

PARECER JURÍDICO

Requerente: Câmara Municipal de Cláudio, Estado de Minas Gerais.

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa.

Assunto: Veto à Proposição de Lei n.º 18, de 01º de julho de 2020, o qual “Institui o Plano de Regularização de Créditos Tributários de Imposto Predial e Territorial Urbano, para quitação do crédito tributário, e dá outras providências”.

Data: 24 de julho de 2020

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB/MG 145.659

1. Breve Relatório

Cuida-se de consulta realizada pela presidência desta Casa Legislativa com vistas a obter parecer opinativo acerca do Veto apresentado pelo Poder Executivo Municipal ao Projeto de Lei n.º 18/2020, aprovado pela Casa Legislativa em 22 de julho de 2020.

Tratando-se de análise de Veto do Poder Executivo, esta proposição há de ser analisada em conjunto com o projeto vetado, haja vista a pertinência dos objetos. No dossiê do Veto consta a respectiva mensagem de Veto, de autoria do Poder Executivo, e portaria da presidência da Casa Legislativa, nomeando Comissão Especial para apreciação da matéria.

No dossiê do projeto original se inserem: Projeto de Lei e respectiva Mensagem de Justificativa, de autoria dos vereadores Fernando Tolentino e Heitor de Sousa Ribeiro; Estimativa de Impacto Econômico e Financeiro; cópia do ofício 40/AGM/2020, de autoria do Poder Executivo local, encaminhando informações e impacto orçamentário/financeiro; despacho da presidência das Comissões desta Casa Legislativa; ofício 07/2020/CMC/FT, e autoria da servidora Jaqueline Gonçalves Gomes, Departamento de Arrecadação deste município. Demais considerações serão feitas na fundamentação jurídica.

2. Fundamentação Jurídica

2.1 Inexistência de Vícios de Técnica Legislativa

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”.

Mesmo se tratando de análise de Mensagem de Veto, deve ser aferida a regularidade da Técnica Legislativa, posto que integra o Processo Legislativo.

Neste contexto, é oportuno enaltecer que, na Mensagem de Veto em referência, ***não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada***. O texto é coerente e objetivo, atendendo aos parâmetros redacionais exigidos.

2.2 Inexistência de Vícios de Iniciativa

De igual modo, **não existe vício de iniciativa**, visto que o Poder Executivo exerceu o direito constitucional de veto.

Versa a Constituição Federal que:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º **Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente**, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

Aludido dispositivo é aplicável, por simetria, aos municípios, razão pela qual cabe ao Poder Executivo o direito de veto por questões políticas (contrário ao interesse público) ou jurídicas (inconstitucionalidade).

2.3 Análise da Legalidade e da Constitucionalidade (Objeto do Veto)

O Poder Executivo utiliza, como fundamentos jurídicos do veto, apenas dois dispositivos legais, a saber:

Lei 9.504/97

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

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

Lei de Responsabilidade Fiscal

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.

2.3.1. Inaplicabilidade da Vedação Contida na Lei Eleitoral

A primeira controvérsia suscitada reside na leitura do § 10º, art. 73, da Lei 9.504/97, acima redigido.

Não resta dúvida de que o propósito do dispositivo é o de evitar abusos das autoridades políticas no uso de seus poderes administrativos, a favor de suas candidaturas ou de seus partidos e provocar desequilíbrios na disputa eleitoral. As distribuições de benefícios através de excessivas liberalidades dos gestores, sem motivos que as justifiquem, seriam ações vedadas pela Lei n. 9.504/97. Este, porém, não é o caso do projeto de lei em referência, o que foi, inclusive, abarcado no parecer jurídico anterior.

A concessão de descontos para pagamento do IPTU e para quitação de dívidas em atraso do referido imposto, no ano de eleição, implementados por intermédio de decretos municipais pelo chefe do executivo municipal, configura inequívoca prática de conduta vedada prevista pelo § 10, do art. 73, da Lei n. 9.504/1997. No entanto, **a concessão do desconto a partir de lei autorizativa, de iniciativa do Poder Legislativo, não se enquadra na vedação**, sobretudo diante da situação de calamidade pública e Emergência em Saúde Pública em que nossa sociedade está inserida (Pandemia Mundial pela Covid-19).

Neste contexto, observa-se que o Tribunal Superior Eleitoral já se pronunciou no sentido de que não caracteriza abuso da Administração a redução de imposto para determinado setor econômico (ou a determinado tributo, como no caso em análise), por **não se tratar de ato episódico do Poder Público, mas, sim, de ato complementar no planejamento governamental**.

Tem-se que o processo legislativo foi deflagrado por parlamentar, não integrante da Administração Pública Direta.

Apesar da dificuldade hermenêutica, temos que distinguir planos e projetos de governo das iniciativas puramente eleitoreiras. Afinal, **a Administração não pode “parar” e ficar à mercê das insinuações de que todos os seus atos têm propósitos eleitorais**. É certo que deve imperar o cuidado de apartar os atos de gestão das práticas episódicas que possam comprometer a igualdade na disputa eleitoral. Mas, como ressaltai, não se trata de ato de gestão, visto que a medida não emana do Poder Executivo...

O abuso do poder econômico exige, para a sua configuração, potencialidade lesiva da conduta, apta a influir no resultado do pleito. (Ac. de 6.8.2009 no RCED nº 746, rel. Min. Marcelo Ribeiro). A mera concessão de incentivo tributário a partir de legislação específica não se enquadra, *data vênia*, como abuso do Poder Econômico.

A caracterização de abuso do poder político depende da demonstração de que a prática de ato da administração, aparentemente regular, ocorreu de modo a favorecer algum candidato, ou com essa intenção, e não em prol da população. Quanto à remissão de débitos do IPTU, porém, trata-se de um programa implantado a partir de legislação permissiva, apta a amparar a remissão. (Ac. nº 642, de 19.8.2003, rel. Min. Fernando Neves.).

No presente caso, trata-se de um plano de gestão que **visa aumentar a arrecadação tributária mediante a execução de um programa de incentivo à quitação de débitos tributários**, do tipo REFIS. Em geral, os Municípios concedem, de tempos em tempos, vantagens aos contribuintes que estão em débito e queiram sanar suas dívidas, oferecendo reduções nos juros e multas, além de prazos especiais de parcelamento. Todavia, **aos olhos dos contribuintes que pagam em dia os seus compromissos tributários, tais programas podem até despertar certa animosidade, como um ato de injustiça com aqueles que pagam pontualmente os seus tributos**.

Não dizer, portanto, que a medida é de propósito eleitoreira, pois, **muitos eleitores discordam de tais concessões**. Trata-se, na verdade, de um plano de recuperação de recursos, não havendo qualquer nexo de causalidade entre a execução do programa e o comprometimento da lisura do pleito que se aproxima.

Por fim, sublinho que, caso a legislação prospere, não serão os autores do projeto que estarão concedendo benefício tributário, visto que a Lei não se confunde com o “autor do projeto”. A legislação tem existência própria, decorrente da intervenção do Poder Legislativo, como um todo, e os signatários não conseguirão a aprovação do Projeto senão com o apoio de seus pares.

Algumas decisões do Tribunal Superior Eleitoral alicerçam o entendimento acima:

- 1. A aprovação de projeto de revisão geral da remuneração de servidores públicos até o dia 9 de abril do ano da eleição, desde que não exceda a recomposição da perda do poder aquisitivo, não caracteriza a conduta vedada prevista no inciso VIII do art. 73 da Lei das Eleições. [...]” (Ac. de 16.6.2014 no AgR-REspe nº 46179, rel. Min. Henrique Neves; no mesmo sentido a Res. nº 2129, de 12.11.2002, rel. Min. Fernando Neves.)*
- 2. O abuso do poder econômico exige, para a sua configuração, potencialidade lesiva da conduta, apta a influir no resultado do pleito. [...]” (Ac. de 6.8.2009 no RCED nº 746, rel. Min. Marcelo Ribeiro.**
- 3. A caracterização de abuso do poder político depende da demonstração de que a prática de ato da administração, aparentemente regular, ocorreu de modo a favorecer algum candidato, ou com essa intenção, e não em prol da população. Quanto à remissão de débitos do IPTU, “[...] Verifico, porém, pela**

prova dos autos, tratar-se de um programa implantado pela Prefeitura, em cumprimento a promessa de campanha, havendo lei a amparar a remissão. [...] Além disso, não encontrei nenhuma evidência da utilização deste programa em benefício do recorrido nas eleições de 2002. [...]” (Ac. nº 642, de 19.8.2003, rel. Min. Fernando Neves.)

No presente caso, trata-se de um **plano de gestão que visa aumentar a arrecadação tributária mediante a execução de um programa de incentivo à quitação de débitos tributários, do tipo REFIS**. A generalidade do programa, bem como seu caráter impessoal e objetivo, afastam a norma de mera manobra eleitoreira, razão pela qual não incide a vedação prevista no artigo 73, § 10 da Lei 9.504/97.

Acrescentem-se, ainda, alguns pormenores, vejamos:

O artigo 73, § 10, da Lei 9.504/97, impõe vedações à Administração Pública, que, neste sentido, deve ser interpretada como o Poder Executivo. No âmbito público, Di Pietro (2012:50) admite que a expressão Administração Pública pode ser compreendida em sentido subjetivo, formal ou orgânico e em sentido objetivo, material ou funcional:

- a) em **sentido subjetivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende **pessoas jurídicas, órgãos** e **agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparta a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente**, ao Poder Executivo;
- c) *em sentido amplo, a Administração Pública, **subjetivamente** considerada, compreende tanto os órgãos **governamentais**, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os **órgãos administrativos**, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém **objetivamente** considerada, a Administração Pública compreende a **função política**, que traça as diretrizes governamentais e a **função administrativa**, que as executa;*

Percebe-se, portanto, que **a vedação prevista no artigo 73, § 10, da Lei 9.504/97 não atinge a atividade legislativa, posto direcionada exclusivamente à Administração Pública, neste caso, o Poder Executivo**, a quem incumbe a efetivação das ações governamentais e atos de gestão. Conclui-se que ao Poder Executivo é vedado conceder benefícios aos contribuintes em anos eleitorais, por mera liberalidade. Contudo, esta vedação não existe quando o benefício é decorrente de legislação específica, apta a amparar a remissão.

Além disso, incide a excepcional situação de calamidade pública que justifica o benefício tributário, tendo em vista a situação de pandemia decorrente da Covid-19. Ainda que o Poder Executivo, no âmbito do município de Cláudio/MG, utilize a expressão “Emergência em Saúde Pública” para designar a crise decorrente da pandemia, não se deve perder de vista tratar-se de nítida calamidade pública, apta a justificar a concessão de benefício tributário e excluir a vedação prevista no artigo 73, § 10, da Lei 9.504/97.

Por fim, conforme destacado na Ac. nº 642, de 19.8.2003, rel. Min. Fernando Neves, do Tribunal Superior Eleitoral, ***a caracterização de abuso do poder político depende da demonstração de que a prática de ato da administração, aparentemente regular, ocorreu de modo a favorecer algum candidato. Em outras palavras, não se presume a intenção eleitoreira, no caso de projeto de Lei.***

Compete destacar, para reforço de fundamentação, que diversas cidades do país têm alterado o regime de pagamento do IPTU em decorrência da crise causada pela COVID-19. Podem ser citadas: Rio de Janeiro, Maceió, Brasília, Belém e Porto Alegre, que concederam descontos significativos no imposto ou previram a possibilidade de ampliação do parcelamento do pagamento desse tributo. Além destas, outras 15 cidades adotaram medidas de prorrogação de vencimento (algumas aplicáveis apenas para quitação em cota única).

Abaixo levantamento feito pelo site CONJUR:

Confira abaixo detalhes do levantamento:

Rio Branco:

Prorrogação da parcela única até 30/06 e com desconto de 20%; Parcelamento dividido em 5 vezes (1ª parcela em 30/06), com desconto de 10%; isenção para quem paga até R\$ 131,80.

Maceió

Novas datas e novos descontos: 30% (trinta por cento) de desconto para pagamentos efetuados até 20 de abril de 2020; 20% (vinte por cento) de desconto para pagamentos efetuados entre 21 de abril de 2020 e 20 de maio de 2020; 10% (dez por cento) de desconto para pagamentos efetuados entre 21 de maio de 2020 e 30 de junho de 2020. Todos os descontos apenas para pagamento em cota única.

Macapá

Prorrogado em 30 dias, o prazo final para pagamento em cota única com desconto de até 20% foi dia 30/04/2020. O pagamento também poderá ser feito em 8 parcelas. Sem novas regras ou prorrogação.

Manaus

Prorrogado em 30 dias, o prazo final para pagamento em cota única com desconto de até 20% foi dia 30/04/2020. O pagamento também poderá ser feito em 8 parcelas. Sem novas regras ou prorrogação.

Salvador

Prorrogado em 30 dias, o prazo final para pagamento em cota única com desconto de até 20% foi dia 30/04/2020. O pagamento também poderá ser feito em 8 parcelas. Sem novas regras ou prorrogação.

Fortaleza

Sem medidas até o momento, foi apresentado na câmara municipal em 29/04 projeto de lei que concede isenção no pagamento do IPTU às instituições de ensino particulares que concederem descontos nas mensalidades de alunos, em pelo menos 30%, durante este ano de 2020.

Brasília

Prazo extra de 90 dias para o pagamento das parcelas não vencidas do IPTU e TLP para contribuintes que comprovarem perda de capacidade econômica em decorrência da pandemia de Covid-19. Os impostos de IPTU e IPVA podem ser quitados à vista ou parcelados em até 12 vezes no cartão de crédito, medida que está sendo adotada desde 28/05. O parcelamento no cartão de crédito ou de

débito foi autorizado no Distrito Federal com a publicação do Decreto nº 39.972, de 22 de julho de 2019, porém só neste momento está sendo de fato utilizado.

Vitória

Prorrogação para segundo semestre das parcelas de quem optou pelo parcelamento. A segunda cota terá vencimento no dia 14 de outubro; a terceira, em 13 de novembro; e a quarta, em 14 de dezembro.

Goiânia

Sem medidas até o momento.

São

Luís

Lançamento adiado para junho e vencimento da primeira parcela em julho.

Cuiabá

Prorrogado para 13 de julho, com cota única de 10% de desconto.

Campo

Grande

Suspensão do vencimento por 15 dias, contados de 23 de março a 6 de abril de 2020. Além disso, o contribuinte poderá negociar dívidas de IPTU e ISS (dos anos anteriores) com a prefeitura pela internet desde 1º/06; os descontos são de 100% dos juros e multas para quem for pagar à vista, de 75% para quem for parcelar em até seis vezes e 30% para quem optar por pagar em 12 vezes. Os pagamentos deverão ser feitos até 3 de julho.

Belo

Horizonte

Adiado para o segundo semestre o pagamento das parcelas de abril, maio e junho do IPTU de 2020, apenas para empresas que desempenham atividades com potencial de aglomeração de pessoas, como casas de shows e espetáculos de qualquer natureza; boates, danceterias, salões de dança; casas de festas e eventos; feiras, exposições, congressos e seminários; shoppings centers, centros de comércio e galerias de lojas; cinemas e teatros; clubes de serviço e de lazer; academia, centro de ginástica e estabelecimentos de condicionamento físico; clínicas de estética e salões de beleza; parques de diversão e parques temáticos; bares, restaurantes e lanchonetes.

Belém

Prorrogação de 30 dias, pagamento previsto para 10 de março com desconto de 7%, foi estendido para 10 de abril. Prefeitura concedeu nova oportunidade para pagamento de IPTU em Belém, uma nova cota única, com desconto de 10%, vencerá no dia 20 de junho.

João

Pessoa

Sem medidas até o momento.

Curitiba

Prorrogou em três meses o vencimento de três parcelas de dívidas de contribuintes que aderiram a Programas de Recuperação Fiscal de Curitiba (Refic). O Refic, uma espécie de renegociação de débitos, é adotado pelo município como forma de receber dívidas referentes a IPTU, ISS, entre outros, que estejam em atraso. A proposta beneficia quem aderiu ao Refic nos anos de 2004, 2008, 2011, 2014 e 2015. Projeto aprovado em 06/05.

Recife

IPTU 2020: Desconto de 10% para o pagamento em cota única referente às cotas vencidas e/ou vincendas relativas ao exercício de 2020, integralmente, até o dia 30 de abril deste ano. A câmara municipal do Recife começou a discutir em 7/5 um projeto com o objetivo de conceder o parcelamento do IPTU 2020. IPTU 2021: Desconto de 15% para a antecipação do pagamento do IPTU de 2021. Em 13/4 o TCE declarou constitucional antecipação voluntária do IPTU 2021 da Prefeitura do Recife. Em 7/5, foi assinada Medida Cautelar por conselheiro do TCE determinando que a Prefeitura da Cidade do Recife divulgue o nome o "nome

completo, CPF ou CNPJ e valor nominal do desconto" de 15% dos que anteciparem o pagamento do IPTU de 2021 e da taxa de limpeza urbana. A publicação dos nomes deve ocorrer no Portal da Transparência do município.

Teresina

A Prefeitura de Teresina anunciou uma nova prorrogação do prazo para pagamento do IPTU 2020. A data de vencimento da cota única ou primeira parcela dos impostos agora passa para 31/7. Quem pagar o imposto dentro do novo prazo também terá direito ao desconto de 7% no pagamento da cota única.

Rio de Janeiro

Após a sanção de projeto pelo prefeito Marcelo Crivella, pagamento pôde ser realizado até 5/6 apenas.

Natal

Prorrogação de 30 dias do recolhimento do IPTU; cota única e parcelamento até 20/04. Sem novas medidas desde então.

Porto Alegre

Foi concedido novo prazo para parcelar o pagamento do IPTU 2020 (anteriormente 10 meses, agora 36 meses), destinado aos contribuintes que não conseguiram negociar o tributo em razão da pandemia de coronavírus. Foram identificados 63,8 mil contribuintes, classificados como "bons pagadores" que estão somente com o IPTU 2020 em aberto, e para esses foi elaborada uma proposta com prazos mais dilatados.

Porto Velho

Prorrogação de 60 dias do pagamento em cota única; o pagamento deveria ser feito até o dia 31/3, mas com a mudança ele pôde ser realizado até 31/5.

Boa Vista

Prorrogação por 30 dias do pagamento em cota única ou parcelado, novo pagamento até 10/06 e renovação automática da isenção do IPTU dos aposentados e pensionistas, direcionada aos moradores da cidade que tiveram os pedidos de isenção deferidos em 2019. Estão isentos também aqueles proprietários de imóveis de até 60 metros quadrados em um terreno de até 500 metros quadrados. O pedido de isenção do IPTU é destinado aos aposentados ou pensionistas que possuem renda de até R\$ 3.660 e tenham um único imóvel cadastrado em seu nome e more nele.

Florianópolis

Sem medidas até o momento.

São Paulo

Sem medidas até o momento. Será votado na Câmara projeto que prevê prorrogação do pagamento de parcelas vencidas ou a vencer do IPTU por 180 dias; prefeito já se mostrou contra o projeto e disse que não há proposta da Prefeitura para prorrogação ou isenção do pagamento do imposto.

Aracaju

Desembargador do Tribunal de Justiça de Sergipe determinou suspensão da cobrança do IPTU por 90 dias e da TFL, além de impedir a cobrança judicial e inscrição em dívida ativa de devedores destes impostos. A Prefeitura de Aracaju recorreu da decisão e alegou que valores superiores a R\$ 50 milhões deixariam de ser arrecadados e aplicados em áreas essenciais. Em 6/5, o STF derrubou liminar que suspendia a cobrança do IPTU em Aracaju. A Secretaria Municipal da Fazenda (Semfaz) definiu a data de 15/5 como a nova data de vencimento para os boletos referentes ao mês.

Palmas

Prorrogado por 60 dias, até 15/5 com desconto de 10% em cota única.

A Prefeitura de Palmas prorrogou para o dia 15 de junho o pagamento do IPTU. Esta é a terceira vez que o pagamento é prorrogado.

Disponível in:

<<https://www.conjur.com.br/2020-jun-22/levantamento-aponta-cinco-capitais-ofereceram-descontos-iptu>> Acesso em 24 ago. 2020.

2.3.2. Atendimento aos Requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal

Gostaria de ressaltar, *ab initio*, que **o presente parecer jurídico, quanto ao tópico 2.3.2, foi lastreado no trabalho de Sarkis Diego Chememian Tolmajian e José Pedro Fernandes Guerra de Oliveira¹, visto que concordamos com a integralidade do posicionamento dos nobres juristas.** Creditamos aos autores a nobre tarefa de destrinchar o instituto jurídico do REFIS, sob a qual estabeleci meu parecer.

No âmbito do Município de Cláudio/MG, o Plano Plurianual está estabelecido pela Lei 1.518, de 28 de dezembro de 2017, que versa sobre o período compreendido entre 2018 e 2021. Por outro lado, a Lei Municipal 1.592, de 27 de dezembro de 2019, estima a receita e fixa as despesas para o município de Cláudio/MG, orçamento de 2020 (Lei Orçamentária Anual).

O argumento utilizado pelo Poder Executivo, na mensagem de veto, é de que não foram atendidos os requisitos estabelecidos no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual versa:

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.

Ocorre que este dispositivo não é aplicável ao vertente caso, vejamos:

Segundo o tributarista Fernando Facury Scaff, no decorrer dos últimos anos, **uma das bases da política econômica dos governos brasileiros (federal, estaduais e municipais) tem sido calcada nas renúncias fiscais, que se caracterizam em**

¹ TOLMAJIAN, Sarkis Diego Chememian; OLIVEIRA, José Pedro Fernandes Guerra de. Análise sobre o instituto do Refis: Ele implica em renúncia de receita prevista no orçamento público?. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5258, 23 nov. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/59624>. Acesso em: 24 ago. 2020.

redução da carga tributária através de diversos mecanismos como crédito presumido, isenção e redução da base de cálculo.

Mas, **seria o Refis (e outros programas de parcelamento incentivado) um mecanismo de renúncia de receita?**

O Refis, em linhas gerais, **constitui um incentivo para os contribuintes quitarem seus débitos, com o resultado esperado de aumentar a receita da Administração.** O Refis não constitui renúncia de receita, pois, sua pretensão é exatamente o inverso: aumentar a receita em decorrência do pagamento de créditos inadimplentes.

Tal prática é habitualmente utilizada por muitos entes da federação (União, Estados e Municípios) **para poder manter o equilíbrio orçamentário previsto nas Leis Orçamentárias.** É dizer, portanto, que o Refis deve ser utilizado para a finalidade de majorar a arrecadação, visto que incide apenas sobre juros e correção monetária, não havendo que se falar em renúncia à receita do crédito tributário.

Não há dúvida que esse conjunto de Refis se insere na política econômica dos governos federal, estadual e municipal de **desonerações incentivadas, visando reduzir o estoque de seus créditos** e obter mais receita para fazer frente ao **superávit primário que se compromete a realizar**, inserido como meta fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anual.

O conceito de renúncia de receita foi introduzido pelo direito americano em 1967, tendo como base conceitual o conceito de “*tax expenditure*”, o qual pode ser traduzido como **gasto tributário**, criado por Stanley Surrey em seu clássico *Pathways to Tax Reform*. (TOLMAJIAN, 2017)

Em linhas gerais, muitas das normas tributárias em vigor reduzem a arrecadação tributária, visto que regras legítimas de tributação são, na realidade, formas obscuras de transferir recursos públicos a particulares. Por este motivo, estas normas devem ser claramente previstas na proposta orçamentária, na qual deve estar consignado o valor gasto com cada norma de benefício tributário (para serem comparadas com as demais despesas públicas, criando o conceito de gasto tributário).

Tal conceito foi introduzido pela Constituição de 1988, ao definir em seu artigo 165, parágrafo 6º, que **“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”**. Aludido conceito também foi abarcado pela Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 14, ao definir que “a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção fiscal.”

Portanto, **o conceito de renúncia de receita está diretamente ligado ao conceito de benefício fiscal**, pois, a renúncia constitui o quantitativo dos efeitos financeiros acarretados pelo benefício fiscal.

Tal conceito exclui a anistia de juros e multas constantes no Refis, uma vez que não prevê qualquer redução de tributos, mas, apenas de juros e multa, os quais não são enquadrados no conceito de benefício fiscal.

Destacamos também que a Lei de Responsabilidade Fiscal trata do equilíbrio financeiro do ano corrente, em outras palavras, procura fornecer ferramentas para que não ocorra o chamado desequilíbrio fiscal.

Do conceito constitucional e da lei complementar pode-se extrair que, juridicamente, o artigo 14 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) **não se aplica ao caso do REFIS, visto que permanece inalterado o crédito tributário principal.**

Ademais, a parte do dispositivo onde consta “... da qual decorra renúncia de receita” **impõe uma condição de que se houver algum prejuízo ao ano corrente deve existir o tal estudo de impacto,** tornando-se desnecessário até mesmo a apresentação do impacto quando não ocorra prejuízo ao orçamento.

Lado outro, **o §1º do referido artigo salienta que renúncia compreende: anistia, remissão, subsídio ou isenção de caráter não geral que implique redução discriminada de tributos.** Ora, **isso não ocorre no presente caso, pois o programa trata apenas da redução das chamadas penalidades pecuniárias (juros e multa) que não se confunde com o tributo propriamente dito.** Portanto, por não haver disposição de receita tributária por parte do Município, não incide a vedação da LRF. **É importante ressaltar também que o benefício é de caráter geral, ou seja, não faz discriminação.** À vista do parágrafo primeiro do artigo 14 da LRF, tem-se que o REFIS não se caracteriza como renúncia de receita, visto tratar-se de benefício geral, de cunho objetivo, **que não corresponde a tratamento diferenciado.**

Portanto, **a multa e os juros têm caráter de sancionatório,** sendo assim, **não devendo ser confundidos com o tributo devido.** Norma que concede desconto de juros e multa não implica em renúncia de receita, posto permanecer inalterado o crédito tributário principal. Nessa linha, o próprio Código Tributário Nacional nos dá o conceito de tributo em seu artigo 3º em que diz “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, **que não constitua sanção de ato ilícito,** instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

Conclui-se, portanto, que o chamado “REFIS” **tem natureza de transação tributária e não viola o artigo 165 da Carta Magna e o artigo 14 da Lei Complementar nº101/200.** Desta forma, em comunhão de entendimento com Tolmajian e Oliveira (2017), bem como com Scaff (2011), entendemos tratar-se de transação tributária, alicerçada no artigo 171 do Código Tributário Nacional.

Assim, a natureza jurídica das penalidades inscritas em dívida ativa, **por não ensejarem ao município a expectativa de executar sua política**

pública, em vista da incerteza de seu recebimento, faz com que o REFIS não seja considerado uma renúncia de receita.

Por fim, cumpre ressaltar que o STJ já reconheceu os Refis como uma espécie de transação em pelo menos dois julgados (Relator Ministro Castro Meira, REsp. 739.037/RS; e Relatora Ministra Eliana Calmon, REsp 499.090/SC).

Logo, o Parcelamento Incentivado se enquadra no conceito jurídico de transação, e não de benefício fiscal, uma vez que este implica em redução direta ou indireta de tributos. De outro modo o Refis não visa esse objetivo, motivo pelo qual não acarreta renúncia de receita nos termos da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. Conclusão

À luz do que fora exposto, **opinamos pela boa técnica legislativa e juridicidade da Mensagem de Veto ao Projeto de lei n.º 18/2020**, o qual versa sobre instituição de Plano de Regularização de Créditos Tributários.

Conclui-se, pelo teor da mensagem de veto, tratar-se de Veto Jurídico, no qual o ilustre prefeito municipal aduz que o objeto do projeto de lei é incompatível com a vedação prevista no artigo 73, § 10 da Lei 9.504/97, bem como não atendeu aos parâmetros exigidos pelo artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto ao objeto do Veto, entendemos, *data vênia*, que o ilustre prefeito municipal não tem razão em suas alegações, visto que nenhum dos dispositivos legais citados se aplica ao chamado “REFIS”, programa de refinanciamento de dívidas tributárias (transação tributária). Abaixo cito os principais argumentos jurídicos pelos quais opino pela improcedência do Veto:

Quanto à inaplicabilidade do artigo 73, § 10, da Lei 9.504/97 aos REFIS:

- a) Primeiramente, a vedação prevista no artigo 73, § 10, da Lei 9.504/97 não atinge a atividade legislativa, sendo direcionada exclusivamente à Administração Pública, neste caso, o Poder Executivo, a quem cabe a efetivação das ações governamentais e atos de gestão. Conclui-se que ao Poder Executivo é vedado conceder benefícios aos contribuintes em anos eleitorais, por mera liberalidade. Contudo, esta vedação não existe quando o benefício é decorrente de legislação específica, apta a amparar a remissão;
- b) Além disso, incide a situação excepcional de calamidade pública que justifica o REFIS, tendo em vista a situação de pandemia decorrente da Covid-19. Ainda que o Poder Executivo, no âmbito do município de Cláudio/MG, utilize a expressão “Emergência em Saúde Pública” para designar a crise decorrente da pandemia, trata-se de nítida

calamidade pública, apta a justificar a concessão do REFIS, excluindo a vedação prevista no artigo 73, § 10, da Lei 9.504/97;

- c) Ademais, conforme destacado na Ação Cautelar nº 642, de 19.8.2003, de relatoria do eminente Ministro Fernando Neves, do Tribunal Superior Eleitoral, **a caracterização de abuso do poder político depende da demonstração de que a prática de ato da administração, aparentemente regular, ocorreu de modo a favorecer algum candidato, com finalidade eleitoreira. Em outras palavras, não se presume a intenção eleitoreira, no caso de projeto de Lei, posto que a vedação estabelecida não atinge a atividade legislativa, como já ressaltado.**
- d) Compete destacar, para reforço de fundamentação, **que diversas cidades do país têm alterado o regime de pagamento do IPTU em decorrência da crise causada pela COVID-19, criando benefícios aos contribuintes.** Podem ser citadas algumas capitais, sendo: Rio de Janeiro, Maceió, Brasília, Belém e Porto Alegre, **que concederam descontos significativos no imposto ou previram a possibilidade de ampliação do parcelamento do pagamento desse tributo.** Além destas, outras 15 cidades adotaram medidas de prorrogação de vencimento².
- e) *O abuso do poder econômico exige, para a sua configuração, potencialidade lesiva da conduta, apta a influir no resultado do pleito (Ac. de 6.8.2009 no RCED nº 746, rel. Min. Marcelo Ribeiro).* A mera concessão de incentivo tributário a partir de legislação específica não se enquadra, *data vênia*, como abuso do Poder Econômico.
- f) Não dizer, portanto, que a medida é de propósito eleitoreira, pois, **muitos eleitores discordam de tais concessões.** Trata-se, na verdade, de um plano de recuperação de recursos, não havendo qualquer nexo de causalidade entre a execução do programa e o comprometimento da lisura do pleito que se aproxima.

Quanto à inaplicabilidade do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

- a. **Não existe renúncia de receita no caso de legislação que conceda REFIS.** A renúncia fiscal se caracteriza pela redução da carga tributária através de diversos mecanismos como: crédito presumido, isenção e redução da base de cálculo. Portanto, **o conceito de renúncia de receita está diretamente ligado ao conceito de benefício fiscal,** o que não se verifica no caso de REFIS.
- b. O REFIS, portanto, não se enquadra como renúncia de receita, pois:

² Fonte: CONJUR. Disponível in:

<https://www.conjur.com.br/2020-jun-22/levantamento-aponta-cinco-capitais-ofereceram-descontos-iptu>

Acesso em 24 ago. 2020.

b.1 **Constitui um incentivo para os contribuintes quitarem seus débitos, com o resultado esperado de aumentar a receita da Administração, e, não de reduzi-la;**

b.2 Visa manter o equilíbrio orçamentário, majorando a arrecadação;

b.3 Incide apenas sobre juros e correção monetária, não havendo que se falar em renúncia à receita do crédito tributário;

b.4 Trata-se de desoneração incentivada, visando reduzir o estoque de créditos tributários e obter maior receita para fazer frente ao *superávit primário* previsto na LDO;

b.5 **Não prevê qualquer redução de tributos**, mas, apenas de juros e multa, **os quais não são enquadrados no conceito de benefício fiscal.**

c. Ademais, a parte do dispositivo onde consta "... da qual decorra renúncia de receita" **impõe uma condição de que se houver algum prejuízo ao ano corrente deve existir o tal estudo de impacto**, tornando-se desnecessário até mesmo a apresentação do impacto quando não ocorra prejuízo ao orçamento.

d. Lado outro, **o §1º do referido artigo salienta que renúncia compreende: anistia, remissão, subsídio ou isenção de caráter não geral que implique redução discriminada de tributos**. Ora, **isso não ocorre no presente caso, pois o programa trata apenas da redução das chamadas penalidades pecuniárias (juros e multa), tendo caráter geral e, por isso, não constituindo tratamento diferenciado.**

e. Conclui-se, portanto, que o chamado "REFIS" **tem natureza de transação tributária e não viola o artigo 165 da Carta Magna e o artigo 14 da Lei Complementar nº101/200**. Desta forma, em comunhão de entendimento com Tolmajian e Oliveira (2017), bem como com Scaff³, **entendemos tratar-se de transação tributária, alicerçada no artigo 171 do Código Tributário Nacional.**

f. Assim, a natureza jurídica das penalidades inscritas em dívida ativa, **por não ensejarem ao município a expectativa de executar sua política pública, em vista da incerteza de seu recebimento**, faz com que o REFIS não seja considerado uma renúncia de receita.

g. Por fim, cumpre ressaltar que o STJ já reconheceu os Refis como uma espécie de transação em pelo menos dois julgados (Relator Ministro Castro Meira, REsp. 739.037/RS; e Relatora Ministra Eliana Calmon, REsp 499.090/SC).

Tem-se, portanto, que a Mensagem de Veto, *data vênia*, não procede, sendo lícito o projeto de Lei n.º 18/2020.

³ Apud Tolmajian e Oliveira (2017)

É o parecer, à consideração superior.

Cláudio/MG, 24 de agosto de 2020.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini

Advogado Público

OAB MG 145.659