



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 1 de 4

ORIENTAÇÃO TÉCNICA 79/2019

Matéria: PLL 26/2019

Ementa: TRIBUTÁRIO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DE VEREDOR. INSTITUI PARCELAMENTO A DÉBITOS TRIBUTÁRIOS COM EXCLUSÃO DE JUROS, MULTA E CORREÇÃO MONETÁRIA. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE OS PODERES. PRECEDENTES DO STF. POLÍTICA FISCAL QUE IMPORTA EM RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE SE OBSERVAR O ART. 114 DA LC 101/200 E O ART. 113 DO ADCT. PRECEDENTES DO TCU. ORIENTAÇÃO FAVORÁVEL COM RESSALVAS

Trata-se de pedido encaminhado pela Comissão Processante à Procuradoria Legislativa desta Casa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do projeto de lei n. 26, de 08 de abril de 2019, de autoria de vereador, que *Autoriza o parcelamento da cota única das taxas de alvarás de localização e de saúde das microempresas e microempreendedores individuais.*

Os motivos foram apresentados.

É o brevíssimo relato, passa-se a fundamentar.

O projeto de lei autoriza o parcelamento do débito decorrente do inadimplemento da cota única das taxas de alvará de localização e alvará de saúde referente ao exercício de 2019 em relação às microempresas e microempreendedores individuais – MEIs. Dispõe que o débito poderá ser parcelado até 30 de novembro de 2019, podendo ser pago em até 6 (seis) prestações, respeitada a parcela mínima no valor de R\$ 80,00 ou em parcela única com vencimento na referida data. Refere, por fim, que o parcelamento englobará apenas o valor original do débito, sem incidência de multa, juros e correção monetária.

Segundo a exposição de motivos:

O presente Projeto de Lei objetiva atender ao compromisso assumido pelo Secretário Municipal da Fazenda em reunião realizada na Câmara de Vereadores no dia 27 de fevereiro do corrente ano, haja vista a dificuldade informada por microempresários e microempreendedores do Município em adimplir com a obrigação tributária em questão no prazo originalmente previsto – vencimento em 31 de março –, o que pode comprometer o desenvolvimento das suas atividades e, consequentemente, a geração de emprego e renda em Carazinho.

Preliminarmente.

A competência material é do Município de Carazinho, por envolver nítido interesse local¹.

¹ (CRFB): Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(LOM): Art. 18 – Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 2 de 4

A iniciativa da proposição de lei, da mesma forma, está correta, visto se tratar de matéria de competência concorrente entre os poderes, conforme entendimento uníssono do Supremo Tribunal Federal (STF)².

O instrumento utilizado, por sua vez, também está certo, já que não se trata de matéria que deve ser veiculada por meio de projeto de lei complementar³.

No mérito.

A presente situação espelha o chamado "parcelamento", que, diferente da moratória, incide sobre créditos vencidos e, em regra, não exclui a incidência de juros e multas⁴.

Sobre o parcelamento, dispõe o Código Tributário Nacional (CTN) que:

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

[...]

XXIII – Legislar sobre assuntos de interesse local. (Alterado pela ELO 34/2013)

²O tema já foi enfrentado em diversos julgados do STF e a jurisprudência da Corte é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo. As leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar – deputado federal ou senador – apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo. (...) Não há, no texto constitucional em vigor, qualquer mandamento que determine a iniciativa exclusiva do chefe do Executivo quanto aos tributos. Não se aplica à matéria nenhuma das alíneas do inciso II do § 1º do art. 61, tampouco a previsão do art. 165. Como já decidiu diversas vezes este Tribunal, a regra do art. 61, § 1º, II, b, concerne tão somente aos Territórios. A norma não reserva à iniciativa privativa do presidente da República toda e qualquer lei que cuide de tributos, senão apenas a matéria tributária dos Territórios. Também não incide, na espécie, o art. 165 da CF, uma vez que a restrição nele prevista limita-se às leis orçamentárias plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual e não alcança os diplomas que aumentem ou reduzam exações fiscais. Ainda que acarretem diminuição das receitas arrecadadas, as leis que concedem benefícios fiscais tais como isenções, remissões, redução de base de cálculo ou alíquota não podem ser enquadradas entre as leis orçamentárias a que se referem o art. 165 da CF. [ARE 743.480 RG, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 10-10-2013, P, DJE de 20-11-2013, Tema 682.

³ (LOM): Art. 28 – Serão objeto de lei complementar:

- I – Código de Obras;
- II – Código de Posturas;
- III – Código de Loteamento;
- IV – Código Tributário;
- V – Plano Diretor de Desenvolvimento;
- VI – Regime Jurídico dos Servidores Municipais;
- VII – Sistema Municipal de Ensino;
- VIII – Lei instituidora da guarda municipal;
- IX – demais leis que codifiquem ou sistematizem normas e princípios relacionados com determinada matéria.

§ 1º - Os Projetos de Lei Complementar serão examinados pela Comissão de Justiça e Finanças da Câmara de Vereadores.

§ 2º - As emendas de iniciativa popular deverão ser apresentadas no prazo de quinze dias, a partir da publicação dos projetos.

⁴http://www.fiscosoft.com.br/main_online_frame.php?home=federal&secao=2&secao=2&page=ind_ex.php?PID=287345. Acessado em 13 de novembro de 2018.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 3 de 4

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

§ 2º Aplicam-se, subsidiariamente, ao parcelamento as disposições desta Lei, relativas à moratória. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 3º Lei específica disporá sobre as condições de parcelamento dos créditos tributários do devedor em recuperação judicial. (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005)

§ 4º A inexistência da lei específica a que se refere o § 3º deste artigo importa na aplicação das leis gerais de parcelamento do ente da Federação ao devedor em recuperação judicial, não podendo, neste caso, ser o prazo de parcelamento inferior ao concedido pela lei federal específica. (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005)

Como se vê, embora a regra seja a não exclusão de juros e multas, nada impede que a lei instituidora do parcelamento assim preveja, dada a expressão legal "Salvo disposição de lei contrário [...]".

Todavia, caso a lei do parcelamento do crédito tributário exclua a incidência de multas, juros e encargos legais, crucial se observar o art. 14 da Lei Complementar n. 101/2000⁵, já que, nesses casos, indubitavelmente, a benesse caracteriza renúncia de receita.

Assim, o projeto de lei deve: a) vir acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes; b) atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e c) a pelo menos uma das seguintes condições: c.i) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi prevista na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas dos resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias ou c.ii) estar acompanhada de medidas de compensação, por meio de aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

O art. 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluído pela EC n. 95/2016, da mesma forma, refere que "A proposição legislativa

⁵ (LC 101/00): 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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 4 de 4

que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU), em relação às Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2017, emitiu Parecer Prévio registrando irregularidades de promulgação de leis sem a correspondente observância das normas fiscais, emitindo, inclusive, alerta ao Poder Executivo, conforme informações anexas.

POR TAIS RAZÕES e sem mais delongas, **opina-se** pela viabilidade técnico-jurídica do PLL n. 26/2019, com a ressalva de que a concessão de parcelamento com a não incidência de juros, multa e correção monetária deve, necessariamente, atender ao disposto no art. 14 da LC n. 101/2000 e ao disposto no art. 113 do ADCT, sob pena de possível responsabilidade dos envolvidos.

É a fundamentação.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho, RS, 16 de abril de 2019.

LUÍS FERNANDO BOURSCHEID
Procurador do Poder Legislativo
Matrícula 50020
OAB/RS 93.542

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) – PARTE II

Requisitos para instituição de benefícios tributários

O art. 150, § 6º, da Constituição Federal exige que os benefícios tributários sejam concedidos somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo. O art. 14 da LRF, por sua vez, estabelece que a concessão ou ampliação do benefício tributário deve 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 (LDO) e a uma das seguintes condições: demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO ou, alternativamente, estar acompanhada de medidas de compensação por meio do aumento de receita.

Destaca-se a relevância dessa exigência legal para o controle e a gestão fiscal, principalmente em relação ao cumprimento das metas de resultados fiscais definidas na LDO. Caso as regras daquela lei não sejam observadas, seja em propostas originárias do Poder Executivo, seja em propostas parlamentares, o referido dispositivo perderá sua eficácia, podendo comprometer o equilíbrio fiscal.

Além disso, a LDO/2017 dispôs sobre os requisitos a serem observados no âmbito das proposições legislativas que concedam ou ampliam renúncias de receitas, a saber: a estimativa dos efeitos no exercício que entrar em vigor e nos dois subsequentes; a demonstração da memória de cálculo e correspondente compensação, se for o caso; a consignação de objetivo; além de estabelecer a vigência máxima do benefício concedido de cinco anos (arts. 117 e 118). Ainda, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determina que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Assim, o Tribunal avaliou a conformidade da instituição de benefícios tributários em 2017 à luz dos dispositivos mencionados, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Atendimento aos requisitos para instituição das renúncias de receita tributária em 2017

Legislação	art. 113 do ADCT	art. 14 da LRF	arts. 117 e 118 da LDO/2017	art. 150, § 6º, da CF
MP 795 (Lei 13.586/2017)	Sim	Não	Não	Sim
Lei 13.524/2017 (MP 770)	Não	Não	Não	Sim
MP 793/2017	Sim	Não	Não	Sim
LC 160/2017	Não	Não	Não	Sim
MP 778 (Lei 13.485/2017)	Sim	Não	Não	Sim
MP 783 (Lei 13.496/2017)	Sim	Não	Não	Sim

Assim, considerando o descumprimento das exigências dos dispositivos que regem a matéria, o Tribunal registrou essa irregularidade no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2017 e emitiu alerta ao Poder Executivo.

Ações para Recuperação de Créditos

Um dos aspectos importantes da gestão fiscal da receita evidenciado na Prestação de Contas do Presidente da República é o conjunto de ações voltadas à recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao art. 58 da LRF.

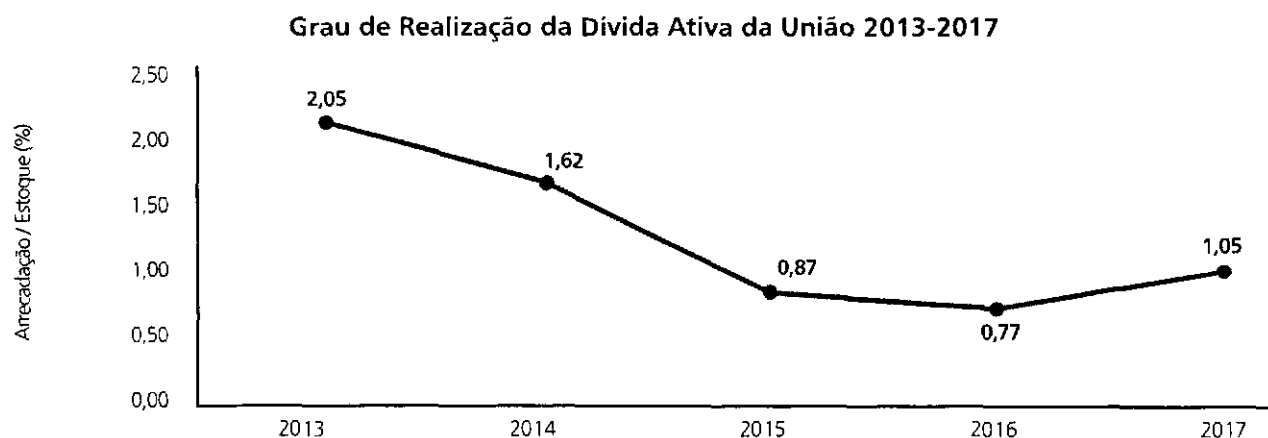
Ao final de 2017, o montante de créditos ainda não recuperados pela União alcançou R\$ 3,5 trilhões, compreendendo: (a) R\$ 146,2 bilhões em créditos parcelados não inscritos em dívida ativa; (b) R\$ 2,1 trilhões em créditos inscritos em

dívida ativa; e, (c) R\$ 1,3 trilhão de créditos com exigibilidade suspensa. O montante total de créditos a recuperar equivale a 54,2% do Produto Interno Bruto de 2017 e representa um crescimento de 7,1% em relação ao montante do exercício anterior.

O estoque de créditos inscritos na dívida ativa teve crescimento em 2017 de 8,1% em relação a 2016, ao passo que a arrecadação desses créditos atingiu R\$ 21,95 bilhões, equivalente a 1,05% do estoque, o que evidencia uma reduzida capacidade de recuperação dos créditos regularmente inscritos em dívida ativa. Sob o aspecto fiscal, essa receita arrecadada teve baixa representatividade (1,6%) no montante das receitas primárias totais de 2017.

Em verdade, tem-se verificado, ao longo dos últimos exercícios, uma deterioração da capacidade de realização dos créditos inscritos em dívida ativa. No entanto, o grau de realização da receita da dívida ativa aferido em 2017, de 1,05%, apresentou uma leve recuperação frente ao observado no exercício anterior, que foi de 0,77%.

De fato, a baixa capacidade de realização dos créditos da dívida ativa vem sendo observada ao longo dos últimos anos, conforme demonstrado no gráfico seguinte (que apresenta a razão entre a receita arrecadada e o estoque da dívida).



Fonte: PCPR 2017.

O crescimento no grau de realização dos créditos inscritos em dívida ativa de 2016 para 2017 deve-se ao aumento da arrecadação decorrente dos programas de parcelamento especial instituídos em 2017 no âmbito da PGFN, destacando-se o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert), que proveu R\$ 7,98 bilhões em recursos arrecadados.

Instituídos com o propósito de estimular o contribuinte a quitar espontaneamente suas obrigações tributárias, os parcelamentos especiais oferecem longos prazos de pagamento e, em alguns casos, abatimentos de até 100% de multas, juros e encargos legais. Desde a edição do Programa de Recuperação Fiscal pela Lei 9.964/2000, foram criados cerca de 28 novos parcelamentos especiais, todos oferecendo significativas reduções de multas, juros e encargos legais.

Segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil, o instituto do parcelamento especial perdeu o seu caráter de excepcionalidade, considerando o excessivo número de programas desse tipo criados ao longo dos últimos anos. Observa-se um baixo índice de quitação dos parcelamentos, seja pela inadimplência ou descumprimento das regras pelo optante, seja pela opção do contribuinte de incluir a dívida parcelada em outro programa superveniente. Essa opção de migração de um parcelamento para outro evidencia uma estratégia do contribuinte que pretende promover a rolagem das suas dívidas. Assim, o grande número de parcelamentos surgidos disseminou a cultura de não pagamento de dívidas na expectativa de criação de novos programas.

Baseado nessas constatações, conjugado ao aumento expressivo do passivo tributário administrado pela RFB, conclui-se que o parcelamento, além de não ser um instrumento eficaz para recuperação do crédito tributário, causa efeitos danosos de longo prazo na arrecadação tributária.

Assim, a leve recuperação da capacidade de arrecadação dos créditos inscritos na Dívida Ativa da União, em 2017, decorreu principalmente do crescimento da arrecadação provocada pelo aporte significativo de contribuintes, no momento da adesão, aos programas de parcelamentos especiais instituídos no exercício. Esses programas, no entanto, por exigirem do contribuinte parcelas menores nos períodos subsequentes, tendem a reduzir sua participação na arrecadação da dívida nos exercícios seguintes, deixando uma incerteza quanto à efetiva recuperação da dívida ativa no médio e no longo prazo.