DO PROFÍCUO TRABALHO DESENVOLVIDO, OS DIRETORES DA RÉ TERIAM ALCANÇADO ÊXITO EM CERCA DE 90% DOS EMBARGOS À EXECUÇÃO, E A RÉ, BEM COMO SUAS CONTROLADAS, OBTIVERAM ÊXITO EM 15 EMBARGOS À EXECUÇÃO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS COM PREVISÃO DE PAGAMENTO DE HONORÁRIOS PRO-LABORE E DE ÊXITO EM DEFESAS PROCESSUAIS RELATIVAS A EXECUÇÕES FISCAIS E TRABALHISTAS - **APELANTE QUE BUSCA RECEBER HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS AD EXITUM, QUANDO A RÉ DESISTIU DAS AÇÕES JUDICIAIS EM CURSO PARA ADERIR A PARCELAMENTO ADMINISTRATIVO DE DÉBITOS FISCAIS E TRABALHISTAS - REFIS - NATUREZA JURÍDICA DE TRANSACÇÃO - PRECEDENTES DO STJ** - NOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS AD EXITUM, A VITÓRIA PROCESSUAL CONSTITUI CONDIÇÃO SUSPENSIVA, CUJO IMPLEMENTO É OBRIGATÓRIO PARA QUE O ADVOGADO FAÇA JUS À DEVIDA REMUNERAÇÃO. OU SEJA, O DIREITO AOS HONORÁRIOS SOMENTE É ADQUIRIDO COM A OCORRÊNCIA DO SUCESSO NA DEMANDA. DIANTE DESSE QUADRO, A RESCISÃO UNILATERAL DO CONTRATO PROMOVIDA PELO CLIENTE (TOMADOR DO SERVIÇO), COM A DESISTÊNCIA DAS AÇÕES ANTES DO TÉRMINO DOS PROCESSOS, INCLUSIVE VALENDO-SE, MALICIOSAMENTE, DA CONTRATAÇÃO DE OUTRO ADVOGADO PARA FAZÊ-LA, TEM O CONDÃO DE ILIDIR A SUPRACITADA CONDIÇÃO. O ARTIGO 113 DO CÓDIGO CIVIL ERIGIU A BOA-FÉ OBJETIVA COMO REGRA INTERPRETATIVA DE TODOS OS NEGÓCIOS JURÍDICOS. CUIDA-SE DE CLÁUSULA GERAL, QUE, A UM SÓ TEMPO, CONSTITUI-SE "NA ESTIPULAÇÃO DE DEVERES ANEXOS, IMPLÍCITOS, NOS NEGÓCIOS, IMPONDO PROIBIDADE, HONESTIDADE, ÉTICA, HONRADEZ E INFORMAÇÃO, MESMO NÃO ESTANDO PREVISTOS EXPRESSAMENTE NA DECLARAÇÃO NEGOCIAL, ALÉM DE LIMITAR O EXERCÍCIO DOS DIREITOS SUBJETIVOS, EVITANDO O ABUSO DO DIREITO E, FINALMENTE, SERVINDO COMO FONTE DE INTERPRETAÇÃO DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS" (DE FARIAS, CRISTIANO CHAVES; ROSENVALD, NELSON. CURSO DE DIREITO CIVIL: PARTE GERAL E LINDB. VOL. 1. SALVADOR: JUSPODIVM, 2013, P. 609). DIREITO DO AUTOR AO RECEBIMENTO DOS HONORÁRIOS DE ÊXITO NOS PROCESSOS

OBJETO DO **REFIS**, NOTADAMENTE NOS EMBARGOS À EXECUÇÃO OPOSTOS PELO AUTOR EM NOME DA PARTE RÉ E SUAS SUBSIDIÁRIAS - SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA QUE SE REFORMA. DA-SE PROVIMENTO AO RECURSO DA AUTORA. PREJUDICADO O RECURSO DA RÉ.

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE ARBITRAMENTO DE HONORÁRIOS. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. CLÁUSULA DE ÊXITO. BOA-FÉ. ADESÃO AO REFIS PELO CLIENTE. CONFISSÃO DE DÍVIDA. VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE LEALDADE E CONFIANÇA NAS RELAÇÕES CONTRATUAIS. INEXISTENTE. IMPLEMENTO DO ÊXITO EM DEFESA ADMINISTRATIVA PERANTE O FISCO. INTERPRETAÇÃO DE CLÁUSULA CONTRATUAL. INADMISSIBILIDADE. MAJORAÇÃO DE HONORÁRIOS RECURSAIS. LIMITE LEGAL ALCANÇADO. 1. Ação ajuizada em 16/11/16. Recurso especial interposto em 8/3/18 e concluso ao gabinete em 2/10/18. Julgamento: CPC/15. 2. O propósito recursal consiste em definir se é devido o arbitramento de honorários advocatícios na hipótese em que o cliente adere a programa de recuperação fiscal (REFIS), supostamente frustrando o implemento de cláusula vinculada ao êxito de defesa administrativa tributária. 3. O contrato de prestação de serviços advocatícios firmado com cláusula de êxito está ancorado numa verdadeira relação de confiança, na medida em que, se os riscos inicialmente assumidos pelas partes estão atrelados ao resultado final do julgamento, há uma expectativa legítima de que o vínculo entre elas perdure até a extinção do processo, o que, evidentemente, pressupõe um dever de fidelidade estabelecido entre o advogado e o seu cliente. **4. A adesão ao REFIS constitui faculdade do contribuinte e é condicionada à confissão irretratável de débitos tributários e à renúncia ao direito de discutir a dívida. Precedentes das Turmas de Direito Público do STJ.** **5. Para avaliar sobre o êxito do advogado no exercício da defesa administrativa dos autos de infração, seria indispensável realizar a interpretação da cláusula contratual para estabelecer seu alcance quanto à adesão ao REFIS.** Todavia, esta pretensão encontra óbice na Súmula 5/STJ. 6. Alcançado o limite de 20% de honorários advocatícios sucumbenciais nas instâncias ordinárias, inviável sua majoração em grau recursal. 7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido. (STJ - REsp: 1763284 MG 2018/0222998-9, Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 11/06/2019, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/06/2019)

Desse modo, por ser de natureza extintiva do crédito tributário, a transação exige a presença de mútuas concessões – e é isto que o projeto carrega consigo, observe-se:

No Art. 1º e seus parágrafos há os elegíveis ao Refis, como também os débitos que podem ser objeto do parcelamento. A exigência temporal é que o pedido de parcelamento seja feito até 31 de Dezembro deste ano.

O Art. 2º determina como se dará a adesão ao regime especial. O Art. 3º, e seus parágrafos, autoriza o reparcelamento com os respectivos valores de primeira parcela, como também a indicação da atualização, juros e multas devidos e formalizados.

O Art. 4º permite o parcelamento em até 60 (sessenta) vezes ou em cota única, cujo desconto dos juros e multa será de 100%. O Art. 5º traz consigo a tabela progressiva dos descontos legais possíveis.

O Art. 6º, e seus parágrafos, indica as contrapartidas exigidas, do contribuinte, pelo Poder Público. O Art. 7º informa as situações que permitem a exclusão do sujeito passivo do Refis. Os Arts. 8º, 9º e 10 são normas de aplicação.

Portanto, a proposta de extinção do crédito tributário, por transação, possui arrimo Constitucional e legal, não sendo verificadas ilegalidades ou vícios na proposição. Por se tratar de uma renúncia de receita (sentido amplo), convém analisar a memória de cálculo indicada no PL:

MEMÓRIA DE CÁLCULO DA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO- FINANCEIRO													
FINALIDADE: Instituição do Programa de Recuperação Fiscal de Caruaru (REFIS) do ano 2021 JUSTIFICATIVA: não consta.													
A presente estimativa de impacto orçamentário-financeiro está em consonância com o disposto no inciso I do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 e com o parágrafo 1º e incisos do art. 169 da Constituição Federal. Considerando as metas e prioridades elencadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, emitimos o presente parecer, considerando os dados a seguir: <table border="1"><tr><td>Dívida Ativa</td><td>R\$ 308.893.336,12</td></tr><tr><td>Multas e Juros da D.A</td><td>R\$ 130.112.119,04</td></tr></table> Para o cálculo do impacto financeiro, foram utilizadas como parâmetro as Receitas Correntes Líquidas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme segue: <table border="1"><tr><th>ANO</th><th>RCL Prevista</th></tr><tr><td>2021</td><td>958.704.000,00</td></tr></table> Dividindo o valor do aumento da despesa no ano pela Receita Corrente Líquida correspondente a cada ano, obtêm-se os seguintes impactos financeiros: <table border="1"><tr><th>ANO</th><th>IMPACTO</th></tr><tr><td>2021</td><td>13,57%</td></tr></table> Em contrapartida, a renúncia desta receita simultaneamente ocasionará a recuperação da dívida ativa do município, que corresponde a R\$308.893.336,12, valor equivalente a 32,22% da	Dívida Ativa	R\$ 308.893.336,12	Multas e Juros da D.A	R\$ 130.112.119,04	ANO	RCL Prevista	2021	958.704.000,00	ANO	IMPACTO	2021	13,57%	→ Gestor garante que tem prévia dotação e que está autorizado na LDO. (art. 169) Estimativa do impacto. Premissas e metodologia de cálculo. (§2º) Art. 16, inciso I da LRF.
Dívida Ativa	R\$ 308.893.336,12												
Multas e Juros da D.A	R\$ 130.112.119,04												
ANO	RCL Prevista												
2021	958.704.000,00												
ANO	IMPACTO												
2021	13,57%												

Receita Corrente estimada para o ano de 2021, o que compensará seus efeitos. Ressalta-se que, uma vez que o Projeto de Lei não possui caráter continuado, não causará impacto orçamentário-financeiro nos anos seguintes	Demonstração da origem do custeio. (Art. 17, §1º)
---	--

	Implementação das medidas (Art. 17, §5º)
--	---

Portanto, segundo memória de cálculo anexa **legislação**
de regência estão presentes, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as
demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, caso do interesse dos
edís, nos termos do art. 2º da Resolução nº 554, de 1º de Dezembro de 2010.

6. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares ao Projeto de Lei. Nos termos do Art. 149 e parágrafo único do R.I, a Consultoria Jurídica sugere ao Relator a necessidade de apresentação de emendas redacionais, nos seguintes termos:

Como constam dois artigos 6º na proposição, que seja dada nova numeração ao artigo e consequentemente aos demais. Por força do Art. 9º da Lei Complementar Federal nº 95/98 que determina a cláusula de revogação expressamente numerar as leis ou disposições revogadas.

Assim, que sejam renumerados os artigos do projeto a contar do segundo Art. 6º e que o Executivo indique objetivamente as leis que entende revogadas pelo projeto em espeque. Essas alterações devem ser propostas pelo relator.

7. CONCLUSÃO



Diante do exposto, nos termos do art. 274 do Regimento, assegurando a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal, opina – de modo não vinculante - pela **legalidade e constitucionalidade, com emendas** do projeto de Lei nº 8.887 de 2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 24 de Março de 2021.

Anderson Mélo

OAB/PE 33.933

[Analista Legislativo – Esp. Direito] mat. 740-1

Jose Israel de Lima Neto

Estagiário de Direito

De acordo.

José Ferreira de Lima Netto

Consultor Jurídico Geral