



PARECER AOS PROJETOS DE LEI N.º 62/2021

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal PRORROGA AS DATAS DE VENCIMENTO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – IPTU E DA TAXA DE COLETA E DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS – TCDRS, RELATIVAMENTE AO EXERCÍCIO FISCAL DE 2021, CONCEDE DESCONTOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O projeto é conexo por pertinência temática ao PL n.º 61/2021, devendo tramitarem em conjunto. A não aprovação de um, implica na inviabilização técnica do outro.

A iniciativa da matéria é **concorrente**. Quando iniciada pelo Parlamento, inclusive no caso de emendas, sua eficácia é condicionada à alteração da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

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.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





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 1º, III, da Constituição Federal, que traz dentre os fundamentos da república a dignidade da pessoa humana, e o artigo 3º, 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 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 corrente ano. A história e a ciência registrarão com pesar a tragédia por que passamos¹. Como se não bastasse, a rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de

1 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.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





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 municípios, decerto, repercutirá em suas obrigações mensais, dentre as quais está, para muitos, o pagamento do aluguel, de tributos e a aquisição de serviços e produtos básicos à 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.

O reconhecimento da emergência ou calamidade tem início com a expedição de Decreto Municipal, no caso, o Decreto nº 29.192², de 27 de janeiro de 2020. 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-R³, de 17 de março de 2021, modificado pelo Decreto 4842-R, de 20 de março de 2021⁴. Suplementando o Decreto Estadual, dentro da competência legislativa concorrente que lhe compete⁵, o Prefeito editou o Decreto 30.405, de 22 de março de 2021⁶, 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:

(...)nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa

2 Diário Oficial n. 5995-A, em edição extraordinária.

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

4 Diário Oficial dos Poderes do Estado, de 20 de março de 2021, Edição Extra.

5 Art. 3º, parágrafo 9º, da Lei Federal nº 14.035, de 11 de agosto de 2020.

6 Diário Oficial do Município, de 22 de março de 2021, n.º 6275/A, Edição Extraordinária.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





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 advêm 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 Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, do exercício fiscal de 2020. 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.

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.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Aliomar Baleeiro⁷ 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 impossibilidade material de satisfação de dívidas. A moratória representa mal menor, evitando que se alastre catastróficamente 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 Coêlho⁸, 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 tributária⁹.

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

7 In “Direito Tributário Brasileiro”, 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, pg 483-484.

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

9 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.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





"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 autores¹⁰, o parcelamento do débito é uma espécie de moratória concedida pelo Poder Público ao contribuinte, sendo, portanto, desnecessária a previsão expressa nesse sentido. James Marins¹¹ também compartilha do mesmo entendimento, 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"*¹², 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

10 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.

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

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

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





individualmente, mas, de qualquer maneira, como espécie de moratória individual.

DESCONTO

O Código Tributário Nacional prevê expressamente, na dicção do parágrafo único do art. 160, que **“A legislação tributária pode conceder desconto pela antecipação do pagamento, nas condições que estabeleça”**.

Desconto é uma forma de **renúncia fiscal**. A Lei de Responsabilidade Fiscal, LC n.º 101/2000, tem observância obrigatória aos entes federados, voltada ao equilíbrio, transparência, planejamento. Ocorrida a renúncia de receita, deverão ser atendidos os requisitos do art. 14, caput, e incisos I, II, III, da LC 101/00, ou as medidas de compensação previstas no dispositivo¹³.

13Art. 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: [\(Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001\)](#) [\(Vide Lei nº 10.276, de 2001\)](#) [\(Vide ADI 6357\)](#)

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:

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.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Ressalte-se que estamos no **regime jurídico da Pandemia do Coronavírus**, regulamentado através da **Lei Complementar n.º 173**, de 27 de maio de 2020. O texto da Lei Complementar **mitiga** alguns dispositivos da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, amplamente reconhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, nas ações administrativas relacionadas à **renúncia de receita (o caso)** e aumento da despesa.

Pelo disposto no art. 3º, da LC 173/2020, estão afastadas e dispensadas a aplicação das normas do art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Está afastada**, portanto, para a análise do presente projeto, **a exigência das seguintes demonstrações:**

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.

Entretanto, de forma responsável, demonstrando zelo com as contas públicas, o Executivo encaminhou o PL 61, conexo a este, considerando a renúncia de receita na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Não há reparos, portanto, sob o manto do controle de constitucionalidade.

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. Da mesma forma, o desconto previsto por lei é possível

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





juridicamente, desde que se atente às normas de responsabilidade fiscal, ora suavizadas pela calamidade pública na saúde mundial.

A mensagem do projeto indica a existência de estudos feitos pelo titular da Secretaria da Fazenda e parecer emitido pela Procuradoria Geral do Município. **Tais estudos e parecer não foram juntados ao PL para análise dos Senhores Vereadores.**

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, juntada de documentos, que podem levar, ou não, a modificações no texto em comento.

Unicamente pelo aspecto técnico/formal, opinamos pelo encaminhamento regular da matéria.

É o parecer para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 06 de julho de 2021.

KARLA DENISE HORA FIORIO
PROCURADORA LEGISLATIVA GERAL
OAB ES 13.273

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

