



## COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

### PARECER

Assunto: Projeto de Lei nº 250/2018

Autor: Prefeito Municipal

Ementa: “Institui o Programa de Pagamento Incentivado – PPI, destinado a promover a adimplência de sujeitos passivos no Município de Teresina e dá outras providências

Relatoria: Ver. Graça Amorim

Conclusão: Parecer favorável à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

#### I – RELATÓRIO:

O ilustre Chefe do Executivo local apresentou Projeto de Lei que “*Institui o Programa de Pagamento Incentivado – PPI, destinado a promover a adimplência de sujeitos passivos no Município de Teresina e dá outras providências*”.

Em mensagem de nº 060/2018, o ilustre Prefeito Municipal destaca que o objetivo da proposição é promover a adimplência de sujeitos passivos no Município de Teresina, possibilitando o pagamento de créditos tributários ou não tributários, da Fazenda Pública, inscritos ou não em Dívida Ativa do Município.

Justifica, ainda, que o PPI não comportaria a “redução discriminada de tributos”, nem benefício com tratamento diferenciado, pois se trata de um programa amplo, de caráter geral e com tratamento igualitário a todos os contribuintes/sujeitos passivos, de modo que não se configura renúncia de receita.

Ademais, ressalta que, no caso do PPI, a arrecadação referente aos créditos tributários que serão pagos com desconto não foi considerada na elaboração da lei de orçamento, ou seja, o Programa não afetará negativamente as metas fiscais previstas, ao contrário, deverá implicar em aumento de arrecadação no ano de 2018.

Ademais, mesmo não se tratando de renúncia de receita, entende o autor que no PPI resta atendida a condição prevista no art. 14, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, o fato em si considerado de se receber créditos tributários de difícil recuperação já constitui medida suficiente de compensação do desconto efetuado.

É, em síntese, o relatório.

#### II – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:



Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

### III - ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

De início, cumpre registrar que o projeto em análise, ao objetivar a instituição do Programa de Pagamento Incentivado – PPI, destinado a promover a adimplência de sujeitos passivos no Município de Teresina, cuida de matéria tributária, sobre a qual compete ao Município legislar, nos termos do arts. 24, I, 30, incisos I e III, e art. 156, incisos I, II, III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, bem como em conformidade com o art. 12, inciso XV, da Lei Orgânica Municipal, que dispõem caber ao Município instituir e arrecadar os tributos de sua competência. Dessa feita, observa-se que as regras de competência foram devidamente obedecidas, senão vejamos:

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

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

*Art. 30. Compete aos Municípios: (grifo nosso)*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)*

*(...)*

*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; (grifo nosso)*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: (grifo nosso)*

*I - propriedade predial e territorial urbana; (grifo nosso)*

*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.*

*Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*

*(...)*

*XV - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas e realizar operações de crédito; (grifo nosso)*

Insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I, da LOM, respectivamente:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)*

*Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;*

*(...)*

*XV – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas e realizar operações de crédito;*

Quanto à iniciativa do presente Projeto de lei, essa é de competência do Prefeito, conforme se depreende da análise do art. 50, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, *in verbis*:



*Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.*

Ademais, verifica-se que a proposição está de acordo com o disposto no art. 71, incisos I e XX, quais sejam:

*Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:*

*I – exercer a direção superior da Administração Pública Municipal, auxiliado pelos Secretários Municipais, Presidentes ou Diretores de Autarquia, Empresa Pública e Fundações;*

*(...)*

*XX – superintender a arrecadação dos tributos, tarifas e preços, bem como a guarda e aplicação da receita, autorizando as despesas e os pagamentos, dentro das disponibilidades orçamentárias ou dos créditos autorizados pela Câmara Municipal;*

Observa-se, por outro lado, que todo projeto de lei que faça concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, deverá obedecer ao disposto no artigo 14 “caput”, incisos I e II, §§ 1º e 2º da Lei Complementar Federal nº 101 de 4 de maio de 2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

No caso em apreço, o Prefeito municipal afirma em sua mensagem que o projeto em testilha **não configura renúncia de receita**, uma vez que não se trata de redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

O Chefe do Poder Executivo esclareceu que, no caso do PPI, a arrecadação referente aos créditos tributários que serão pagos com desconto não foi considerada na elaboração da lei de orçamento; desta forma, o PPI não afetará negativamente as metas fiscais previstas, ao contrário, deverá implicar em aumento de arrecadação no ano de 2018.

Ademais, afirma que o fato em si considerado de se receber créditos tributários de difícil recuperação já constitui medida suficiente de compensação do desconto efetuado, o qual não diz respeito ao valor principal dos tributos, mas somente a juros e multas.

Observa-se, assim, que os programas de recuperação de créditos fiscais não se constituem como mera discricionariedade ou benevolência da Administração pública, e sim como ferramentas do gestor público para fins de arrecadação tributária, encontrando respaldo



na Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que reclamam uma contrapartida dos contribuintes, qual seja, de pagar ou iniciar o pagamento de seus débitos.

O Refis (como conhecido na esfera federal) ou Parcelamento Incentivado, em termos gerais, constitui um incentivo para os contribuintes quitarem seus débitos, almejando aumentar a receita da Administração para fazer frente às despesas fixadas.

Fernando Facury Scaff salienta que não há dúvida que esse conjunto de Refis se insere na *política econômica* dos governos federal, estadual e municipal de desonerações incentivadas, visando reduzir o estoque de seus créditos e obter mais receita para fazer frente ao *superávit primário para traçar as metas estabelecidas pelo governo*.

O referido programa é utilizado constantemente pela União, Estados e municípios para tentarem cumprir as metas fiscais traçadas pelas Leis Orçamentárias, o que tem aumentado de maneira expressiva o número de arrecadação de débitos tributários e não tributários.

Ademais, o conceito de renúncia de receita está diretamente ligado ao conceito de benefício fiscal, na medida em que o primeiro conceito é tão somente o enunciado quantitativo dos efeitos financeiros acarretados pelo segundo. Tal conceito exclui a anistia de juros e multas constantes nos programas de pagamento incentivado, uma vez que não prevê qualquer redução de tributos, mas apenas de juros e multa, os quais não são enquadrados no conceito de benefício fiscal.

Além disso, a multa e os juros possuem caráter de sanção, dessa forma não devendo ser confundido com o tributo, nessa toar o **Código Tributário Nacional** dá o conceito de tributo em seu artigo 3º em que diz “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

Segundo Ricardo Lobo Torres, o tributo e a penalidade (multa e juros) pecuniária são inconfundíveis, porque aquele deriva da incidência do poder de tributar estatal, já a segunda tem o condão de resguardar a validade da ordem jurídica por meio coercitivo, ou seja, a sanção propriamente dita.

Sendo assim, em verdade, ao se perquirir a natureza jurídica dos programas de incentivo ao adimplemento de obrigações para com os entes federativos, em sua maioria, não configuram renúncia de receita, mas transação tributária.



Isto também é o que concluiu o professor da FD-USP Dr. Fernando Facury Scaff, referido instituto somente pode ser enquadrado no conceito jurídico de transação:

*Entendo que resta apenas uma hipótese em todo o sistema normativo tributário que permite enquadrar os diversos Refis, aqui incluídos os estaduais e municipais, que é a da extinção do crédito tributário pela transação, fórmula prevista pelo artigo 171 do CTN:*

*Artigo 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.*

No caso do PL enviado pelo Poder Executivo, o objetivo é o oferecimento de descontos variados nas multas de mora, juros e multa por penalidade pecuniária, com intento de ver a adimplência por parte dos sujeitos passivos, não dispondo, desse modo, do valor da obrigação principal do crédito tributário.

É o que vislumbra nos artigos que seguem do PL em apreciação:

*Art. 7º Sobre os créditos incluídos no PPI incidirão atualização monetária, multa e juros de mora, até a data da formalização da adesão ao Programa, nos termos da legislação aplicável, além de honorários advocatícios e emolumentos, quando se tratar de créditos ajuizados.*

*§ 1º Ocorrendo o pagamento à vista de créditos não tributários, vencidos e consolidados na forma do caput deste artigo, será concedido desconto de 100% (cem por cento) sobre os juros de mora e 50% (cinquenta por cento) sobre a penalidade pecuniária.*

*§ 2º Ocorrendo o pagamento à vista de créditos tributários oriundos de obrigação principal, ajuizados ou não, vencidos e consolidados na forma do caput deste artigo, será concedido desconto de 100% (cem por cento) sobre multa moratória, juros moratórios e multa por penalidade pecuniária.*

*§ 3º Tratando-se de crédito tributário decorrente de obrigação acessória, o crédito consolidado poderá ser pago à vista com redução de 100% (cem por cento) dos juros de mora e 50% (cinquenta por cento) do valor da penalidade.*

*Art. 8º Os créditos consolidados para pagamento à vista na forma desta Lei Complementar, e que tenham execução fiscal ajuizada até 31.12.2005 terão, além dos descontos mencionados no art. 7º, desconto de 80% (oitenta por cento) sobre a atualização monetária.*

(...)

*Art. 9º Os créditos tributários oriundos de obrigação principal consolidados para adesão ao PPI terão as seguintes reduções, em caso de parcelamento:*

*I - 80% (oitenta por cento) de juros e multas moratórias e punitivas, se contratados em até 12 (doze) parcelas;*



*II - 60% (sessenta por cento) de juros e multas moratórias e punitivas, se contratados de 13 (treze) a 24 (vinte e quatro) parcelas;*

*III - 40% (quarenta por cento) de juros e multas moratórias e punitivas, se contratados em período superior a 24 (vinte e quatro) parcelas.*

*Parágrafo único. O prazo máximo do parcelamento referente aos créditos de que trata este artigo obedece ao Anexo Único, desta Lei Complementar.*

*Art. 10. Tratando-se de crédito não tributário ou crédito tributário oriundo de multa por descumprimento de obrigação acessória, será obedecido o prazo do art. 9º e haverá redução de 50% (cinquenta por cento) dos juros moratórios e de 20% (vinte por cento) no valor da penalidade, respeitado o limite previsto no art. 13, § 2º, desta Lei Complementar.*

Observe-se que a transação se caracteriza pela expressão “concessões mútuas” a serem firmadas entre os “sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária”, cujo objetivo é a “determinação do litígio” visando a “extinção do crédito tributário”. No PL, nada mais fez o Executivo que propor descontos em troca do parcelamento ou adimplemento do principal.

Nesse diapasão, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já reconheceu os Refis ou PPI's como uma espécie de transação, consoante os seguintes julgados:

*RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO FISCAL POR ADESÃO AO PARCELAMENTO FISCAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. NÃO CABIMENTO. NOVA ORIENTAÇÃO, SEGUNDO O ART. 38 DA LEI 13.043/14. 1. A inclusão do débito do contribuinte no REFIS, quando está em curso uma ação em que se discute o seu montante, por exemplo, é claramente, uma transação com recíprocas vantagens para ambas as partes. 2. Reformulação da orientação anteriormente adotada por esta Corte, para prevalecer a lógica jurídica do instituto do parcelamento e agora, mais precisamente, para atender aos ditames do art. 38 da Lei 13.043, de 13/11/14, que inovou a legislação tributária para não exigir o pagamento de honorários advocatícios, quando o contribuinte desiste da ação judicial para aderir ao parcelamento, por se tratar de instituto que produz benefícios para ambas as partes. 3. Impor-se o pagamento de honorário sem casos assim soava como exigência que ia na contra-mão da medida legal e jurídica que previa a adesão do devedor ao programa de parcelamento, cujo macro-objetivo era, como é e sempre foi, viabilizar no curto e médio prazos, a recuperação das empresas, mediante aplicação do tradicional e prestante instituto da moratória individual (parcelamento). 4. Recurso Especial a que se nega provimento. (REsp 1553005/PE, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/02/2016, DJe 16/09/2016)*

*PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE NO ACÓRDÃO RECORRIDO. VÍCIOS NÃO CONFIGURADOS. REMISSÃO E ANISTIA PARCIAIS PREVISTAS NA LEI*



9.779 /99. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CONDENAÇÃO. POSSIBILIDADE. 1. A ofensa ao art. 535, do CPC, não se configura se o Tribunal de origem julgou satisfatoriamente a lide, solucionando a questão dita controvertida tal como lhe foi apresentada. 2. "Não há de se confundir o favor fiscal instituído com transação legal, em que as partes fazem concessões mútuas. A dispensa da multa e dos juros de mora é mero incentivo à regularização da sua situação tributária, pelos contribuintes. O contribuinte que opta por essa sistemática abdica da discussão judicial, assume que o valor referente a essa contribuição é devido e o faz mediante pagamento, assim também considerado a conversão do depósito já efetuado em renda. Em suma, desiste da demanda, preferindo conformar-se em pagar o montante devido sem a multa e os juros de mora" (REsp. 739.037/RS, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ de 01/08/2005). 3. São devidos os honorários advocatícios nos casos de desistência de ação judicial para fruição dos benefícios instituídos pelo art. 17 da Lei 9.779 /99. 4. Recurso Especial parcialmente provido

Encontrado em: - HONORÁRIOS STJ - RESP 739037 -RS (RSTJ 198/236), RESP786215 -PR RECURSO ESPECIAL REsp 789878 RJ 2005

PROCESSO CIVIL E TRIBUTÁRIO - EXECUÇÃO FISCAL - SUSPENSÃO - ADESÃO AO REFIS. 1. O REFIS, espécie de transação, só autoriza a suspensão da execução quando homologado. 2. A inscrição do executado no programa é apenas uma proposta, sem efeito jurídico na ação de cobrança em curso no Judiciário. 3. Recurso especial provido

(STJ - REsp: 499090 SC 2003/0021615-2, Relator: Ministra ELLIANA CALMON, Data de Julgamento: 27/05/2003, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 23.06.2003 p. 347)

Quanto ao tema, impende colacionar esse outro julgado da lavra do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (grifos acrescidos):

Processo: 1000072-04.2016.8.26.0068  
Classe: Apelação  
Área : Cível  
Distribuição: 8ª Câmara de Direito Público  
Relator: LEONEL COSTA

AÇÃO POPULAR MUNICÍPIO DE BARUERI PROGRAMAS DE RECUPERAÇÃO DE DÉBITOS FISCAIS - AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. PRELIMINAR CERCEAMENTO DE DEFESA Inocorrência Questão de fato e de direito que dispensa a produção de outras provas - Elementos e documentos constantes nos autos suficientes para o convencimento do julgador. ILEGITIMIDADE PASSIVA Inocorrência Secretária Municipal de Finanças à época Culpa ou dolo que também comportam apreciação pelo Poder Judiciário. MÉRITO Autor que alega que os Programas de Recuperação de Débitos Fiscais concederam



*ilegalmente a anistia de multa e juros de tributos- Lei de Responsabilidade Fiscal que, em seu artigo 14, traz a obrigação de apresentação de estudo de impacto financeiro no caso de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita Benefício que ora se discute que não importa em renúncia de receita Autor que equivocadamente a enquadra como anistia Ausência do requisito de anterioridade da multa. Leis Municipais nº 2.289/2013, nº 2.361/2014 e nº 2.435/2015 Possibilidade de redução dos juros e multas moratórias incidentes sobre débitos fiscais, atualizados monetariamente, observadas as condições dispostas - Natureza jurídica complexa, não se resumindo à anistia Celebração de acordo entre Município e contribuinte Perdão ou diminuição de juros e multa sobre os tributos não pagos até a data de vencimento e renúncia, por parte do contribuinte, do direito de discutir em juízo a legalidade do crédito. Possibilidade de refinanciamento fiscal que constitui transação tributária Precedente do C. STJ. Ausência de ilegalidade na conduta dos corréus Programas de Recuperação de Débitos Fiscais que proporcionaram grande arrecadação à Municipalidade Leis que passaram pelo regular trâmite legislativo, com voto favorável, inclusive, do autor da ação, que era vereador municipal Lesão ao patrimônio público não constatada. Sentença mantida Reexame necessário, recurso de apelação e recurso adesivo não providos*

Desse modo, conclui-se que a proposição legislativa está em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro.

#### **IV – CONCLUSÃO:**

Isto posto, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, aquiescendo com o voto de seu ilustre relator, opina **FAVORAVELMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 14 de dezembro de 2018.

**Ver. GRAÇA AMORIM**  
**Relatora**



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

“Pelas conclusões” do Relator, nos termos do art.61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT!

Ver. INÁCIO CARVALHO  
Presidente

Ver. LUÍS ANDRÉ  
Vice-Presidente

Ver. TERESINHA MEDEIROS  
Membro