



CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo
CNPJ: 01.926.718/0001-76
Procuradoria Legislativa

PARECER JURÍDICO PREVENTIVO (“ex officio”)

(Controle de inconstitucionalidade/legalidade)

Parecer nº 057/2017

Ref.: Ilegalidade do Projeto de Lei Complementar nº 018/2017, de autoria do Poder Executivo Municipal

Direito constitucional e tributário. Processo legislativo. P.L.C. nº 018/2017, que institui o programa de recuperação fiscal no Município de Pradópolis/SP - REFIS. Não cumprimento dos requisitos do art. 14 da LRF – estimativa do impacto orçamentário-financeiro e medidas de compensação do benefício concedido. Obscuridade e ilegalidade. Art. 3º, inciso I que configura verdadeiro meio coercitivo indireto de cobrança da exação. Impossibilidade. Pela ilegalidade do P.L.C. nº 018/2017, nos moldes como apresentado.

Trata-se de parecer jurídico preventivo exarado “ex officio” por esta PJJ – Procuradoria Jurídica Legislativa em virtude do conhecimento, por este Procurador Jurídico na sessão ordinária de 13/09/2017, da entrada do Projeto de Lei Complementar nº 018/2017, de autoria do Poder Executivo Municipal.

Assim, no uso de minhas atribuições legais, em especial daquelas descritas nos incisos VI e XVII do art. 11 da Resolução nº 005/2014¹ desta Casa de

¹ Art. 11. Compete à Assessoria Jurídica:



CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo
CNPJ 01.926.718/0001-76
Procuradoria Legislativa

Leis, exercendo o controle de constitucionalidade/legalidade dos atos administrativos/legislativos, atribuição precípua desta Procuradoria Jurídica Legislativa, conheço, de ofício, da matéria e passo à sua análise.

Segundo consta, o PLC nº 018/2017 dispõe sobre o “Programa de recuperação fiscal do Município de Pradópolis – REFIS”, o qual concede incentivo e benefícios de ordem econômica àqueles que quitarem ou parcelarem suas dívidas de ordem tributária, ou não tributária, com o Município.

É o breve relato.

(...)

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 no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC nº 101/00)². Vejamos.

(...)

VI – emitir parecer jurídico sobre a legalidade ou constitucionalidade de todos os assuntos da Câmara Municipal;

(...)

XVII – emitir parecer sobre a legalidade ou a constitucionalidade dos projetos de leis diversos ou de emendas à lei orgânica de autoria do Poder Executivo, de vereadores, das comissões e de populares, que tenham sido encaminhados à Câmara Municipal;” (g.n)

² 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:

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;

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo
CNPJ: 01.926.718/0001-76
Procuradoria Legislativa

Conforme se observa, o art. 14 da LRF exige que as concessões e benefícios de natureza tributária estejam acompanhados dos seguintes requisitos:

- i) estimativa do impacto financeiro no exercício e nos dois subsequentes;
- ii) previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- iii) atendimento de um dos dois incisos do *caput* do art. 14 da LRF (consideração dos reflexos do programa na receita prevista na LOA, comprovando que não afetará as metas de resultados fiscais previstos na LDO OU medidas de compensação através de aumento de receita, elevação de alíquotas ou base de cálculo, majoração ou criação de tributos).

Pois bem, segundo se observa do conteúdo anexo à proposição em análise, não houve a estimativa do impacto financeiro no exercício no exercício (2017) e nos dois subsequentes (2018 e 2019). Explico.

Extraí-se da mensagem encaminhada pelo Executivo, em especial no tópico intitulado “Estimativa do impacto orçamentário financeiro”, que apenas foi consignado um histórico das movimentações da dívida ativa dos últimos 5 (cinco), justamente sem juros e multa, acréscimos estes que serão total ou parcialmente dispensados.

Em seguida, a segunda tabela apresenta a previsão de valores a receber e abatimentos (ambos “sem juros e multa”?!?) e uma terceira planilha informa quais as previsões de lançamentos em dívida de 2017 até 2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo
CNPJ: 01.926.718/0001-76
Procuradoria Legislativa

Por fim, em última tabela, o autor do PLC consigna as demonstrações de receita (e não o impacto do decréscimo orçamentário) e ainda assim, ao que se depreende, a projeção se limita a um único exercício.

Portanto, não obstante confusa, obscura e pouco esclarecedora as informações trazidas pelo Executivo, revela-se, ao ver desta Procuradoria Jurídica Legislativa, inexistente a demonstração da estimativa do impacto orçamentário financeiro que o REFIS 2017 gerará à receita municipal nos anos de 2017, 2018 e 2019, violando-se, pois, o *caput* do art. 14 da LRF.

Quanto ao segundo requisito (previsão do REFIS e seus reflexos na LDO), não obstante a inserção do art. 13 no PLC nº 018/2017, segundo o qual anuncia a alteração dos anexos de metas fiscais da LDO, a proposição não veio acompanhada dos anexos alterados, nem ao menos quais alterações foram efetuadas.

Desse modo, a ilegalidade também é patente. A uma, porque o próprio art. 13 do PLC, ora em análise, comprova que, de fato, o REFIS não teve previsão na LDO de 2017, tal qual exigido pelo art. 14, *caput*, *in fine*, da LRF. A duas, porque ainda que admitida a alteração da LDO no próprio Projeto de Lei do REFIS (de duvidosa legalidade), o mesmo não traz à baila as alterações promovidas nos anexos da LDO.

Mas não é só.

Entendo, ainda, que o último requisito exigido pela LRF também não foi cumprido/observado pelo Poder Executivo. Porém, diferentemente das demais inconsistências acima, aqui a situação é mais gravosa e preocupante.

Nos termos do art. 14 da LRF, o Poder Executivo ao criar o Programa de Recuperação Tributária tem a opção (faculdade) de optar por um dos requisitos previstos no inciso I e II do referido dispositivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo
CNPJ: 01.926.718/0001-76
Procuradoria Legislativa

Portanto, projetos de leis que concedem ou ampliam incentivos ou benefícios de ordem tributária (eu diria, de ordem fiscal) devem observar UMA das seguintes exigências: OU demonstram que os reflexos do programa foram considerados na receita prevista na LOA, comprovando que não afetarão as metas de resultados fiscais previstos na LDO; OU apresentam as medidas de compensação que “suportarão” os reflexos do programa, dentre elas: aumento de receita, elevação de alíquotas ou base de cálculo, majoração ou criação de tributos.

De acordo com o contido na mensagem do PLC nº 018/2017, o Poder Executivo optou pela segunda opção (medidas de compensação da receita renunciada com o Programa), apresentando como medida de compensação o aumento de receita decorrente dos próprios resultados do REFIS!

Incogitável e ilegal!

Ora, nos termos do § 2º do mesmo dispositivo (LRF, art. 14), o próprio legislador afirma que, acaso a concessão de incentivo ou benefício tributário seja amparada por medidas de compensação (inciso II, do *caput*, do art. 14 da LRF), o benefício e, portanto, o REFIS **somente entrará em vigor quando implementadas referidas medidas de compensação.**

Desse modo, sem qualquer amparo legal a tentativa do Município de vincular o aumento de receita, como medida compensatória, aos próprios resultados do REFIS, haja vista que aquele (“aumento de receita”) deve preceder a este (“REFIS”).

Nesse sentido, também restou inobservada a exigência prevista no inciso II c.c § 2º, ambos do art. 14 da LRF.

Mais a mais, sem prejuízo das ilegalidades acima, entendo que a previsão contida no inciso I do art. 3º implica em verdadeiro meio coercitivo indireto de cobrança de tributos, vedado pela jurisprudência pátria.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo
CNPJ: 01.926.718/0001-76
Procuradoria Legislativa

Ora, a transmissão da propriedade não pode ser causa de extinção do parcelamento ou do vencimento antecipado da dívida, haja vista se tratar de mitigação a um dos poderes inerentes ao direito de propriedade, qual seja: o direito do proprietário dispor livremente de seus bens.

Ademais, o direito de propriedade tem assento constitucional, sendo considerado direito e garantia fundamental (art. 5º, *caput* e inciso XXII), não podendo sofrer tal limitação de ordem infraconstitucional.

Por fim, faço ressalva ao inciso I do § 1º do art. 1º do PLC nº 018/2017, o qual, ao ver desta Procuradoria, padece de inconstitucionalidade ao prever isenção total de juros e multa.

Com efeito, a isenção total de juros e multa implica em tratamento igualitário entre contribuintes inadimplentes e contribuintes que quitaram seus débitos tempestivamente, violando o Princípio da igualdade tributária (CF, art. 150, inciso II).

Por certo, conferir tratamento igual a contribuintes que se encontram em situações diversas fere a isonomia, gerando, por assim dizer, uma inconstitucionalidade.

Por fim, os demais dispositivos do PLC nº 018/2017, a exemplo do art. 1º, *caput*, art. 5º, art. 8º, pese possam gerar dúvida acerca de sua (i)legalidade, no entendimento desta Procuradoria Jurídica Legislativa as matérias neles disciplinadas estão inseridas no campo de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, haja vista ser a autoridade competente para fixar as regras e critérios para adesão ao programa de incentivos e benefícios fiscais, sem prejuízo, é claro, de possíveis emendas legislativas que alterem seu conteúdo (LOM, inciso II art. 7º).

Desta feita, resta flagrante a ilegalidade do Projeto de Lei Complementar nº 018/2017, nos termos da fundamentação supra explanada.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo
CNPJ: 01.926.718/0001-76
Procuradoria Legislativa

Ante o exposto, e tudo mais que dos autos consta, convencido do vício de legalidade que macula a proposição oferecida pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, OPINO pela ILEGALIDADE do Projeto de Lei Complementar nº 018/2017.

É o parecer.

Tendo em vista que o processo legislativo que trata do PLC maculado encontra-se em trâmite/curso (ainda não votado), dê-se CIÊNCIA PESSOAL e URGENTE a TODOS os nobres vereadores sobre o teor do presente parecer jurídico, a fim de não alegarem desconhecimento do vício que recai sobre a mencionada proposição, bem assim com vistas a decidirem pela manutenção ou não do PLC na pauta da Sessão Extraordinária designada para o dia 25/09/2017, às 16hs:30min.

Dê-se ciência pessoal e especial às Comissões Permanentes, a fim de subsidiar os respectivos pareceres.

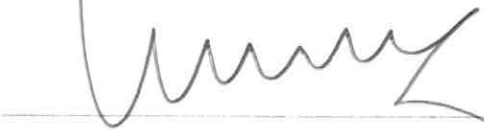
Após, junte-se cópia do presente Parecer aos autos do Projeto de Lei Complementar nº 018/2017.

Dê-se, por fim, ampla publicidade ao presente parecer, bem assim à integralidade do presente procedimento legislativo.

Adotadas as providências acima, aguarde-se pela realização da sessão ordinária que apreciará e votará o PL nº 005/2017.

Após, archive-se.

Pradópolis, 15 de setembro de 2017.


MARCELO BATISTELA MOREIRA
Procurador Jurídico Legislativo
OAB/SP nº 305.353

Recebido em 15.09.17

Antônio
Nelson Antônio de Jesus

Recebido em 15.09.17

Assessor
João

Recebido em 15.09.17

Isabela Prado
[Signature]

Recebido em 15.09.17
[Signature]

Recebido em 15.09.17

ABRAHAM T. MORELES
[Signature]

Recebido em 15.09.17
[Signature]

Recebido em 15.09.17

[Signature]

Recebido em 15.09.17
[Signature]

Recebido em 15.09.17
[Signature]