

## PROCURADORIA GERAL

### **Parecer Jurídico nº 25/2019**

**Referência:** Projeto de Lei nº 013/2019

**Autoria:** Executivo Municipal

**Ementa:** Dispõe sobre o pagamento com benefício fiscal dos créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa e dá outras providências.

### **I – RELATÓRIO**

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 013/2019, de autoria do Executivo Municipal, que requer a esta Casa Legislativa, autorização para instituir benefício fiscal dos créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa.

Na Justificativa verifica-se que o Executivo Municipal fundamenta a renúncia de receita através do art. 14, I da Lei de Responsabilidade Fiscal, remetendo para a previsão realizada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, onde no anexo das renúncias de receitas, parte integrante daquela lei, estimou a redução de juros e multas sobre tributos municipais, em razão da Lei de Benefício Fiscal, ora proposta, retirando os referidos valores do orçamento anual, razão pela qual não haverá impacto negativo no orçamento 2019.

Remetem seus fundamentos para o crescimento da dívida ativa municipal, que já ultrapassa os 66 milhões de reais, bem como na capacidade contributiva dos devedores, diminuída em razão da retração na economia, acenando com descontos sobre juros e multas como atrativo e

estímulo para canalizar a renda dos devedores na quitação dos tributos municipais. Por fim, avaliam como medida necessária para manutenção da dívida ativa em níveis controláveis, dentro de padrões aceitáveis e com possibilidade de solução.

Informa, por conseguinte, que o parcelamento no cartão de crédito com benefício fiscal, no prazo de até 12 meses, também garantirá que os créditos permaneçam nos cofres públicos, vez que eventual desistência não implicará na perda de receita do município, ficando a inadimplência, se houver, com o agente financeiro operador.

Sobre a renúncia de receita, informam que a previsão dos valores a serem renunciados, estimados em R\$ 344.582,54 relativo a juros e R\$ 447.957,00 relativo a multas, já foram contemplados no Anexo das renúncias de receitas que acompanha a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Municipal nº 3.674/2018, sendo estes valores considerados a menor da projeção do orçamento municipal de 2019, razão pela qual os mesmos não serão reduzidos do orçamento vigente.

Acompanha o PL, a cópia do Anexo das Renúncias de Receitas, parte integrante da LDO 2019, aprovada através da lei Municipal nº 3674/2018.

Foi requerido ainda, ao Secretário da Fazenda, Sr. Paulo Rogério Sá de Oliveira, em reunião presencial ocorrida nesta Casa legislativa, em 22/04/2019, que providenciasse o envio do Demonstrativo de Impacto Financeiro e Orçamentário, que não acompanhou o Projeto e é exigência pela Lei de Responsabilidade Fiscal a sua apresentação.

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

## **II – DA ANÁLISE JURÍDICA**

### **2.1 Da Técnica Legislativa adequada**

Para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

No caso pontual, observamos que o PL ora em análise possui a epígrafe, a ementa, o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, bem como o prazo para vigência da lei, observada que a vigência imediata (conforme disposta), é cabível na presente propositura, por se tratar de lei de pequena repercussão. Também consta de forma adequada a estrutura da lei, disposta em dez artigos, incisos, alíneas e parágrafos, dentro do que a norma orienta.

### **2.2 Da Competência e Iniciativa**

O projeto versa sobre o pagamento com benefício fiscal dos créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa do município.

Neste sentido, a iniciativa e competência para deflagrar o processo legislativo está corretamente exercida, porquanto pertence ao Poder Executivo Municipal a competência privativa para iniciar o processo proposto, nos termos da Lei Orgânica Municipal, art. 60, incisos VI e XXII, senão vejamos:

*Art. 60 Compete privativamente ao Prefeito:*

(...)

VI – *dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei;*

(...)

XXII – *administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;*

Desta forma, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Poder Executivo regulamentação sobre matéria afeta à tributos municipais, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, com base nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

### **2.3 Da constitucionalidade e legalidade**

A Constituição Federal estabelece competência aos municípios para legislarem sobre assuntos de interesse local, bem como para instituir e arrecadar tributos de sua competência e administrar suas rendas, consoante o disposto no art. 30, I e III, da Constituição Federal, senão vejamos:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

(...)

*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;”*

No que se refere às limitações do poder de tributar, a Constituição Federal, na seção II, apresenta algumas vedações expressas quanto a esta limitação, sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte. Neste sentido, reza no artigo 150, parágrafo 6º, que “*qualquer*

*subsídio ou isenção, redução da base de cálculo, concessão de crédito resumido, **anistia** ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante **lei específica**, federal, estadual ou municipal (...)*”. Assim, a renúncia de juros e multas sobre tributos são anistias, e só podem ser concedidas mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente a matéria.

Desta forma, o encaminhamento de lei específica é a primeira medida que se impõe, porquanto o texto constitucional visa proteger o contribuinte do livre arbítrio do fisco, embasado nos princípios da legalidade e da isonomia, impedindo qualquer ato discricionário da administração tributária.

Consonante ao texto constitucional, quando o ente tributante concede anistia a um sujeito passivo de uma relação jurídico-tributária, ele está promovendo a extinção sumária do crédito tributário devidamente lançado, no caso pontual relativo aos juros e multas, constituindo-se, assim, uma exceção à regra geral imposta, visando, sobretudo, estimular o fomento da arrecadação, que estima-se bem maior do que a renúncia dos encargos. Ou seja, objetiva-se como medida de estímulo a redução da inadimplência e aumento da arrecadação.

Com efeito, o projeto ora em análise está intimamente atrelado à Política Tributária, onde, no contexto, foi editada a lei Complementar nº 101/2000, que tem como alvo determinar regras claras e duradouras de administração pública, especialmente no setor financeiro e fiscal. Por esta razão é imprescindível que esteja na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO a previsão de renúncias de receitas, como é o caso de juros e multas, bem como parcelamento de débitos fiscais, como parte da política tributária. Tal previsão se faz relevante, tendo em vista o contido no art. 165, § 2º da CF, “*in verbis*”:

*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*(...)*

*§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*

A anistia, para melhor compreensão, é a hipótese de exclusão do crédito tributário, na qual o crédito já foi constituído e houve o inadimplemento por parte do contribuinte, cuja consequência é a imputação de multa. Nesse panorama, a anistia consiste, exatamente, na feitura de lei posterior com a finalidade de perdoar a multa. Portanto, a exclusão não é do crédito tributário como um todo, e sim tão-somente da multa e dos juros.

Destarte, a anistia está no rol dos benefícios que acarretam renúncia de receita. O art. 180 do Código Tributário Nacional refere que “*A anistia abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede*”. Esta poderá ser em caráter geral ou limitada e quando não concedida em caráter geral, deve ser efetivada por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e dos requisitos determinados em lei.

Já na Constituição Estadual a anistia está assim regulamentada:

*“Art. 141. A concessão de anistia, remissão, isenção, benefícios e incentivos fiscais, bem como a dilação de prazos de pagamento de tributos, só será feita mediante autorização legislativa.”*

Deste modo, a concessão de tais benefícios caracteriza renúncia de receitas, de acordo com o que dispõe o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, sendo obrigatório o implemento de medidas compensatórias editadas para este fim, no sentido de preservar o equilíbrio das contas públicas, senão vejamos:

*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.(grifei)*

No caso concreto, está demonstrado no presente PL que a previsão dos valores a serem renunciados, estimados em R\$ 344.582,54 relativos a juros e R\$ 447.957,00 relativos a multas, já foram contemplados no Anexo das renúncias de receitas que acompanha a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 3.674/2018). Observa-se, por oportuno, que estes valores foram os mesmos estimados em 2017, quando da propositura de lei semelhante, que também aprovou incentivos fiscais para pagamentos da dívida ativa, à época.

Todavia, ainda que a dívida ativa do município tenha crescido nestes dois anos em mais de 20 milhões, o valor estimado da renúncia não mereceu atualização, o que limita o município a renunciar tão somente estes valores projetados. Se a renúncia exceder, haverá necessidade do município implementar medidas de compensação, forte no art. 14, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por ora, dentro dos limites estimados na LDO, fica atendido uma das exigências legais (Art. 14, I, LRF), uma vez que os referidos

valores foram descontados no cálculo estimativo da receita orçamentária 2019, não gerando impacto negativo sobre as metas fiscais.

Entretanto, o mesmo art. 14 exige ainda, além da condição acima referida, que a renúncia de receita esteja acompanhada também de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que se inicia sua vigência e nos dois seguintes. Primeiro para comprovar que a referida renúncia não afetará as metas fiscais previstas para o exercício vigente. Segundo, porque a adesão ao benefício fiscal trazido no presente PL poderá ser firmada até 13/12/2019, com parcelamento em até 12 prestações, cuja renúncia adentrará o exercício 2020, sendo necessária a demonstração do impacto nos dois exercícios subsequentes.

**Ressalta-se, assim, à Comissão de Legislação, que deverá requerer o Demonstrativo do Impacto Financeiro e Orçamentário, a ser anexado ao presente PL, atendendo dispositivo do *caput* do Art. 14, da Lei de responsabilidade Fiscal que o exige nos casos de Renúncias de Receitas.**

Por fim, observa-se que as medidas de compensação são meramente estimativas, e deverão ser acompanhadas nas audiências quadrimestrais das metas fiscais, para que se confirme se não ficaram ultrapassadas ao previsto, no decorrer do exercício 2019, e também no período de vigência dos referidos benefícios fiscais.

### III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 013/2019 atende

as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Por todos os fundamentos acima apresentados, esta Procuradoria exara **Orientação Jurídica favorável** à sua tramitação, **observada a apresentação do Demonstrativo de Impacto Financeiro e Orçamentário, que restou pendente.**

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, na sequencia à Comissão de Orçamento, Finanças e Contas Públicas, e ao final para Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem-estar Social para posterior deliberação, com emissão dos respectivos pareceres, e aos nobres *edís* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 23 de abril de 2019.

Sônia Regina Sperb Molon

Procuradora Geral

OAB/RS 68.402