

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER AOS PROJETOS DE LEI N.º 18/2021

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

À MESA DIRETORA

Poder Executivo. Tributos Municipais. Hipótese de Suspensão do Crédito Tributário. Moratória. Calamidade Pública. Análise da validade. Considerações.

Senhor Presidente,

O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal "PRORROGA O PRAZO PARA PAGAMENTO DE TRIBUTOS MUNICIPAIS DO EXERCÍCIO FISCAL DE 2021 DEVIDO A SITUAÇÃO DE GRAVIDADE DA SAÚDE PÚBLICA DECORRENTE DA PANDEMIA DO CORONAVIRUS - COVID-19 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"







Intróito necessário. Normas legais e definição dos institutos da Emergência ou Calamidade Pública e da Moratória.

A administração pública, enquanto meio de consecução da satisfação do bem comum, deve atuar com estrita observância dos seus princípios regentes, notadamente, aqueles com assento constitucional: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Centrando-se especificamente na legalidade, tem-se que apontar que o trato regulador da Administração é concebido pelos administradores públicos como verdadeira amarra e empecilho à realização de seus projetos e ações.

Contudo, com fulcro no artigo 1°, III, da Constituição Federal, que traz dentre os fundamentos da república a dignidade da pessoa humana, e o artigo 3°, I, que elenca como objetivo fundamental a construção de uma sociedade livre justa e solidária, é que se firma o presente entendimento, abrandando o rigor formal, com o objetivo de permitir uma ação mais célere por parte dos entes públicos, tanto em relação aos atingidos pelas intempéries, quanto àqueles que pretendam prestar auxílio na superação das dificuldades delas decorrentes.

O estado de emergência se caracteriza pela iminência de danos à saúde e aos serviços públicos. Já o estado de calamidade pública é decretado quando essas situações

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"







se instalam. Cabe ao prefeito avaliar a situação e decretar emergência ou calamidade, casos em que há possibilidade de obtenção de recursos federais e estaduais facilitada.

Essa flexibilização no rigor formal dos atos administrativos, entretanto, não pode ser confundida com plena licenciosidade, de modo a permitir desvios e abusos, mas importa simplesmente em uma atenuação do rigorismo formal durante o período de vigência da situação de emergência ou do estado de calamidade, obviamente, inerente aos atos que, com ela, tenham relação direta.

Os fatos que demonstram a calamidade que se abateu sobre nosso município são notórios e tiveram repercussão nacional. No caminho da Zona de Convergência do Atlântico Sul (ZCAS), a cidade foi devastada pela maior inundação de sua história documentada, precisamente na data de 25 de janeiro do ano passado. A história e a ciência registrarão com pesar a tragédia por que passamos¹, com impactos ainda sentidos. Como se não bastasse, a rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), com o Município agora em **Risco Extremo** para a doença, impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram uma redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis na capacidade financeira dos cidadãos.

Esse grande impacto nas fontes de rendas dos munícipes, decerto, repercutirá em suas obrigações mensais, dentre as quais está, para muitos, o pagamento do aluguel,

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"





Alerta conjunto de tempestades e chuvas intensas dos dias 23 e 24/01 pelo Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD), Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – Serviço Geológico do Brasil (CPRM), Instituto Nacional de Meteorologia (INMET) e Centro de Previsão do Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC). Sítios consultados em 06 de fevereiro de 2020.



de tributos e a aquisição de serviços e produtos básicos às suas subsistências e de suas famílias.

Dentro deste contexto, temos visto vários Municípios e Estados elaborando programas e efetuando medidas para o combate não apenas da pandemia, mas também da situação social e financeira advinda dela e, neste ponto, se insere a concessão do dilargamento dos prazos e parcelamento para recolhimento de tributos.

Corroborando os fatos notórios, o Governador do Estado declarou Situação de Emergência em todos os municípios capixabas igualmente afetados pela pandemia, através do Decreto n.º 4838-R², de 17 de março de 2021, modificado pelo Decreto 4842-R, de 20 de março de 2021³. Suplementando o Decreto Estadual, dentro da competência legislativa concorrente que lhe compete⁴, o Prefeito editou o Decreto 30.405, de 22 de março de 2021⁵, que "ESTABELECE MEDIDAS EMERGENCIAIS PROVISÓRIAS NAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS E TRIBUTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM/ES, DECORRENTE DOS IMPACTOS DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19) E DÁ OUTRAS PROVIDENCIAS".

Caracterizada a situação de emergência ou o estado de calamidade pública, as contratações de serviços e as compras podem ser realizadas mediante dispensa de licitação, com base no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93. Conforme os termos do artigo acima citado:

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"





² Diário Oficial dos Poderes do Estado, de 17 de março de 2021, Edição Extra.

³ Diário Oficial dos Poderes do Estado, de 20 de marco de 2021, Edição Extra.

Art. 3°, parágrafo 9°, da Lei Federal n° 14.035, de 11 de agosto de 2020.

⁵ Diário Oficial do Município, de 22 de março de 2021, nº 6275/A, Edição Extraordinária.



"nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos."

Outros abrandamentos advém da declaração de emergência ou calamidade, como, v.g., possibilidade de contratação temporária de pessoal, fazer uso da reserva de contingência (art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal) e abrir créditos extraordinários (art. 167, § 3º da CF), e flexibilização de prazos e limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 65).

Na esteira da declaração de calamidade pública, pretende o Executivo prorrogar o prazo para o pagamento do ISS - Imposto Sobre Serviços - ISS de Profissionais Autônomos, Taxa de Fiscalização de Localização e Funcionamento, Taxa de Fiscalização Sanitária, Taxa de Fiscalização de Anúncio e Taxa de Fiscalização de Produtos de Origem Animal, para o exercício financeiro do ano de 2021. Não se trata de renúncia de receita. Trata-se da concessão de um novo prazo para o cumprimento da obrigação tributária principal por razões de ordem pública.

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"







O Código Tributário Nacional disciplina a chamada "suspensão do crédito tributário" nos arts. 151 a 155-A. Ocorrendo o *fato gerador*, a obrigação tributária concretiza-se e a autoridade administrativa, sob pena de responsabilidade funcional, deve desempenhar a atividade correspondente ao *lançamento* para constituir o crédito tributário.

Entretanto, a exigibilidade do crédito tributário fica suspensa, em caráter excepcional, nos casos previstos no art. 151 do CTN, ou seja, o crédito tributário foi constituído, mas não poderá ser exigido do contribuinte nas hipóteses de: a) moratória; b) depósito do montante integral do tributo; c) reclamações e recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo; d) a concessão de medida liminar em mandado de segurança; e) a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada, em outras espécies de ação judicial; f) parcelamento.

A moratória é a única causa de suspensão que mereceu tratamento específico no CTN, que disciplinou o instituto nos arts. 152 a 155, e consiste na concessão de um prazo mais dilatado para o pagamento do tributo com base na lei, por razões de ordem pública.

Aliomar Baleeiro⁶ assim explica a moratória:

"A moratória é a medida de ordem pública em caso de calamidade física, como seca, enchente, terremoto, etc., numa cidade ou região, ou de comoção política, que perturba violentamente a economia, causando pânico financeiro ou

6 In "Direito Tributário Brasileiro", 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, pg 483-484.

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"







impossibilidade material de satisfação de dívidas. A moratória representa mal menor, evitando que se alastre catastroficamente a crise ainda limitada a certas categorias profissionais ou a certas regiões".

Pode ser concedida em caráter geral (art. 152, I, do CTN), ou em caráter individual (art. 152, II, do CTN). Sacha Calmon Navarro Coêlho⁷, a propósito, diz:

"Quando é geral [a moratória], visa a compensar setor econômico ou região assolados por fatores negativos que lhes diminuem a capacidade de pagar. Às vezes, as Fazendas a oferecem para estimular o pagamento, forrando o Tesouro, baldo de recursos. (...) A moratória individual é mais rara. Quando ocorre, é autorizada por lei, a que o ato administrativo da dilação necessariamente se reporta".

Registre-se que no inc. I, a, permite-se à pessoa jurídica de direito público conceder moratória relativa a tributos que digam respeito a sua competência tributária. Já a alínea b do inc. I trata da possibilidade de a União conceder moratória relativa a tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, dispositivo que se nos afigura como incontornavelmente inconstitucional, pois a União não pode conceder dilação de prazo para pagamento de tributos que não sejam de sua competência tributária⁸.

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"





⁷ Cf. Sacha Calmon Navarro Coêlho, artigo intitulado "A suspensão da exigibilidade do crédito tributário", RePro 98/262.

Assim, o entendimento de Eduardo P. Arruda Alvim, in "Causas De Suspensão Da Exigibilidade Do Crédito Tributário. Análise do art. 151 do CTN, à luz das modificações introduzidas pela LC 104/2001", Revista Tributária e de Finanças Públicas, vol. 40/2001, p. 129 – 147, Set - Out 2001. No mesmo sentido Zuudi Sakakihara, no seu "Código Tributário Nacional Comentado", Obra coletiva. Coord. Vladimir Passos de Freitas. São Paulo: RT, 1999. p. 600.



Determina o art. 154 do CTN que a moratória somente pode ser concedida se o crédito já tiver sido lançado, podendo, no entanto, a lei que definir a moratória determinar que esta também abrangerá tributos cujo "lançamento já tenha sido iniciado àquela data por ato regularmente notificado ao sujeito passivo" (parte final do caput do referido art. 154).

A concessão de moratória em caráter individual pode ser revogada, sempre que se provar que o beneficiado não satisfazia os requisitos a tanto necessários (ou deixou de satisfazê-los), caso em que o crédito será cobrado com juros moratórios, e, se tiver havido dolo ou simulação do beneficiado, com imposição de penalidade cabível. Neste caso, se houve dolo ou simulação, o tempo transcorrido entre a concessão da moratória e sua revogação não se computa para efeitos prescricionais (art. 155, I, II e parágrafo único, do CTN).

A inclusão do art. 151, VI ao CTN teve pouca utilidade prática, tendo em vista que, para a maioria dos autores⁹, o parcelamento do débito é uma espécie de moratória concedida pelo Poder Público ao contribuinte, sendo, portanto, desnecessária a previsão expressa nesse sentido. James Marins¹⁰ também compartilha do mesmo entendimento,

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"





Segundo Hugo de Brito Machado, "Moratória é prorrogação do prazo para pagamento do crédito tributário, com ou sem parcelamento" (Curso de direito tributário, p. 124). Para Mizabel Abreu Machado Derzi, "moratória é a concessão de melhores condições e prazo para execução da dívida (dilação do prazo para pagamento, parcelamento da dívida, etc.)", Comentários ao Código Tributário Nacional, coord. Carlos Valder do Nascimento, p. 413. Fábio Fanucchi também aponta esta característica ao se referir à moratória: "Também pode ser geral, parcial ou individual. No primeiro caso, relativa aos créditos de todos os tributos da entidade concedente ou de todos os créditos tributários da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No segundo caso, relativa aos créditos de determinado tributo do poder concedente, ou relativa a determinados sujeitos passivos de um ou mais tributos. No último caso, embora concedida em lei para ser reivindicada por qualquer devedor tributário, a moratória de que se trata difere das duas anteriores, desde que só será outorgada mediante a solicitação do interessado, diretamente junto à autoridade administrativa competente para concedê-la em caráter individual. *Desse último caso, o parcelamento é o exemplo mais típico* (grifos nossos). Curso de direito tributário brasileiro, vol. I, p. 309.

¹⁰ In Direito Processual Tributário Brasileiro (administrativo e judicial), São Paulo : Dialética, 2001. cit., p. 289.



pois, segundo este autor, "A inserção do inc. VI, embora de acentuado valor didático, nada inova no regime do Código Tributário Nacional porque uma das modalidades da moratória é justamente a possibilidade de parcelamento dos débitos tributários do contribuinte".

Na tentativa de identificar um e outro, pode-se dizer que a moratória deve ser concedida, como regra, conforme bem observa Aliomar Baleeiro, "não a determinado contribuinte, mas a toda uma categoria deles, conforme a atividade profissional, a região ou outro critério"¹¹, ou, se individualmente, nos estritos termos dos arts. 152, II, 153 e 155 do CTN, e o parcelamento poderá ser concedido de maneira mais simplificada individualmente, mas, de qualquer maneira, como espécie de moratória individual.

Alteração do Prazo de Recolhimento e Decreto

Como a finalidade última do projeto é tão somente uma alteração do prazo de recolhimento dos tributos, por amor ao direito é forçoso reconhecer, segundo entendimento assente do STF e também do STJ, que sequer exige-se a observância do princípio da legalidade tributária, podendo ser realizada por **Decreto**¹² do Chefe do Executivo local, como se observa:

"(...) O Tribunal, por maioria, conheceu do recurso e lhe deu provimento, declarando a constitucionalidade do art. 66 da Lei n. 7.450/85 que atribuiu ao Ministro da Fazenda competência para expedir portaria fixando o referido prazo, ao fundamento de que a fixação de prazo para recolhimento

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"





¹¹ Direito Tributário Brasileiro, ob. Cit. p. 844.

¹² O citado Decreto 30.405, de 22 de março de 2021, antes citado.



do tributo não é matéria reservada à lei. Vencidos os Ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso, por entenderem que a disciplina sobre prazo de recolhimento de tributos sujeita-se à competência legislativa do Congresso Nacional."¹³

"TRIBUTÁRIO - PROCESSUAL - CRÉDITO TRIBUTÁRIO - EXIGIBILIDADE - SUSPENSÃO - DEPÓSITO INTEGRAL EM DINHEIRO - ICMS - PRAZO DE RECOLHIMENTO ANTECIPAÇÃO - DECRETO - POSSIBILIDADE.

I. Só o depósito integral em dinheiro tem o condão de suspender a exigibilidade do credito tributário (CTN, art. 151).

II. É licito ao Estado alterar, mediante decreto o termo de vencimentos de tributo (CTN art. 151)." 14

Conclusão resumida

Do ponto de vista jurídico/formal, o projeto que prorroga prazo para pagamento de tributo municipal (moratória) é possível e legal, respeitados os requisitos mencionados para sua instituição, quais sejam, existência de lei autorizadora, ou outro ato normativo, e a ocorrência (ou iminência) de distúrbio grave ou calamidade que clame por medidas de ordem pública.

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"





¹³ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário no. 140.669/PE. Rel. Min. Ilmar Galvão. J. 02/12/98

¹⁴ Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial no. 55537. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros. J. 01/08/95



A verificação prática da necessidade e adequação da política pública que se pretende implementar deve ser feita pelos Legisladores, no seu papel constitucional de Controle Externo do Executivo, no que poderão, inclusive, solicitar novas informações aos setores competentes da administração, que podem levar, ou não, a modificações no texto em comento.

Opinamos pelo encaminhamento regimental e regular da matéria.

É o parecer para decisão de V. Exas.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 25 de março de 2021.

pt/gmc/pe.

Gustavo Moulin Costa
Procurador
OAB ES 6339

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"



