



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER Nº 20-A/2022 - CJLEG
OFÍCIO GP nº 1898/2022
MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 010/2022
PROJETO DE LEI nº 9.262 de 2022

Ementa Institui o Programa de Recuperação Fiscal de Caruaru – REFIS Municipal 2022.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, sobre o **Projeto de Lei nº 9.262/2022**, de autoria do **Poder Executivo**, que Institui o Programa de Recuperação Fiscal de Caruaru – REFIS Municipal 2022.

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 Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo síntese da mensagem anexa ao presente projeto: *“O Refis Municipal 2022 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 parcelamento, 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.”*

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 desta 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. 274 – **As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico legislativo** sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é **exigido unicamente** das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo comum em 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 nem obrigatoriedade em sua aceitação** e, portanto, **não atentando contra a soberania popular** representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA 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**.

Ao fim, 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 e 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 2022 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 uma situação de não pagamento dos tributos devidos.

Assim, conscientes do atual estágio, o Executivo propõe programa de recuperação de créditos fiscais, para o contribuinte pessoa física ou jurídica, ficar adimplente com o Fisco Municipal.

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 consequente 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.

Em comparação ao projeto que deu origem a Lei Municipal nº 6.697¹, de 12 de Abril de 2021, verifica-se, **no projeto atual**, a inexistência de memória de cálculo da estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Por se tratar de renúncia de receitas, a Lei de Responsabilidade Fiscal preconiza os seguintes termos:

Seção II Da Renúncia de Receita

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) (Vide ADI 6357)

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 Disponível em:

http://sapl.caruaru.pe.leg.br/materia/pesquisar-materia?tipo=&ementa=&numero=8887&numeracao_numero_materia=&numero_protocolo=&ano=&o=&tipo_listagem=1&tipo_origem_externa=&numero_origem_externa=&ano_origem_externa=&data_origem_externa_0=&data_origem_externa_1=&local_origem_externa=&data_apresentacao_0=&data_apresentacao_1=&data_publicacao_0=&data_publicacao_1=&autoria_autor=&autoria_primeiro_autor=1&autoria_autor_tipo=&autoria_autor_parlamentar_set_filiacao_partido=&relatoria_parlamentar_id=&em_tramitacao=&tramitacao_unidade_tramitacao_destino=&tramitacao_status=&materiaassunto_assunto=&indexacao=&salvar=Pesquisar.

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.

§ 1ª 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.

§ 2ª 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.

§ 3ª 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.

Segue a declaração do ordenador de despesas:

Declaração sobre Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro

Declaro, para os fins do disposto no Inciso I do Art. 16 da Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que o impacto orçamentário decorrente do Projeto de Lei em anexo que *Institui o Programa de Recuperação Fiscal de Caruaru-REFIS Municipal 2022, que promove a regularização de impostos municipais nos termos que especifica*, uma vez estabelecido no âmbito Municipal, acarretará impacto orçamentário decorrente do Programa Recuperação Fiscal – “REFIS”, uma vez estabelecida por Lei no âmbito Municipal e aludida a valores de Despesas Orçadas na Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO (Lei Nº 5.948 de 05 de setembro de 2017) ocorrerá com uma renúncia estimada de Receita de R\$ 174.289.008,87 (cento e setenta e quatro milhões, duzentos e oitenta e nove mil, oito reais e oitenta e sete centavos) se incidir com pagamentos à vista (cota única), equivalente a 16,01% das receitas, com o ganho simultâneo estimado de arrecadação de R\$ 383.147.853,72 (trezentos e oitenta e três milhões, cento e quarenta e sete mil, oitocentos e cinquenta e três reais e setenta e dois centavos), equivalente a 35,19% da Receita estimada para o ano de 2022, outrossim, uma vez que o Projeto de Lei supracitado não possui caráter continuado, não ocasionará impacto orçamentário-financeiro para os anos seguintes.

Assim sendo, é de entendimento que o Projeto em tela não ultrapassa os limites e encargos dos termos da Lei Complementar de Nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Caruaru, 24 de março de 2022.

RAQUEL LYRA
Prefeita



Portanto, segundo estimativa de cálculo anexa, os requisitos exigidos pela legislação de regência estão presentes, quais sejam:

- ✓ estimativa do impacto orçamentário-financeiro;
- ✓ 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
- ✓ 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;

Portanto, 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 edis, 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 segundo artigo 6º e conseqüentemente aos demais. 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 emenda** do projeto de Lei nº 9.262 de 2022.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 27 de Março de 2022.

Anderson Mélo

OAB/PE 33.933

Analista Legislativo- Esp. Direito
[Gestão e Assessoramento Jurídico]
Mat. 740

Micael José de Andrade

Estagiário de Direito

De acordo.

José Ferreira de Lima Netto

Consultor Jurídico Geral