

PROTOCOLO Nº: 80413/21
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA
INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, LEÔNIDAS EDSON KUZMA
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 100/22

Consulta. Extinção de crédito tributário mediante transação. Mediação. Renúncia de receita. Processo legislativo. Conhecimento e resposta nos termos do parecer local.

Trata-se de consulta aviada pelo Presidente da Câmara Municipal de Curitiba (pç. 2), por meio da qual indaga o Tribunal de Contas a propósito dos seguintes quesitos relativos à “mediação tributária”, submetidos à deliberação daquele Legislativo (pç. 3):

- 1) Considerando que a maioria dos processos são inexecutáveis e a chance de rever os valores são ínfimas, acarretado [sic] em perda de valores para o Município, a instituição da mediação tributária, com a possibilidade de rever os valores ainda de seja [sic] reduzido seria mesmo assim considerado renúncia de receita? Necessita estudo de impacto orçamentário?
- 2) É constitucional e viável instituir a Mediação Tributária, sem designar a autoridade competente para tanto, porém estipulando que caberá ao Poder Executivo regulamentar a matéria, visto que é vedado ao Poder Legislativo iniciar projetos de Lei que criem obrigações para órgãos de outros poderes?

Recebido o expediente, por sugestão da Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho nº 157/21, pç. 4), o Presidente determinou sua tramitação como consulta (Despacho nº 506/21, pç. 5). Assim, autuado e distribuído o feito, em virtude da ausência de prévia submissão da matéria à assessoria técnica local, o Relator facultou ao consultante o aditamento da petição inicial (Despacho nº 184/21, pç. 8).

A diligência foi cumprida mediante a juntada de minucioso parecer lavrado pela Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal (pç. 18), o qual detalhadamente examinou os aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais do tema indagado, de modo a ofertar os seguintes parâmetros às perguntas formuladas:

1) Questão nº 1:

- a. A mediação é a técnica, que, mediante concessões mútuas, resulta na transação.
- b. O Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, refere-se a incentivo ou benefício fiscal.
- c. O §1º do Art. 14 da LRF dispõe que 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”.
- d. Inexiste classificação literal da transação como renúncia de receita.
- e. Benefícios fiscais são concedidos pelo Estado como instrumentos de política fiscal.
- f. A transação não é política de incentivo fiscal.
- g. As limitações estabelecidas no art. 14 da LRF não se aplicam às transações e, por consequência, ao procedimento de mediação.

2) Questão nº 2:

- a. Iniciativa concorrente ao chefe do Executivo e membros do Legislativo em projetos de lei que versem sobre matéria tributária.
- b. Possibilidade de parlamentar propor projeto de lei para regulamentar mediação tributária.
- c. Iniciativa exclusiva do chefe do Executivo em projetos que afetam organização administrativa.
- d. Designação de autoridade competente para a mediação tributária em lei de iniciativa parlamentar viola a separação dos poderes.
- e. O Poder Regulamentar é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e possibilitar sua efetiva aplicação.
- f. Inexistência de impedimento para que a designação de autoridade competente para a mediação tributária se dê por regulamento.

Retomada a tramitação, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, à falta de precedentes específicos, colacionou decisões que tangenciam os aspectos invocados na presente consulta (Informação nº 30/21, pç. 24).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, por sua vez, em novo encaminhamento, asseverou a inexistência de impactos sobre sistemas ou fiscalizações decorrentes da resposta plenária (Despacho nº 505/21, pç. 26).

Ao fim, a Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 3558/21 (pç. 27), desenvolveu raciocínio idêntico ao protagonizado pela Procuradoria Jurídica do órgão consulente, de modo a concluir que “a transação tributária não se caracteriza como modalidade de renúncia de receita, não estando sujeita, portanto, à imposição legal de apresentação de estimativa de impacto financeiro para sua instituição. Quanto à designação de autoridade competente, por meio do exercício do Poder Regulamentar conferido à Administração Pública para

editar atos gerais para complementar leis e possibilitar sua efetiva aplicação, não se verifica óbice para que a designação de autoridade competente para a mediação tributária se dê por regulamento e/ou decreto, desde que em plena conformidade com as delimitações da lei autorizativa”.

É o breve relatório.

A consulta preenche os requisitos disciplinados no art. 311 do Regimento Interno desta Corte de Contas – legitimidade do consulente, objetividade dos quesitos, pertinência temática, prévia submissão à assessoria local e abstração – de modo que há de se impor a ratificação do juízo de admissibilidade.

Quanto ao mérito, sempre se ressalvando que ao Tribunal de Contas descabe a atuação como órgão de assessoria ou consultoria de seus jurisdicionados, tampouco lhe incumbindo o controle prévio da edição de atos legislativos, cumpre-nos subscrever os argumentos e conclusões desenvolvidos no didático opinativo local – ao qual também aderiu a instrução técnica.

De fato, apenas em reforço argumentativo, impende salientar que o Supremo Tribunal Federal já manifestou que a extinção do crédito tributário mediante transação – devidamente prevista no Código Tributário Nacional, em seu art. 156, inciso III – não conforma instrumento de renúncia de receita, *verbis*:

O requerente sustenta a inconstitucionalidade da norma por ofensa aos princípios da razoabilidade e da eficiência, alegando que os dispositivos estariam “premiando” o devedor de tributos com favor fiscal em troca da desistência de recurso judicial, o que afrontaria, também, o art. 150, § 6º, c/c o art. 155, § 2º, XII, g, da CF.

No julgamento da medida cautelar, o Plenário da CORTE entendeu que as normas acima mencionadas não afrontariam o texto constitucional, ao entendimento de que:

“O **caput** e os §§ 1º, 2º e 3º do art. 131, por sua vez, são tidos por ofensivos aos princípios da razoabilidade e da eficiência, por autorizarem a redução de multa nas circunstâncias descritas, além de encerrarem benefício fiscal não previsto em lei específica, como exigido no art. 150, § 6º, da CF e, no que concerne ao ICMS, favor fiscal não autorizado em Convênio.

Patente, entretanto, que a transação, meio de extinção do débito tributário, não se confunde com benefício fiscal, não estando sujeita, por isso, ao dispositivo constitucional invocado nem a autorização em Convênio.

A transação, por outro lado, implica, sempre, a redução da exigência fiscal ou de seus acessórios, tendo, no caso, por contrapartida, a realização imediata do débito tributário, resultado nem sempre alcançado na via judicial.”

No caso dos autos, verifica-se que a lei gaúcha lançou mão do instituto da transação para pôr fim aos litígios judiciais envolvendo créditos tributários. Assim, conforme o referido instrumento, que necessariamente envolve concessões mútuas de ambas as partes, as disposições contidas na lei não se equiparam a

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

benefício fiscal, principalmente no que diz respeito à redução da multa tributária, que possui um caráter acessório.

Assim, adoto as razões de decidir apresentadas no julgamento cautelar, no sentido de declarar que as normas em comento não violam o texto constitucional.

(STF, Tribunal Pleno, ADI 2405/RS, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 03/10/2019)

Nesse sentido, é despropositada a submissão do regramento legislativo da transação em matéria tributária – viabilizada, na perspectiva do consulente, mediante o procedimento de *mediação* – à disciplina do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (que trata da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício fiscal, definido nos termos do seu § 1º).

De outro lado, as dúvidas a respeito da competência legislativa igualmente foram satisfatoriamente sanadas pelo parecer local, mormente porque o conhecimento da disciplina constitucional relacionada ao devido processo legislativo se insere no âmbito de suas competências ordinárias.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **conhecimento** da consulta, para ofertar-lhe **resposta nos exatos termos do parecer jurídico local**, ratificado pela instrução.

Curitiba, 20 de abril de 2022.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas