



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 179/2020

A autoria da presente proposição é do Executivo.

Trata-se de Projeto de Lei que “*Estabelece a prorrogação do Programa Especial de Regularização Fiscal do Município – PERFIS e dá outras providências*”, havendo solicitação de urgência em sua tramitação (art. 44, § 1º, da Lei Orgânica Municipal).

**De plano, destaca-se que este Projeto de Lei encontra respaldo em nosso ordenamento jurídico**, com base nos fundamentos que se seguem:

Da leitura da justificativa, nota-se que a proposição visa **prorrogar o prazo de adesão ao programa mencionado**, criado pela Lei Municipal nº 12.221, de 31 de agosto de 2020, visando promover incentivo fiscal para que mais contribuintes regularizarem débitos com a Fazenda, aumentando a arrecadação.

De plano, nota-se que a proposição em análise é de natureza tributária, sendo assim, quanto a iniciativa legislativa, **o Supremo Tribunal Federal**, em sede de controle de constitucionalidade, firmou entendimento de **que, em matéria tributária, a competência legiferante é concorrente** entre os Poderes Legislativo e Executivo; bem como que o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara (para os fins de instauração de processo legislativo) ao fato de legislar sobre o orçamento do Estado. (ADI 352; Ag. 148.496 (AgRg); ADI 2.304 (ML)-RS).

Por seguinte, **reiteram-se os argumentos expostos no PL 134/2020**, que originou a lei que se visa prorrogar, visto que o “PERFIS”, nada mais é do que o já conhecido “REFIS”, que consiste em um **programa de regularização fiscal** que os entes políticos rotineiramente instituem, visando promover a regularização de débitos tributários ou não e inscritos em Dívida Ativa, ajuizados ou a ajuizar, constantes dos registros de seus órgãos fazendários.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

As providências dispostas neste PL inserem-se no âmbito da Administração Tributária, que tem o intuito de estabelecer um **incentivo à arrecadação**, a par de outras medidas que visam implementar a receita no Município, além de fomentar o crescimento econômico em momentos de crise. Nessa esteira, dispõe o art. 81 e seus incisos da Lei Orgânica:

Art. 81 A administração tributária é atividade vinculada, essencial ao Município e deverá estar dotada de recursos humanos e materiais necessários ao fiel exercício de suas atribuições, principalmente no que se refere a:

- I - cadastramento dos contribuintes e das atividades econômicas;
- II - lançamento dos tributos;
- III - fiscalização do cumprimento das obrigações tributárias;
- IV - inscrição dos inadimplentes em dívida ativa e respectiva cobrança amigável ou encaminhamento para cobrança judicial.

Juridicamente, têm-se que os **programas de refinanciamento fiscal** são uma forma de **transação, não constituindo renúncia fiscal**. O conceito de renúncia de receita tem origem no direito norte-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*”.

A noção de irrenunciabilidade fiscal foi prevista na Constituição de 1988:

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

(...)

§ 6º O projeto de lei orçamentária será **acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.**

Da mesma forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe essa noção no art. 14 § 1º:

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000

Art. 14. (...)

§ 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.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Deste modo, **o conceito de renúncia de receita está intimamente ligado ao conceito de benefício fiscal**, na medida em que o primeiro conceito é tão somente o enunciado quantitativo dos efeitos financeiros acarretados pelo segundo. **Tal conceito EXCLUI A ANISTIA DE JUROS E MULTAS constantes de programas de refinanciamento fiscal**, 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**.

Assim, **excluir juros e multas em matéria tributária, juridicamente não caracteriza renúncia de receita** (justamente por esta ser excepcional e imprevisível).

Ademais, multas e juros têm caráter punitivo, não devendo ser confundidos com o conceito de tributo. Neste sentido, o próprio Código Tributário Nacional fornece 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*”.

Assim, concluindo que o PL em exame tem natureza de “transação tributária”, logo, **não há violação ao art. 165, § 6º, da Constituição Federal, e nem do art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal**, justamente por não caracterizar renúncia de receitas.

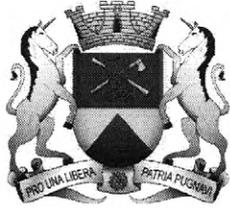
No entanto, **ainda que o PL em questão caracterizasse renúncia de receita** por parte do Município, cabe destacar que **a recente Lei Complementar Nacional nº 173**, de 27 de maio de 2020, **passou a excepcionar as exigências da LRF**, no caso de ações voltadas ao combate à calamidade pública:

Art. 3º Durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19, além da aplicação do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, FICAM AFASTADAS E DISPENSADAS AS DISPOSIÇÕES DA REFERIDA LEI COMPLEMENTAR e de outras leis complementares, leis, decretos, portarias e outros atos normativos que tratem:

**I - das condições e vedações previstas no art. 14, no inciso II do caput do art. 16 e no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000;**

II - dos demais limites e das condições para a realização e o recebimento de transferências voluntárias.

§ 1º O disposto neste artigo:



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

I - aplicar-se-á exclusivamente aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento deste Programa ou de convênios vigentes durante o estado de calamidades; e

II - não exime seus destinatários, ainda que após o término do período de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, da observância das obrigações de transparência, controle e fiscalização referentes ao referido período, cujo atendimento será objeto de futura verificação pelos órgãos de fiscalização e controle respectivos, na forma por eles estabelecida.

§ 2º Para a assinatura dos aditivos autorizados nesta Lei Complementar, ficam dispensados os requisitos legais exigidos para a contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 2000

Assim, conforme a justificativa do PL, como as ações propostas são voltadas tanto ao auxílio dos devedores de débitos municipais, como impulsionar a arrecadação municipal, em momento de calamidade pública, **AINDA que houvesse renúncia de receita, ela estaria abarcada pela exceção do art. 3º, I da LC 173, de 2020.**

No entanto, além disso, **a mesma LC 173, de 2020, alterando o art. 65, da LRF (LC 101, de 2000), previu que nos casos de calamidade pública, é dispensável a observância dos arts. 14, 16 e 17 da LC 101, de 2000, nos casos de incentivo/benefício voltado ao combate à calamidade pública, como é no caso em exame, conforme justificativa do PL 134/2020,** que originou a lei que se pretende prorrogar, que assim previa:

### **JUSTIFICATIVA PL 134/2020 – Lei 12.221, de 2020**

**CONSIDERANDO que o município de Sorocaba enfrenta dificuldades econômicas por conta da pandemia do Covid-19, e que a Prefeitura, mesmo com a significativa queda na arrecadação de impostos, necessita realizar investimentos no combate e na prevenção à doença;**

CONSIDERANDO que a renda da população também sofreu abalos diante dos efeitos da pandemia;

CONSIDERANDO que a adoção de medidas de incentivo fiscal, para que o maior número possível de munícipes e empresários, consiga colocar seus débitos com o Executivo em dia, seria de grande valia para aumentar a arrecadação do Município;

### **LRF – LC 101, de 2000**

Art. 65 (...)

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação entre entes da Federação; e
- d) recebimento de transferências voluntárias;

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

**III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)**

Tal alteração legislativa federal ocorreu após o Supremo Tribunal Federal, em cautelar do Min. Alexandre de Moraes, conferir interpretação conforme à Constituição Federal aos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF, afastando tais exigências em caso de ações voltadas ao combate à pandemia/calamidade pública:

Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para **CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.**

Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19.

[BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MC na ADI 6357/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília-DF, 29 de março de 2020].

Por último, salienta-se que por se tratar de **ano eleitoral**, o art. 73, § 10, da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, **veda a concessão de benefícios** por parte da administração pública, **exceto no caso de calamidade ou estado de emergência.**<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 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:



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Desta forma, considerando o **estado de Calamidade Pública** declarado no Município pelo **Decreto nº 25.663, de 21.03.2020**, face à pandemia do coronavírus, assim como o **estado de Emergência Pública do Município declarado pelo Decreto nº 25.656, de 13 março de 2020**, nota-se que **trata-se de exceção a Administração Pública, para a distribuição gratuita de benefícios** (supra); salienta-se que, no caso em tela **não se trata de distribuição gratuita de benefícios**, pois, para haver redução na multa e juros, exige-se contra prestação, ou seja, o pagamento do tributo

Por fim, salienta-se que, em conformidade **com o art. 40, § 3º, 1, i, LOM, no mesmo sentido o art. 164, I, i, RIC; a aprovação dessa proposição dependerá do voto de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara**, uma vez que se trata de concessão de benefícios fiscais, ainda que não necessariamente se trate de isenção, remissão ou anistia.

Ante o exposto, **nada a opor, sob o aspecto legal.**

É o parecer.

Sorocaba, 28 de outubro de 2020.

LUCAS DALMAZO DOMINGUES  
Diretor de Divisão de Assuntos Jurídicos

De acordo:

MARCIA PEGORELLI ANTUNES  
Secretária Jurídica

§ 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. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) (g.n.)