



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 012/2024

Projeto de Lei Ordinária nº 030/2024, que
“Autoriza o Poder Executivo a conceder, por
meio de programa específico e temporário,
denominado ‘REFIS 120’, descontos para
pagamento, à vista ou parcelado de créditos
em favor do Município”.
Constitucionalidade/legalidade
condicionada. Ressalvas.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Carlos Enrique Civeira, datada de 13/03/2024, acerca do Projeto de Lei Ordinária nº 030/2024, que “Autoriza o Poder Executivo a conceder, por meio de programa específico e temporário, denominado ‘REFIS 120’, descontos para pagamento, à vista ou parcelado de créditos em favor do Município”. Recebida a solicitação de parecer em 15/03/2024. Autuado e rubricado até fls. 12.

Inicialmente, em linhas gerais, não se vislumbra óbice ao REFIS proposto, todavia, há que se fazerem adequações legais e complementação documental, que serão devidamente explicitadas no decorrer do presente, para que o mesmo se revista de constitucionalidade/legalidade.

Num primeiro plano, há que se abordar o entendimento esboçado pelo Superior Tribunal Eleitoral acerca do REFIS, ou programas similares, em ano eleitoral, frente à Lei nº 9.504/1997, que “Estabelece normas para as eleições”:

ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE) POR SUPOSTA CONDUTA VEDADA E ABUSO DO PODER POLÍTICO. GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. CONCESSÃO DE TRÊS BENEFÍCIOS FISCAIS EM ANO ELEITORAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO DA CONDUTA VEDADA DO ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97. DISCRIMINAÇÃO DAS CONDUTAS: 1. REMISSÃO DE IPVA E TAXAS DO DETRAN DE

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

PROPRIETÁRIOS DE MOTOCICLETAS E MOTONETAS NACIONAIS POR MEIO DA MEDIDA PROVISÓRIA ESTADUAL 215/2013, CONVERTIDA NA LEI 10.312/14, ALTERADA PELA MP 226/2014, EDITADAS PELO GOVERNADOR DA PARAÍBA. EXISTÊNCIA DE CONTRAPARTIDA DOS CONTRIBUINTES BENEFICIADOS. AUSÊNCIA DO ELEMENTO NORMATIVO DA CONDUTA (GRATUIDADE). 2. RENÚNCIA FISCAL DE ICMS, POR MEIO DA MP 225/2014, QUE DECORREU DO CONVÊNIO ICMS 39/2014, CELEBRADO NA 215ª REUNIÃO DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (CONFAZ). INEXISTÊNCIA DE LIBERALIDADE. AUSÊNCIA DE GRATUIDADE NA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO FISCAL. 3. ALTERAÇÃO DA LEI 8.567/2008, QUE INSTITUIU O PROGRAMA GOL DE PLACA, PELA LEI 10.231/2013. PROGRAMA JÁ EM ANDAMENTO EM EXERCÍCIOS ANTERIORES NÃO SE SUBSUME À CONDUTA VEDADA DO ART. 73, § 10, DA LEI DAS ELEIÇÕES. EXCEÇÃO LEGAL. 4. AUSÊNCIA DE ABUSO DO PODER POLÍTICO PELA EDIÇÃO DAS MPs 215/2013 (ALTERADA PELA MP 226/2014) E 225/2014 E DA LEI 10.231/2013. INEXISTÊNCIA DE PROVA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO POR PRESUNÇÃO. RECURSO ORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O TRE Paraibano julgou improcedente a AIJE na qual se imputou a RICARDO VIEIRA COUTINHO e a ANA LÍGIA COSTA FELICIANO, candidatos à reeleição no pleito de 2014, respectivamente, aos cargos de Governador e Vice-Governador, a prática de conduta vedada e de abuso do poder político, pela concessão de benefícios fiscais à população em período vedado e com intenção eleitoreira, por meio da (a) remissão de créditos tributários, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, relativos ao IPVA e a taxas estaduais vinculadas ao DETRAN/PB, mediante a edição da Medida Provisória Estadual 215/2013, convertida na Lei 10.312/2014, alterada pela MP 226/2014; (b)



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

renúncia de créditos tributários referentes ao ICMS pela edição da MP 225/2014; e (c) renúncia de créditos tributários relativos ao ICMS, por meio do alegado desvirtuamento do Programa Gol de Placa, pela edição da Lei 10.231/2013. DA RENÚNCIA DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS, BENEFÍCIO FISCAL IMPLEMENTADO NO ANO DE 2014, RELATIVO AO IPVA E A TAXAS DO DETRAN VENCIDOS ATÉ 31.12.2013, CONCEDIDA PELA MEDIDA PROVISÓRIA ESTADUAL 215/2013, ALTERADA PELA MP 226/2014. O TRE da Paraíba entendeu pela ausência de qualquer caráter eleitoreiro na edição da MP 215/2013, uma vez que esse ato normativo não teria sido editado de forma graciosa, desatendendo, portanto, aos requisitos necessários para a caracterização da conduta vedada prevista no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97. Apesar de o acórdão do TRE da Paraíba concluir pela inexistência de caráter eleitoreiro para afastar a caracterização da conduta vedada, entende-se, no ponto, que a hipótese dos autos merece outra leitura. Isso porque esta Corte já firmou a compreensão de que, para caracterizar a conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, não é necessário demonstrar caráter eleitoreiro ou promoção pessoal do agente público, bastando a prática do ato ilícito (AgR-Respe 36.026 [42074-81]/BA, Rel. Min. ALDIR PASSARINHO JUNIOR, DJe de 5.5.2011). E, segundo o voto proferido pela eminente Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, exarado na Rp 3296-75/DF, julgado em 9.2.2017, Rel. designado Min. HERMAN BENJAMIN: a norma legal que fundamenta esta Representação - art. 73, I, da Lei 9.504/97 - tem como propósito impedir, a um só tempo, que agentes públicos, utilizando-se da máquina governamental, realizem condutas que, por presunção legal, possam afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais, independentemente de sua repercussão, análise que será feita no momento da aplicação das sanções, com observância da proporcionalidade em caso de eventual procedência da Representação.4. Na hipótese, discute-se se a



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

concessão de benefício fiscal por meio das MPs 215/2013 e 226/2014, editadas pelo Governador da Paraíba, foram utilizadas de forma graciosa, subsumindo-se ao § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97, sem discussão da existência do caráter eleitoral.5. A MP 215/2013, editada pelo Governador Paraibano, que dispõe sobre a remissão de créditos tributários, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, inclusive ajuizados, vencidos até 31 de dezembro de 2013, de responsabilidade dos proprietários de motocicletas e motonetas nacionais, foi publicada no DOE em 30 de dezembro de 2013, ano não eleitoral.6. Ainda que se diga que a referida remissão tributária foi implementada somente no ano de 2014, ano este eleitoral, tal argumentação não se sustenta. Isso porque não se trata de benefício fiscal concedido gratuitamente, sem contrapartida. Basta simples leitura do teor do inciso I do art. 2º da MP 215/2013 e dos incisos I e III desse mesmo artigo para verificar que a concessão daquele benefício fiscal foi condicionada ao pagamento integral do IPVA e demais taxas devidas ao DETRAN/PB, relativos ao exercício financeiro de 2014, e ao pagamento de todas as multas de trânsito relacionadas às motocicletas e motonetas, ou seja, os benefícios fiscais em questão não foram concedidos por mera liberalidade do Governador aos eventuais contribuintes beneficiados. Em outras palavras, houve por parte do Gestor Público a estipulação de critérios objetivos à concessão do benefício fiscal, não atingindo a todos indistintamente, inclusive, condicionando a concessão do benefício à desistência de eventuais ações judiciais. Não há falar, portanto, em gratuidade da medida.7. Desta forma, excluída a gratuidade do benefício, elemento normativo da conduta (gratuidade), afasta-se a ocorrência da conduta vedada prevista no § 10 do art. 73 da Lei das Eleições. Nesse sentido, cita-se o seguinte precedente: (...) a adoção de critérios técnicos previamente estabelecidos, além da exigência de contrapartidas a serem observadas pelos pais e alunos, também descaracterizam a conduta vedada em exame (art. 73, § 10, da Lei 9.504/97), pois não se configurou o elemento



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

normativo segundo o qual a distribuição de bens, valores ou benefícios deve ocorrer de forma gratuita (REspe 555-47/PA, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJe de 21.10.2015).8. De igual forma, no que se refere à MP 226/2014, de 29.5.2014, que prorrogou o parcelamento do tributo referente ao IPVA e a taxas vinculadas, também se verifica que foi implementada sob condições objetivas.9. A política similar já estava sendo realizada em gestões anteriores, tratando-se de políticas continuadas desenvolvidas pelos recorridos em prol da comunidade. Não há falar em prejuízo para a Administração Pública. Ao revés, estimulou a arrecadação do tributo, inclusive com o adimplemento de débitos que estavam na iminência de prescrever.10. Se a implementação de tais medidas foi acertada ou não, não cabe a esta Justiça Especializada tecer juízo de reprovabilidade, mas, sim, analisar se a conduta se adéqua objetivamente ao ilícito descrito no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97, o que não ficou comprovado na hipótese.11. Ao contrário do que sustenta a recorrente, o entendimento consignado na Cta 1531-69. 2010.6.00.0000/DF - em ano de eleição, é vedado ao gestor instituir benefícios fiscais referentes à dívida ativa ou encaminhar projeto de lei com essa finalidade, para favorecer inadimplentes - foi superado pelas conclusões oriundas do julgamento da Cta 0000368-15. 2014.6.00.0000/DF, segundo o qual a validade ou não de lançamento de Programa de Recuperação Fiscal (REFIS) em face do disposto no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97 deve ser apreciada com base no quadro fático-jurídico extraído do caso concreto (Cta 368-15/DF, Rel. designado Min. GILMAR MENDES, DJe de 8.4.2015).12. A renúncia de créditos tributários relativos a IPVA e taxas do DETRAN no ano de 2014, concedida pela MP 215/2013, convertida na Lei 10.312/2014, alterada pela MP 226/2014, não se subsume no conceito de distribuição gratuita exigido para caracterizar a conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, que veda a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública no ano em que se



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

realizar eleição. DA RENÚNCIA FISCAL DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS RELATIVOS AO ICMS POR MEIO DA MP 225/201413. O benefício fiscal quanto ao ICMS, advindo da MP 225/2014, não constituiu distribuição gratuita de benefícios, conforme exigido pelo § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97 para caracterizar a conduta vedada nele tipificada, mas, sim, decorrência do Convênio ICMS 39/2014, celebrado na 215ª Reunião do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Portanto, o Governo do Estado da Paraíba atuou em estrita observância ao que prescrevem os dispositivos insertos na LC 24/75, a qual trata de convênios para a concessão de isenção do ICMS, encontrando o devido respaldo na legislação que rege a matéria em comento.14. Não caracteriza conduta vedada a execução de Programa de Recuperação Fiscal decorrente de convênio celebrado em âmbito nacional pelo Conselho Nacional de Política Fazendária, uma vez que tal ato não decorre da vontade exclusiva do Chefe do Poder Executivo local, mas de deliberação de todos os entes federados.DA RENÚNCIA FISCAL DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS AO ICMS COM O SUPOSTO DESVIRTUAMENTO DO PROGRAMA GOL DE PLACA15. O Programa Gol de Placa foi instituído pela Lei 8.567/2008, e não por ato normativo de iniciativa do Governador no exercício de 2014. Diversamente do que defendido pela coligação que ajuizou a AIJE, verifica-se que a Lei 10.231/2013, que promoveu mudanças na Lei 8.567/08, não ensejou nova renúncia de receita do Estado, haja vista que tão somente alterou a forma como os valores arrecadados seriam aplicados. Concluiu-se que o referido programa do Governo da Paraíba efetivamente se amolda à regra de exceção prevista na parte final do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, a qual permite ao Administrador Público, ainda que candidato à reeleição, dar continuidade aos programas já em execução nos anos anteriores.DO ABUSO DO PODER POLÍTICO PELA EDIÇÃO DAS MPs 215/2013 (ALTERADA PELA MP 226/2014) E 225/2014 E DA LEI 10.231/201316. A legislação



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

eleitoral, com a finalidade de proteger a normalidade e a legitimidade das eleições, veda o abuso do poder político ou de autoridade, respondendo por eles, nos termos do inciso XIV do art. 22 da LC 64/90, tanto os responsáveis pela prática dos atos abusivos quanto os candidatos que venham a obter vantagens indevidas.17. Na linha do parecer do MPE, entende-se que nem a edição da MP 225/2014 - que instituiu o REFIS estadual no ano de 2014 - nem a edição da Lei 10.321/2013, que promoveu alterações no programa já existente denominado Gol de Placa, caracterizaram conduta vedada ou mesmo abuso do poder político, uma vez que ausente a gravidade para fins de aplicação do abuso do poder político.18. Quanto à análise das MPs 215/2013 e 226/2014, sob o enfoque do abuso do poder político, entende-se que não há prova suficiente para a caracterização do abuso, além disso, na existência de dúvida acerca da finalidade eleitoral, elemento essencial para a ocorrência do abuso do poder econômico, milita em favor do gestor público a presunção de legitimidade do ato administrativo.19. Conforme JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, apoiado na lição de MANUEL DIEZ, os atos administrativos, quando editados, trazem em si a presunção de legitimidade, ou seja, a presunção de que nasceram em conformidade com as devidas normas legais.20. Ainda que se pudesse afirmar que a política tributária implementada pelo Governador do Paraíba com a edição da MP 215/2013 tivesse um mínimo de finalidade eleitoreira, elemento essencial para o reconhecimento do abuso do poder político na seara eleitoral, tal fato não teria sido o bastante para revelar gravidade suficiente para desequilibrar a disputa entre os candidatos, sobretudo se considerado que, com a alteração da Lei 10.312/2014 pela MP 226/2014, os eventuais beneficiários da medida passaram a ter até o dia 15 de dezembro de 2014 - data após os dois turnos das eleições de 2014 - para usufruírem da remissão concedida pela MP 215/2013.21. A partir do conjunto probatório dos autos, não é possível reconhecer, com grau de certeza, a caracterização do



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

abuso do poder político, além do que o abuso de poder não pode ser presumido (AgR-RO 7972-04/SP, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, DJe de 30.6.2016; AgR-Respe 258-20/CE, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJe de 2.9.2014).22. Não merece prosperar a alegação da recorrente de que houve intensa publicidade - evidente intenção de conferir vantagens eleitorais -, máxime quanto aos benefícios instituídos pela MP 215/2013, porquanto, por se tratar de benefício fiscal concedido aos munícipes, mister a divulgação de propaganda governamental, sob pena de não se atingir o número máximo de beneficiários.23. Os elementos trazidos aos autos afastam a caracterização do abuso do poder político que tenha dado força desproporcional à candidatura dos recorridos de forma a comprometer a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito. Desse modo, à míngua de base empírica concreta, não merece prosperar a irresignação pela edição das MPs 215/2013, 226/2014 e 225/2014 ou da Lei 10.231/2013.24. Recurso Ordinário a que se nega provimento. Recurso Ordinário nº171821, Acórdão, Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 28/06/2018. [grifo nosso]

Ressalte-se, ainda, decisão desse mesmo Tribunal, no sentido de que há a presença de suporte jurídico para implantação de programas objetivando a recuperação de créditos, Recurso Especial Eleitoral nº 5619 - BARRACÃO – PR, Proc. nº 0000056-19.2016.6.16.0131, acórdão de 14/05/2020¹,

¹ ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO POR CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. PREFEITO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 114 DO CPC/2015. AUSÊNCIA DE FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. MATÉRIA NÃO PREQUESTIONADA. VIOLAÇÃO AO ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. BENEFÍCIO FISCAL CONCEDIDO EM ANO ELEITORAL. AUSÊNCIA DO ELEMENTO NORMATIVO GRATUIDADE. NÃO CONFIGURAÇÃO DE CONDUTA VEDADA. PROVIDO O RECURSO ESPECIAL. 1. Na origem, o TRE/PR manteve a sentença que julgou parcialmente procedente a representação para condenar o prefeito de Barracão/PR, ora recorrente, ao pagamento de multa no valor de R\$ 5.320,50 pela prática de conduta vedada nas eleições de 2016, por ter concedido benefícios fiscais aos munícipes em ano eleitoral. 2. As alegações atinentes à ausência de formação de litisconsórcio passivo necessário e à ofensa ao art. 114 do CPC/2015 não foram prequestionadas, tendo em vista que a Corte regional assentou a indevida inovação recursal da matéria. 3. É pacífico o entendimento do TSE de que, em âmbito de recurso especial, impõe-se o requisito do prequestionamento, ainda que se trate de questão de ordem pública - formação de litisconsórcio passivo necessário. 4. Não houve distribuição gratuita de benefícios, visto que o programa fiscal concedeu desconto aos beneficiários referente apenas a juros e multas. 5. Nos termos da jurisprudência do TSE, excluída a gratuidade do benefício, elemento normativo da conduta, afasta-se a ocorrência da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 (RO nº 1718-21/PB, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 24.4.2018, DJE



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

em que a solução adotada pela maioria da composição plenária do TSE, já que o benefício fiscal que mantém o pagamento da obrigação principal e que apresenta desconto de juros e de multas não é gratuito e, portanto, não caracteriza a conduta vedada.

Portanto, *a priori*, superada a questão relativa à impedimento em face da legislação eleitoral.

Prosseguindo, o REFIS, em linhas gerais, constitui um incentivo para os contribuintes quitarem seus débitos, com o resultado esperado de aumentar a receita da Administração. Tal prática é habitualmente utilizada por muitos entes da federação (União, Estados e Municípios) para manutenção do equilíbrio previsto nas Leis Orçamentárias.

Porém, para fins de conhecimento, cabe ressaltar entendimento esboçado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, no sentido de não acolher essa prática reiteradamente, vejamos:

RELATÓRIO: “Item 4.2 – Prática reiterada de remissão de multas e juros moratórios devidos pelos devedores de créditos tributários e não tributários da Auditada, denominada REFIS-Caxias. Afronta aos princípios da legalidade, da isonomia do tratamento tributário e da moralidade (fls. 853/856 e 1216/1218)”. Voto: “c) recomendação ao atual Administrador para que evite a incidência de situações como as apontadas neste relatório e promova o saneamento daquelas passíveis de regularização;”. (Processo nº: 0987-02.00/13-9 Natureza: Contas de Gestão Origem: Executivo de Caxias do Sul. Exercício: 2013. Data da Sessão: 06-10-2015. Órgão Julgador: Primeira Câmara Relator: Conselheiro Substituto Cesar Santolim).

de 28.6.2018). Nesse mesmo sentido: REspe nº 555-47/PA, rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 4.8.2015, DJe de 21.10.2015. 6. Recurso especial provido para reformar a decisão regional e julgar improcedente a representação eleitoral por conduta vedada e, por conseguinte, desconstituir a multa aplicada. Recurso Especial Eleitoral nº5619, Acórdão, Min. Og Fernandes, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 19/08/2020.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Da interpretação do julgado, o que se extrai é a possibilidade da remissão das multas e juros moratórios, ou seja, legalmente, iniciativa nesse sentido pode ser realizada, o que não se trata de nenhuma novidade, todavia, não há uma abordagem específica em relação aos requisitos da LRF, mantendo-se ressalva em relação a reiterados programas de tal natureza.

Prosseguindo, para fins de esclarecimentos e subsídio para os nobres edis, colaciona-se a ementa do parecer 1.046/2022–G4P/ML, ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO, REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 00600-00001382/2021-53-e, originado do Ministério Público de Contas do Distrito Federal²:

1. REPRESENTAÇÃO Nº 3/2021-G4P/ML. POSSÍVEL INOBSERVÂNCIA DE REGRAMENTOS LEGAIS PELO GDF AO APROVAR O PROGRAMA DE INCENTIVO À RECUPERAÇÃO FISCAL DO DISTRITO FEDERAL – REFIS-DF 2020. LEI COMPLEMENTAR Nº 976/2020. INDÍCIOS DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA TRANSPARÊNCIA, DA ISONOMIA E DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL. DECISÃO Nº 853/2021. CONHECIMENTO DA INICIAL E CONCESSÃO DE PRAZO À JURISDICIONADA PARA MANIFESTAÇÃO. DECISÃO Nº 4.302/2021. DETERMINAÇÃO DE DILIGÊNCIAS. INFORMAÇÕES ACERCA DO REFIS QUE COMPROVEM A MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS E DEMONSTREM A OBSERVÂNCIA DO PRECEITO DA TRANSPARÊNCIA. NOVO REFIS. LEI COMPLEMENTAR Nº 996/2021. NESTA FASE: ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES PRESTADAS PELA JURISDICIONADA. 2. UNIDADE TÉCNICA SUGERE O CONHECIMENTO DOS DOCUMENTOS ENVIADOS PELA JURISDICIONADA, CONSIDERAR FORMALMENTE ATENDIDO O ITEM III DA DECISÃO Nº 4.302/2021 E A INCLUSÃO DO REFIS-DF, INSTITUÍDO PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 996/2021, NO ESCOPO DA AUDITORIA.

² Notícia disponível em <https://mpc.tc.df.gov.br/blog/2021/03/08/mpc-df-oferece-representacao-por-possiveis-irregularidades-no-refis-df-2020/> acesso em 15/03/2024.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

APENSAMENTO DESTES AUTOS AO PROCESSO DE
AUDITORIA. 3. PARECER CONVERGENTE DO MPC/DF.

Ainda, vale transcrever o item 16 do referido parecer:

‘Além de se verificar a efetividade do programa, deve-se, como já alertado por este Parquet, analisar a violação ao princípio da isonomia. Conforme destacado na Exordial, a forma como construído o REFIS-DF/2020 e posteriores, com remissão de parcela significativa dos débitos tributários e não tributários, além de expressiva redução de juros/multas, tende a afrontar a isonomia, “uma vez que trata desigualmente os contribuintes que, por exemplo, pagaram tempestivamente seus tributos e demais obrigações de natureza não tributária e aqueles outros que, por quaisquer outros motivos, deixaram de adimpli-las”.’

Prosseguindo, a questão a ser perquirida é sobre a necessidade do cumprimento de eventuais requisitos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em decisões recentes, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela necessidade de cumprimento dos requisitos impostos pela referida lei, LC nº 101/2000, e art. 113 da ADCT:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO
MEDIDA CAUTELAR. CAUSA MADURA. MÉRITO. PROCESSO
LEGISLATIVO ESTADUAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. MEDIDA
PROVISÓRIA. **PROGRAMA CATARINENSE DE
RECUPERAÇÃO FISCAL (REFIS-SC)**. LEI ESTADUAL
17.302/2017 (Art. 6º e art. 13). TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA.
EMENDA PARLAMENTAR ADITIVA. PERTINÊNCIA
TEMÁTICA. BENEFÍCIO FISCAL ICMS. AUTORIZAÇÃO
CONFAZ. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. DIREITO
COMERCIAL. NECESSIDADE. ESTIMATIVA DE IMPACTO
ORÇAMENTÁRIO. 1. Reafirmação das razões para anterior
concessão de medida cautelar. 2. O poder de emenda parlamentar*

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

*na tramitação de medida provisória há de respeitar a pertinência temática da proposição do Poder Executivo. Precedentes. 3. Tem-se por inconstitucional a concessão de incentivos fiscais de forma unilateral, sem convênio no CONFAZ, portanto, em desacordo com os requisitos previstos na Lei Complementar 24/1975. 4. A circularidade e a transferibilidade de valores mobiliários são características dos valores mobiliários, encontrando na União a sua competência legislativa (Art. 22, I da CF/88). 5. **A renúncia de receitas exige uma necessária quantificação, a ser expressa em imperiosa estimativa de impacto fiscal e financeiro (Art. 113 do ADCT). Precedentes. 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.** (ADI 5882, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-107 DIVULG 01-06-2022 PUBLIC 02-06-2022) [grifo nosso]*

E nesse sentido, recentíssima decisão datada de 06/03/2024, de relatoria do Min. Alexandre de Moraes:

RE 1478576 / SP - SÃO PAULO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES

Julgamento: 06/03/2024

Publicação: 11/03/2024

Publicação

PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08/03/2024

PUBLIC 11/03/2024

Partes

RECTE.(S) : MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE

GÁLIA ADV.(A/S) : JOAO SARDI JUNIOR RECDO.(A/S) :

PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GÁLIA PROC.(A/S)(ES) :

PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE GÁLIA

Decisão

Decisão

**Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600**



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado (Doc. 3, fls. 2-3):

“Ação direta de inconstitucionalidade. Prefeito Municipal de Gália que questiona os arts. 2º e 3º da Lei Complementar nº 52, de 12 de dezembro de 2022, do Município de Gália, que dispõe sobre a atualização monetária de tributos municipais e institui Programa de Recuperação Fiscal – REFIS – para promover a regularização de créditos do Município. Impossibilidade de análise de constitucionalidade quanto a normas infraconstitucionais (Lei de Responsabilidade Fiscal). Vício de iniciativa que não se verifica. Tema nº 682 da Repercussão Geral. Imperioso o reconhecimento da inconstitucionalidade formal por violação ao art. 113 do ADCT da CF-88, que se aplica a todos os entes federativos, e não apenas à União. Concessão de benefício fiscal que não foi acompanhada de análise de impacto financeiro e orçamentário. Precedentes deste Órgão Especial. Desrespeito ao princípio da separação de poderes somente quanto ao prazo de regulamentação da referida Lei, inconstitucionalidade da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias” constante do art. 3º da Lei Complementar nº 52, de 12 de dezembro de 2022, do Município de Gália. Ação direta julgada procedente, com efeitos ex tunc.”

No Recurso Extraordinário (Doc. 5), interposto com amparo no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, a MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA alega que o acórdão recorrido viola “o art. 167-D da Constituição, visto que ao declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Complementar Municipal n. 52, de 12 de dezembro de 2022 tendo como fundamento o art. 113 dos ADCT, fez cair por terra a previsão legal da possibilidade de ser dispensado o impacto orçamentário quando se tratar de proposições legislativas com propósito de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, o que inclui, in casu, o enfrentamento das

**Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600**



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

consequências advindas com pandemia da COVID-19” (Doc. 5, fl. 2).

Aduz que, no caso concreto, “o legislador local, com a intenção de atingir 02 (dois) objetivos louváveis, quais sejam, criar regras de incentivo fiscal para que o contribuinte pudesse deixar de ser inadimplente com o fisco Municipal, e, em contrapartida, reforçar o Erário público com o recebimento de Tributos, apresentou o Projeto de Lei complementar Substitutivo nº 005/2022, que por seu turno deixou claro que o “pano de fundo” que deu origem a aludida proposição era combater as consequências sociais e econômicas decorrente da Pandemia da Covid-19 no âmbito do Município de Gália/SP” (Doc. 5, fl. 9).

Nessa linha, pondera que “muito embora o Projeto de Lei Complementar Substitutivo nº 005/2022, proposição esta que derivou o discutido art. 2º Lei Complementar Municipal nº 52/2022, tenha tramitado com ausência de estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro nos termos do art. 113 dos ADTC, o mesmo encontra-se amparado pelo artigo 167-D da Constituição Federal, com redação conferida pela Emenda Constitucional nº 109/2020” (Doc. 5, fl. 10).

Requer, ao final, o conhecimento e provimento do presente recurso, reformando-se o acórdão recorrido para reconhecer a constitucionalidade do art. 2º da Lei Complementar 52/2022 do Município de Gália.

Em seguida, o RE foi admitido na origem, e os autos, encaminhados ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Doc. 9).

É o relatório. Decido.

Conforme acima relatado, o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GÁLIA ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade em face dos arts. 2º e 3º da Lei Complementar Municipal 52/2022, de origem parlamentar, ao argumento de que referidos dispositivos legais ofendem o art. 113 do ADCT, que determina que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

orçamentário e financeiro”, bem como aos princípios da reserva legal e da Separação dos Poderes.

Veja-se o inteiro teor da referida Lei Complementar Municipal:

“Lei Complementar Nº 52, de 12 de dezembro de 2022

RENATO INÁCIO GONÇALVES, PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GÁLIA, ESTADO DE SÃO PAULO, NO USO DE SUAS ATRIBUIÇÕES FAZ SABER QUE A CÂMARA APROVOU E ELE SANCIONA E PROMULGA A SEGUINTE LEI COMPLEMENTAR.

*DISPÕE SOBRE A ATUALIZAÇÃO A SER APLICADA NA COBRANÇA DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO- IPTU E DEMAIS TRIBUTOS MUNICIPAIS CONSTANTES DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL, EXCETO ITBI, **BEM COMO INSTITUI O PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO FISCAL – REFIS, DESTINADO A PROMOVER A REGULARIZAÇÃO DE CRÉDITOS DO MUNICÍPIO DECORRENTES DE DÉBITOS DO SUJEITO PASSIVO. PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA, RELATIVOS A TRIBUTOS MUNICIPAIS.***

Art. 1.º - Fica alterada a base de cálculo para a atualização dos tributos municipais, dentre os quais IPTU, ISS, e demais previstos no Código Tributário Municipal, para o exercício financeiro de 2023, no percentual de 8,82% (INPC-2021), bem como fica aprovado o PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO FISCAL – REFIS, destinado a promover a regularização de créditos tributários do município de Gália/SP, decorrentes de débitos do sujeito passivo pessoa física ou jurídica, inscritos ou não na dívida ativa, ou, ainda, que sejam objetos de execuções fiscais, cujos percentuais de descontos incidentes sobre multas e juros de mora serão de 50% a 95% a depender do número de parcelas pactuadas.

§ 1.º - O valor venal da construção ou edificação permanente em imóvel urbano será obtido aplicando-se um percentual de 8,82% sobre esse valor, de conformidade com os critérios obtidos no exercício de 2022, para vigorar no exercício de 2023.

**Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600**



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

§ 2.º - O percentual de reajuste constante no caput desse artigo não se aplica ao Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - ITBI.

§ 3.º - Os contribuintes poderão quitar seus tributos em parcela única ou em parcelas mensais e sucessivas, iniciando-se a primeira a partir de março de 2023, e a última em 18 de dezembro de 2023.

§ 4.º - o Alvará de Licença devidamente cadastrado e expedido pelo Poder Público Municipal em favor do contribuinte poderá ser quitado em até 03 parcelas mensais e sucessivas, iniciando-se a primeira a partir de março de 2023.

§ 5.º - O Termo de parcelamento objeto do REFIS será considerado título executivo extrajudicial, para todos os efeitos legais.

Art. 2.º - O PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO FISCAL – REFIS referido no caput do art. 1.º dessa lei será regido da seguinte forma:

I – para pagamento a vista, redução de 95% dos juros de mora e multa moratória;

II – para pagamento em até 06 (seis) parcelas, redução de 90% dos juros de mora e multa moratória;

III – para pagamento em até 12 (doze) parcelas, redução de 85% dos juros de mora e multa moratória;

IV – para pagamento em até 24 (vinte e quatro) parcelas, redução de 80% dos juros de mora e multa moratória;

V – para pagamento em até 36 (trinta e seis) parcelas, redução de 70% dos juros de mora e multa moratória;

VI – para pagamento em até 48 (quarenta e oito) parcelas, redução de 60% dos juros de mora e multa moratória;

VII – para pagamento em até 60 (sessenta) parcelas, redução de 50% dos juros de mora e multa moratória.

Art. 3.º - A forma que o contribuinte irá aderir ao REFIS e os demais que se fizerem necessários para conferir a execução do programa referido no caput do art. 1.º dessa Lei, será regulamento



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

por Decreto do Poder Executivo Municipal no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 4.º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, observando-se as vedações expressas no art. 150, III, “b” e “c”, da Constituição Federal.

Art. 5.º - Ficam revogadas as disposições em contrário, em especial os arts. 1.º, 2.º, 4.º e 11, da Lei Complementar n.º 031/2018.”

Não obstante o Tribunal de origem tenha julgado o pedido integralmente procedente, declarando a inconstitucionalidade dos arts. 2º e 3º supracitados, a parte ora recorrente insurgiu-se apenas quanto o art. 2º, a respeito do qual o Tribunal de origem dirimiu a controvérsia mediante os seguintes fundamentos (Doc. 3, fls. 4-10):

“A ação direta deve ser julgada procedente.

A lei municipal ora questionada em fiscalização abstrata de constitucionalidade foi publicada com o seguinte teor:

[...]

Anoto, de início, que cumpre ao Tribunal de Justiça realizar o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais tendo por parâmetro de controle a Constituição Estadual (art. 125, §2º, da CF-88), e, eventualmente, como já assentado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, normas da Constituição Federal que sejam consideradas de “reprodução obrigatória” pelo constituinte estadual, como é o caso daquelas que regem as competências dos entes federativos e o processo legislativo.

Observo que não há qualquer violação à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, e anoto que o tema já se encontra pacificado no Egrégio Supremo Tribunal Federal, que, no Tema nº 682 da Repercussão Geral (ARE nº 743.480, Rel. Min. Gilmar Mendes), fixou o seguinte entendimento: “Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal”.

De todo modo, a inconstitucionalidade formal está configurada pela manifesta ofensa ao art. 113 do ADCT (“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro” - Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016).

Com efeito, o Pretório Excelso já sedimentou posição no sentido de que, por se tratar de medida imprescindível ao equilíbrio fiscal e financeiro do Estado, o art. 113 do ADCT, incluído pela EC nº 95/2016, aplica-se a todos os entes federativos, e não apenas à União Federal. Trata-se de um novo requisito formal de validade das leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, assumindo caráter nacional (ADI nº 5.816, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 26.11.2019).

Vale ressaltar, ainda, que, conforme entendimento pacificado no âmbito do Egrégio STF, as normas relativas ao processo legislativo como é o caso do art. 113 do ADCT são de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais e, portanto, é possível que a análise da constitucionalidade de leis municipais seja levada a cabo por este Tribunal de Justiça com base em tal parâmetro.

Nesse sentido, tratando-se de requisito de validade formal de atos normativos que impliquem renúncia de receita como é o caso da lei que concede desconto de multa e juros de mora devidos -, torna-se imperiosa a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, o que não se verificou no caso sob análise.

Cito, a esse respeito, precedentes recentes deste C. Órgão Especial:

[...]

Destaco ainda que, não há que se falar na aplicação do art. 167-D, da Constituição Federal, acrescido pela Emenda nº 103, de 15 de março de 2021, pois a espécie não se encontra resguardada pela exceção nela prevista (“As proposições legislativas e os atos

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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”).

Difere o presente do caso da ADI nº 2050377-72.2022, mencionada nas informações da Presidente da Câmara, que teve por objeto lei do Município de Santo André que concedia isenção de tributos municipais aos imóveis em que funcionassem atividades comerciais consideradas não essenciais e afetadas pelas restrições de funcionamento por Decretos Federais, Estaduais e Municipais, no combate à pandemia de Covid-19. O ato normativo aqui analisado não faz qualquer menção de tratar-se de “propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas”.

Portanto, tendo havido a concessão de benefício fiscal com inarredável repercussão sobre a arrecadação da Municipalidade, era imprescindível a realização da estimativa de impacto orçamentário durante o processo legislativo.

Por tal razão, e considerando também a característica da causa de pedir aberta das ações do controle concentrado, de rigor o reconhecimento da incompatibilidade do art. 2º, do Diploma Legal municipal com o parâmetro de controle.

Bem configurada, destarte, a inconstitucionalidade nomodinâmica (formal) por violação ao art. 113 do ADCT da CF-88, do art.2º, da Lei Local.”

Sobre a matéria, esta SUPREMA CORTE tem entendimento pacificado no sentido de que a ausência de estimativa de impacto orçamentário na elaboração de leis que estabelecem renúncia de



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

receitas enseja a inconstitucionalidade formal do dispositivo legal, por ofensa ao art. 113 do ADCT, que assim dispõe:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Nesse sentido, cito os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. ART. 1º DA LEI N. 8.895/2021, DE SERGIPE. REDUÇÃO DE ALÍQUOTA DE IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES RELATIVAS À CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SOBRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E COMUNICAÇÃO - ICMS. OPERAÇÕES COM CERVEJAS QUE CONTENHAM SUCO CONCENTRADO E/OU INTEGRAL DE LARANJA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ART. 113 DO ADCT. RENÚNCIA DE RECEITA. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. AUSÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO. NECESSIDADE. DESEQUILÍBRIO CONCORRENCIAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, em cumprimento ao princípio constitucional da razoável duração do processo, converte-se a análise do pleito cautelar em julgamento definitivo de mérito. Precedentes.

2. A concessão de benefício fiscal deve ser precedida de estudos de impacto financeiro e orçamentário e de previsão de medidas compensatórias, sob pena de inconstitucionalidade formal da norma, com fundamento no art. 113 do ADCT. Precedentes.

3. A redução de alíquota pela norma impugnada do ICMS sobre as cervejas produzidas com suco concentrado e/ou integral de laranja, diferenciando-as de todas as outras cervejas e das demais bebidas alcoólicas que permanecem submetidas à alíquota de 25% prevista pela al. 'd' da mesma norma, sem prévia deliberação pelos Estados e Distrito Federal no Conselho Nacional de Política



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Fazendária - Confaz, ofende a al. 'g' do inc. XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República. Precedentes.

4. Ao instituir unilateralmente regime tributário mais favorável, a resultar em renúncia de receita sem prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário e deliberação pelos Estados e Distrito Federal no Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, a norma impugnada revela-se inconstitucional por contrariedade ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inc. II do art. 150 e al. g do inc. XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei n. 8.895/2021, de Sergipe, que acrescentou a al. m ao inc. I do art. 18 da Lei n. 3.796/1996, de Sergipe.” (ADI 7374, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 3/11/2023)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.

2. O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes.

3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.

4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva.

5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.” (ADI 6102, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 10/2/2021)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL MARANHÃO 11.011/2019. REDUÇÃO DE ALÍQUOTA. OPERAÇÕES COM CERVEJAS DE FÉCULA DE MANDIOCA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ART. 113

**Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600**



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

DO ADCT. RENÚNCIA DE RECEITA. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. AUSÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO. NECESSIDADE. DESEQUILÍBRIO CONCORRENCIAL. PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

1. O artigo 113 do ADCT aplica-se aos estados e ao Distrito Federal. Precedentes. A norma impugnada, artigos 1º e 2º da Lei Estadual Maranhense nº 11.011/2019, ao acrescentar a alínea “m” ao inciso II do artigo 23 da Lei Estadual nº 7.799/2002, também do Estado do Maranhão, reduziu a alíquota de ICMS (12%) para as operações com cervejas que contenham, no mínimo, 15% (quinze por cento) de fécula de mandioca em sua composição. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário. Inconstitucionalidade formal reconhecida.

2. A concessão de incentivos fiscais de ICMS é ato complexo que demanda necessariamente a integração de vontades de distintas autoridades públicas, inclusive, de diferentes ordens federativas, dado o seu caráter eminentemente nacional. Assim, tratando-se a redução de alíquota de efetivo benefício fiscal, a Constituição exige, nos termos do art.155, § 2º, XII, “g”, a celebração de Convênio, o que não ocorreu.

3. No mais, a despeito dos substanciais argumentos do Estado de não-violação à livre concorrência e seletividade, estes não correspondem à jurisprudência atual do STF (ADI 5472, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018). Não há aqui critério de discrimen ao estabelecer a renúncia fiscal em razão da matéria-prima, a qual parece possuir destinatário específico. Tal como ali, entendo que a norma acarreta desigualdade inconstitucional (CRFB, artigo 150, II) e desequilíbrio concorrencial.

4. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material dos artigos 1º e 2º da Lei



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Estadual Maranhense nº 11.011, de 24.04.2019, que acrescentou a alínea "m" ao inciso II do artigo 23 da Lei Estadual nº 7.799, de 19 de dezembro de 2002, também do Estado do Maranhão." (ADI 6152, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 12/12/2022)

O acórdão recorrido encontra-se em conformidade com a jurisprudência desta SUPREMA CORTE, devendo, portanto, ser mantido.

Por fim, a parte recorrente sustenta a inaplicabilidade do art. 113 do ADCT tendo em vista tratar-se de norma elaborada ao amparo do art. 167-D da Constituição Federal, que assim dispõe:

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

No que diz respeito à situação de emergência em saúde pública decorrente de COVID-19, o Plenário desta CORTE, por ocasião do julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.357, de minha relatoria, decidiu "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 (...) 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."

No entanto, conforme bem observado no acórdão recorrido, não se verifica, na norma legal ora questionada, o propósito de enfrentar



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

exclusivamente as consequências sociais e econômicas decorrentes da pandemia de Covid-19.

Desse modo, inaplicável, na presente hipótese, o art. 167-D da Constituição Federal.

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, NEGO SEGUIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

Não se aplica o art. 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015, tendo em vista que não houve fixação de honorários advocatícios nas instâncias de origem.

Publique-se.

Brasília, 6 de março de 2024.

Ministro Alexandre de Moraes

Relator

Documento assinado digitalmente

fim do documento [grifo nosso]

Todavia, a questão está distante da unanimidade, considerando os entendimentos esboçados pelas Cortes de Contas³, que não possuem vinculação com o Poder Judiciário, que, aliás, em linhas gerais, não possuem entendimento consolidado sobre o tema.

A questão a se saber é se os juros de mora e multas estão ou não enquadrados dentro do conceito tributário para fins de renúncia de receita, e, conseqüentemente, dentro do campo de aplicação da Lei Complementar nº 101/2000.

No Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal (TCE/SC): o “Parcelamento de débitos fiscais: não é considerado renúncia de receita, pois se trata de medida que visa garantir o recebimento dos recursos. Contudo, deve-se necessariamente assegurar o valor real do crédito tributário e os encargos oriundos da inadimplência, se for o caso. Se o parcelamento dispensar o pagamento de

³ Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete, além das atribuições previstas nos arts. 71 e 96 da Constituição Federal, adaptados ao Estado, emitir parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

juros e multa, a parte relativa a estes encargos será considerada como renúncia de receita;⁴[grifo nosso]

Todavia, junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é possível constar posição diversa, no TC-000569/026/09:

“(.....) Segundo o regramento legal, multas e juros não constituem tributos.(.....). Efetivamente, a multa constitui sanção em virtude do inadimplemento da obrigação, e juros de mora são resultantes da mora no pagamento,(.....). Vê-se, pois, que, na forma do dispositivo transcrito, a medida questionada não se identifica como renúncia de receita, já que – repita-se – os juros e multas configuram sanções (penalidades), por conta do inadimplemento de uma obrigação. No caso, apesar da isenção de multas e juros, “o débito será pago pelo valor principal, devidamente corrigido”, segundo a Administração. Em resumo, acolho os esclarecimentos trazidos, por considerar que, na hipótese dos autos, não se consumou renúncia de receita pelo que não se fazia oportuna a adoção da medida prevista no artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda, na sequência:

“De acordo com o artigo 3º, do Código Tributário Nacional, “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituído por Lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Vê-se, pois, que, na forma do dispositivo transcrito, a medida questionada não se identifica como renúncia de receita, já que –

⁴ Santa Catarina. Tribunal de Contas Guia: lei de responsabilidade fiscal : lei complementar nº 101/2000. - 2. ed. rev. e ampl. — Florianópolis : Tribunal de Contas, 2002. 176p. disponível em https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/guia_lrf_2ed.pdf acesso em 22/09/2022.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

repita-se – os juros e Multas configuram sanções (Penalidades), por conta do inadimplemento de uma obrigação.”

Considerando as divergências jurídicas acerca da aplicação da lei, tem-se por necessárias⁵ que sejam tomadas as providências da Lei Complementar nº 101/2002:

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:

⁵ Até porque há pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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.

Ainda, prevê a Constituição Federal:

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

§ 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.

Refira-se, também, dispositivo das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

A Lei de Responsabilidade Fiscal não veda a concessão de benefícios para a recuperação de tributos vencidos, porém, quer evitar que tais benesses venham a comprometer a efetivação das receitas previstas no orçamento, razão pelo qual exige que a proposição tenha adequação com a legislação orçamentária.

Assim, que seja comprovado nos autos da proposição que foram tomadas as medidas referidas nos dispositivos em tela, especialmente o contido no art. 5º, inciso II, da LRF:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; [grifo nosso]

Nessa linha, a título exemplificativo, julgado oriundo do TJ/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MONTENEGRO. LEI MUNICIPAL Nº 6.615/2019 QUE CONCEDE DESCONTO NO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL SEM ACOMPANHAMENTO DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. - Tratando-se isenção de IPTU, a matéria é classificada como tributária, havendo competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Art. 61, II, “b”, da Constituição Federal e art. 60 da Constituição Estadual. - A propositura legislativa que disponha sobre renúncia a crédito tributário, deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, possibilitando averiguação da preservação do equilíbrio do orçamento. - Ausente a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade da lei municipal, face a afronta ao art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como ao art. 19 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082265372, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 27-11-2019) [grifo nosso]

Independente de questões de ordem política, devem ser observadas questões de ordem técnica, imprescindíveis ao cumprimento da legislação vigente, zelando-se, assim, pelo equilíbrio das contas públicas.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

A complexidade da questão e os diversos enfoques abordados pelas mais diversas decisões levam a necessidade que se faça uma interpretação lógico-sistemática⁶ da situação posta.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁷, é pela constitucionalidade/legalidade do PL nº 030/2024, **desde que cumpridos os regramentos da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 113 do ADCT da CF/88**, que não se mostram comprovados nos autos da proposição.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 19 de março de 2024.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

⁶ “A interpretação lógico-sistemática leva em conta o sistema em que se insere o texto e procura estabelecer a concatenação entre este e os demais elementos da própria lei, do respectivo campo do direito ou do ordenamento jurídico legal. [...]”. (Introdução à Ciência do Direito. 21ªed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. Págs. 373/374).

⁷ STF. MS 24073.

⁸ O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, “sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providência administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.”. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.