



Porto Alegre, 05 de abril de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 8.259/2021.

I. A Câmara Municipal de Carazinho solicita exame acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei s/nº, de 2021, protocolado sob nº 31211, de autoria parlamentar, que tem como ementa: “Autoriza o Executivo Municipal a conceder isenção de multa e juros que incidirem sobre todos os tributos municipais anos de 2020 e 2021.”.

II. De plano, importa registrar que compete aos Municípios instituir e arrecadar seus tributos, bem como, legislar sobre assuntos de interesse local, em compasso com o art. 30, incisos I e III, da Constituição Federal. Logo, é da competência legiferante do Município, dispor acerca dos tributos municipais e sua forma de arrecadação.

No que diz respeito a iniciativa do Poder Legislativo, está assentado na jurisprudência¹ de que a competência para deflagrar o processo legislativo em matéria tributária é concorrente, assim, não se vislumbram óbices jurídicos no aspecto formal da proposição.

Os programas de recuperação de créditos fiscais ou a concessão de benefícios de ordem fiscal, em regra, são medidas de caráter extraordinário, exercida com a finalidade de solver, após apurado estudo sobre a situação da dívida ativa no âmbito municipal, assim como, os débitos nos quais, as formas de cobranças ordinárias não vêm obtendo êxito, em razão da inadimplência expressiva no número de contribuintes provocada pela grave pandemia que assola a todos.

Assim, o objeto da presente proposição tem o condão de possibilitar ao contribuinte, a isenção de multa e juros que incidirem sobre todos os tributos municipais,

¹ I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. II. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. 1. À vista do modelo dúplice de controle de constitucionalidade por nós adotado, a admissibilidade da ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso. 2. A norma impugnada é dotada de generalidade, abstração e impessoalidade, bem como é independente do restante da lei. III. **Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais.** IV. Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes. (ADI 3205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19.10.2006, DJ 17.11.2006). (Grifo nosso)



relativos aos exercícios de 2020 e 2021, inclusive aqueles que estão sob parcelamento, inscritos ou não em dívida ativa, com parcelas com vencimento previsto para os exercícios citados.

Esta isenção de multa e juros, apresentado nos termos do projeto de lei, em análise, tem como fito oferecer aos contribuintes do Município consulente, a possibilidade de regularizar sua situação de inadimplência perante o Fisco Municipal, e ao mesmo tempo, proporcionar meio alternativo de arrecadação aos cofres públicos.

E, considerando que a proposição concede benefícios de ordem fiscal, em decorrência da isenção de multas e juros, tais condições acabam por ocasionar desequilíbrio orçamentário, por conta da renúncia de receita consequente da redução do *quantum* estimado.

Nesse sentido, cabe examinar o conceito de renúncia de receita, expresso no § 6º do art. 165 da Constituição², o qual é abrangente, compreendendo subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

A Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) estabelece obrigações, junto ao seu art. 14, para ente público que renunciar sua receita, conforme segue:

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.

Portanto, de acordo com a LRF o impacto orçamentário e financeiro é umas

² Art. 165 (...) ... § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.



das ferramentas obrigatórias no momento da criação da concessão de incentivo fiscal que impliquem em renúncia de receita.

Também será preciso que o Poder Executivo demonstre que *a LDO 2021, através dos seus anexos, considerou a renúncia na estimativa da receita orçamentária.*

Contudo, cabe mencionar que o STF – Supremo Tribunal Federal concedeu Medida Cautelar, em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357³, para suspender, enquanto perdurar no país a situação calamidade pública, os artigos 14, 16, 17 e 24 da LC nº 101, de 2000, incluindo os municípios que decretaram situação de calamidade pública, para o enfrentamento da pandemia do COVID-19.

O objetivo da suspensão é o ataque às consequências da pandemia, logo, as suspensões apenas têm eficácia para os projetos de leis que tenham esta motivação.

Nesse sentido, para a concessão de benefício fiscal (art. 14 da LRF) que for relacionado à pandemia, está dispensada da apresentação de medidas de compensação, bem como da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Lado outro, qualquer projeto de lei que, em sua motivação, os efeitos não estiverem relacionados aos impactos na saúde, na sociedade ou na vida econômica de pessoas, face à pandemia, devem obedecer em sua integralidade os referidos arts. 14, 16, 17 e 24 da LC nº 101/2000.

Da mesma forma, a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021⁴, acrescentou o art. 167-D, na Constituição Federal de 1988, com a seguinte redação:

Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.(Grifo nosso)

³ Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19. Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19.

⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm

Portanto, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo, com o intuito exclusivo de enfrentar a calamidade e as consequências sociais e econômicas ocasionadas, com vigência e efeitos restritos à sua permanência, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da obrigatoriedade das limitações legais, quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que implique renúncia de receita.

Em outras palavras, medidas que são voltadas para o combate à pandemia do COVID-19 e enquanto durar esse período, pode as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo, sem necessidade de alteração do anexo de renúncia, apresentação de impacto orçamentário financeiro da medida proposta ou ainda, medidas compensatórias.

Assim, a única ressalva a ser feita na proposição, proposta pelos Edis, é de que os débitos tributários do exercício de 2020 não poderão ser objeto desta lei e sim, os débitos do exercício de 2021. A retroatividade dos débitos tributários do exercício de 2020, objeto do PL, não poderão ter este efeito.

A Constituição Federal, no artigo 5º, XXXVI, protege três situações afirmando que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Isso significa que essas três situações, uma vez consolidadas sob o império de uma lei, não serão mais modificadas por outras leis posteriores.

Tal preceito é repetido pelo art. 6º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942):

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada

Ademais, esta medida prejudicaria aqueles contribuintes que, de boa-fé, pagaram seus tributos com a incidência de juros e multa no ano de 2020. Então, recomenda-se que o objeto da presente norma abarque somente os débitos tributários do exercício de 2021 e não do exercício de 2020.

III. Diante do exposto, opina-se pela viabilidade do Projeto de Lei s/nº, de 2021, visto que, não apresenta vício formal e material.

Ademais, a medida visa combater os efeitos gerados pela pandemia aos



IGAM[®]

munícipes, proporcionando a isenção de juros e multa dos débitos tributários, sendo dispensável a obrigatoriedade das limitações legais, conforme aduz o incluso art. 167-D pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021.

Em outras palavras, medidas que são voltadas para o combate à pandemia do COVID-19 e enquanto durar esse período, pode as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo, sem necessidade de alteração do anexo de renúncia, apresentação de impacto orçamentário financeiro da medida proposta ou ainda, medidas compensatórias

Contudo, para fins de viabilizar o objeto pretendido pelos proponentes, faz-se necessário a alteração da ementa e do art. 1º do PL, para que, apenas integre os débitos referente ao exercício de 2021 e não do exercício de 2020.

O IGAM permanece à disposição.



Bruno Bossle
OAB/RS Nº 92.802
Consultor jurídico do IGAM



Diego F. Benites
Assistente Jurídico do IGAM