



CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
SERAFINA CORRÊA - RIO GRANDE DO SUL - BRASIL



PARECER TÉCNICO – ASSESSORIA JURÍDICA

Data: 27/05/2020

Matéria/ Ementa:

Projeto de Lei nº 35/2020 que “**Autoriza a prorrogação dos vencimentos de dívidas de natureza tributária e não tributária do exercício de 2020.**”

Relatório:

Propõe o Poder Executivo, através do presente Projeto de Lei, autorização, para através de Decreto, prorrogar vencimento de dívidas tributáveis e não tributáveis que não estejam vencidas.

Diante da pandemia da COVID-19 (novocoronavírus), no momento atual, a situação de calamidade pública está nacionalmente decretada, nos estados declarada e, em vários municípios, oficialmente reconhecida.

Assim, visando atenuar o impacto gerado pela decretação de várias medidas que afetaram a economia, tanto o Estado, como a União, editaram medidas como as que estão sendo propostas pelo Poder Executivo, afim de amenizar seu reflexos.

Fundamentação:

O Artigo 10, incisos I e VI da Lei Orgânica Municipal¹, confere competência ao Município a iniciativa do Projeto de Lei em tramitação.

Constata-se, no entanto, da Nota Técnica IGAM nº 10, de 2020, a qual junta-se ao Processo Legislativo para conhecimento, que se faz necessário a observação o princípio da paridade de formas: “...*assim somente uma lei, em sentido estrito, pode modificar disposições previstas, em outra lei, ou autorizar a regulamentação da matéria por Decreto, (fl.4).*”

Assim, é necessário verificar qual ato normativo foi utilizado pelo Poder Público no momento em que foi fixado o prazo para pagamento das dívidas tributárias e não tributárias e ditar ato da mesma natureza para a sua prorrogação.

Ainda, embora a concessão de incentivos no ano eleitoral encontra-se vedada pela Lei nº 9.504/1997, art.73, § 10, a própria norma traz exceções, conforme se verifica:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

¹ Art. 10. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:
(...)

VI – instituir e arrecadar tributos, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas nos prazos fixados em lei;



CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
SERAFINA CORRÊA - RIO GRANDE DO SUL - BRASIL




PARECER TÉCNICO – ASSESSORIA JURÍDICA

Data: 27/05/2020

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, **exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência** ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

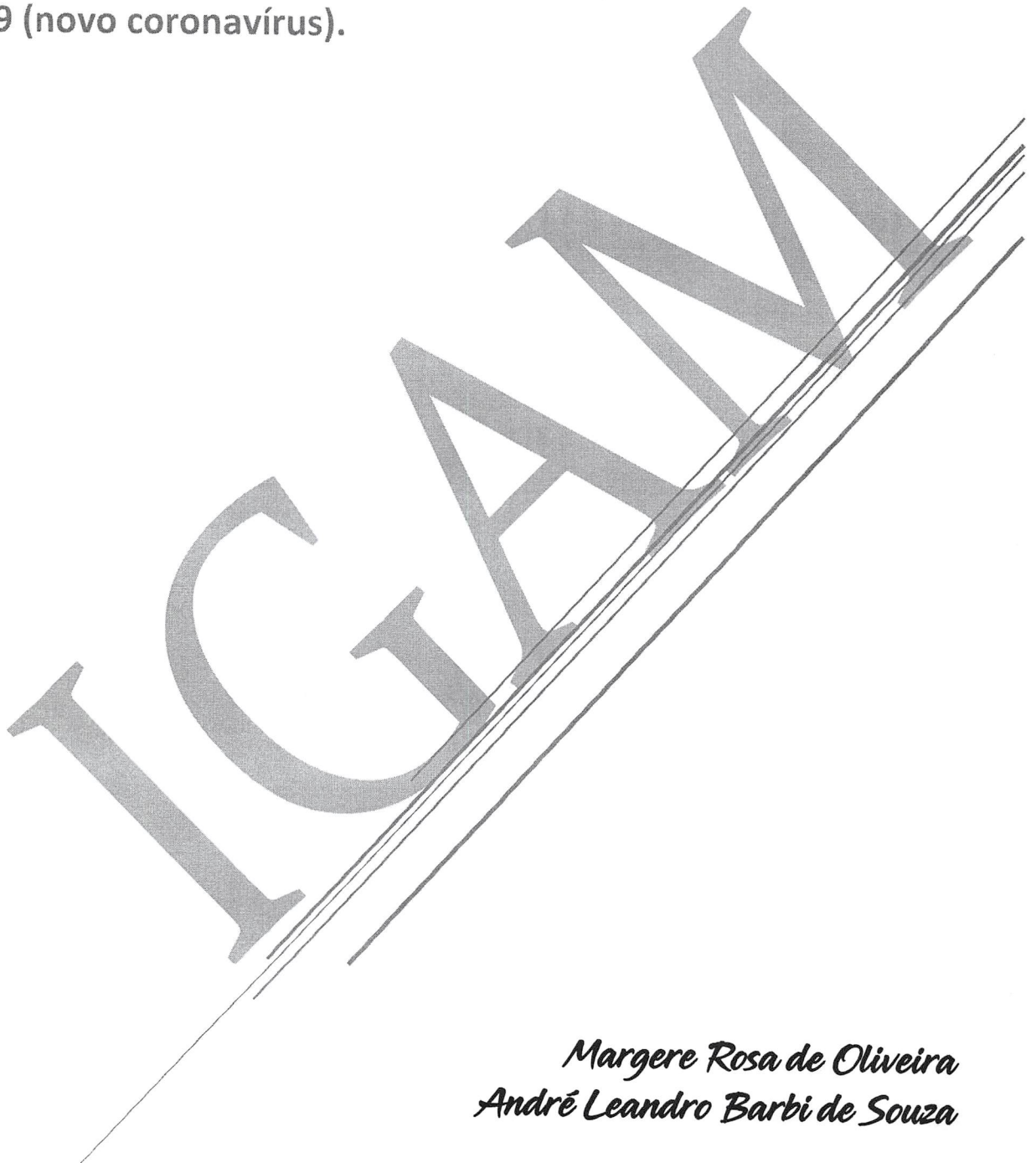
Opinião:

Assim, diante do exposto, é pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 35/2020.


Claudete Pissaia
Assessora Jurídica
OAB/RS 71.921

NOTA TÉCNICA IGAM Nº 10, DE 2020.

Disponibiliza orientações acerca das medidas de ordem tributária, que podem ser adotadas pelas Administrações, diante de situação de estado de emergência ou de estado de calamidade pública, provocados pela pandemia da COVID-19 (novo coronavírus).



Margere Rosa de Oliveira
André Leandro Barbi de Souza

IGAM, 6 de abril de 2020.

I. Da COVID-19 e o panorama de seus reflexos na área tributária, em âmbito nacional.

Diante da pandemia da COVID-19 (novo coronavírus), no momento atual, a situação de calamidade pública está nacionalmente decretada, nos estados declarada e, em vários municípios, oficialmente reconhecida. A tendência é de que esse contexto se prolongue.

Visando atenuar o impacto gerado pela decretação de medidas drásticas, como a quarentena e a suspensão de atividades consideradas não essenciais, que inevitavelmente resultam na diminuição do consumo de bens e serviços, notadamente em face da iminência do aumento dos níveis de desemprego e da redução do fluxo de caixa das empresas, medidas de ordem tributária vêm sendo adotadas pela União, a exemplo das que seguem:

1) **Edição da Medida Provisória nº 927/2020:** suspensão a exigibilidade do recolhimento do FGTS pelos empregadores, referente às competências de março, abril e maio de 2020, com vencimento em abril, maio e junho de 2020, respectivamente (art. 19), com possibilidade de pagamento parcelado em até seis parcelas mensais a partir de julho de 2020, sem a incidência da atualização, da multa e dos encargos previstos no art. 22 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

2) **Edição da Resolução CGSN nº 152/2020:** prorrogação por seis meses do prazo para as empresas enquadradas no Simples Nacional realizarem o pagamento da parte que cabe à União. São os períodos de apuração definidos da seguinte forma: as competências de março, abril e maio de 2020 (vencimentos de 20/4, 20/5 e 22/6) prorrogados para 20/10, 20/11 e 21/12, respectivamente. Atenção: os prazos da Resolução CGSN nº 152/2020 foram prorrogados pela Resolução do CGSN nº 154/2020. **Entende-se que os municípios podem aderir a esta sistemática de prorrogação, editando ato normativo próprio neste sentido.**

3) **Resolução CGSN nº 153/2020:** prorroga excepcionalmente o prazo de declaração do Simples (Defis e DASN – SismeI) do ano-calendário de 2019 até 30/06/2020.

4) **Portaria ME/PGFN nº 7.820/20:** Estabelece as condições para transação extraordinária na cobrança da dívida ativa da União, em função dos efeitos do coronavírus (COVID-19) na capacidade de geração de resultado dos devedores inscritos em Dívida Ativa da União. Prevê o pagamento da seguinte forma:

I – pagamento de entrada correspondente a um por cento do valor total dos débitos a serem transacionados, divididos em até três parcelas iguais e sucessivas;

II – parcelamento do restante em até oitenta e um meses, sendo em até noventa e sete meses na hipótese de contribuinte pessoa natural, empresário individual, microempresa ou empresa de pequeno porte;

III – diferimento do pagamento da primeira parcela que se refere o inciso anterior, para o último dia útil do mês de junho de 2020.

A Portaria, na verdade, admite o parcelamento com prazo estendido do referido crédito, sem concessão de qualquer redução do débito.

4) **Portaria PGFN nº 7.821/2020**: suspende, por 90 noventa dias, os prazos e medidas de cobrança, tais como instauração de novos procedimentos, protestos de certidões de dívida ativa, exclusão de parcelamentos por inadimplência e prazos para impugnações administrativas no âmbito da Procuradoria da Fazenda Nacional. Também, serão adotadas medidas de facilitação da renegociação de dívidas, por meio de novo parcelamento extraordinário, com redução da parcela de entrada e o adiamento de pagamento das demais parcelas.

5) **Decreto nº 10.285/2020**: reduz temporariamente as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidentes sobre os produtos que menciona, como álcool etílico, gel antisséptico e máscaras de proteção.

6) **Resolução Camex nº 17/2020**: redução à zero da alíquota do Imposto de Importação para cinquenta produtos médico-hospitalares fundamentais ao combate à pandemia até 30/09/2020.

7) **Instrução Normativa SRF nº 1927/2020**: determina a simplificação e a aceleração do despacho aduaneiro de mercadorias importadas destinadas ao combate do Covid-19.

8) **Portaria da RFB nº 543/20**: altera procedimentos de operação da Receita Federal do Brasil durante a pandemia do COVID-19, estabelecendo, em caráter temporário, regras para o atendimento presencial nas unidades de atendimento até 29/05/2020 – que ficará restrito até esta data, sendo realizado por meio de agendamento prévio obrigatório para atendimento exclusivo de alguns serviços, tais como a regularização de Cadastro de Pessoa Física, parcelamentos e reparcelamentos não disponíveis via internet. Em casos de serviços não listados, os interessados deverão realizar o atendimento via Centro Virtual de Atendimento (e-CAC), na página da RFB na internet, ou realizar o agendamento ou reagendamento de atendimento presencial para data posterior a 29 de maio.

Até 29 de maio de 2020, também, ficam suspensos os seguintes procedimentos administrativos:

- emissão eletrônica automática de aviso de cobrança e intimação para pagamento de tributos;
- notificação de lançamento da malha fiscal da pessoa física e a exclusão de contribuinte de parcelamento por inadimplência de parcelas;
- registro de pendência de regularização no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) motivado por ausência de declaração e o registro de inaptidão no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) motivado por ausência de declaração;
- emissão eletrônica de despachos decisórios com análise de mérito em Pedidos de Restituição, Ressarcimento e Reembolso, e Declarações de Compensação;
- prazos processuais no âmbito da Receita Federal;

Os demais serviços não especificados continuam operando de forma regular.

II. Da possibilidade de adoção de medidas locais, na área tributária, em razão da COVID-19.

Em âmbito municipal, a partir do que é definido no cenário nacional, dependendo da avaliação local, entende-se possível a adoção de medidas semelhantes, notadamente:

- prorrogação do prazo para pagamento de tributos;
- prorrogação de prazo para cumprimento de obrigações acessórias;
- prorrogação de prazo de certidões de regularidade fiscal; e
- prorrogação de prazos para interposição de impugnações e recursos pelos contribuintes.

Contudo, insta alertar que, em regra, deve ser observado o princípio da paridade das formas. Assim, somente uma lei, em sentido estrito, pode modificar disposições previstas, em outra lei, ou autorizar a regulamentação da matéria por Decreto.

Desta forma, a prorrogação de vencimentos de dívidas tributárias e não tributárias é possível e deve se dar, por lei, caso as datas de pagamento sejam previstas em lei e não haja previsão legal de que sua fixação ou prorrogação seja estabelecida por decreto. Lado outro, caso as datas de pagamento tenham sido fixadas por Decreto, não será necessária a edição de lei, neste sentido, bastando a alteração de datas de vencimento de tributos, por Decreto.

Nessa perspectiva, diante do contexto de exceção que envolve a COVID-19, em que as ações devem ser adotadas com urgência, entende-se possível a edição de lei para prever a possibilidade de prorrogação de prazo para pagamento de tributos, cumprimentos de obrigações acessórias, da validade das certidões de regularidade fiscal, suspensão de prazos de recursos e impugnações, nos termos de regulamento expedido pelo Poder Executivo, mediante Decreto. Em anexo apresenta-se minuta de Lei e de Decreto prevendo estas medidas.

No que tange ao parcelamento tributário, previsto no Código Tributário Nacional – CTN (art. 151, inciso VI)¹, que suspende a exigibilidade do crédito tributário. Disciplina, anta, o CTN, no art. 155-A:

Art. 155-A. O parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 1º Salvo disposição de lei em contrário, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 2º Aplicam-se, subsidiariamente, ao parcelamento as disposições desta Lei, relativas à moratória.

Assim, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas, mas a lei (em sentido estrito) pode dispor em contrário.

¹ Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário: [...] VI – o parcelamento.

Quanto à prorrogação de prazo para pagamento das parcelas vincendas dos parcelamentos (anteriores ou em andamento), como o § 2º do art. 155-A estabelece que se aplicam ao parcelamento, no que couber, as regras da moratória, insta esclarecer que o CTN, sobre a matéria, estabelece:

Art. 153. A lei que conceda moratória em caráter geral ou autorize sua concessão em caráter individual especificará, sem prejuízo de outros requisitos:

I - o prazo de duração do favor;

II - as condições da concessão do favor em caráter individual;

III - sendo caso:

a) os tributos a que se aplica;

b) o número de prestações e seus vencimentos, dentro do prazo a que se refere o inciso I, podendo atribuir a fixação de uns e de outros à autoridade administrativa, para cada caso de concessão em caráter individual;

c) as garantias que devem ser fornecidas pelo beneficiado no caso de concessão em caráter individual. (Grifou-se)

Deste modo, somente uma lei, em sentido estrito, pode modificar disposições previstas nas leis municipais de parcelamento tributário, possibilitando a dispensa de juros e multas e, no que tange ao prazo do pagamento das parcelas, permitir sua regulamentação por Decreto, para possibilitar a edição deste para a prorrogação do prazo de pagamento das parcelas vincendas.

Ainda, sobre a concessão de benefícios fiscais e tributários, importa referir que a Lei nº 9.504/1997, no art. 73, estabelece uma série de condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral, prevendo no caput:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

Nota-se que a orientação legal é explícita: são proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, "condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos".

O equilíbrio da disputa, portanto, é o pressuposto a ser observado, daí a necessária imparcialidade e a efetiva neutralidade de órgãos governamentais e de agentes públicos, diante de disputas em pleitos eleitorais, em quaisquer de suas circunscrições.

O TSE, neste contexto, firmou posicionamento de que "as condutas vedadas se constituem em espécie de abuso de poder de autoridade" e que o "abuso de poder de autoridade é condenável por afetar a legitimidade e normalidades dos pleitos e também por violar o princípio da isonomia entre os concorrentes, amplamente assegurado na Constituição da República" (ARO nº 7182, de 2005).

A concessão gratuita de incentivos fiscais, em ano que se realizam eleições, em regra, encontra-se vedada pela Lei nº 9.504/1997, art. 73, § 10. Contudo, a norma comporta exceções, nos casos que especifica:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

§ 10. **No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios** por parte da Administração Pública, **exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência** ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

A exceção são casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais já autorizados em lei e em execução orçamentária no exercício anterior. O termo “calamidade pública” é definido no sistema nacional de defesa civil como situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido, mediante reconhecimento jurídico-legal.

Inclusive, com base na norma orienta-se os municípios que sigam com a execução de seus programas sociais, mesmo que, por eles, haja distribuição de bens, valores ou benefícios, inclusive de natureza gratuita, com a condição de que eles estejam alinhados com o processo de planejamento legal-orçamentário, previsto no art. 165 da CF – PPA, LDO e LOA), integrem um contexto de execução previamente estabelecida e não apresentem qualquer aderência ao evento “eleições”, como, por exemplo, um aumento excessivo e injustificado de concessão de benefícios, em comparação com os anos anteriores.

No entanto, em face da pandemia pela CONVID-19 (novo coronavírus), que tem ensejado situação de calamidade pública, que tenha sido formalmente decretada pelo Município, cabe a análise de mérito da necessidade da medida (concessão de benefício fiscal) a ser empreendida pela autoridade competente, que deverá apresentar justificativa para sua adoção, de modo a configurar sua correlação com a situação de calamidade e que não contém, portanto, finalidade eleitoral apenas.

No entanto, se for concedido o benefício fiscal deve-se observar a legislação fiscal. Neste sentido, consoante já anotado pelo IGAM na Nota Técnica 6, item 12:

Se o benefício tributário for para todos os contribuintes não é renúncia de receita, nos termos do art. 14, § 1º, da Lei Complementar nº 101, e, assim, não há o que se falar em demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro.

Se for discriminado, é renúncia de receita, porém, como as medidas de compensação previstas no art. 14, incisos I e II, são preventivas

quanto ao atingimento de metas e, estas, por força do art. 65, II, da Lei Complementar nº 101/2000², estão dispensadas, deve ser elaborado o impacto, mas, justificada a ausência de medidas de compensação previstas no seu art. 14, II, em razão de calamidade pública.

O STF decidiu cautelarmente na ADI nº 6.357:

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.

Diante da mencionada decisão, na Nota Técnica nº 8, o IGAM, orienta:

- 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;
- 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.

Contudo, necessário que a situação de calamidade pública seja homologada pela Assembleia Legislativa.

Lado outro, a mera prorrogação de prazo para pagamento de tributos não se enquadra na norma, por não configurar distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios consoantes art. 73, §10, da Lei Federal nº 9.504/1997, pois os recursos ingressarão em momento futuro (no mesmo exercício), no caixa do Município.

² Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:
[...]

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

No que tange às atividades do Setor de Fiscalização, em função da COVID-19, estas são consideradas essenciais, nos termos do art. 3º, inciso XXIV, do Decreto Federal nº 10.282/2020, que regulamenta a Lei Federal nº 13.979/2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Mencionado Decreto alcança às pessoas jurídicas de direito público interno, no âmbito federal, estadual, distrital e municipal (art. 2º). Deste modo, cabe à Administração Municipal resguardar o exercício e o funcionamento destes serviços, na forma estabelecida em norma local, que poderá ser Decreto, sem prejuízo do cumprimento de outras medidas necessárias ao enfrentamento da pandemia pela COVID-19, como o isolamento social, o teletrabalho.

O IGAM permanece à disposição.

Margere Rosa de Oliveira

Advogada – OABRS 25.006
Consultora Jurídica do IGAM

André Leandro Barbi de Souza

Advogado – OABRS 27.755
Sócio-Diretor do IGAM
Revisão Jurídica

IGAM