

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: CONTROLADORIA INTERNA DO MUNICÍPIO DE IRECÊ

PROCESSO Nº 09820e20

PARECER Nº 01075-20

CONSULTA. PANDEMIA. COVID-19.
IMPACTOS ECONÔMICOS. REGIME
EXTRAORDINÁRIO FISCAL. RENÚNCIA DE
RECEITA. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº
106/2020. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020.

1) O novo regramento fiscal estruturado para enfrentar as dificuldades impostas pela pandemia permite concluir pela possibilidade de instituir medidas de renúncia de receitas, sem o rigor exigido pelo art. 14 da LRF, desde que preenchidos todos os requisitos e balizas estabelecidos nas novéis legislações.

2) As alterações promovidas pela EC nº 106/2020 e pela LC nº173/2020 evidenciam a intenção de delimitar o regime extraordinário fiscal ao objeto e à duração da calamidade pública, somente naquilo em que a urgência vier a se mostrar incompatível com o regime regular.

3) O Poder Público, antes de fazer uso do seu poder de renunciar receitas no ano de 2020, deve se atentar-se ao regramento do período eleitoral.

4) A adoção de medidas fiscais no período atual, através de lei específica, não deve dispensar a obrigação de identificar os seus beneficiários, não havendo possibilidade, para fins de enquadramento no regime extraordinário fiscal, que refira-se a benefício geral, sob pena de violar os limites estipulados para o seu enquadramento.

5) Resta pacificado na jurisprudência do STF, por meio da Tese nº 682, que inexistente, na CF/88, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal.

6) A manutenção dos serviços essenciais não retira do Município a opção de conceder, nos limites legais, a partir de critérios objetivos, devidamente justificados, medidas com vistas a suspensão e dilatações de prazos para recolhimento de tributos e para aplicação de sanções tributárias.

O Controlador Interno do MUNICÍPIO DE IRECÊ, Sr. Edivanilson Alecrim Machado, por intermédio de expediente endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 09820e20, sobre o regime extraordinário fiscal resultante da pandemia do coronavírus, remete os seguintes questionamentos:

1. Com fundamento no momento em que estamos vivenciando, como medida de exceção, durante a manutenção do estado de calamidade pública, para combate aos efeitos da pandemia do COVID-19 e a proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os munícipes, como medidas sócio econômicas protetivas aos empregados e empregadores, poderia o Município instituir medidas de renúncia de receita, por meio de Lei Municipal, mesmo que não atenda aos requisitos lei contidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal?
2. Se possível, esta lei já deveria instituir os Contribuintes beneficiados, de forma a respeitar a isonomia tributária, proporcionalmente à vulnerabilidade social imposta pela pandemia da COVID-19, ou poderia ser genérica, sem limites previamente definidos a aplicação da isenção pelo Poder Executivo?
3. Considerando as competências para a proposição, em caso de possibilidade, a Lei Municipal que institui a isenção pode ser de iniciativa do legislativo ou é matéria exclusiva do executivo?
4. Inexistindo a possibilidade de entrega do carnê de IPTU ainda neste exercício financeiro, o Município pode promover a entrega e a inscrição em Dívida Ativa no exercício seguinte?

Segundo o Consultante, esta consulta tem por finalidade "... orientar os gestores municipais, dos Poderes Executivo e Legislativo, que, buscam alternativas legais para redução dos impactos econômicos na saúde financeira dos Contribuintes Municipais durante a Pandemia do COVID-19."

De logo, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, consoante regra disposta no art. 3º, §4º da Res. TCM nº 1392/2019 - Regimento Interno, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto apresentado.**

Na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Prestados tais esclarecimentos, passa-se ao exame da matéria posta em análise pelo Consulente.

O regime fiscal extraordinário, atualmente em curso no país, foi inaugurado pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, quando reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, a ocorrência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia do novo coronavírus, nos termos da solicitação do Presidente da República, com efeitos até 31 de dezembro de 2020.

Atento a urgência da situação pandêmica, elaborou-se a Lei nº 13.979/2020, que acompanhada das suas sucessivas alterações, pela via de Medidas Provisórias, delimitaram as diretrizes para o período, dispondo “sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”, sendo acompanhada pelo Decreto regulamentador nº 10.282/2020.

A insuficiência da disciplina fiscal de emergência para o período instalado com a pandemia foi questionada pelo Executivo Federal no Supremo Tribunal Federal, que, em sede cautelar na ADI nº 6.357 DF, deu interpretação conforme à Constituição quanto à aplicação de algumas disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e da LDO 2020.

Na sequência, foi promulgada a EC nº 106, de 2020, que tratou do chamado ‘Orçamento de Guerra’, designação dada ao regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente da covid-19, suspendendo nesse período um conjunto de regras constitucionais e legais.

Assim é que, no dia 27 de maio de 2020, entrou em vigor a Lei Complementar nº 173/2020, através da qual se estabeleceu o ‘Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)’, que alterou algumas disposições constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal, ampliando, durante a calamidade pública, o rol de regras fiscais que podem ser afastadas, além de dar outras providências.

Nesse ponto, importante anotar que a confirmação da Medida Cautelar na ADI 6.357 DF, dando uma interpretação extensiva da superveniente EC 106, ampliou a todos os entes federados os efeitos da decisão, “que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19.”

Portanto, pode-se afirmar que todos os Entes da Federação estão sujeitos ao regramento do regime fiscal extraordinário, podendo valer-se das benesses ali instituídas, desde que preenchidos os requisitos necessários e em consonância com todo o sistema normativo em vigor.

O mesmo entendimento foi firmado na Nota Técnica nº 20/2020 da Câmara dos Deputados, que tratou da análise das Regras Fiscais na Vigência de Calamidade Pública - EC nº 106/2020 e LC nº 173/2020, a saber:

Quanto ao destinatário, a EC nº 106/2020 aplica-se precipuamente à União. No entanto, por simetria (arts. 25 CF e 11 ADCT), suas determinações servem de princípio e matriz para os demais entes da federação. A LC nº 173/2020 é de observância obrigatória por todos os entes da federação. Essa delimitação normativa da lei complementar é passível de regulação com normas específicas (inclusive pelas LDOs), desde que compatíveis.

Passando-se ao exame da renúncia de receita sob o novo sistema normativo vigente, eis que objeto das indagações do Consultante, sabe-se que os limites para tal instituto estão ordinariamente dispostos na LRF:

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.

§ 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.

Da leitura do dispositivo supramencionado, percebe-se que a intenção da prestigiada Lei de Responsabilidade Fiscal foi a prudência fiscal como freio ao endividamento público em tempos de normalidade, incompatível com a urgência que o período de calamidade pública impôs aos governantes. Daí porque a EC 106 já em seu art. 3º estabeleceu que:

Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Na mesma toada, caminhou a Lei Complementar nº 137, quando determinou o seguinte:

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;
(...)

Indo além, a LC 137 incluiu no art. 65 da LRF, em caráter permanente, uma série de dispositivos destinados a regular a calamidade pública, como se verifica na nova redação dada ao mencionado artigo, abaixo transcrito parcialmente:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9o.

§ 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 inciso I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
(...)

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)

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - aplicar-se-á exclusivamente: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) (...) (grifo nosso)

Nota-se que as recentes legislações flexibilizaram algumas normas elencadas na LRF, convergindo para o mesmo propósito em face da renúncia de receitas, objeto da análise desta Consulta.

O alcance jurídico do significado de ‘renúncia de receita’ para os limites estabelecidos em matéria fiscal, deve ser colhido do quanto disposto no § 1º do artigo 14 da LRF, que elenca as seguintes modalidades: 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.

De fato, o novo regramento fiscal estruturado para enfrentar as dificuldades impostas pela pandemia permitem concluir pela possibilidade de instituir medidas de renúncia de

receitas, sem o rigor exigido pelo art. 14 da LRF, como pretendido pelo Consulente. Para tanto, imprescindível observar todos os comandos emanados nas disposições legais, notadamente do art. 3º da EC 106/20 e do art. 3º, caput e inc. I da LC 137/20.

O Tribunal de Contas da União, já debruçando-se sobre a temática, em processo de Relatório de Acompanhamento, cujo objetivo foi “analisar os reflexos das mudanças nas regras orçamentárias e fiscais adotadas pelo governo federal no combate à crise ocasionada pela Covid-19.”, assim se pronunciou:

Por todo o exposto, é possível concluir que: (a) para enquadramento no regime extraordinário fiscal e financeiro instituído pela EC 106/2020, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo que criem ou expandam despesas ou renúncias tributárias deverão ter vigência e efeitos limitados ao período do estado de calamidade pública decretado pelo Congresso Nacional; (b) a limitação dos efeitos jurídicos da norma no tempo abarca não só a criação ou expansão de despesas e renúncias tributárias, mas a execução das programações orçamentárias, não impedindo, entretanto, a liquidação de despesas de credores com direito adquirido ou pagamento de despesas já liquidadas, em homenagem ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito (art. 5º, inciso XXXVI, da CF/88); e (c) para enquadramento no regime extraordinário fiscal e financeiro instituído pela EC 106/2020, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo que criem ou expandam despesas ou renúncias tributárias deverão demonstrar a incompatibilidade da urgência com o regime regular.

(...)

Desse modo, é imperativo que esta Corte de Contas esteja atenta à perfeita aderência dos gastos relacionados à pandemia às regras excepcionais aprovadas, de modo que nenhuma despesa que não atenda aos requisitos albergados pela nova legislação seja admitida sob o rito extraordinário. Ou seja, que a flexibilização de regras em curso não sirva como escudo para a realização de despesas ou a concessão de renúncias que não se relacionem à crise.

ACÓRDÃO 1557/2020 – PLENÁRIO. Data da sessão: 17/06/2020

Neste aspecto, oportuno expor ainda os comentários ao texto aprovado da EC 106 de 2020, lançados pela CONOF na NOTA TÉCNICA CONJUNTA nº 02/2020:

Especificamente quanto às disposições afetas à execução orçamentária e financeira, o art. 3º prevê que desde que não impliquem em despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Ademais, no mesmo período, suspende-se a vedação para que a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social possa contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, constante do art. 195, § 3º, da Constituição Federal.

Desta feita, aqui respondendo ao primeiro quesito, entende-se ser possível a renúncia de receitas com fulcro no regime extraordinário fiscal inaugurado no ordenamento jurídico pátrio, desde que, amparada por reconhecimento da calamidade pública; não implique em despesa permanente; seja realizada com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas; com vigência e efeitos enquanto perdurar a decretação da calamidade pública; somente nas questões em que a urgência for incompatível com o regime regular; observadas ainda as balizas aqui mencionadas e o período eleitoral em que se encontra inserida, a exigir do gestor municipal maior atenção quanto a obediência de todo regramento da matéria, antes de proceder com o benefício fiscal pretendido.

Vale frisar que, é imprescindível observância das medidas de transparência, controle e fiscalização, mantidas, como não poderiam deixar de ser, nos novos regramentos, consoante leitura sistemática da LRF, da EC 106 e da LC 173/20.

Sobre o tema, a Confederação Nacional dos Municípios, por meio da Nota Técnica nº 36/2020 - Orientações aos Municípios sobre o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, lançou o seguinte alerta aos gestores municipais:

Atenção: A dispensa de limites e condições não significa que os Municípios não devem efetuar dentro dos prazos legais os registros de informações financeiras, contábeis e fiscais exigidos. A inserção do inc. II do § 2º ao art. 65 estabelece que, mesmo que sejam afastadas algumas exigências da Lei, permanecem as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização. O inc. II do § 1º do art. 3º também reforça que o atendimento dessas obrigações será objeto de futura verificação pelos órgãos de fiscalização e controle respectivos, na forma por eles estabelecida.

Ademais, deve-se atentar para o fato de que a nova sistemática fiscal, desobrigou, dentro de certas condições, as regras do regime ordinário para renúncia de receita, todavia não impediu que a gestão municipal atue com maior prudência fiscal, mediante, por exemplo, estabelecimento de metas, estudos do impacto financeiro e orçamentário, além de possíveis medidas compensatórias.

Essa Assessoria Jurídica entende ser de bom alvitre, que o Ente municipal calcule os impactos financeiros e orçamentários dos benefícios fiscais a serem concedidos - em que

pese os municípios não sejam submetidos ao art. 113 da ADCT da CF/88, norma ainda vinculante para União durante o regime inaugurado - para que possa fazer uma avaliação adequada de quanto custará a política fiscal a ser adotada, em termos de perda de arrecadação, fundamental para uma gestão fiscal responsável.

Isto porque, da interpretação de todo esse novo arcabouço normativo, depreende-se que a remoção de exigências e as exceções ao regime fiscal ordinário, que tiveram como objetivo abarcar as novas despesas públicas necessárias ao enfrentamento da covid-19 e reduzir os impactos da pandemia nas áreas da saúde, emprego e renda da população, foram acompanhadas de várias proibições e vedações, refletindo a preocupação do legislador quanto ao impacto das medidas no endividamento público e vislumbrando a necessária recuperação fiscal no futuro pós pandemia, a exigir do gestor municipal ressalvas e cautelas na condução da política fiscal do ente municipal neste período.

De grande valia fora a reflexão feita pelo TCU ao enfrentar a questão na esfera federal:

TCU ACÓRDÃO 1557/2020 – PLENÁRIO

9.4.4. o cenário crítico para a dívida pública requer que a adoção de novas medidas de expansão do gasto ou redução de receitas públicas em 2020 ponderem, de um lado, as necessidades para enfrentamento da crise sanitária e seus efeitos econômicos e, de outro, os efeitos das medidas sobre a dívida pública, seus custos de financiamento e sua sustentabilidade;

Cumprir pontuar que, a LDO de cada Ente Municipal poderá conter exigências adicionais, cuja validade deve ser interpretada em consonância com a Constituição e com a legislação complementar, através da análise do caso concreto; o que não pode ser avaliado em processo de Consulta, por força da proibição contida no art. 3º, §4º combinada com o art. 209, p.u, III, do RI deste Tribunal.

Importante ressaltar que, postergações ou parcelamentos de débitos, medidas adotadas pela maioria dos entes municipais, estaduais e pela União, pela sua satisfatória utilidade no momento atual, não são consideradas renúncias de receita, podendo serem instituídas de modo mais simplificado, como se têm verificado na prática.

Ademais, não se pode deixar de mencionar que a conduta aqui analisada deve ser avaliada sob o enfoque eleitoral, uma vez que poderá ser praticada em ano de sufrágio, mesmo com a alteração do calendário eleitoral efetuada pela Emenda Constitucional nº 107.

De certo, a Lei das Eleições, ao descrever as condutas vedadas no período eleitoral, ressaltou, dentre outras hipóteses, a concessão de benefícios durante a calamidade pública (art. 73, §10º, Lei nº 9504/97).

Entretanto, a hipótese excepcional em destaque, não pode ser confundida com permissão concedida pelo legislador para que o Gestor Público, ou o candidato que ele eventualmente apoie, tire proveito eleitoral do ato de benefício fiscal, em flagrante desvio de finalidade, sob pena de se cometer grave infração, ao comprometer a lisura do procedimento eleitoral, a exigir uma dose extra de cautela do gestor público.

Nas lições do doutrinador José Jairo Gomes:

“A regra é a proibição da distribuição. Assim, em ano eleitoral, a Administração Pública só pode distribuir gratuitamente bens, valores ou benefícios se ocorrer alguma das hipóteses legais especificadas, a saber: calamidade pública, estado de emergência ou existência de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. As duas primeiras devem ser demonstradas. A última, pressupõe a existência de política pública específica, em execução desde o exercício anterior, ou seja, já antes do ano eleitoral. Quer-se evitar a manipulação dos eleitores pelo uso de programas oportunistas, que, apenas para atender circunstâncias políticas do momento, lançam mão do infortúnio alheio como tática deplorável para obtenção de sucesso nas urnas. (in Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. P. 418)”.

Mesma percepção foi disposta na decisão cautelar da já mencionada ADI 6.357 DF do STF, que não deixou de consignar o repúdio ao possível desvirtuamento das flexibilizações autorizadas no referido decisório:

O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que, afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todas as autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade.

O excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, *caput, in fine*, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, pois não serão realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou imprevisto nas Finanças Públicas; mas sim, gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção. (grifos nossos)

Cabe advertir que, a Procuradoria Regional Eleitoral na Bahia emitiu ORIENTAÇÃO TÉCNICA PRE/BA n.º 01/2020, traçando diretrizes de fiscalização, com o objetivo de evitar abuso eleitoral por parte de gestores públicos nas ações de enfrentamento ao coronavírus.

Ultrapassadas essas considerações, debruça-se agora sobre o segundo questionamento feito pelo Consultante, relacionado a possibilidade de isenção geral, sem identificação dos beneficiários de benefício fiscal.

De acordo com os ensinamentos dos professores José Roberto Rodrigues Afonso e Celso de Barros Correia Neto, em artigo intitulado “Renúncia de receita na pandemia: quais limites permanecem?”, divulgado na Revista Consultor Jurídico de 30.04.2020, na atual conjuntura:

Apontar com clareza os beneficiários, a duração, os objetivos e os custos de uma política de incentivo fiscal, é fundamental, mesmo em tempos de pandemia, a fim de evitar que privilégios sejam concedidos sob as vestes de benefícios fiscais e que renúncias extraordinárias se tornem permanentes, mesmo quando isso tudo passar. A emergência e imprevisibilidade decorrentes da pandemia e o desafio da reconstrução econômica e social justificam renúncias de receita pública, mas nunca a renúncia à transparência, ao controle e à razão.

Tal posicionamento alinha-se ao quanto disposto no Código Tributário Nacional, quando estabelece que:

Art. 176. A isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.

Importa rememorar que, a transparência é princípio essencial de um regime fiscal responsável e precisa ser reforçada durante o regime extraordinário. A necessária e

compreensível emergência na adoção de medidas fiscais, inclusive na forma de renúncia, não deve dispensar a obrigação de identificar os seus beneficiários.

Portanto, acerca da **segunda pergunta** formulada, a posição aqui adotada é de que a lei que instituir qualquer espécie de renúncia de despesa deve ser específica, com delimitação de seus beneficiários, não havendo possibilidade, para fins de enquadramento no regime extraordinário fiscal, que refira-se a benefício geral, sob pena de violar os limites estipulados para o seu enquadramento.

Prosseguindo, com relação a competência legislativa para a pretensão, informa-se que o tema já se encontra sedimentado na tese de repercussão geral no STF:

STF TEMA 682 - Reserva de iniciativa de leis que impliquem redução ou extinção de tributos ao Chefe do Poder Executivo.

Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal.

Nos autos da decisão que firmou o entendimento uniforme do STF, o relator Min. Gilmar Mendes, asseverou:

ARE 743480 RG / MG STF

A questão constitucional discutida nos autos é a reserva de iniciativa em matéria tributária, notadamente naquelas que veiculam alterações capazes de gerar diminuição na arrecadação tributária.

A discussão é de inegável relevância do ponto de vista jurídico, político e econômico e, certamente, não se circunscreve aos interesses jurídicos do Município recorrido.

O tema já foi enfrentado em diversos julgados do Supremo Tribunal Federal 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. (grifos nossos)

Assim, resta pacificado na jurisprudência da Corte Suprema que lei sobre matéria tributária é de competência comum ao Executivo e ao Legislativo, de modo que se

entende devidamente dirimido a dúvida constante no **terceiro questionamento**, não merecendo maiores considerações sobre o tema.

Vencida a questão, volta-se a atenção para a derradeira indagação desta Consulta, atinente a possibilidade de entrega do carnê do IPTU e da inscrição em Dívida Ativa no exercício seguinte, dada as dificuldades ocasionadas pela pandemia.

De fato, o atual cenário mundial, resultante da rápida propagação do novo coronavírus, impôs as autoridades nacionais adoção de providências para prevenção e enfrentamento da COVID-19, que impactaram diretamente a rotina da população e das Administrações Públicas.

No Brasil, coube a Lei nº 13.979/2020 fixar as diretrizes, de cumprimento obrigatório, a serem seguidas durante a pandemia pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito das respectivas competências.

Dentre as medidas enumeradas no art. 3º, destaca-se, por envolver o contexto fático que emerge a dúvida a respeito da execução dos serviços fazendários nos municípios, a determinação de redução da dinâmica social, através do isolamento ou da quarentena.

Com o esvaziamento dos espaços urbanos, os serviços públicos agora precisam ser reorganizados, levando-se em consideração a pandemia da COVID-19, as restrições de locomoção das pessoas e a paralisação temporária do funcionamento de algumas atividades.

Em verdade, os serviços de tributação do município poderiam, em princípio, ser executados neste interregno em sistema de 'teletrabalho' ou serviço remoto, como vêm acontecendo em grande parte dos serviços públicos, para que não sofram solução de continuidade neste momento.

Para alcançar o objetivo de manutenção dos serviços, poder-se-ia lançar mão de soluções tecnológicas para, por exemplo, criar canais de atendimento e adequar

funcionalidade no site oficial da Prefeitura, a fim de permitir a impressão do documento de arrecadação municipal relativo ao IPTU pela plataforma virtual.

Deve o gestor municipal valer-se de alternativas para manutenção da distribuição do carnê de IPTU, em cumprimento ao quanto normatizado no §8º, do artigo 3º, da Lei nº 13.979/20, que determina o seguinte: “As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.”.

Sendo os serviços postais e fiscalização tributária elencados como serviços essenciais, consoante Decreto nº 10.282/20, cuja aplicação estende-se aos municípios, mostra-se imperioso a busca por uma solução para a questão, sem perder de vista a determinação contida no referido Decreto em seu art. 3º, § 7º, que estabelece: “Na execução dos serviços públicos e das atividades essenciais de que trata este artigo devem ser adotadas todas as cautelas para redução da transmissibilidade da covid -19.”

As considerações acima elencadas não retiram do Ente Municipal a possibilidade, pleiteada no **quarto questionamento**, de optar por conceder, nos limites legais, a partir de critérios objetivos, devidamente justificados, medidas de natureza procedimental com vistas a suspensão e dilatações de prazos recolhimento de tributos e de aplicação de sanções tributárias, dentre outras.

Na esfera federal, a título exemplificativo, o Ministério da Economia editou diversos atos normativos, entre eles, a Portaria nº 103/2020 ME e a Portaria nº 150/2020 ME, em que dispôs sobre medidas relacionadas a suspensão, prorrogação e diferimento de tributos, em decorrência da pandemia declarada pela OMS, que podem servir de parâmetros a serem utilizados no âmbito municipal.

Diante de tudo quanto anteriormente exposto, esta Assessoria Jurídica, em tese e sem se debruçar sobre a realidade fática do Município Consulente, à luz da nova sistemática que rege a matéria, conclui que:

- 1) O novo regramento fiscal estruturado para enfrentar as dificuldades impostas pela pandemia permite concluir pela possibilidade de instituir medidas de renúncia de receitas, sem o rigor exigido pelo art. 14 da LRF, desde que preenchidos todos os requisitos e balizas estabelecidos nas novéis legislações.
- 2) As alterações promovidas pela EC nº 106/2020 e pela LC nº173/2020 evidenciam a intenção de delimitar o regime extraordinário fiscal ao objeto e à duração da calamidade pública, somente naquilo em que a urgência vier a se mostrar incompatível com o regime regular.
- 3) O Poder Público, antes de fazer uso do seu poder de renunciar receitas no ano de 2020, deve se atentar-se ao regramento do período eleitoral, a fim de prevenir abusos e desvios na utilização das normas excepcionais.
- 4) A adoção de medidas fiscais no período atual, inclusive na forma de renúncia, através de lei específica, não deve dispensar a obrigação de identificar os seus beneficiários, não havendo possibilidade, para fins de enquadramento no regime extraordinário fiscal, que refira-se a benefício geral, sob pena de violar os limites estipulados para o seu enquadramento.
- 5) Resta pacificado na jurisprudência da Corte Suprema, por meio da Tese de Repercussão Geral estabelecida no Tema nº 682, que inexistente, na Constituição Federal, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal, assentando a competência comum do Executivo e do Legislativo em matéria tributária.
- 6) A manutenção dos serviços essenciais não retira do Município a opção de conceder, nos limites legais, a partir de critérios objetivos, devidamente justificados, medidas de natureza procedimental, com vistas a suspensão e dilatações de prazos para recolhimento de tributos e para aplicação de sanções tributárias, dentre outras, como verificado em diversos Entes da federação.

Por fim, vale repisar que, em razão da situação excepcional, deverá o Administrador Público agir com cautela com relação as medidas e ações que porventura sejam adotadas, para que seus atos não acarretem em desvirtuamento do regime fiscal extraordinário, tampouco em favorecimento de candidatura, ferindo a lisura e igualdade de condições na disputa eleitoral.

Os Gestores não podem deixar de perseguir o fim colimado pela Administração Pública, qual seja, priorizar o interesse público para concretização do bem comum, propósito esse que, certamente só é alcançado quando interpretada e aplicada as Leis, inclusive do direito provisório, à luz dos princípios constitucionais.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM/BA, de caráter opinativo e orientativo, elaborada de acordo com os subsídios fornecidos pelo Consulente.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador, 09 de julho de 2020.

Tâmara Braga Portela
Assessora Jurídica