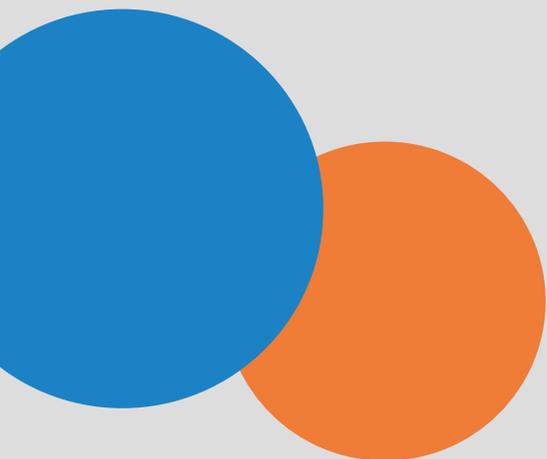




CADERNO 6

SELEÇÃO DE PARECERES JURÍDICOS

COVID-19: Tributação e Orçamento



CADERNO 6

SELEÇÃO DE PARECERES JURÍDICOS COVID-19: Tributação e Orçamento

Trabalho elaborado pela equipe da
Consultoria Jurídica do IBAM

Supervisão:

Marcus Alonso Ribeiro Neves

Coordenação:

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

Consultores Jurídicos:

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna

Ana Carolina Couri de Carvalho

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos

Jaber Lopes Mendonça Monteiro

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso Magno

Priscila Oquioni Souto

Equipe de apoio:

Ewerton Antunes

Maria Victória da Conceição Lobato

Gustavo Neffa Gobbi

Sumário

APRESENTAÇÃO	8
Parecer IBAM nº 0679/2020	
FM – Finanças Municipais, SM – Servidor Público. Calamidade pública e art. 65 da LC nº 101/2000. Limites com despesa de pessoal. A suspensão dos prazos e limites previstos no art. 23 da LC nº 101/2000 em âmbito municipal exige reconhecimento do estado de calamidade pública pela Assembleia Legislativa do Estado. Findo o estado de calamidade pública, o prazo para readequação aos limites com despesa de pessoal volta a fluir, podendo o Prefeito Municipal ser responsabilizado caso assumas despesas obrigatórias de caráter continuado que comprometam as finanças municipais a longo prazo. Horas extras e teto remuneratório. Compatibilização do art. 37, XI com o art. 39, § 3º, da CRFB. Entendimento doutrinário e jurisprudência. Comentários.....	9
Parecer IBAM nº 0703/2020	
PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Desvinculação de recursos dos Fundos Municipais de Preservação de Recursos Hídricos e de Habitação para o enfrentamento da situação de calamidade trazida pela pandemia do Coronavírus (COVID-19). Viabilidade. Considerações.....	18
Parecer IBAM nº 0713/2020	
PE – Poder Executivo. Declaração de calamidade pública pelo Município. Efeitos. A aplicação das disposições constantes dos incisos I e II do art. 65 da LRF pelos municípios, depende do reconhecimento do estado de calamidade pela Assembleia Legislativa do Estado membro correspectivo. Considerações.....	21
Parecer IBAM nº 0719/2020	
EL – Eleição, TB – Tributação. Prorrogação de débitos tributários e não tributários municipais inscritos ou não em dívida ativa em virtude da pandemia (Covid-19). Considerações de ordem fiscal e eleitoral.	25
Parecer IBAM nº 0720/2020	
TB – Tributação. Projeto de lei que concede prorrogação de cobrança de tributos municipais ante a situação instaurada pela pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Iniciativa parlamentar. Análise da validade em tese. Considerações.....	28
Parecer IBAM nº 0731/2020	
FM – Finanças Municipais. Devolução antecipada dos duodécimos pela Câmara Municipal. Utilização no combate à expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Considerações.....	35

Parecer IBAM nº 0732/2020	
PE – Poder Executivo. Adoção de medidas fiscais em âmbito municipal para minimizar os efeitos das medidas restritivas impostas às atividades econômicas para o enfrentamento do avanço da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Princípio da legalidade Tributária. Considerações.....	39
Parecer IBAM nº 0744/2020	
SM – Servidor Público. Pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Queda na arrecadação dos tributos municipais. Redução de jornada e de vencimentos de contratados, comissionados e efetivos. Considerações.....	48
Parecer IBAM nº 0746/2020	
PE – Poder Executivo. Realocação de recursos orçamentários de emenda impositiva parlamentar para enfrentamento do Covid-19. Emendas Constitucionais 100 e 102/2019. Considerações.....	51
Parecer IBAM nº 0747/2020	
TB – Tributação. Combate à situação instaurada pela pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Medidas desonerativas de ordem fiscal. Anistia de juros e multas nos tributos municipais. Ano de eleições municipais. Considerações.	56
Parecer IBAM nº 0775/2020	
FM – Finanças Municipais, PE – Poder Executivo. Covid-19 e prorrogação do prazo de encaminhamento da LDO e LOA. Considerações a respeito.	60
Parecer IBAM nº 0800/2020	
CE – Função Fiscalizadora da Câmara Municipal. Covid-19. Ato Normativo Conjunto nº 004 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Prorrogação por 60 dias do prazo para remessa das prestações de contas anuais de gestão, referentes à competência de 2019, no âmbito da administração municipal.....	64
Parecer IBAM nº 0803/2020	
FM – Finanças Municipais, PL – Poder Legislativo. Realocação de recursos orçamentários de emenda impositiva parlamentar para enfrentamento do Covid-19. Emendas Constitucionais 100 e 102/2019. Alteração da lei local. Considerações.....	68
Parecer IBAM nº 0804/2020	
FM – Finanças Municipais, PL – Poder Legislativo. Decreto de Calamidade Pública. Covid-19. Art. 65 da LRF. Considerações.....	74
Parecer IBAM nº 0807/2020	
PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que instituiu o fundo especial da Câmara Municipal para custear despesas com aquisição de material de consumo para prevenção da COVID-19 e distribuição a Secretaria de Saúde. Análise da validade. Considerações.	77

Parecer IBAM nº 0888/2020	
TB – Tributação. Combate à situação instaurada pela pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Medidas desonerativas de ordem fiscal. Prorrogação do Vencimento de Impostos. Ano Eleitoral. Considerações.	82
Parecer IBAM nº 0891/2020	
FM – Finanças Municipais. Projeto de lei complementar que versa sobre o repasse de valores pertencentes a fundos municipais para o Fundo Municipal de Combate à COVID-19. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.....	86
Parecer IBAM nº 0925/2020	
EL – Eleição, PG – Processo Legislativo, TB – Tributação. Projeto de Lei. Iniciativa do Executivo. Refis. Covid-19. Prorrogação do prazo para pagamento das parcelas dos tributos municipais. Moratória. Ano eleitoral. Considerações.	90
Parecer IBAM nº 0970/2020	
TB – Tributação. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Covid-19. Suspensão da cobrança de tarifa de água e esgoto para famílias em situação de extrema pobreza inscritas no CadÚnico. Análise da validade.	95
Parecer IBAM nº 1006/2020	
AM – Ação Municipal, CE – Função Fiscalizadora da Câmara Municipal, FM – Finanças Municipais. Calamidade pública, calamidade financeira, obrigações e exceções contidas na LRF. Considerações.	100
Parecer IBAM nº 1057/2020	
TB – Tributação. PL de iniciativa parlamentar, que concede isenção total a determinadas taxas pelo período em que perdurar a situação de emergência na saúde pública. Considerações.....	112
Parecer IBAM nº 1059/2020	
FM – Finanças Municipais, SM – Servidor Público. Projeto de lei complementar nº 39/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus e altera a Lei Complementar nº 101/2000. Revisão geral anual. Concurso público em andamento para provimento de cargos decorrentes de reestruturação administrativa. Comentários.....	117
Parecer IBAM nº 1067/2020	
TB – Tributação. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Isenção de taxa de alvará a todos os tipos societários e ramos de atividades. Covid-19. Eleições Municipais.....	125
Parecer IBAM nº 1090/2020	
TB – Tributação. PL, de iniciativa parlamentar, que isenta do IPTU imóveis cedidos por comodato ou alugados onde estejam instalados templos religiosos de qualquer culto, nas condições que especifica.....	129

Parecer IBAM nº 1125/2020	
TB – Tributação. Situação de calamidade pública oriunda da pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. Medidas desonerativas de ITBI. Considerações.	134
Parecer IBAM nº 1196/2020	
FM – Finanças Municipais. Devolução antecipada dos duodécimos pela Câmara Municipal. Utilização no combate à expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Considerações.....	141
Parecer IBAM nº 1197/2020	
FM – Finanças Municipais. Projeto de Lei. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Alteração da Lei (M) nº 6.887/2020. Transferência dos recursos existentes em Fundos Financeiros Municipais para a Conta do Tesouro Municipal. Considerações.....	145
Parecer IBAM nº 1279/2020	
TB – Tributação. Suspensão do Crédito Tributário. Moratória. A LC nº. 173, de 27/05/2020 suspendeu apenas os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social, ou seja, os parcelamentos com a União, mas as contribuições correntes continuam sendo devidas. Comentários.	148
Parecer IBAM nº 1323/2020	150
FM – Finanças Municipais. LC nº 173/2020. Art. 5º, incisos I e II. Vinculação de recursos e fiscalização em sede de controle interno e externo. Considerações	150
Parecer IBAM nº 1391/2020	
FM – Finanças Municipais, PL – Poder Legislativo, SM – Servidor Público. LC nº 173/2020. Vedação a aumentos e reajustes a servidores. Inteligência do art. 8º. Considerações.....	158
Parecer IBAM nº 1401/2020	
FM – Finanças Municipais. Covid-19. Impossibilidades técnicas no cumprimento das emendas impositivas e ação judicial competente.	166
Parecer IBAM nº 1443/2020	
TB – Tributação. ITBI. Sua base de cálculo é o valor de mercado. Considerações. Necessidade de o Município estabelecer os valores de acordo com os níveis atuais da economia.....	168
Parecer IBAM nº 1480/2020	
TB – Tributação. PL, de iniciativa parlamentar que concede benefícios tributários. Veto aposto. Questionamentos ao caso concreto.	172

Parecer IBAM nº 1613/2020	
CC – Convênios / Contratos, FM – Finanças Municipais. Art. 3º da LC nº 173/2020 e art. 65, § 1º da LRF, com nova redação. Realização de transferências voluntárias no decurso de calamidade pública. Considerações.....	178
Parecer IBAM nº 1647/2020	
FM – Finanças Municipais. LC nº 173/2020. Art. 5º, inciso II. Utilização dos recursos não vinculados no pagamento de despesa com pessoal. Considerações.	188
Parecer IBAM nº 1649/2020	
FM – Finanças Municipais. Projeto de Lei que concede subsídio a concessionária de serviços de transporte público. Adequabilidade e legalidade.	193
Parecer IBAM nº 1718/2020	
FM – Finanças Municipais. LC nº 173/2020. Aplicação aos Municípios que não declararam estado de calamidade. Considerações.....	197
Parecer IBAM nº 1747/2020	
EL – Eleição, FM – Finanças Municipais. Programa de recuperação fiscal (REFIS). Art. 73, §10, parte final, da Lei nº 9.504/1997. Veto do Executivo. Ano eleitoral. Considerações.	199
Parecer IBAM nº 1809/2020	
EL – Eleição, TB – Tributação. Projeto de Lei. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Suspensão da exclusão do sujeito passivo por inadimplência do programa de recuperação fiscal do município. Art. 73, §10, parte final, da Lei n.º 9.504/1997. Ano eleitoral. Considerações.....	203
Parecer IBAM nº 1865/2020	
FM – Finanças Municipais. Auxílio financeiro da União para enfrentamento da COVID-19. Aplicações. Abertura de créditos. Restrições.....	207
Parecer IBAM nº 1905/2020	
FM – Finanças Municipais. Termo de fomento. Alteração. Impossibilidade em face da Lei nº 13.019/14. Afronta também à LRF e à Lei Eleitoral.	216
Parecer IBAM nº 1910/2020	
FM – Finanças Municipais. Abertura de créditos extraordinários. Comentários.	220
Parecer IBAM nº 1927/2020	
CE – Função Fiscalizadora da Câmara Municipal, FM – Finanças Municipais. Crédito extraordinário aberto por decreto nos termos do art. 167, § 3º, da CRFB. Inviabilidade de a Câmara sustar unilateralmente o decreto, uma vez que não se trata de decreto regulamentar. Medidas de controle externo possíveis. Considerações.	224



Parecer IBAM nº 2122/2020	
FM – Finanças Municipais. Projetos de Lei da LDO e de lei referente às transferências da União para enfrentamento do Coronavírus. Análise.	232

APRESENTAÇÃO

Dando sequência à coletânea de pareceres relacionados às providências para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus (Covid-19) pelos municípios, iniciada pelo primeiro caderno com a temática “Conceitos básicos e normas aplicáveis”, o segundo sobre a “Situação de emergência e direitos fundamentais”, o terceiro sobre “Servidores públicos e organização administrativa”, o quarto sobre “Licitações e contratos públicos”, o quinto de “Serviços públicos” e este sexto sobre “Tributação e Orçamento” e o último caderno trará a temática das Eleições Municipais.

Mais uma vez, esclarecemos que o IBAM se coloca à disposição para atender todos os Municípios brasileiros a fim de dirimir dúvidas dos gestores locais no enfrentamento dos problemas relacionados à Pandemia. Orientações a respeito podem ser obtidas por meio de um de nossos canais de comunicação: E-mail: associado@ibam.org.br e WhatsApp: (21) 97584-7223.

Parecer IBAM nº 0679/2020

FM – Finanças Municipais, SM – Servidor Público. Calamidade pública e art. 65 da LC nº 101/2000. Limites com despesa de pessoal. A suspensão dos prazos e limites previstos no art. 23 da LC nº 101/2000 em âmbito municipal exige reconhecimento do estado de calamidade pública pela Assembleia Legislativa do Estado. Findo o estado de calamidade pública, o prazo para readequação aos limites com despesa de pessoal volta a fluir, podendo o Prefeito Municipal ser responsabilizado caso assuma despesas obrigatórias de caráter continuado que comprometam as finanças municipais a longo prazo. Horas extras e teto remuneratório. Compatibilização do art. 37, XI com o art. 39, § 3º, da CRFB. Entendimento doutrinário e jurisprudência. Comentários.

CONSULTA:

A Prefeitura Municipal solicita análise e pronunciamento deste Instituto quanto à remuneração de médicos no decorrer da pandemia do COVID-19. Tendo em vista a decretação de calamidade pública, indaga se na hipótese de o Município necessitar contratar excepcionalmente médicos e pagar horas extras a esses profissionais, seria possível a superação do teto remuneratório constitucional, que é o subsídio do Prefeito. Pergunta, ainda, em decorrência dessas contratações, se caso o gasto com pessoal venha ultrapassar seu limite, o Executivo poderia ser penalizado pelo gasto excessivo.

A consulta não vem documentada.

RESPOSTA:

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF — Lei Complementar nº 101/2000) tem como finalidade primordial a ação planejada e transparente na gestão das finanças públicas, a fim de que se previnam riscos e se corrijam desvios que possam afetar o equilíbrio das contas.

Para tanto, estabelece a LC nº 101/2000, diversas regras destinadas ao controle das metas de resultados entre despesas e receitas, dentre as quais a previsão, em seu art. 23, de um prazo de dois quadrimestres para readequação aos limites de despesa com pessoal quando ultrapassados os percentuais previstos nos arts. 19 e 20 da LRF, vedando-se, em caso de descumprimento, o recebimento de transferências voluntárias de estados e da União, a realização de operações de crédito e a obtenção de garantia de outro ente federativo (§ 3º do art. 23, da LRF), senão vejamos:

"Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

- I - receber transferências voluntárias;
- II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a: (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018)

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018)

II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais. (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018)

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente. (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018)".
(grifo nosso)

Ocorre que a LRF, prevendo a ocorrência de situações excepcionais de calamidade pública ou grave comoção nacional, estabelece em seu art. 65 o seguinte:

"Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias 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.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição." (grifo nosso)

Observa-se, dessa forma, que a decretação de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no âmbito da União, e pela Assembleia Legislativa do Estado-membro, no caso dos Municípios, faz suspender o prazo de readequação aos limites de despesa com pessoal previsto no art. 23 da LC nº 101/2000.

Nesse passo, é de se observar que na esfera federal, o Congresso Nacional já reconheceu o estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. No entanto, como se pode verificar na clara redação do art. 65, para que se suspendam os prazos previstos no art. 23 da LC nº 101/2000, é necessário reconhecimento do estado de calamidade pública pela Assembléia Legislativa do Estado-membro respectivo. Portanto, no Estado do Município consulente, a contagem do prazo de readequação aos limites com despesa de pessoal apenas será suspensa nos Municípios caso o Poder Legislativo estadual reconheça o estado de calamidade pública decretado pelo governador do Estado que declarou estado de calamidade pública.

Cabe observar, ainda, que a contagem do prazo de dois quadrimestres para readequação aos limites com despesa pessoal, acaso ultrapassados, é suspenso apenas no decurso do estado de calamidade pública, mas não é revogado para sempre. Assim, findo o estado de calamidade pública, o prazo de readequação aos limites de pessoal volta a correr, devendo assim, mesmo durante o período de suspensão excepcional da aplicabilidade do art. 23 da LRF, guardar o Município cuidados para que não haja assunção de obrigação de despesas de pessoal de caráter continuado que possam, a longo prazo, comprometer as finanças públicas.

Isso significa, portanto, que o Município não pode, durante o prazo da calamidade, conceder aumentos de remuneração aos servidores efetivos, ou mesmo vantagens, adicionais e gratificações que se incorporem como direitos adquiridos. Desse modo, o Prefeito Municipal não está imune à responsabilização ou reprovação das contas quanto a esse aspecto das

despesas com pessoal, devendo aquelas que eventualmente ultrapassem os limites dos art. 19 e 20 da LRF temporária e excepcionalmente guardar relação direta ou indireta com o enfrentamento da pandemia, não constituindo a declaração do estado de calamidade uma carta branca para que as autoridades comprometam as finanças municipais.

Ultrapassada essa questão, é de se observar que a declaração de calamidade pública não altera a sistemática de remuneração do servidor público quanto ao teto de remuneração e pagamento de horas extras a servidores. O entendimento a ser aplicado quanto ao assunto é o mesmo, havendo ou não emergência ou calamidade pública.

Assim é que o Município, ao dispor sobre o regime jurídico dos servidores, deve observar os parâmetros dos arts. 37 a 41 da CRFB; e especificamente quanto ao tema da presente consulta, deve ser respeitado o teto remuneratório previsto no 37, XI, da CRFB, bem como os direitos dos trabalhadores atinentes à jornada de trabalho que são de aplicação obrigatória aos servidores públicos nos termos do art. 39, § 3º, da CRFB, dentre as quais se situa a obrigatoriedade de que as horas que ultrapassem a carga normal de trabalho sejam pagas com adicional de no mínimo 50% (art. 7º, XVI, da CRFB).

Cabe salientar que o art. 37, XI, da CRFB abrange todas as verbas remuneratórias, isto é, as parcelas percebidas pelos servidores públicos como contraprestação pelo seu trabalho. Portanto, o pagamento de serviço extraordinário com acréscimo de 50% em relação à hora normal (horas extras), como se trata de remuneração por serviços efetivamente prestados, é considerada verba remuneratória para fins de aplicação do teto remuneratório no serviço público, que no Município é o subsídio do Prefeito Municipal.

É importante, porém, compatibilizar a regra que impõe a aplicação do teto remuneratório com os direitos sociais conferidos pelo art. 39, § 3º, que não podem restar letra morta. A respeito do tema, fundamental o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Sem embargo, a norma do art. 37, XI, que se vem de examinar, não pode ser tomada ao pé da letra, porque, em tais termos, brigaria com outros dispositivos constitucionais. Daí a necessidade de harmonizá-los.

Em igual sentido, posiciona-se o administrativista José dos Santos Carvalho Filho

"Tem lavrado alguma discussão no que tange às parcelas que se submetem ao teto e aquelas outras que, somadas ao subsídio, podem gerar remuneração acima do teto. As vantagens de natureza indenizatória não são computadas para o limite remuneratório. Há algumas parcelas, porém, que, por sua especial natureza, podem gerar remuneração superior ao teto. Como exemplos, o décimo terceiro salário, o terço constitucional de férias, o adiantamento de férias, o trabalho extraordinário de servidores, o abono de permanência em serviço (art. 40, § 19, CF). Outras provêm de fontes ou rubricas diversas (v. g. a remuneração pelo exercício do magistério, dentro ou fora do Poder Público, e benefícios oriundos de planos privados de previdência ou de assistência médico-social). Por último, algumas vantagens específicas também têm sido excluídas do limite constitucional. O CNJ e o CNMP já regularam a matéria em relação a magistrados e membros do Ministério Público." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. "Manual de Direito Administrativo". São Paulo: Atlas, 2016, págs. 927-928 - Grifo nosso).

Seguindo esse entendimento o próprio Conselho Nacional de Justiça previu no art. 3º, IV da Resolução nº 14/2006 do CNJ, que se aplica aos servidores do Poder Judiciário e membros da magistratura, que o pagamento pelo serviço extraordinário dos extraordinário dos servidores submete-se ao teto, porém não se soma com a remuneração do mês, devendo ser aplicado o teto de forma apartada. No mesmo sentido, vem decidindo o TJDF:

"SERVIDOR PÚBLICO. HORAS EXTRAS. TETO REMUNERATÓRIO. INCIDÊNCIA DO TETO SEPARADAMENTE PARA A REMUNERAÇÃO REGULAR E PARA OS VALORES PERCEBIDOS A TÍTULO DE HORAS EXTRAS. 1. Cuida-se da possibilidade de aplicação do teto remuneratório sobre os valores do adicional por serviços extraordinários separado das demais verbas remuneratórias recebidas. 2. Consoante o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, a remuneração e o subsídio dos agentes públicos, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer natureza, submetem-se ao teto remuneratório, excluídas as de caráter indenizatório, consoante

parágrafo 11 do mesmo artigo. Desse modo, os valores de caráter remuneratório, a exemplo do adicional por serviço extraordinário, submetem-se ao teto constitucional. (...) 5. Em decisão recente, no julgamento do Tema 377 da repercussão geral, o STF fixou a seguinte tese: "Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da CF, pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público". Diante desse julgado, conclui-se que a aplicação do teto remuneratório sobre o adicional por serviços extraordinários deve incidir de maneira apartada com as demais verbas remuneratórias. (...)" (TJ-DF 07236575120168070016 DF 0723657-51.2016.8.07.0016, Relator: SONÍRIA ROCHA CAMPOS D'ASSUNÇÃO, Data de Julgamento: 22/06/2017, 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, Data de Publicação: Publicado no DJE: 10/07/2017. Pág.: Sem Página Cadastrada. - grifo nosso).

"APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE. INOCORRÊNCIA. AÇÃO DE CONHECIMENTO. SERVIDOR PÚBLICO DISTRITAL. ADICIONAL DE HORAS EXTRAS. PARCELA REMUNERATÓRIA. TETO CONSTITUCIONAL REMUNERATÓRIO. CÔMPUTO EM SEPARADO. 1. Acolhido o pedido deduzido na petição inicial, persiste o interesse recursal da parte sucumbente na reapreciação da matéria. 2. Inexiste afronta ao princípio da dialeticidade quando o apelante enfrenta especificadamente todos os fundamentos da sentença recorrida e demonstra a razão pela qual deve ser reformada. 3. O adicional de serviço extraordinário é direito social que encontra guarita constitucional, com objeto de remunerar o serviço desempenhado além da jornada padrão. 4. Apesar de o serviço extraordinário ter natureza remuneratória, não pode compor a remuneração para definição do teto. 5. Em homenagem ao princípio da moralidade e em respeito ao descanso do profissional, o pagamento pelo labor extraordinário deve ter teto remuneratório separado da remuneração ordinária."(TJ-DF 07033174620178070018 DF 0703317-46.2017.8.07.0018, Relator: FÁTIMA RAFAEL, Data de Julgamento: 01/03/2018, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 09/03/2018 . Pág.: Sem Página Cadastrada - grifo nosso)

Portanto, em vista de tudo que foi exposto, conclui-se:

- o teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da CRFB se aplica ao pagamento pelo serviço extraordinário dos servidores, porém deve ser considerado de forma separada da remuneração ordinária, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração Pública;

- havendo reconhecimento do estado de calamidade pública decretado pelo Governador do Estado pela Assembleia Legislativa, ficará suspenso o prazo do art. 23 da LC nº 101/2001, podendo haver excepcionalmente ultrapassagem dos limites com despesas de pessoal, que deverão voltar à normalidade após o fim do estado de calamidade. Isso significa, portanto, que mesmo no decurso da calamidade pública não pode o Prefeito assumir despesas de pessoal obrigatórias de caráter continuado que não possam ser desfeitas, como, por exemplo, a concessão de aumentos, vantagens ou adicionais que configurem direitos adquiridos. O estado de calamidade pública não isenta o Prefeito de responsabilização e reprovação das contas caso configurada atuação abusiva e sem observância das normas de responsabilidade fiscal.

É o parecer, s.m.j.

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 24 de março de 2020.

Parecer IBAM nº 0703/2020

PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Desvinculação de recursos dos Fundos Municipais de Preservação de Recursos Hídricos e de Habitação para o enfrentamento da situação de calamidade trazida pela pandemia do Coronavírus (COVID-19). Viabilidade. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da validade, projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que versa sobre a autorização de realocação de recursos financeiros depositados no Fundo Municipal de Preservação de Recursos Hídricos e no Fundo Municipal da Habitação para a Secretaria Municipal de Saúde investir exclusivamente no combate ao novo Coronavírus COVID-19.

RESPOSTA:

Como sabido, os fundos são contas de recursos destinados a fins específicos e constituem uma forma específica de administração de recursos. Neste toar as lições de Caldas Furtado:

constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. (*In*: Elementos de Direito Financeiro. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 173).

Em complementação, há de se registrar que reza a Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas de Direito Financeiro a serem

observadas pelos entes públicos:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Pois bem, da leitura das informações até aqui colacionadas podemos claramente aferir que os Fundos possuem as seguintes características: (a) são criados por lei; (b) possuem orçamento e contabilidade próprios; (c) seu orçamento integra a contabilidade geral do Ente ao qual se encontra vinculado; (d) submetem-se, necessariamente, a um órgão da Administração; (e) suas receitas vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços; e (f) não possuem personalidade jurídica.

Resumidamente, pode-se dizer que os fundos são contas de recursos destinados a fins específicos, só podendo ser utilizados na consecução dos objetivos a que se destinam. Não obstante, entendemos que em situações de calamidade pública como a que vivenciamos (Decreto Legislativo nº 06/2020), perfeitamente factível a edição de lei para desvinculação de recursos dos fundos para fazer frente às necessidades advindas de graves situações adversas.

No caso em tela, há de se ponderar os direitos à saúde e à vida dos munícipes, gravemente ameaçados ante a situação extraordinária

mundialmente instaurada, com a vinculação das receitas dos Fundos Municipais de Preservação de Recursos Hídricos e de Habitação. E, neste contexto, a desvinculação se revela de todo razoável, mormente se considerarmos que a saúde é direito fundamental social e difuso.

Registramos, à guisa de exemplificação, que o Município de São Paulo apresentou na respectiva Câmara Municipal propositura que permite desvinculação de todos os fundos municipais, para que os recursos parados possam ser destinados ao combate da pandemia.

Vale esclarecer, ainda a título de informação, que, especificamente com relação aos fundos municipais de saúde (que recebem repasses do Ministério da Saúde), recentemente a Câmara dos Deputados aprovou projeto de lei complementar (Projeto de Lei Complementar - PLP nº 232/2019) que autoriza o uso de saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores constantes nos Fundos de Saúde e provenientes de repasses do Ministério da Saúde aos Entes da Federação. A referida propositura encontra-se atualmente sob regime de urgência aguardando votação no Senado Federal. (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2224225>).

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da viabilidade de projeto de lei que pretenda desvincular recursos parados dos Fundos Municipais de Preservação de Recursos Hídricos e de Habitação para o enfrentamento da situação de calamidade trazida pela pandemia do Coronavírus (COVID-19).

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 26 de março de 2020.

Parecer IBAM nº 0713/2020

PE – Poder Executivo. Declaração de calamidade pública pelo Município. Efeitos. A aplicação das disposições constantes dos incisos I e II do art. 65 da LRF pelos municípios, depende do reconhecimento do estado de calamidade pela Assembleia Legislativa do Estado membro correspectivo. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da declaração de calamidade pública pelo Município e seus efeitos, mormente com relação ao cumprimento dos limites e metas fiscais.

A consulta não veio documentada.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que o Chefe do Poder Executivo Municipal, Estadual ou do Distrito Federal, integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), poderá decretar Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP) quando for necessário estabelecer uma situação jurídica especial para execução das ações de socorro e assistência humanitária à população atingida, restabelecimento de serviços essenciais e recuperação de áreas atingidas por desastre.

Declarado o Estado de emergência ou calamidade pelo ente federado, no caso o Município, reconhecido este estado pelo Governo Federal, aquele fará jus a auxílio por parte da União. Dentro deste contexto,

vejamos o teor do art. 3º, *caput* e § 1º, da Lei nº 12.340/10 (que dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil):

"Art. 3º O Poder Executivo federal apoiará, de forma complementar, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública, por meio dos mecanismos previstos nesta Lei.

§ 1º O apoio previsto no caput será prestado aos entes que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo federal".

A caracterização da situação anormal como situação de emergência ou estado de calamidade pública depende do nível do desastre, que é definido a partir da avaliação dos danos e prejuízos provocados pelo desastre em comparação com a capacidade de resposta local.

Essa situação jurídica especial, além do auxílio, inclusive financeiro, da União, permite que seja dispensada a licitação para as contratações que visem à aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos, conforme expresso no Art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

Aliás, mais especificamente com relação à dispensa de licitação, a Lei nº 13.979/2020 (alterada pela MP nº 926/2020), dispõe sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19). Vejamos:

"Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao

enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus de que trata esta Lei."

Em prosseguimento, mais especificamente com relação às metas e limites fiscais, o art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - LC nº 101/2000) estabelece da seguinte forma:

"Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias 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.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição." (Grifos nossos).

Da leitura do dispositivo transcrito temos que o reconhecimento do estado de calamidade autoriza o ente federado a descumprir metas fiscais para custear ações de combate à pandemia, podendo, inclusive, aumentar os gastos públicos nas áreas necessárias para promover o combate à pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). No caso da União esse reconhecimento deve ser feito pelo Congresso Nacional e na hipótese de Estados e Municípios esse reconhecimento deve ser feito pela Assembleia Legislativa do Estado correspondente.

Registramos, por oportuno, que, no âmbito da União, o Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo nº 06/2020, já reconheceu o estado de calamidade pública para fins de aplicação do art. 65 da LRF.

Pois bem. Feitas estas considerações, em que pese não nos tenha sido dado conhecer o teor da LOM, independentemente desta, temos que o Município pode declarar estado de calamidade, porém desta declaração advém sobretudo o efeito de recebimento de auxílio da



União. Por outro lado, para que o Município esteja autorizado a descumprir metas fiscais para custear ações de combate à pandemia é preciso que o estado de calamidade tenha sido reconhecido pela Assembleia Legislativa do Estado membro correspondente.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 27 de março de 2020.

Parecer IBAM nº 0719/2020

EL – Eleição, TB – Tributação.
Prorrogação de débitos tributários e não tributários municipais inscritos ou não em dívida ativa em virtude da pandemia (Covid-19).
Considerações de ordem fiscal e eleitoral.

CONSULTA:

A Consulente, Prefeitura, indaga o seguinte acerca da pandemia (Covid-19):

(...) requerer que seja exarado parecer jurídico quanto à possibilidade de prorrogação de débitos tributários e não tributários municipais inscritos ou não em dívida ativa, considerando o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (covid-19), sendo exarado Decreto Executivo 049 e 051 de 2020, pelo poder executivo municipal com medidas preventivas contra a pandemia.

Isso posto, cumpre salientar, que a edição de lei ou ato administrativo que instituí, concede ou amplia a oferta de incentivos ou benefícios fiscais, dos quais decorram renúncia de receita, sem a observância das condições contidas na LRF, pode configurar ato de improbidade administrativa tipificado na Lei de Improbidade Administrativa - LIA.

Outrossim, pode configurar distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, medida proibida pelo artigo 73, parágrafo 10º, da Lei 9.504/97.

Cumpre salientar ainda, que o Município XXX não decretou estado de emergência, sendo decretado apenas pelo Estado de XXX.

A Consulta veio documentada com Decreto nº 51/2020.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que a rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram uma redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis na capacidade financeira dos cidadãos.

Esse grande impacto nas fontes de rendas dos munícipes, decerto, repercutirá em suas obrigações mensais, dentre as quais está, para muitos, o pagamento do aluguel, de tributos e a aquisição de serviços e produtos básicos à suas subsistências e de suas famílias.

Dentro deste contexto, temos visto vários Municípios e Estados elaborando programas e efetuando medidas para o combate não apenas da pandemia, mas também da situação social e financeira advinda dela e, neste ponto, se insere a concessão do dilargamento dos prazos para recolhimento de tributos.

Pois bem. Como sabido, na forma do art. 150, § 6º, da Constituição Federal, a concessão de favores fiscais deve ser feita por intermédio de lei específica, o que quer significar que uma Lei, normalmente ordinária, deve se ater tão somente ao tema, especificando as condições e exigências, no caso, para a concessão do benefício fiscal.

No que tange às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para a hipótese vertente, temos que no dia 29/03/2020, o Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), deferiu medida cautelar (ADI 6357 MC/DF) que afasta a exigência de demonstração de adequação orçamentária em relação à criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da Covid-19. O excepcional afastamento da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, e parágrafo 14, da LDO/2020, "não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário consagrados pela LRF", a proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas protetivas aos empregados e empregadores estão em absoluta consonância com o princípio da razoabilidade. A decisão liminar, que será submetida a referendo do Plenário do STF, é válida para todos os entes da federação que tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia do novo Coronavírus (Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440384>. Acesso em 30/03/2020).

Acerca da decretação declaração de calamidade pública pelo Município e seus efeitos fiscais, confira o Parecer IBAM nº 0713/2020.

Já em relação ao desdobramento da ação pretendida à vedação contida no art. 73, parágrafo 10º, da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições), é de se lembrar que não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no *caput* do art. 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos, o que não parece ser o caso apresentado, tendo em vista toda excepcionalidade decorrente da pandemia do Covid-19.

Neste sentido, os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação pelo Direito Eleitoral, pois o bem jurídico protegido pela Lei eleitoral encontra-se salvaguardado. O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição da República (art. 14, § 9º) e mormente na situação de emergência na saúde que se encontra o país e o mundo, sob pena de afrontar outros princípios constitucionais.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 30 de março de 2020

Parecer IBAM nº 0720/2020

TB – Tributação. Projeto de lei que concede prorrogação de cobrança de tributos municipais ante a situação instaurada pela pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Iniciativa parlamentar. Análise da validade em tese. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da viabilidade de propositura, de iniciativa parlamentar, que pretenda conceder prorrogação de cobrança de tributos municipais ante a situação instaurada pela pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19).

A consulta não veio documentada.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que a rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram uma redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis na capacidade financeira dos cidadãos.

Esse grande impacto nas fontes de rendas dos munícipes, decerto, repercutirá em suas obrigações mensais, dentre as quais está, para muitos, o pagamento do aluguel, de tributos e a aquisição de serviços e produtos básicos à suas subsistências e de suas famílias.

Dentro deste contexto, temos visto vários Municípios e Estados

elaborando programas e efetuando medidas para o combate não apenas a pandemia, mas também da situação social e financeira advinda dela e, neste ponto, se insere a concessão do dilargamento dos prazos e parcelamento para recolhimento de tributos.

Pois bem. Caso a pretensão seja o parcelamento ou a suspensão do recolhimento de tributos municipais, são cabíveis as considerações que passamos a aduzir.

Como sabido, na forma do art. 150, § 6º, da Constituição Federal, a concessão de favores fiscais deve ser feita por intermédio de lei específica, o que quer significar que uma Lei, normalmente ordinária, deve se ater tão somente ao tema, especificando as condições e exigências, no caso, para a concessão do benefício fiscal.

Feitas tais ponderações, vale consignar que a iniciativa das leis sobre matéria tributária é concorrente entre o Chefe do Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo. Isto porque as matérias de iniciativa privativa do Executivo estão elencadas no art. 61, §1º, II, da Lei Maior, que se aplica por simetria aos Municípios. Neste rol de matérias não se encontra a tributária, razão pela qual podem dar início ao processo legislativo de projetos que tratam de benefícios tributários qualquer dos dois poderes. Vejamos:

"EMENTA: ADIN -LEI 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, (...) BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO -MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL -ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO -AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo -deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara -especialmente para os fins de

débitos fiscais, que aumentam prazos para o normal recolhimento de tributos etc.). No mais das vezes, favorecem aos contribuintes. Ora, só o Chefe do Executivo - senhor do Erário e de suas conveniências - reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que, leis deste tipo, produzirão nas finanças públicas sob sua guarda e superior responsabilidade. (...) Notemos que o parágrafo 6º do art. 165 da CF determina que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito (...) Logo, sentimo-nos autorizados a proclamar que só o chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de leis tributárias benéficas, uma vez que só ele tem como saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios etc., que envolvam tal matéria. Os legisladores e os cidadãos têm, quando muito, a noção das conseqüências políticas das leis tributárias benéficas. Nunca de suas conseqüências práticas, porque não dispõem de meios técnicos para aferi-las de antemão. Segue-se, pois, com a força irresistível dos raciocínios lógicos, que não podem apresentar projetos neste sentido”. (In: Roque Antonio Carrazza, Curso de Direito Constitucional Tributário, 21ª edição, p. 301/303, 2005).

Desta feita, quanto à iniciativa do presente projeto de lei pode-se inferir claramente, ante jurisprudência e doutrina colacionados, a existência de discussão quanto ao tema. Entretanto, o IBAM possui entendimento consolidado pela possibilidade da iniciativa do Poder Legislativo de projetos de lei que concedam isenção tributária na forma das razões abaixo aduzidas.

É evidente que o orçamento não pode relegar o impacto da renúncia fiscal sobre as receitas e despesas, pois já não se ignora o efeito do referido mecanismo financeiro no equilíbrio das contas públicas. Por essa razão, em homenagem ao princípio da transparência fiscal, a Constituição da República impõe, em norma prescrita no § 6º de seu art. 165, a consideração dos efeitos da renúncia de receita em demonstrativo do projeto de lei orçamentária, *in verbis*:

"Art. 165. (...)

§ 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 tributária e creditícia."

Deste modo, não obstante a lei de iniciativa parlamentar que institua o benefício fiscal tenha vigência, sua eficácia condiciona-se à inclusão na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual do próximo exercício financeiro. Caso não fosse assim, haveria clara alteração da previsão da receita do orçamento em curso, o que atrairia a competência para o âmbito do Poder Executivo, impossibilitando a iniciativa da lei pelo Legislativo.

Dito isto, vale registrar que, em 29 de março do corrente ano, o Min. Alexandre de Moraes deferiu liminar na ADI nº 6357, a ser referendada pelo Plenário do STF, para atribuir interpretação conforme aos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput parte final e seu § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020 (LDO/2020) para, durante a emergência em saúde pública decorrente do Novo Coronavírus, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentária em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação do COVID-19.

A referida medida cautelar se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia do COVID-19.

Conforme o entendimento do Ministro do STF, o excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, e § 14, da LDO/2020, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário consagrados pela LRF. Isto porque, "a proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas protetivas aos empregados e empregadores estão em absoluta consonância com o princípio da razoabilidade".

As considerações exaradas nos parágrafos anteriores podem nos levar a acreditar que seria possível que uma lei de iniciativa parlamentar possa parcelar ou suspender os prazos para recolhimento de tributos municipais sem que sua eficácia estivesse condicionada à inclusão na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual do próximo exercício financeiro. Todavia, alertamos que, na situação de anormalidade instaurada

pela pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), em que pese a adoção de medidas rápidas sejam necessárias, há de se tomar muito cuidado, pois tal situação não pode servir de "salvo conduto" para o descumprimento das leis ou mesmo da Constituição Federal, ou ainda, venham a se dar em prejuízo de medidas mais importantes à luz da realidade local. As medidas devem constar em Plano de emergência/ calamidade pública, sempre que possível, articulado com os governos estadual e federal.

Logo, melhor andaria o Poder Legislativo municipal caso venha a estabelecer o diálogo com o Poder Executivo no afã de considerar como um todo as medidas de enfrentamento a serem adotadas na municipalidade.

Por derradeiro, caso se pretenda tão somente um alteração do prazo de recolhimento dos tributos, temos que tal medida, segundo entendimento assente do STF e também do STJ, sequer exige a observância do princípio da legalidade tributária, podendo ser realizada por decreto do Chefe do Executivo local e, nesta hipótese, também cabível o diálogo entre os poderes municipais. Vejamos:

"(...) O Tribunal, por maioria, conheceu do recurso e lhe deu provimento, declarando a constitucionalidade do art. 66 da Lei n. 7.450/85 que atribuiu ao Ministro da Fazenda competência para expedir portaria fixando o referido prazo, ao fundamento de que a fixação de prazo para recolhimento do tributo não é matéria reservada à lei. Vencidos os Ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso, por entenderem que a disciplina sobre prazo de recolhimento de tributos sujeita-se à competência legislativa do Congresso Nacional." (Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº. 140.669/PE. Rel. Min. Ilmar Galvão. J. 02/12/98).

"TRIBUTÁRIO - PROCESSUAL - CRÉDITO TRIBUTÁRIO - EXIGIBILIDADE - SUSPENSÃO - DEPÓSITO INTEGRAL EM DINHEIRO - ICMS - PRAZO DE RECOLHIMENTO - ANTECIPAÇÃO - DECRETO - POSSIBILIDADE.

I. Só o depósito integral em dinheiro tem o condão de suspender a exigibilidade do crédito tributário (CTN, art. 151).

II. É lícito ao Estado alterar, mediante decreto o termo de vencimentos de tributo (CTN art. 151)." (Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº. 55537. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros. J. 01/08/95).

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 30 de março de 2020.

Parecer IBAM nº 0731/2020

FM – Finanças Municipais.
Devolução antecipada dos
duodécimos pela Câmara
Municipal. Utilização no combate
à expansão da pandemia do
Novo Coronavírus (COVID-19).
Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente, Prefeitura, se, havendo decreto de calamidade pública pelo Município e sobra dos duodécimos na Câmara Municipal, existe embasamento legal para a devolução antecipada destes valores.

Para tanto, o consulente nos informa que não existe previsão acerca do tema na LOM.

A consulta não veio documentada.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que o art. 168 da Constituição Federal assevera que os recursos referentes às dotações orçamentárias do Poder Legislativo lhes sejam entregues até o dia 20 de cada mês, da seguinte forma:

" Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º."

Nesse diapasão, os arts. 47 a 50 da Lei nº 4.320/64 dispõem sobre a programação da despesa, prescrevendo as normas a serem seguidas pelas unidades orçamentárias. Os indigitados dispositivos legais estabelecem que a fixação de cotas trimestrais deve ter por fito assegurar, a cada unidade, a soma de recursos necessários à execução de suas despesas. Em assim sendo, compete à Câmara encaminhar ao Executivo a sua previsão trimestral de despesas, cujos recursos lhes serão entregues mensalmente (são os já mencionados duodécimos).

Ao término do exercício, deverá a Câmara apresentar o balanço de suas contas ao Executivo, de modo a integrar a prestação de contas anual do Município, diante do princípio da unidade do orçamento. Os eventuais saldos de caixa deverão ser devolvidos à Tesouraria da Prefeitura, salvo os valores correspondentes aos restos a pagar, que se referem às despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro.

No entanto, no decorrer do exercício, os valores que sobejarem do orçamento podem ser devolvidos à Prefeitura ou abatidos das previsões de despesa dos meses seguintes, tudo de modo a que o orçamento seja executado conforme o previsto. Findo o exercício, ocorrerá a prestação de contas e a devolução acima citada. Essa devolução, contudo, pode ser mensal ou em outra periodicidade, se assim entender o Legislativo. Neste sentido, vale transcrever excerto da decisão proferida na Consulta nº. 713.085 no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, relatada pelo Conselheiro Wanderley Ávila, na sessão de 09/08/06, em que assentou:

"(...) entendo que, caso o Legislativo queira efetuar a devolução ao Caixa único do saldo mensal de Caixa e Bancos, poderá fazê-lo, observando as exigências legais da Contabilidade Pública. Ressalto, porém, que a Mesa da Câmara deve verificar a conveniência e razoabilidade da devolução mensal do saldo de Caixa e Bancos à contabilidade central, considerando as obrigações da Edilidade já assumidas e compromissadas a pagar, ao longo do exercício financeiro, as despesas de caráter continuado e outras provisões de despesas que possam ocorrer, zelando pelo equilíbrio de sua execução orçamentária, de modo a evitar o indevido procedimento de deixar restos a serem pagos no exercício seguinte, diante da inexistência de disponibilidade financeira para despesas processadas e não pagas durante o exercício."

Assentada a possibilidade da devolução antecipada dos duodécimos, mister tecermos algumas considerações pertinentes ao postulado constitucional da separação dos poderes (art. 2º, *caput*, da Lei Maior).

Como ventilado alhures, o repasse dos duodécimos pelo Executivo ao Legislativo (e também à Defensoria Pública, Poder Judiciário e ao Ministério Público em âmbitos estadual e federal) é uma imposição constitucional que visa garantir à autonomia destes Poderes e órgãos. Por conseguinte, mesmo neste contexto extraordinário de combate ao avanço da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), a opção pela devolução antecipada dos duodécimos deve advir do Poder Legislativo, não cabendo ao Executivo local impor ou se imiscuir nesta decisão. Neste sentido, mencionamos trecho de parecer do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia:

"INCIDÊNCIA DE DESCONTOS NO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM. DÍVIDAS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. RETENÇÃO DOS VALORES CORRESPONDENTES QUANDO DO REPASSE DO DUODÉCIMO. POSSIBILIDADE. REQUISITOS. Na hipótese de realização de descontos do FPM em virtude da existência de dívidas do Poder Legislativo Municipal, somente poderão ser retidos os correspondentes valores quando do repasse do duodécimo devido à Câmara de Vereadores se ficar expressamente autorizada tal dedução, mediante a celebração e formalização de acordo entre a Prefeitura e a Edilidade. Não pode o Executivo, unilateralmente, proceder às deduções no montante do duodécimo devido ao Legislativo, sob pena de incorrer no crime de responsabilidade (artigo 29-A, § 2º, inciso III, da CF), além de violar os princípios da independência e harmonia dos Poderes e o quanto disposto no artigo 168 do texto constitucional. No caso de impossibilidade da efetivação de ajuste para possibilitar os supracitados descontos, poderá o Poder Executivo recorrer ao Judiciário com a finalidade de obter decisão judicial capaz de respaldar sua pretensão." (TCM/BA. Processo nº 00044-18. Parecer nº 00596-18). (Grifos nossos).

De outro lado, ainda sobre o pálio do postulado da separação dos poderes, havendo sobra dos duodécimos, decidindo o Poder Legislativo pela devolução antecipada, não poderá condicionar o retorno dos valores à conta

do Tesouro Municipal à sua utilização no combate da pandemia do Novo Coronavírus. Vejamos:

"Consulta. Direito Constitucional e Financeiro. Princípios Orçamentários. Planejamento. Lei de Responsabilidade Fiscal. Saldo Financeiro do Duodécimo. Devolução do saldo financeiro do duodécimo. Poder Discricionário. Interesse, vontade e conveniência do Poder ou Órgão. Princípio da legalidade estrita mitigada. Devolução vinculada do saldo Financeiro do Duodécimo. Impossibilidade. Ofensa ao princípio da independência e harmonia dos poderes. Não incidência dos valores devolvidos na base de cálculo para despesas com folha de pagamento, nem nos repasses ao Poder Legislativo. Escrituração da devolução. Despesa extra-orçamentária. Reiteração nas devoluções. Falha no planejamento que enseja correção." (TCE/TO. Processo nº 2907/2009. Parecer prévio nº 13/2010). (Grifos nossos).

Feitas estas considerações, nada impede, porém, que, havendo sobra dos duodécimos, se estabeleça o diálogo entre os Poderes Executivo e Legislativo para a formalização da devolução antecipada dos valores e sua utilização no combate ao avanço da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19).

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 01 de abril de 2020.

Parecer IBAM nº 0732/2020

PE – Poder Executivo. Adoção de medidas fiscais em âmbito municipal para minimizar os efeitos das medidas restritivas impostas às atividades econômicas para o enfrentamento do avanço da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Princípio da legalidade Tributária. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da possibilidade de adoção de medidas fiscais em âmbito municipal para minimizar os efeitos das medidas restritivas impostas às atividades econômicas para o enfrentamento do avanço da pandemia do Novo Coronavírus, bem como acerca da necessidade ou não da edição de lei para viabilizá-las.

A consulta não veio documentada.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que a rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram uma redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis na capacidade financeira dos cidadãos.

Esse grande impacto nas fontes de rendas dos munícipes, decerto, repercutirá em suas obrigações mensais, dentre as quais está, para muitos, manutenção de empreendimento e pagamento de verbas trabalhistas, pagamento do aluguel, de tributos e a aquisição de serviços e produtos básicos à suas subsistências e de suas famílias.

Dentro deste contexto, temos visto vários Estados e Municípios elaborando programas e efetuando medidas para o combate não apenas da pandemia, mas também da situação social e financeira advinda dela e, neste ponto, se insere a concessão de medidas fiscais para apoio de empreendedores e empregadores.

No caso em tela, as medidas fiscais e tributárias pretendidas são as seguintes:

1) Prorrogação do prazo de vencimento das CNDs e Certidões Positivas com Efeitos de Negativas por mais 90 dias (aplicável para as CNDs que estivessem em vigência na data da decretação da imposição das medidas restritivas, ou sejam emitidas durante o período em que vigorar o decreto).

2) Prorrogação do prazo para interposição de impugnações à lançamentos e de recursos contra decisões, autos de infração entre outros (aplicável para processos em curso na data da decretação da imposição das medidas restritivas, ou que sejam instaurados durante o período em que vigorar o decreto).

3) Suspensão dos atos de inscrição em dívida ativa por 90 dias dos créditos de natureza tributária e não tributária, bem como do encaminhamento das CDAs já emitidas para protesto, a partir da data do decreto da imposição das medidas restritivas.

4) Prorrogação do prazo para pagamento dos impostos municipais com vencimento para abril e maio para os meses de outubro e novembro.

Pois bem. Note-se, por oportuno, que a maioria das medidas diz respeito a fase interna do processo administrativo fiscal municipal: prorrogação do prazo de certidões negativas e positivas com efeito de negativa; prorrogação dos prazos de impugnação de decisões na seara administrativa tributária e autos de infração; suspensão dos prazos para inscrição em dívida ativa e encaminhamento das dívidas para protesto. Tratando-se de medidas referentes ao processo administrativo fiscal, como mencionado, perfeitamente factível sua regulamentação pela municipalidade.

Dentro deste contexto, da leitura dos dispositivos colacionados pelo consulente, temos que o Código Tributário Municipal estabeleceu expressamente os mencionados prazos. Vejamos os seguintes dispositivos do Código Tributário Municipal:

"Art. 127. O contribuinte que discordar com o lançamento ou auto de infração, poderá impugnar a exigência fiscal, no prazo de 30 (trinta) dias contados da data da intimação do auto de infração ou do lançamento, através de petição dirigida ao Prefeito Municipal, alegando de uma só vez, toda a matéria que entender útil, instruindo-a com os documentos comprobatórios das razões apresentadas."

"Art. 481 - A expedição de certidão negativa não exclui o direito de a Administração Tributária exigir, a qualquer tempo, os créditos a vencer e os que venham a ser apurados posteriormente à sua emissão.

Parágrafo único - A certidão negativa será expedida com prazo de validade máximo de 60 (sessenta) dias, exceto os do previsto no disposto do artigo 473 desta Lei que será de 30 (trinta) dias."

Uma vez que os referidos prazos encontram-se estabelecidos na lei local a alteração pretendida deve constar de igual forma na lei. É bem verdade que o art. 423 do Código Tributário Municipal estabelece a possibilidade de regulamentação por decreto, entretanto a pretensão em tela refoge ao mero exercício do poder regulamentar, ensejando inovação no ordenamento jurídico local que optou por expressamente estabelecer os prazos mencionados em lei.

Nada impede, outrossim, que se proceda, por intermédio de lei, a retirada dos prazos mencionados do Código Tributário Municipal estabelecendo-se a previsão de que os mesmos serão estabelecidos por decreto e posterior elaboração deste decreto com previsão dos prazos em situação de normalidade e em situações de calamidade pública como a que ora enfrentamos.

Vale explicitar que no âmbito da União, a Portaria nº 103/2020 dispõe sobre medidas relacionadas aos atos de cobrança da dívida ativa da União, incluindo suspensão, prorrogação e diferimento, em decorrência da

pandemia declarada pela Organização Mundial da Saúde relacionada ao Coronavírus (COVID-19). Em atendimento a esta medida, a Portaria nº 555/2020 prorrogou o prazo de validade de certidões negativas em 90 dias e a Portaria PGFN nº 7.821/2020 suspendeu os atos de cobrança pelos próximos 90 dias.

Alertamos, contudo, que diferentemente do Município em questão, a União dispôs acerca do seu processo administrativo fiscal em um decreto (Decreto federal nº 70.235/1972).

Em prosseguimento, mais especificamente com relação com à suspensão dos prazos para inscrição em dívida ativa e encaminhamento das dívidas para protesto, não nos fora dado conhecer se o Código Tributário Municipal estabeleceu expressamente tais prazos, mas, caso o tenha feito, deve ser seguida a mesma *ratio* (razão) da pretensão da alteração dos prazos para de certidões negativas e positivas com efeito de negativa e interposição de impugnações de decisões e autos de infração.

Vale alertar, por oportuno, que pretendendo a municipalidade adotar a suspensão dos prazos mencionados deverá envidar esforços para o monitoramento dos prazos prescricionais, mormente ante as considerações que passamos a aduzir.

As causas de interrupção da prescrição na seara tributária se encontram descritas no art. 174 do Código Tributário Nacional - CTN:

"Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

Parágrafo único. A prescrição se interrompe:

- I - pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;
- II - pelo protesto judicial;
- III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;
- IV - por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor."

Já os casos de suspensão da exigibilidade do crédito tributário estão previstos no art. 151 do CTN:

"Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:

- I - moratória;
- II - o depósito do seu montante integral;
- III - as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo;
- IV - a concessão de medida liminar em mandado de segurança.
- V - a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada, em outras espécies de ação judicial;
- VI - o parcelamento."

Não obstante, o art. 2º, § 3º, da Lei nº 6.830/1980 dispõe da seguinte forma:

"Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

(...)

§ 3º - A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo." (Grifos nossos).

Ante o teor do art. 146, inciso III, alínea "b", da Constituição Federal a matéria pertinente à prescrição tributária é reserva de lei complementar. Desta sorte, encontramos discussão acerca da recepção pela Constituição Federal do dispositivo acima transcrito com *status* de lei complementar tal qual aconteceu com o Código Tributário Nacional.

A Segunda Turma do STJ já manifestou entendimento no sentido de que as causas de interrupção da prescrição tributária são somente aquelas estabelecidas no art. 174 do CTN. Neste sentido:

"Assim, considerando que com o ajuizamento do protesto judicial o Recorrente objetivou a interrupção da prescrição e só lei complementar pode dispor sobre prescrição e decadência em matéria tributária, APENAS as hipóteses previstas no parágrafo único do art. 174 do CTN serão capazes de regular os meios de interrupção da prescrição.

Da análise do parágrafo único do art. 174 do CTN, verifica-se que somente há a previsão legal do protesto judicial como meio para interrupção da prescrição tributária, tendo em vista que as causas constantes do art. 174, I e III do Código Tributário Nacional não podem ser utilizadas em virtude da condição estabelecida no art. 8º da Lei n. 12.514/2011 e a causa disposta no art. 174, IV do CTN não lhe socorre, tendo em vista que o Embargante não pode obrigar o inscrito/contribuinte a formalizar parcelamento do débito ou termo de confissão de dívida.

Ademais, a norma prevista no art. 174, parágrafo único, inciso II do CTN, é expressa ao prescrever o protesto judicial como causa interruptiva da prescrição." (STJ. 2ª Turma. ARESP nº 1.118.128/MG. Rel. Min. Assusete Magalhães. Pub: 25/06/2018). (Grifos nossos).

Segundo o entendimento acima colacionado, a suspensão prevista no art. 2º, § 3º, da Lei nº 6.830/1980 somente se aplicaria na inscrição da dívida ativa não tributária. Vejamos o excerto da seguinte decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

"TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO PELA PRESCRIÇÃO. INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. NÃO SUSPENSÃO E INTERRUPTÃO DO PRAZO. I - O entendimento pretoriano é pacífico no sentido de que a inscrição em dívida ativa não tem o condão de suspender a prescrição, pois a regra do art. 2º, § 3º, da Lei n. 6.830/80, só se aplica a dívidas não tributárias, porquanto o lustro prescricional do crédito tributário tem regramento em lei complementar - o art. 174 do CTN. II- A

jurisprudência consolidou-se, ademais, no sentido de que, a teor da redação originária do art. 174, parágrafo único, I, do CTN, anterior à vigência da LC 118/2005, aplicável à espécie, só a citação válida interrompe a prescrição, não sendo possível atribuir tal efeito à inscrição na dívida ativa ou ao despacho que ordenar a citação. III- Como o crédito tributário foi constituído em 1995 e a execução fiscal foi proposta em 23.01.2001, e não havendo prova nos autos de fato interruptivo ou suspensivo do lustro prescricional, forçoso reconhecer a extinção do crédito tributário pela prescrição (art. 156, V, do CTN), inexistindo qualquer reparo a ser feito à sentença recorrida. IV- Remessa oficial e apelo da União Federal a que se nega provimento." (TRF-2 - AC: 200351015171527 RJ, Relator: Desembargador Federal THEOPHILO MIGUEL, Data de Julgamento: 22/10/2014, QUARTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 13/11/2014). (Grifos nossos).

De toda sorte, diante de tantas minúcias, reiteramos, a municipalidade deverá tomar as cautelas e estar atenta aos prazos prescricionais. Ainda que a inscrição da dívida ativa não seja considerada para fins de interrupção ou suspensão da prescrição tributária (somente havendo a suspensão da prescrição na dívida ativa não tributária), a certidão da dívida ativa é documento necessário para a interposição da execução fiscal, na qual o despacho de cite-se é causa interruptiva da prescrição.

Para melhor auxiliar o consulente, registramos que, à luz das anteriormente mencionadas Portaria PGFN nº 7.821/2020 e Portaria conjunta nº 555/2020, no âmbito da União foram adotadas as seguintes medidas:

I) suspensão pós 90 dias:

- prazo para impugnação e o prazo para recurso de decisão proferida no âmbito do Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade;

- prazo para apresentação de manifestação de inconformidade e o prazo para recurso contra a decisão que a apreciar no âmbito do processo de exclusão do Programa Especial de Regularização Tributária;

- prazo para oferta antecipada de garantia em execução fiscal, o prazo apresentação de Pedido de Revisão de Dívida Inscrita - PRDI e o prazo para recurso contra a decisão que o indeferir;

- apresentação a protesto de certidões de dívida ativa;

- instauração de novos Procedimentos Administrativos de Reconhecimento de Responsabilidade;

- o início de procedimentos de exclusão de contribuintes de parcelamentos administrados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional por inadimplência de parcelas;

II) prorrogação por 90 dias:

- da validade das Certidões Negativas de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CND) e Certidões Positivas com Efeitos de Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CPEND) válidas na data da publicação da Portaria Conjunta.

Note-se que a inscrição em dívida ativa não foi suspensa no âmbito da União, muito provavelmente pelo fato de que, muito embora não tenha ela o condão de interromper a prescrição, a certidão de dívida ativa é documento imprescindível para a interposição da execução fiscal, na qual o despacho de cite-se interrompe a prescrição.

Por fim, mas não menos importante, com relação à "prorrogação dos prazos de vencimento dos tributos municipais", temos que se trata, em realidade da mera alteração da data de vencimento, os quais deverão ser adimplidos nos meses de outubro e novembro. Sobre a alteração da data de vencimento, é entendimento assente tanto no âmbito do STF quanto do STJ que não há necessidade de observância do princípio da legalidade tributária (art. 150, I, da Constituição Federal), bastando a edição de um decreto do Chefe do Executivo. Vejamos:

"(...) O Tribunal, por maioria, conheceu do recurso e lhe deu provimento, declarando a constitucionalidade do art. 66 da Lei n. 7.450/85 que atribuiu ao Ministro da Fazenda competência para expedir portaria fixando o referido prazo, ao fundamento de que a

fixação de prazo para recolhimento do tributo não é matéria reservada à lei. Vencidos os Ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso, por entenderem que a disciplina sobre prazo de recolhimento de tributos sujeita-se à competência legislativa do Congresso Nacional." (Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº. 140.669/PE. Rel. Min. Ilmar Galvão. J. 02/12/98).

"TRIBUTÁRIO - PROCESSUAL - CRÉDITO TRIBUTÁRIO EXIGIBILIDADE - SUSPENSÃO - DEPÓSITO INTEGRAL EM DINHEIRO - ICMS - PRAZO DE RECOLHIMENTO - ANTECIPAÇÃO - DECRETO - POSSIBILIDADE.

I. Só o depósito integral em dinheiro tem o condão de suspender a exigibilidade do crédito tributário (CTN, art. 151).

II. É lícito ao Estado alterar, mediante decreto o termo de vencimentos de tributo (CTN art. 151)." (Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº. 55537. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros. J. 01/08/95).

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 01 de abril de 2020.

Parecer IBAM nº 0744/2020

SM – Servidor Público. Pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Queda na arrecadação dos tributos municipais. Redução de jornada e de vencimentos de contratados, comissionados e efetivos. Considerações.

CONSULTA:

Tendo em vista a brusca queda na arrecadação dos tributos municipais em virtude do avanço da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), indaga o consulente acerca da possibilidade da redução da jornada de servidores contratados, comissionados e mesmo efetivos.

A consulta não veio documentada.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que a rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram uma redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis na capacidade financeira dos cidadãos.

Esse grande impacto nas fontes de rendas dos munícipes, decerto, repercutirá em suas obrigações mensais, dentre as quais está, para muitos, manutenção de empreendimento e pagamento de verbas trabalhistas, pagamento do aluguel, de tributos e a aquisição de serviços e produtos básicos à suas subsistências e de suas famílias.

Mais especificamente com relação à medidas que impliquem

redução dos vencimentos (seja com a respectiva redução da carga horária ou não), ainda que para fazer frente à brusca queda de arrecadação dos tributos municipais há de se atentar para o postulado constitucional da irredutibilidade de vencimentos:

"Art. 37:(...)

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;"

Desta sorte, não podem ser efetuados suspensão de pagamento, descontos ou redução nos vencimentos do servidor ou empregado público que violem princípio da irredutibilidade dos vencimentos dos agentes públicos, consagrado no artigo 37, XV, da Constituição Federal.

De outra feita, registramos que existem verbas, no entanto, que somente são devidas aos servidores lato senso quando os mesmos estão efetivamente em atividade, tais como: verbas indenizatórias (vale-refeição e vale-transporte), gratificações *propter laborem* devidas quando o servidor desempenha determinada atividade extraordinária.

Mais especificamente com relação aos cargos comissionados, temos que, de qualquer forma, a redução da jornada não seria possível. Isto porque, constitui característica marcante nestes cargos, a relação de confiança e lealdade existente entre a autoridade nomeante e o nomeado. Em virtude desta peculiaridade, o cargo em comissão tem, no seu provimento, caráter transitório e precário (livre nomeação e exoneração *ad nutum*) e submete o seu titular à necessidade do serviço, razão pela qual fica o servidor, a qualquer tempo, à disposição da Administração Pública.

Por derradeiro, no que tange aos contratados temporários por excepcional interesse público, os quais são regidos pelo regime administrativo estabelecido em lei própria do Município, eventuais alterações no contrato devem observar os ditames desta.

Para melhor auxílio do consulente recomendamos a leitura da Nota

Explicativa elaborada pelo IBAM: "Coronavírus: orientações para enfrentamento da pandemia pelos Municípios". Disponível em: http://www.ibam.org.br/media/arquivos/2020/NE_Covid-19.pdf.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 02 de abril de 2020.

Parecer IBAM nº 0746/2020

PE – Poder Executivo. Realocação de recursos orçamentários de emenda impositiva parlamentar para enfrentamento do Covid-19. Emendas Constitucionais 100 e 102/2019. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Prefeitura, indaga se diante da situação de emergência causada pelo Covid-19, as emendas impositivas de vereadores "poderão ser derrubadas".

RESPOSTA:

Consoante explicitado no Parecer IBAM nº 0515/2020, elaborado a pedido desta mesma Consulente, a EC nº 86/15 criou o orçamento impositivo no âmbito da União, até o limite de 1,2% (um vírgula dois por cento) da receita corrente líquida do ano anterior (impostos e outras receitas, descontadas contribuições previdenciárias, PIS, PASEP e duplicidades). Mesmo regramento poderá ser aplicado a estados e municípios, por alterações nas respectivas constituições e leis orgânicas. Como a Constituição do Estado em que se encontra a consulente não prevê emendas impositivas dos parlamentares, o Município a que se refere a presente consulta encontra-se impedido de adotar a providência.

Ultrapassada a questão, é de se dizer que, para garantir a efetiva realização dos orçamentos, as ECs nºs 100 e 102/2019 alteraram os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, *in verbis*:

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

(...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na

lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

(...)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante

Entre as regras apresentadas, destacam-se: novas definições sobre meta fiscal, novo prazo para precatórios, possibilidade de alteração das classificações incluídas ou acrescidas por meio de emendas, regulamentação do dever de executar as programações orçamentárias relativas às despesas primárias discricionárias, entre outras (Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/02/coronavirus-congresso-aprova-projeto-que-facilita-gastos-no-combate-a-pandemia>. Acesso em 01/04/2020).

Assim, diante da situação de emergência causada pelo Covid-19, as emendas impositivas de vereadores poderão vir a ser realocadas para ações de combate à pandemia de Coronavírus em estados e municípios, desde que a legislação local seja alterada, inclusive o assunto, no âmbito da União, está em pauta no Congresso Nacional.

Em suma, não dispõe o Executivo local de meios para unilateralmente "derrubar" as emendas parlamentares impositivas. Pode negociar com o parlamento alterações na LDO tal como fez a União ou na própria Lei Orçamentária para realocação destes recursos ou, em última instância, socorrer-se do Judiciário a fim de evitar responsabilização por eventual não execução orçamentária e financeira das emendas impositivas neste momento em que todos os esforços devem se concentrar para enfrentamento da pandemia do Coronavírus.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 03 de abril de 2020.

Parecer IBAM nº 0747/2020

TB – Tributação. Combate à situação instaurada pela pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Medidas desonerativas de ordem fiscal. Anistia de juros e multas nos tributos municipais. Ano de eleições municipais. Considerações.

CONSULTA:

Ante a difícil situação instaurada pelo avanço da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), tendo em vista que o corrente ano é de eleições municipais, indaga o consulente acerca da possibilidade de realizar anistia de juros e multas dos tributos Municipais. (quitação e/ou parcelamento com desconto de juros e multa).

A consulta não veio documentada.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que a rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram uma redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis na capacidade financeira dos cidadãos.

Esse grande impacto nas fontes de rendas dos munícipes, decerto, repercutirá em suas obrigações mensais, dentre as quais está, para muitos, manutenção de empreendimento e pagamento de verbas trabalhistas, pagamento do aluguel, de tributos e a aquisição de serviços e produtos básicos à suas subsistências e de suas famílias.

Dentro deste contexto, temos visto vários Municípios e Estados

elaborando programas e efetuando medidas para o combate não apenas da pandemia, mas também da situação social e financeira advinda dela e, neste ponto, se insere a concessão do dilargamento dos prazos e parcelamento para recolhimento de tributos, dentre outros.

No caso em tela, pretende-se a anistia de juros e multas dos tributos municipais para quitação ou parcelamento.

Pois bem. Na forma do art. 150, § 6º, da Constituição Federal, a concessão de favores fiscais deve ser feita por intermédio de lei específica, o que quer significar que uma Lei, normalmente ordinária, deve se ater tão somente ao tema, especificando as condições e exigências, no caso, para a concessão do benefício fiscal.

Mais especificamente com relação à observância das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC nº 101/2000) nas concessões de favores fiscais no combate à difícil situação que se instaurou ante o avanço da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), temos que, em 29 de março do corrente ano, o Min. Alexandre de Moraes deferiu liminar na ADI nº 6357, a ser referendada pelo Plenário do STF, para atribuir interpretação conforme aos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, *caput* parte final e seu § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020 (LDO/2020) para, durante a emergência em saúde pública decorrente do Novo Coronavírus, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentária em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação do COVID-19.

A referida medida cautelar se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia do COVID-19.

Por derradeiro, tendo em vista que até a presente data o TSE mantém o calendário eleitoral, no que tange às vedações impostas pela legislação eleitoral, vale registrar que a implementação das medidas para combate à pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) e minoração dos efeitos por ela trazidos não esbarra na vedação do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 ante a situação de calamidade pública instaurada:

"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." (Grifos nossos).

Não obstante, registramos que a exceção do dispositivo acima colacionado somente autoriza a concessão de benefícios fiscais no contexto da situação excepcional da pandemia do Novo Coronavírus. Assim, mister se perquirir se a concessão de ampla anistia de juros e multa de débitos vencidos há tempos e que não guardam correlação alguma com a situação enfrentada atualmente atenderia o requisito. Quer nos parecer que não, mormente se considerarmos o anunciado socorro financeiro aos municípios pelo governo federal, razão pela qual, a depender das circunstâncias do caso concreto, a ação pode ser objeto de glosa pelos órgãos de controle e responsabilização dos envolvidos.

Com efeito, ao prever situações como a §10 do art. 73, a lei eleitoral pretende impedir condutas tendentes à afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. As normas da Lei buscam, esta forma, resguardar a isonomia na disputa entre candidatos, já que em ano eleitoral, algumas matérias, ao serem implantadas ou adotadas, podem influenciar diretamente as eleições. Por isso, a Lei ou sua interpretação pelos tribunais não protege os que buscam violar os seus preceitos ou utilizar as decisões a favor de condutas contrárias à legalidade ou à moralidade.

É de se dizer, também, que, as condutas vedadas arroladas no art. 73 da lei eleitoral são espécies de abuso de poder político, razão pela qual, ainda que a conduta não seja caracterizada como conduta vedada pode, conforme as circunstâncias, ser considerada abuso de poder, sujeito as mesmas sanções em face de sua possível influência nas opções de voto

do eleitor, desequilibrando, assim, o pleito que se aproxima. Vale lembrar, por fim, que a potencialidade do dano ocasionada pela conduta no pleito e seu nexos de causalidade serão analisados de per si.

Em assim sendo, alertamos que a anistia de juros e multas deve estar relacionada aos esforços para conter a pandemia e seus efeitos, razão pela qual, a princípio, somente se justifica em relação aos créditos que irão vencer neste período.

No mais, para melhor auxiliar o consultante no contexto fático que vivenciamos, recomendamos a leitura da Nota Explicativa elaborada pelo IBAM: "Coronavírus: orientações para enfrentamento da pandemia pelos Municípios". Disponível em: http://www.ibam.org.br/media/arquivos/2020/NE_Covid-19.pdf.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 03 de abril de 2020.

Parecer IBAM nº 0775/2020

FM – Finanças Municipais, PE – Poder Executivo. Covid-19 e prorrogação do prazo de encaminhamento da LDO e LOA. Considerações a respeito.

CONSULTA:

A Consulente, Prefeitura, solicita-nos parecer jurídico acerca do seguinte:

Em face da declaração de calamidade pública em todas as esferas de governo e, principalmente em atendimento às regras de isolamento social pergunta-se: Existe possibilidade jurídica de se enviar ofício ao Legislativo Municipal solicitando a prorrogação do prazo para a entrega da LDO - 30 de agosto - e da LOA - 30 de setembro - sem que o chefe do executivo incorra nas sanções previstas na Lei Orgânica e em crime de responsabilidade? Outras orientações pertinentes.

RESPOSTA:

A Constituição Federal (CF) institucionalizou um verdadeiro sistema orçamentário ao prever a edição de lei que defina o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei do orçamento anual (LOA), todos atos normativos que se interligam com o objetivo de dotar o Poder Público de um instrumento de planejamento racional em longo, médio e curto prazo, tudo nos termos dos arts. 165 e 166 da CF.

O sistema orçamentário municipal deve acompanhar esses preceitos de ordem constitucional nessa tríade de leis (PPA, LDO e LOA) que constituem a ferramenta constitucional de planejamento financeiro e orçamentário.

As normas de processo legislativo são de observância obrigatória pelos demais entes da Federação. Neste aspecto, sabe-se que cabe somente ao Executivo propor as leis orçamentárias (art. 165, I, II e III, CF). Vejamos o teor dos seguintes dispositivos:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. (...)

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

No que tange ao prazo para encaminhamento, até que entre em vigor a lei complementar do art. 165, § 9º, I e II, da Constituição Federal, as leis orçamentárias deverão observar as seguintes normas previstas no art. 35, §2º, do ADCT (reproduzido no art. 1º, ADT, da LOM da Consulente):

- I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa; [PPA]

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa; [LDO]

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. [LOA] (grifos nossos)

Regra geral, em relação ao não encaminhamento da LDO, nas palavras de Harrison Leite (In: *Manual de direito financeiro*. 5. ed. Salvador: Juspodium, 2016, p.140), o constituinte foi rigoroso, pois previu, no art. 57, § 2º da CF, que "A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias". Ou seja, não haverá recesso sem a aprovação da LDO. Logo, a LDO deve ser aprovada entre a data do seu envio, que não deverá ser posterior ao dia 15 de abril, até a sua devolução, que deverá se dar até o dia 17 de julho.

O art. 32 da Lei nº 4320/1964 (Normas gerais de Direito Financeiro), por seu turno, assevera que "se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente". Por conseguinte, não havendo o envio por parte do Executivo, caberá ao Legislativo apreciar novamente o orçamento vigente como se fosse nova proposta.

Mesmo diante da pandemia provocada pelo Covid-19, a única flexibilização de ordem fiscal, até o momento, foi o Decreto Legislativo nº 06/2020 (20/03/2020), do Senado Federal, que, no reconhecimento do estado de calamidade, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), suspende, no âmbito da União, os prazos para ajuste das despesas de pessoal e dos limites do endividamento; para cumprimento das metas fiscais; e para adoção dos limites de empenho (contingenciamento) das despesas.

Já com relação aos Estados e Municípios, a utilização da permissão contida no art. 65 da LRF exige reconhecimento da situação de calamidade pública pela Assembleia Legislativa. Deste modo, enquanto não reconhecida a calamidade pública pela Assembleia Legislativa do seu

respectivo Estado membro, o Município deverá contingenciar gastos. De outra feita, o aumento de gastos públicos para fazer frente à pandemia deve observar as regras pertinentes, principalmente as da LRF.

Ante o exposto, é de se concluir que a pretensão aventada na consulta não possui qualquer respaldo jurídico, podendo o Prefeito vir a incorrer em infração político-administrativa, sujeitando-se à cassação do seu mandato, caso deixe de submeter à Câmara, nos prazos da lei as propostas da Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamentos (art. 71, VI, LOM da Consulente).

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 08 de abril de 2020.

Parecer IBAM nº 0800/2020

CE – Função Fiscalizadora da Câmara Municipal. Covid-19. Ato Normativo Conjunto nº 004 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Prorrogação por 60 dias do prazo para remessa das prestações de contas anuais de gestão, referentes à competência de 2019, no âmbito da administração municipal.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, solicita-nos parecer jurídico acerca do seguinte: "considerando a situação de redução de pessoal em razão da pandemia do coronavírus, indago se é possível promover a alteração da Lei Orgânica Municipal para prorrogar o prazo para encaminhamento das contas pelo município ao Tribunal de Contas do Estado, ampliando o prazo?"

RESPOSTA:

Inicialmente, vale registrar que o controle externo, realizado pela Câmara, faz parte da função fiscalizadora do Legislativo, exercitado com o auxílio do Tribunal de Contas, que emite parecer prévio sobre as contas apresentadas (ver art. 49 da LOM da Consulente). O parecer assim emitido só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara. O Poder Legislativo é soberano para decidir a respeito e, de sua decisão, não cabe recurso.

O mencionado parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas encerra juízo técnico, de caráter administrativo e instrumental, e constitui requisito objetivo para instrução do julgamento o qual, embora seja de competência exclusiva do Poder Legislativo, não pode dele prescindir.

O julgamento da prestação de contas do Prefeito Municipal é um

procedimento político-administrativo, regido pela Constituição e pelas leis, com rito previsto no Regimento Interno da Câmara, que culmina em uma deliberação do plenário.

Neste contexto, os municípios do Estado do Rio de Janeiro, o qual a Consulente pertence, deverá encaminhar as contas para o seu respectivo Tribunal de Contas (TCE/RJ). Consoante o disposto no Ato Normativo Conjunto nº 004 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão virtual realizada em 06/04/202, foi prorrogado por 60 dias o prazo para remessa das prestações de contas anuais de gestão, referentes à competência de 2019, no âmbito da administração estadual e municipal. Para escorreita compreensão, pedimos licença para a transcrição integral do referido Ato Normativo Conjunto:

Estabelece, em caráter excepcional, a prorrogação do prazo para a remessa das prestações de contas anuais de gestão, no âmbito da administração municipal e estadual, referentes à competência de 2019.

A Presidente do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Conselheira Marianna Montebello Willeman, o Vice-Presidente e Corregedor-Geral, Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, e os Conselheiros Substitutos que compõem está Corte de Contas, Marcelo Verdini Maia, Andrea Siqueira Martins e Christiano Lacerda Ghuerrén, todos no uso de suas atribuições constitucionalmente e legalmente previstas e

CONSIDERANDO a necessidade de dar continuidade às importantes medidas preventivas em relação à disseminação do COVID-19, entre elas a redução da aglomeração e circulação de pessoas, de modo a evitar contaminações em grande escala, restringir riscos e preservar a saúde de todos;

CONSIDERANDO o agravamento da pandemia COVID-19 no Estado do Rio de Janeiro e as medidas de prevenção adotadas pelo Governo do Estado;

CONSIDERANDO a edição do Decreto Estadual n.º 47.006/2020, renovando as medidas de enfrentamento da propagação decorrente do novo Coronavírus (COVID-19);

CONSIDERANDO que, nas atuais circunstâncias, a manutenção dos prazos processuais é incompatível com o objetivo de reduzir a aglomeração e circulação de pessoas, uma vez que nem todos os órgãos e entidades jurisdicionados estão capacitados a prover aos seus servidores um sistema de trabalho remoto que possa substituir as atividades presenciais, especialmente no que diz respeito a matérias que demandem atuação conjunta de setores diversos, como é o caso das prestações de contas anuais de gestão;

CONSIDERANDO a Resolução Conjunta da CNPT/ ATRICON/IRB/ABRACOM N° 1, de 27 de março de 2020, que dispõe sobre diretrizes e recomendações quanto às medidas que possam ser adotadas pelos Tribunais de Contas, de modo uniforme e colaborativo com os demais poderes, para minimizar os efeitos internos e externos decorrentes do novo Coronavírus (COVID-19);

CONSIDERANDO que o surgimento da pandemia de Covid-19 representa uma condição superveniente imprevisível, que dificulta ou impossibilita o cumprimento do prazo legal para a prestação das contas anuais pelos jurisdicionados, diante da necessidade de adoção de medidas de proteção ao direito fundamental à vida e à saúde;

CONSIDERANDO a recente decisão do Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal - STF, que flexibilizou a aplicação de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da LDO/2020 da União, afastando a exigência de demonstração de adequação orçamentária em relação à criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da Covid-19, ante a declarada emergência em saúde pública de importância nacional e o estado de calamidade pública;

CONSIDERANDO que o prazo para a remessa das prestações de contas anuais de gestão encontra-se disciplinado no § 2º, artigo 9º da Lei Complementar Estadual n.º 63/90 - Lei Orgânica do TCE-RJ;

CONSIDERANDO que o artigo 7º da Lei Complementar Estadual n.º 63/90 - Lei Orgânica do TCE-RJ, autoriza o Tribunal de Contas a liberar a remessa das prestações de contas dos responsáveis sob sua jurisdição;

RESOLVEM:

Art. 1º. Prorrogar por 60 (sessenta) dias o prazo para a remessa das prestações de contas anuais de gestão, referentes à competência de 2019, no âmbito da administração municipal e estadual, previstas nas Deliberações TCE-RJ n.ºs 277/17 e 278/17.

Art. 2º. Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 3º. Este ato entra em vigor na data de sua publicação.

Deliberado em reunião virtual em 06 de abril de 2020

(Disponível em: https://www.tce.rj.gov.br/comunicados-covid-19/-/asset_publisher/fUX2cCZjHu91/content/prorrogado-por-60-dias-prazo-para-prestacao-de-contas-de-gestao. Acesso em 14/04/2020) (grifos nossos)

Ante o exposto, conclui-se pela desnecessidade de alteração da LOM para ampliação do prazo para encaminhamento das contas pelo município ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, recomendando-se, contudo, que tal dispositivo seja extirpado da LOM visto se tratar de sede imprópria para estabelecer prazo diverso daquele fixado na lei complementar estadual.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 14 de abril de 2020.

Parecer IBAM nº 0803/2020

FM – Finanças Municipais, PL – Poder Legislativo. Realocação de recursos orçamentários de emenda impositiva parlamentar para enfrentamento do Covid-19. Emendas Constitucionais 100 e 102/2019. Alteração da lei local. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, solicita-nos parecer jurídico acerca do seguinte:

(...) sobre emendas impositivas no município, ou seja, por conta do coronavirus a um certo “desespero” dos Prefeitos por dinheiro e uma das questões levantadas a pouco foi da possibilidade de não realização/ execução das emendas impositivas aprovadas no ano passado junto com a LOA que já virou lei orçamentaria, pois as mesmas atenderam a todos os requisitos de legalidade, ou seja, não há nenhum impedimento técnico para que elas não possam ser executadas até o momento. Porém, como o advento da pandemia, pergunto:

A) Existe a possibilidade legalmente dos Vereadores abrirem mão dessas emendas apenas via ofício, pois via projeto não seria mais possível, para que o Executivo possa aplicar/ direcionar os recursos das emendas na área da saúde em vez de aplicar em outras áreas conforme previa algumas emendas? (sic)

A consulta não veio documentada.

RESPOSTA:

A EC nº 86/15 criou o orçamento impositivo no âmbito da União, até o limite de 1,2% (um vírgula dois por cento) da receita corrente líquida do ano anterior (impostos e outras receitas, descontadas contribuições previdenciárias, PIS, PASEP e duplicidades). Mesmo regramento poderá ser aplicado a estados e municípios, por alterações nas respectivas constituições e leis orgânicas.

Ultrapassada a questão, é de se dizer que, para garantir a efetiva realização dos orçamentos, as ECs nºs 100 e 102/2019 alteraram os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, *in verbis*:

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

(...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daquele s em andamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às

diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

(...)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito) (Vide) (Vide)

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e

consulta, mas podem os senhores vereadores encaminhar indicação legislativa ao Prefeito para que este dê início ao processo legislativo para alteração da LDO e da LOA que ao contrário do que se imagina, também podem ser alteradas enquanto estiverem vigentes.

Em síntese, os parlamentares poderão abrir mão dessas emendas, contudo, a legislação orçamentária deverá ser alterada por iniciativa do Executivo.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 15 de abril de 2020.

Parecer IBAM nº 0804/2020

FM – Finanças Municipais, PL – Poder Legislativo. Decreto de Calamidade Pública. Covid-19. Art. 65 da LRF. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara relata que recebeu ofício solicitando a ratificação pela Câmara Municipal do Decreto Municipal que declarou estado de calamidade pública com base no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Diante do exposto, indaga acerca do procedimento a ser realizado pela Câmara Municipal.

RESPOSTA:

Diante da ocorrência de situações excepcionais de calamidade pública ou grave comoção nacional, a Lei de Responsabilidade Fiscal permite o descumprimento de metas fiscais pelos entes nos seguintes termos:

"Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias 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.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição".

Da leitura do dispositivo transcrito temos que o reconhecimento do estado de calamidade autoriza o ente federado a descumprir metas fiscais

para custear ações de combate à pandemia, podendo, inclusive, aumentar os gastos públicos nas áreas necessárias para promover o combate à pandemia do novo Coronavírus (COVID-19).

No caso da União esse reconhecimento deve ser feito pelo Congresso Nacional e na hipótese de Estados e Municípios esse reconhecimento deve ser feito pela Assembleia Legislativa do Estado respectivo.

Nesse passo, é de se observar que na esfera federal, o Congresso Nacional já reconheceu o estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. No entanto, como se pode verificar na clara redação do art. 65, para a aplicação dos seus efeitos, é necessário reconhecimento do estado de calamidade pública pela Assembleia Legislativa do Estado-membro respectivo, e não pela Câmara Municipal.

Nesse sentido, vejamos a decisão a seguir:

AÇÃO DE REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. Preliminares: 1) perda do objeto porque os decretos e a Lei impugnados vigoram até 31/12/2017; 2) inépcia por inconstitucionalidade reflexa; 3) impossibilidade de adoção como parâmetro de controle os dispositivos da CF. (...) MÉRITO: Calamidade pública decorre de fatos imprevisíveis, incompatível para prover despesas correntes; solver a grave situação dos sistemas penitenciários; pagamento de benefícios ou evitar a suspensão dos serviços de vigilância territorial. A legislação impugnada na presente ação (do Município de Itaguaí) viola os artigos 74, inciso I e § 1º c/c art. 358, incisos I e II da Constituição Estadual. O artigo 1º, parágrafo único da lei 3541/2017 (que suspende a contagem dos prazos e disposições do artigo 23 caput e seus 4 parágrafos; no artigo 31 e no artigo 70, caput) alega respaldo no art. 65 caput da Lei Complementar nº 101/2000 Lei de Responsabilidade Fiscal. Conclui-se que a Lei 3.571/2017 visou a suspender prazos previstos no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não obstante caber o reconhecimento do estado de calamidade pública à Assembléia Legislativa Estadual e não às Câmaras Municipais, a teor do artigo 65, caput da Lei de Responsabilidade Fiscal. A legislação aqui impugnada buscava emprestar à calamidade pública o significado que melhor atendesse seus interesses, ignorando a

competência da Assembléia Legislativa para fazê-lo: flagrante violação ao princípio de repartição de competência constitucional. Declarando o estado de calamidade pública, com fulcro no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a legislação impugnada violou o disposto no artigo 213 da Constituição Estadual, no trecho equivalente, por simetria, ao artigo 169 §§ 3º e 4º da Constituição Federal que estabelecem providências a serem adotadas para cumprimento dos limites de despesa com pessoal ativo e inativo dos Municípios. O limite tratado no artigo 169 caput é previsto no artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Justificativa para decretação de calamidade pública foi o descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (...)" (TJ-RJ - ADI: 00622264620178190000, Relator: Des(a). GIZELDA LEITÃO TEIXEIRA, Data de Julgamento: 15/10/2018, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ÓRGÃO ESPECIAL)

Desta forma, de acordo com a LRF, Estados e Municípios precisam que o Parlamento estadual reconheça o estado de calamidade pública para que determinados limites e prazos fixados pela lei que normatiza as questões fiscais sejam suspensos.

Em suma, concluindo objetivamente a presente consulta, temos que o Município pode declarar estado de calamidade, inclusive para efeitos de aplicação do art. 65 da LRF para custear ações de combate à pandemia, sendo certo que o estado de calamidade deverá ser reconhecido pela Assembleia Legislativa do Estado membro correspectivo, e não pela Câmara Municipal.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 15 de abril de 2020.

Parecer IBAM nº 0807/2020

PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que instituiu o fundo especial da Câmara Municipal para custear despesas com aquisição de material de consumo para prevenção da COVID-19 e distribuição a Secretaria de Saúde. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da viabilidade jurídica de projeto de lei que instituiu o fundo especial da Câmara Municipal para custear despesas com aquisição de material de consumo para prevenção da COVID-19 e posterior distribuição a Secretaria de Saúde.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, vale registrar que, conquanto o consulente informe já ter efetuado consulta no mesmo sentido, em pesquisa minuciosa procedida em nossos arquivos, não encontramos consulta com semelhante teor.

Passada esta preliminar, para o escoreito deslinde da questão, cumpre deixar consignado que o art. 168 da Constituição Federal assevera que os recursos referentes às dotações orçamentárias do Poder Legislativo lhes sejam entregues até o dia 20 de cada mês, da seguinte forma:

" Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei

complementar a que se refere o art. 165, § 9º."

Nesse diapasão, os arts. 47 a 50 da Lei nº 4.320/64 dispõem sobre a programação da despesa, prescrevendo as normas a serem seguidas pelas unidades orçamentárias. Os indigitados dispositivos legais estabelecem que a fixação de cotas trimestrais deve ter por fito assegurar, a cada unidade, a soma de recursos necessários à execução de suas despesas. Em assim sendo, compete à Câmara encaminhar ao Executivo a sua previsão trimestral de despesas, cujos recursos lhes serão entregues mensalmente (são os denominados duodécimos).

Ao término do exercício, deverá a Câmara apresentar o balanço de suas contas ao Executivo, de modo a integrar a prestação de contas anual do Município, diante do princípio da unidade do orçamento. Os eventuais saldos de caixa deverão ser devolvidos à Tesouraria da Prefeitura, salvo os valores correspondentes aos restos a pagar, que se referem às despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro.

No decorrer do exercício, os valores que sobejarem do orçamento podem ser devolvidos à Prefeitura ou abatidos das previsões de despesa dos meses seguintes, tudo de modo a que o orçamento seja executado conforme o previsto. Findo o exercício, ocorrerá a prestação de contas e a devolução acima citada. Essa devolução, contudo, pode ser mensal ou em outra periodicidade, se assim entender o Legislativo. Não cabe ao Legislativo, de outra parte, fixar despesas a serem cobertas com o superávit, vez que o seu orçamento terá sido cumprido.

Em resumo, sendo a Câmara, uma das unidades gestoras dos recursos do município, obrigatório se faz a devolução dos valores não utilizados, aos cofres do município. Assim vem decidindo o Tribunal de Contas de Santa Catarina:

"Prejulgados - 1274

1.O lançamento contábil para a Câmara Municipal de Vereadores devolver o numerário correspondente ao duodécimo não utilizado durante o exercício é aquele que credita a conta Bancos e debita a conta Suprimentos. Em relação ao montante utilizado na realização de despesa, deverá compor a prestação de contas do

Poder Legislativo ao Poder Executivo.

2. Consoante as normas da Lei Complementar nº 101/2000, o valor do suprimento não utilizado pelo Poder Legislativo e devolvido ao Tesouro Municipal, administrado pelo Poder Executivo, não integra a Receita Corrente Líquida, pois representaria duplicidade, situação vedada pelo art. 22, IV, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

(...).

6. Os percentuais previstos no art. 29-A, caput, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 25/2000, representam apenas o limite máximo de despesas do Poder Legislativo, não significando que a Câmara de Vereadores tenha direito a receitas correspondentes ao respectivo percentual.

7. A forma mais adequada de estabelecimento dos recursos destinados ao Poder Legislativo é a fixação de dotação no Orçamento Anual, observadas as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e atendidos a todos os limites constitucionais ou determinados pela legislação aplicável, não podendo suplantar os percentuais previstos no art. 29-A, caput, da Constituição Federal."

Em cotejo, *mister* algumas considerações acerca dos fundos municipais.

Como sabido, constituem os fundos uma forma de gestão especial de recursos públicos, com as seguintes características: (a) são criados por lei; (b) possuem orçamento e contabilidade próprios; (c) seu orçamento integra a contabilidade geral do Ente ao qual se encontra vinculado; (d) submetem-se, necessariamente, a um órgão da Administração; e (e) não possuem personalidade jurídica.

Assim, reza a Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas de Direito Financeiro a serem observadas pelos entes públicos:

"Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados

objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente."

Resumidamente, pode-se dizer que os fundos são contas de recursos destinados a fins específicos, só podendo ser utilizados na consecução dos objetivos a que se destinam. Não são órgãos ou entidades, assim sendo, não contratam, não compram, não possuem comissão de licitação, não contam com quadro de pessoal, não admitem servidores. Possuem, entretanto, orçamento vinculado à lei orçamentária anual, e contabilidade própria.

Neste aspecto, ressalte-se ainda que não sendo órgãos ou entidades, a gerência dos recursos dos fundos deve ser entregue a um gestor, agente público responsável pelas aplicações e pelas prestações de contas, que muitas vezes é o Secretário municipal responsável pela respectiva pasta de governo, designado e nomeado pelo Chefe do Executivo local.

Portanto, conforme já salientado por este Instituto (por exemplo, nos pareceres IBAM nº 2428/2013, 2285/2012 e 2178/2017) trata-se de afetação de receitas especificadas a um fim determinado, com gestão autônoma, o que significa que consiste em legiferação de cunho orçamentário, que exorbita das matérias a serem deflagradas pelo Legislativo

Pois bem, assentada a impossibilidade de instituição de fundo

especial pela Câmara Municipal para custear despesas com a aquisição de material de consumo para prevenção da COVID-19, registramos que nada impede ao Poder Legislativo estabelecer diálogo com o Poder Executivo para devolução antecipada dos duodécimos e utilização destes valores para aquisição do referido material. Vale alertar que a devolução antecipada da sobra dos duodécimos é faculdade do Poder Legislativo e não pode ser imposta, assim como a utilização da sobra dos duodécimos devolvidos em determinada aquisição ou serviço não pode ser imposta ao Poder Executivo. Neste contexto, é imprescindível o diálogo entre os poderes.

Para maiores explicitações acerca do tema, recomendamos a leitura do Parecer/IBAM n° 0731/2020.

No mais, para melhor auxiliar o consulente no contexto fático que vivenciamos, recomendamos a leitura da Nota Explicativa elaborada pelo IBAM: "Coronavírus: orientações para enfrentamento da pandemia pelos Municípios". Disponível em: http://www.ibam.org.br/media/arquivos/2020/NE_Covid-19.pdf.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 15 de abril de 2020.

Parecer IBAM nº 0888/2020

TB – Tributação. Combate à situação instaurada pela pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Medidas desonerativas de ordem fiscal. Prorrogação do Vencimento de Impostos. Ano Eleitoral. Considerações.

CONSULTA:

A Prefeitura consulente indaga acerca da possibilidade de prorrogação, em ano eleitoral, da data de vencimento dos impostos municipais em decorrência de pandemia.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que a rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram uma redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis na capacidade financeira dos cidadãos.

Esse grande impacto nas fontes de rendas dos munícipes, decerto, repercutirá em suas obrigações mensais, dentre as quais está, para muitos, manutenção de empreendimento e pagamento de verbas trabalhistas, pagamento do aluguel, de tributos e a aquisição de serviços e produtos básicos à suas subsistências e de suas famílias.

Dentro deste contexto, temos visto vários Municípios e Estados elaborando programas e efetuando medidas para o combate não apenas da pandemia, mas também da situação social e financeira advinda dela e, neste ponto, se insere a concessão do dilargamento dos prazos e parcelamento para recolhimento de tributos, dentre outros.

No caso em tela, pretende-se a prorrogação da data de vencimento dos tributos municipais sem a aplicação de penalidades.

Pois bem. Na forma do art. 150, § 6º, da Constituição Federal, a concessão de favores fiscais deve ser feita por intermédio de lei específica, o que quer significar que uma Lei, normalmente ordinária, deve se ater tão somente ao tema, especificando as condições e exigências, no caso, para a concessão do benefício fiscal.

Mais especificamente com relação à observância das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC nº 101/2000) nas concessões de favores fiscais no combate à difícil situação que se instaurou ante o avanço da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), temos que, em 29 de março do corrente ano, o Min. Alexandre de Moraes deferiu liminar na ADI nº 6357, a ser referendada pelo Plenário do STF, para atribuir interpretação conforme aos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput parte final e seu § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020 (LDO/2020) para, durante a emergência em saúde pública decorrente do Novo Coronavírus, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentária em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação do COVID-19.

A referida medida cautelar se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia do COVID-19.

Por derradeiro, tendo em vista que até a presente data o TSE mantém o calendário eleitoral, no que tange às vedações impostas pela legislação eleitoral, vale registrar que a implementação das medidas para combate à pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) e minoração dos efeitos por ela trazidos não esbarra na vedação do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 ante a situação de calamidade pública instaurada:

"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".

Não obstante, registramos que a exceção do dispositivo acima colacionado somente autoriza a concessão de benefícios fiscais no contexto da situação excepcional da pandemia do novo Coronavírus. Assim, mister se perquirir se a concessão de prazo maior para o pagamento dos tributos municipais guarda correlação com a situação enfrentada atualmente.

Com efeito, ao prever situações como a § 10 do art. 73, a lei eleitoral pretende impedir condutas tendentes à afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. As normas da Lei buscam, esta forma, resguardar a isonomia na disputa entre candidatos, já que em ano eleitoral, algumas matérias, ao serem implantadas ou adotadas, podem influenciar diretamente as eleições. Por isso, a Lei ou sua interpretação pelos tribunais não protege os que buscam violar os seus preceitos ou utilizar as decisões a favor de condutas contrárias à legalidade ou à moralidade.

É de se dizer, também, que, as condutas vedadas arroladas no art. 73 da lei eleitoral são espécies de abuso de poder político, razão pela qual, ainda que a conduta não seja caracterizada como conduta vedada pode, conforme as circunstâncias, ser considerada abuso de poder, sujeito as mesmas sanções em face de sua possível influência nas opções de voto do eleitor, desequilibrando, assim, o pleito que se aproxima, o que não parece ser o caso apresentado, tendo em vista toda excepcionalidade decorrente da pandemia do Covid-19. Vale lembrar, por fim, que a potencialidade do dano ocasionada pela conduta no pleito e seu nexo de causalidade serão analisados de per si.

Em assim sendo, alertamos que concessão do benefício fiscal, tal qual a prorrogação do vencimento dos tributos municipais, deve estar relacionada aos esforços para conter a pandemia e seus efeitos, razão pela qual, a princípio, se justifica em relação aos créditos que irão vencer neste período.

No mais, para melhor auxiliar o consulente no contexto fático que vivenciamos, recomendamos a leitura da Nota Explicativa elaborada pelo IBAM, revisada e atualizada: "Coronavírus: orientações para enfrentamento da pandemia pelos Municípios". Disponível em: http://www.ibam.org.br/media/arquivos/2020/NE_Covid-19-2.pdf.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 28 de abril de 2020.

Parecer IBAM nº 0891/2020

FM – Finanças Municipais. Projeto de lei complementar que versa sobre o repasse de valores pertencentes a fundos municipais para o Fundo Municipal de Combate à COVID-19. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de lei complementar, de iniciativa parlamentar, que versa sobre o repasse de valores pertencentes a fundos municipais para o Fundo Municipal de Combate à COVID-19, mormente:

"a. A destinação de fundos municipais para outros objetivos, em tese, admite a iniciativa legislativa parlamentar?

b. Sendo admissível, é de se estabelecer alguma limitação que somente podem ser redirecionados recursos de fundos que, na sua origem, tenham alguma relação com a promoção da saúde pública?"

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, com relação ao aspecto formal da propositura, temos que a Lei complementar, como já diz a própria nomenclatura, destina-se a complementar diretamente o texto constitucional. Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja desejável e recomendável a obtenção de um maior

"Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente."

Pois bem, da leitura das informações até aqui colacionadas podemos claramente aferir que os Fundos possuem as seguintes características: (a) são criados por lei; (b) possuem orçamento e contabilidade próprios; (c) seu orçamento integra a contabilidade geral do Ente ao qual se encontra vinculado; (d) submetem-se, necessariamente, a um órgão da Administração; (e) suas receitas vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços; e (f) não possuem personalidade jurídica.

No caso em tela, a propositura pretende remanejar recursos dos fundos municipais de Defesa Civil, do Consumidor, do Meio Ambiente, do Bem-estar animal e de Reparcelamento da Procuradoria Geral do Município para o Fundo Municipal de Combate a COVID-19.

Não obstante as considerações trazidas até aqui, entendemos que em situações de calamidade pública como a que vivenciamos (Decreto Legislativo nº 06/2020), perfeitamente factível a edição de lei para desvinculação de recursos dos fundos para fazer frente às necessidades advindas de graves situações adversas. Mais especificamente com relação ao fundo de reparcelamento da Procuradoria Geral, se o mesmo for constituído de valores provenientes de honorários sucumbenciais (o que não

nos fora dado conhecer), temos que tais verbas não pertencem ao Município, mas aos próprios advogados públicos, motivo pelo qual não poderiam ser remanejados. Para maiores explicitações acerca do tema, recomendamos a leitura do Parecer/IBAM nº 2593/2019.

Desta forma, entendemos perfeitamente viável o remanejamento dos recursos com vistas ao combate à expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) ainda que o fundo de origem não guarde correlação direta com a salvaguarda da saúde dos munícipes.

Por derradeiro, com relação à iniciativa da propositura, tratando-se de afetação de receitas especificadas a um fim determinado, com gestão autônoma, por conseguinte legislação de cunho orçamentário, a iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Executivo local, na forma dos arts. 165 e 166, ambos da Constituição Federal.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 28 de abril de 2020.

Parecer IBAM nº 0925/2020

EL – Eleição, PG – Processo Legislativo, TB – Tributação. Projeto de Lei. Iniciativa do Executivo. Refis. Covid-19. Prorrogação do prazo para pagamento das parcelas dos tributos municipais. Moratória. Ano eleitoral. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, solicita-nos parecer acerca do seguinte:

O Município possui a lei Municipal nº 1.252/2017 que dispõe sobre o programa de recuperação de créditos do Município e com base nessa lei foram realizados vários parcelamentos mas devido a pandemia do COVID-19 e as dificuldades financeiras que assolam a maioria da população enviaram projeto de lei à Câmara para prorrogar os prazos de pagamento das parcelas vencidas no mês de março e abril de 2020 e as parcelas vincendas do mês de maio e junho de 2020.

As parcelas serão respectivamente incluídas ao final do contrato de parcelamento de cada contribuinte, devidamente corrigidas pelo INPC/IBGE.

O Município decretou calamidade pública.

Indaga-se:

1 - É possível realizar essa prorrogação sendo que há parcelas já vencidas?

1.1 - E aqueles que pagaram em tempo hábil não podem se sentir prejudicados?

2 - Como foi decretada a calamidade pública não há ofensa ao art. 73, § 10 da lei Eleitoral?

2.1 - Há algum procedimento a ser tomado perante o Ministério Público?

A consulta não veio documentada.

RESPOSTA:

Os programas de recuperação fiscal, comumente chamados de REFIS, são assim denominados, porque são destinados a parcelar ou anistiar dívidas de natureza fiscal ou tributária. A expressão "REFIS", com efeito, surgiu em normas federais que tratam de débitos de natureza tributária.

No exercício de sua autonomia administrativa, que é garantida pelos artigos 1º, 18, 29 e 30, da Constituição Federal, os Municípios podem criar programas de recuperação fiscal que envolvam parcelamento e anistia de débitos tributários municipais. Esses programas, instituídos por lei municipal, podem ou não ser denominados de programas de recuperação fiscal - REFIS, emulando as normas federais.

Feitas essas considerações iniciais, temos que, atualmente, o mundo inteiro vem sofrendo com as consequências da rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), a principal delas é impor o distanciamento social como forma de conter seu avanço e assim não sobrecarregar o sistema de saúde público e privado. Contudo, com a redução drástica de circulação de pessoas, a economia foi diretamente atingida também, pois o dinheiro também parou de circular.

Com grande impacto nas fontes de rendas dos munícipes, decerto, repercutirá em suas obrigações mensais, dentre as quais está, para muitos, o pagamento do aluguel, de tributos e a aquisição de serviços e produtos básicos à suas subsistências e de suas famílias.

Dentro deste contexto, temos visto vários Municípios e Estados elaborando programas e efetuando medidas para o combate não apenas da pandemia, mas também da situação social e financeira advinda dela e, neste

ponto, se insere a concessão do dilargamento dos prazos para recolhimento de tributos.

Isto posto, passamos a responder objetivamente os itens formulados:

1 - É possível realizar essa prorrogação sendo que há parcelas já vencidas?

O art. 151 do CTN apresenta hipóteses de suspensão da exigibilidade do crédito tributário, em que o Fisco fica impedido de exigir a sua satisfação e, mesmo, de tomar qualquer medida com vista a constranger o contribuinte ao pagamento. São elas:

- I - moratória;
- II - o depósito do seu montante integral;
- III - as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo;
- IV - a concessão de medida liminar em mandado de segurança;
- V - a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada, em outras espécies de ação judicial;
- VI - o parcelamento. (grifos nossos)

A moratória consiste na prorrogação do prazo de vencimento do tributo. Já o parcelamento é espécie de moratória através da qual se permite o pagamento do débito tributário em diversas prestações, de modo que, a cada mês, só seja exigível uma parcela, e não o todo.

Contudo, o tributarista Leandro Paulsen assevera que há quem distinga parcelamento de moratória, entendendo que aquele pressupõe dívida vencida, abrangendo multa e juros, e que está se dá antes do vencimento. O entendimento predominante, contudo, é no sentido de que a moratória é prorrogação do prazo para pagamento, com ou sem parcelamento (Curso de direito tributário completo. 8. ed. - São Paulo: Saraiva, 2017).

Neste sentido, melhor seria a utilização do instituto da moratória, concedida por lei ordinária, aplicável tanto às parcelas vencidas e vincendas,

sendo certo que para as vencidas, não deverá ser aplicada a pena de multa pelo atraso, incidindo, neste aspecto, a anistia.

1.1 - E aqueles que pagaram em tempo hábil não podem se sentir prejudicados?

Trata-se de uma situação excepcional provocada pela pandemia, isto é, imprevisível e urgente, guarnecida pela decretação da calamidade pública no âmbito do município.

2 - Como foi decretada a calamidade pública não há ofensa ao art. 73, § 10 da lei Eleitoral?

Em relação ao desdobramento da ação pretendida à vedação contida no art. 73, §10, da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições), é de se lembrar que não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no *caput* do art. 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos, o que não parece ser o caso apresentado, tendo em vista toda excepcionalidade decorrente da pandemia do Covid-19

Segundo a Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/97) são vedadas condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Neste toar, vejamos o teor do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997:

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. (grifos nossos)

Desta feita, não se aplica a proibição do §10 ao programa de recuperação fiscal em curso - que deverá ser revisto em virtude da declaração de calamidade provocada pela pandemia - por expressa disposição do próprio dispositivo (parte final).

Neste sentido, os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação pelo Direito Eleitoral, pois o bem jurídico protegido pela Lei eleitoral encontra-se salvaguardado. O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição da República (art. 14, § 9º) e mormente na situação de emergência na saúde que se encontra o país e o mundo, sob pena de afrontar outros princípios constitucionais.

2.1 - Há algum procedimento a ser tomado perante o Ministério Público?

Conforme expressamente disposto no final do §10, o Ministério Público poderá promover o acompanhamento da execução financeira e administrativa do referido programa.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 04 de maio de 2020.

Parecer IBAM nº 0970/2020

TB – Tributação. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Covid-19. Suspensão da cobrança de tarifa de água e esgoto para famílias em situação de extrema pobreza inscritas no CadÚnico. Análise da validade.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da constitucionalidade, projeto de lei, de iniciativa parlamentar, no sentido de assegurar "às famílias em situações de pobreza e extrema pobreza, inscritas no Cadastro Único da Coordenadoria da Promoção Social, a suspensão da cobrança da tarifa de água e esgoto, por todo período de vigência da Decretação do Estado de Calamidade Pública no Município de XXX".

RESPOSTA:

Primeiramente, convém consignar que duas são as espécies de *taxas*: (i) pelo exercício do poder de polícia ou (ii) pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição (art. 145, II, CF).

De outro lado temos a *tarifa*, que consiste em uma contraprestação pecuniária paga pela utilização de bens ou serviços públicos *não compulsórios*. Quanto a sua natureza não tributária, é pacífico o entendimento da jurisprudência:

PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ARTIGO 543-C, DO CPC. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO NÃO-TRIBUTÁRIO. FORNECIMENTO DE SERVIÇO DE ÁGUA E ESGOTO. TARIFA/PREÇO PÚBLICO 1. A natureza jurídica da

Daí porque a taxa não pode ser instituída ou aumentada em meio do exercício financeiro, ao passo que a tarifa pode ser criada, aumentada e cobrada em qualquer época do ano, desde que o usuário utilize, efetivamente, o serviço ou autilidade pública tarifada (...).

Presta-se a tarifa a remunerar os serviços pró-cidadãos, isto é, aqueles que visam a dar comodidade aos usuários ou satisfazê-los em suas necessidades pessoais (telefone, energia elétrica, transportes, etc.), ao passo que a taxa é adequada para o custeio dos serviços pró-comunidade, ou seja, aqueles que se destinam a atender a exigências específicas da coletividade (água potável, esgoto, segurança pública, etc.), e, por isso mesmo, prestados em caráter compulsório e independentemente da solicitação dos contribuintes. (In Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, pp. 145-6) (grifos nossos).

A política tarifária deve assegurar a execução dos serviços de maneira universal e contínua (art. 175 § único, III, da CRFB) e que sejam respeitadas as cláusulas financeiras dos contratos (art. 37, XXI, da CRFB). A modicidade tarifária expressa no art. 6º, §1º da Lei nº 8.987/95, também representa direito subjetivo público do usuário deste serviço. Sobre o tema, nos manifestamos:

Os benefícios de natureza tarifária (e, portanto, não tributários) integram a estrutura e política tarifária e devem também zelar pelos direitos dos usuários, pela prestação adequada e contínua, pelo princípio da modicidade tarifária, pela manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pela higidez do sistema como um todo. (Parecer IBAM 4183/17).

Note-se que a redução ou eliminação de tarifa para este ou aquele segmento social impactará, inevitavelmente, no equilíbrio econômico financeiro do contrato, seja pelo aumento da tarifa aos demais usuários ou via geração de despesas ao Executivo, devendo, no último caso, observância aos requisitos do art. 17 da LRF. Trata-se, portanto, de matéria a cargo do Executivo, conforme anota doutrina de Hely Lopes Meireles:

- a tarifa é o preço público que a Administração fixa, prévia e unilateralmente, por ato do Executivo, para as utilidades e serviços

industriais, prestados diretamente por seus órgãos, ou, indiretamente, por seus delegados(...). A fixação e a alteração da tarifa, como já se disse, competem ao Executivo (...). Embora caiba ao Executivo, a fixação ou a alteração das tarifas não é ato discricionário, mas, sim, vinculado às normas legais e regulamentares que disciplinam a execução e remuneração do serviço. E, ainda que omissas essas normas, é princípio assentado pela doutrina que a tarifa deve ser estabelecida de modo a cobrir integralmente o custo do serviço, para que não seja explorado em regime deficitário.... (*Direito Municipal Brasileiro*, SP: Malheiros, 1993, pp. 145-6).

No mesmo sentido, confira a jurisprudência:

Lei 4.166/2005 do Município de Cascavel/PR. (...) Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 e 65 anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da CF, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do Poder Legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, V, da CF)" (STF, ARE 929.591 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 6-10-2017, 2ª T, DJE de 27-10-2017).

ADI. - Lei nº 744, de OS/11/2006. - A matéria relativa à fixação da tarifa ou preço público é de competência exclusiva do Poder Executivo. - Violação ao disposto nos artigos 119, parágrafo único, 120, e 144, da Constituição do Estado. - Pedido julgado procedente. No mesmo sentido: ADI: 1522180000 SP (TJ-SP - ADI: 1425180000 SP, Relator: Luiz Tâmbora, Data de Julgamento: 19/11/2008, Órgão Especial, Data de Publicação: 07/01/2009, g.n.).

É a natureza contraprestacional, portanto, que garante a higidez do sistema e, não é por outra razão, que o E. STF, no julgamento da ADIn nº 3225-RJ, declarou a constitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que veda a deliberação de proposta legislativa de outorga de gratuidade de tarifa de serviços públicos sem a indicação de fonte de custeio (ADIn nº 3225-RJ, Rel. Min. César Peluso, DJ 26/10/2007). Para maiores esclarecimentos a respeito da Teoria dos Custos dos Direitos vide

Parecer IBAM 0745/19.

Por fim, registramos que o Superior Tribunal de Justiça já sufragou a tese de ser cabível a aplicação de tarifas diferenciadas, conforme categorias de usuário e faixas de consumo (vide jurisprudência parecer IBAM 2904/2017, dentre outros). Neste sentido, o Enunciado nº 407 da Sumula do STJ: "É legítima a cobrança da tarifa de água fixada de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo."

Portanto, a revisão ou mesmo a isenção de tarifa de determinada categoria de usuários dos serviços públicos prestados diretamente pelos órgãos integrantes da administração Direta ou Indireta é ato privativo do Poder Executivo. Assim, em âmbito municipal, ao Prefeito cabe fixá-la, mediante decreto, atendo-se, obviamente, à Lei que, nos termos do art. 175, parágrafo único, III da Constituição, dispuser sobre a política tarifária.

Deste modo, em que pese louvável a medida de suspensão de cobrança da tarifa de água e esgoto de famílias em situações de pobreza e extrema, inscritas no Cadastro Único, tendo em vista todas as dificuldades financeiras decorrentes da pandemia instalada pelo Covid-19, o projeto de lei, de iniciativa parlamentar, sob exame, é de todo inconstitucional, por invadir a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor a respeito por decreto, violando, desta forma, o princípio constitucional da separação dos poderes.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 08 de maio de 2020.

Parecer IBAM nº 1006/2020

AM – Ação Municipal, CE – Função Fiscalizadora da Câmara Municipal, FM – Finanças Municipais. Calamidade pública, calamidade financeira, obrigações e exceções contidas na LRF. Considerações.

CONSULTA:

A Prefeitura Municipal relata que diante do avanço da pandemia do novo Coronavírus (Covid-19), o Prefeito publicou os Decretos nº 18 e 19/2020, para o enfrentamento da pandemia e da dengue (cópia em anexo).

A fim de se resguardar de futuras responsabilidades, indaga a Prefeitura:

A) O Município precisa fazer um decreto de calamidade pública e pedir reconhecimento ao estado, conforme minuta de decreto em anexo?

B) Esse decreto resguarda a Prefeitura Municipal de responsabilidade, principalmente na área financeira?

A consulta vem documentada.

RESPOSTA:

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF — Lei Complementar nº 101/2000) tem como finalidade primordial a ação planejada e transparente na gestão das finanças públicas, a fim de que se previnam riscos e se corrijam desvios que possam afetar o equilíbrio das contas.

Para tanto, estabelece a LC nº 101/2000, diversas regras destinadas ao controle das metas de resultados entre despesas e receitas, dentre as quais as do art. 23 e 31. O art. 23 da LRF estabelece um prazo de dois quadrimestres para readequação aos limites de despesa com pessoal

"Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Presidente da República, com o objetivo de conferir interpretação conforme à Constituição aos arts. 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e ao art. 114, caput, in fine, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 (LDO/2020).(...) O autor defende que a incidência pura e simples desses dispositivos, sem considerar a excepcionalidade do atual estado de pandemia de Covid-19, violaria a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), a garantia do direito à saúde (arts. 6º, caput, e 196, CF), os valores sociais do trabalho e a garantia da ordem econômica (arts. 1º, inciso I, 6º, caput, 170, caput, e 193), motivo pelo qual requer seja conferida interpretação conforme à Constituição aos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF, e 114, § 14, da LDO/2020. Argumenta que as despesas a que se referem esses artigos "seriam aquelas destinadas à execução de políticas públicas ordinárias e regulares, que, em razão da sua potencial previsibilidade, seriam passíveis de adequação às leis orçamentárias", e que, apesar de o art. 65 da LRF prever a relativização parcial das demandas de adequação orçamentárias previstas na LRF, tal flexibilização não seria suficiente para garantir a celeridade decisória exigida pelo cenário vigente. Ressalta que seu pedido restringe-se a afastar a incidência de tais condicionantes "tão somente às despesas necessárias ao enfrentamento do contexto de calamidade inerente ao enfrentamento do Covid-19". Formula pedido cautelar para conferir interpretação conforme à Constituição aos artigos transcritos acima, de modo a 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 do Covid-19. Para tanto, argumenta pela configuração do *fumus boni juris* em face alegada rigidez do sistema quanto às exigências fiscais, inaplicável ao cenário de combate ao Covid-19, e do *periculum in mora*, derivado da impossibilidade de implementação de políticas públicas que auxiliariam a parcela mais vulnerável da população brasileira.(...) Na presente hipótese, o Congresso Nacional reconheceu, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, a ocorrência de estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de COVID-19 declarada pela Organização Mundial de Saúde, atendendo à solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. (..) O surgimento da pandemia de

em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 30/03/2020
PUBLIC 31/03/2020)

Como se pode observar na decisão em comento, os dispositivos em questão apenas estarão suspensos quando se tratarem de despesas públicas destinadas ao "*combate aos efeitos da pandemia do COVID-19 e a finalidade maior de proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas sócio econômicas protetivas aos empregados e empregadores*". Dispõem os dispositivos em referência:

"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.

(...) Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado."

Observa-se, portanto, que os limites com despesas de pessoal previstos nos arts. 18 e 19 continuam vigentes no decurso do período de calamidade pública. A decisão, na verdade, tem apenas o condão de "*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*".

Além disso, a medida cautelar apenas se aplicará aos entes federativos que tenham decretado calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19 nos termos constitucionais e legais, isto é, nos termos do art. 65 da LRF. Nesse passo, é de se observar que na esfera federal, o Congresso Nacional já reconheceu o estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. No entanto, como se pode verificar na clara redação do art. 65, para que se suspendam os prazos e disposições previstos nos arts. 23, 31 e 70 da LC nº 101/2000, é necessário reconhecimento do estado de calamidade pública pela Assembléia Legislativa do Estado-membro respectivo, inclusive nos municípios. Nesse sentido, vejamos a decisão a seguir:

"AÇÃO DE REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. Preliminares: 1) perda do objeto porque os decretos e a Lei impugnados vigeram até 31/12/2017; 2) inépcia por inconstitucionalidade reflexa; 3) impossibilidade de adoção como parâmetro de controle os dispositivos da CF. (...) MÉRITO: Calamidade pública decorre de fatos imprevisíveis, incompatível para prover despesas correntes; solver a grave situação dos sistemas penitenciários; pagamento de benefícios ou evitar a suspensão dos serviços de vigilância territorial. A legislação impugnada na presente ação (do Município de Itaguaí) viola os artigos 74, inciso I e § 1º c/c art. 358, incisos I e II da Constituição Estadual. O artigo 1º, parágrafo único da lei 3541/2017 (que

vigência do estado de emergência causado pela pandemia do Covid-19; e mais que isso, de acordo com a interpretação conforme a Constituição conferida aos dispositivos, apenas estarão flexibilizados os parâmetros imediatos de compensação e demonstração de adequação orçamentária para concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios tributários, e aumento de despesas públicas, de caráter continuado ou não, quando se tratarem de ações relacionadas ao enfrentamento da pandemia do Covid-19.

Isso significa, portanto, que o Município não pode, durante o prazo da calamidade, conceder, sem observar as regras da LRF de controle da despesa de pessoal, aumentos de remuneração aos servidores efetivos, ou mesmo vantagens, adicionais e gratificações que se incorporem como direitos adquiridos; não pode, durante a vigência da calamidade, assumir despesas sem controle ou conferir benefícios e incentivos tributários que nada tenham a ver com o enfrentamento da pandemia do Covid-19. Não pode, tampouco, assumir dívidas fora dos limites da LRF que não se relacionem com a pandemia do Covid-19. E mesmo que se relacionem, deve a Administração Pública se preocupar com o amanhã, porque a pandemia passará, mas a conta deverá ser paga.

Desse modo, o Prefeito Municipal não está imune à responsabilização ou reprovação das contas quanto a esse aspecto das despesas com pessoal, concessão de benefícios ou incentivos tributários, assunção de dívidas e de obrigações de despesas, não constituindo a declaração do estado de calamidade uma carta branca para que as autoridades comprometam as finanças municipais. E sempre estará a sua atuação financeira jungida aos parâmetros do controle financeiro quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70, da CRFB). A despesa pública, mesmo durante a pandemia, deve ser legal, legítima e respeitar os parâmetros de economicidade, evidentemente observadas as contingências e necessidades sociais emergenciais temporárias.

Em vista de tudo que foi exposto, conclui-se em resposta aos questionamentos formulados:

A) O município precisa fazer um decreto de calamidade pública e pedir reconhecimento ao estado, conforme minuta de decreto em anexo?

RESPOSTA: Sim, a calamidade pública local deve ser reconhecida

pela Assembleia Legislativa nos termos do art. 65 da LRF.

B) E esse decreto nos resguarda de responsabilidade, principalmente na área financeira?

RESPOSTA: Em parte. Havendo reconhecimento do estado de calamidade pública decretado pelo Prefeito e reconhecido pela Assembleia Legislativa, ficarão suspensos os prazos e disposições dos arts. 23, 31, 70 da LC nº 101/2001, nos termos do art. 65 da LRF, e ainda, conforme decisão cautelar do STF na ADI 6357, a aplicabilidade dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF. No entanto, após o fim da pandemia, a LRF volta a ter aplicabilidade integral. Tratam-se, assim, de suspensões de controles e demonstrativos fiscais temporárias e excepcionais, que não se perpetuam eternamente.

Isso significa, portanto, que mesmo no decurso da calamidade pública não pode o Prefeito assumir despesas, dívidas ou conceder benefícios ou incentivos financeiros que comprometam a longo prazo as finanças municipais. Além disso, a flexibilização das exigências de demonstração imediata de compensação ou adequação orçamentária da expansão de programas ou renúncias de receitas se aplica para viabilizar medidas relacionadas direta ou indiretamente ao enfrentamento da pandemia. O estado de calamidade pública não isenta o Prefeito de responsabilização e reprovação das contas caso configurada atuação abusiva e sem observância das normas de responsabilidade fiscal, bem como os critérios de legitimidade, legalidade e economicidade próprios do controle contábil e financeiro, a ser exercido internamente e também pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas nos termos do art. 70 c/c art. 31 da CRFB.

É o parecer, s.m.j.

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 13 de maio de 2020.

Parecer IBAM nº 1057/2020

TB – Tributação. PL de iniciativa parlamentar, que concede isenção total a determinadas taxas pelo período em que perdurar a situação de emergência na saúde pública. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente indaga a respeito da legalidade de PL, de iniciativa parlamentar, que concede isenção total às taxas de Fiscalização de Localização, de Instalação e de Funcionamento de Estabelecimento; de Fiscalização Sanitária; de Fiscalização de Funcionamento de Estabelecimento em Horário Especial durante o período em que perdurar a Situação de Emergência em Saúde Pública, instituída pelo Decreto Municipal nº 4.038/2020.

RESPOSTA:

Preliminarmente, sob o ponto de vista das restrições de ordem eleitoral, esclarecemos que medidas relacionadas ao combate da COVID-19, como a tratada na referida propositura, podem se enquadrar na exceção prevista no § 10, do art. 73 da Lei nº 9.504/97 durante o prazo que perdurar o estado de calamidade. Sobre o tema, nos manifestamos no parecer IBAM 1032/2020, dentre outros.

Em prosseguimento, é de se dizer que o art. 145, II da Constituição autoriza a instituição de taxa pelos entes políticos em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. No mesmo sentido, dispõe o art. 78 do CTN.

Tanto quanto aos atos preparatórios da atividade (atos de localização ou instalação), como para a continuidade do exercício

instituída pela Lei nº 13.462/2015 (posteriormente alterada pela Lei nº 13.571/2016). Diante do caráter contraprestacional das taxas, para reconhecimento da legalidade na sua cobrança é preciso que se tenha delineado exatamente o serviço pelo qual se está remunerando, bem como que o valor a ser pago seja equivalente aos custos do serviço. In casu, o objetivo da presente taxa mostra-se amplo e genérico, violando a especificidade necessária à cobrança de taxas. Ademais, verifica-se que a ausência de objetividade impede que se mensure a razoável relação de equivalência que deve existir entre o valor cobrado a título de taxa e o custo do serviço prestado, justificando assim o não provimento do recurso. (TJ-BA - AI: 00237607020178050000, Relator: Lisbete M. Teixeira Almeida César Santos, 2ª CC, Publicado em: 03/07/2018, g.n.)."

Rememoramos que a remissão, modalidade de extinção do crédito tributário que representa perdão de dívida vencida e não paga diante de, por exemplo, considerações de equidade em relação a características materiais do caso ou pessoais (art. 172 do CTN) exige, em regra, o atendimento dos requisitos e ou medias de compensação do art. 14, caput, I, II, III da LRF.

Como sabido, a LRF institui normas de observância obrigatória aos entes públicos voltadas ao equilíbrio, planejamento, transparência nas contas públicas. Para tanto, estabelece a LC nº 101/2000, diversas regras destinadas ao controle das metas de resultados entre despesas e receitas.

Ainda, diante de reconhecimento de estado de calamidade pública pela união, estados ou municípios ou, ainda, em estado de sítio, o art. 65 da LRF flexibiliza determinadas regras de adequação orçamentária (arts. 9º, 23, 31 e 70 da LRF). No entanto, dada a peculiaridade e gravidade dos efeitos na saúde pública decorrentes pandemia de Covid-19, o STF na ADI 6357 MC (Rel. Min Alexandre de Moraes) conferiu interpretação conforme a Constituição e estendeu a relativização aos arts. 14, 16, 17 e 24 durante o estado de emergência na saúde pública internacional. Confira a decisão citada:

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

relacionem, deve a Administração Pública se preocupar com o amanhã, porque a pandemia passará, mas a conta deverá ser paga (g.n.)."

Por fim, considerando a existência de outros PLs de iniciativa parlamentar, cabe pontuar que se o objetivo da medida for mais amplo e complexo, reconfigurando o sistema tributário e impactando na arrecadação local, vislumbra-se vício de iniciativa. A Portaria nº 23 da Presidência do TCE/MG, publicada em 09/04/2020, criou Comitê de Coordenação das Ações de Acompanhamento das Medidas de Combate à Pandemia da COVID-19 adotadas pelo Estado e municípios e pode auxiliar gestores locais (<https://www.tce.mg.gov.br/covid/>).

Em suma, o Poder legislativo é competente para editar leis específicas sobre direito tributário e ocorrida renúncia de receita fora dos parâmetros aventados, deverão ser atendidos os requisitos do art. 14, caput, I, II, III da LC n.º 101/00 ou as medidas de compensação previstas no dispositivo.

É o parecer, s.m.j.

Ana Carolina Couri de Carvalho
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 18 de maio de 2020.

Parecer IBAM nº 1059/2020

FM – Finanças Municipais, SM – Servidor Público. Projeto de lei complementar nº 39/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus e altera a Lei Complementar nº 101/2000. Revisão geral anual. Concurso público em andamento para provimento de cargos decorrentes de reestruturação administrativa. Comentários.

CONSULTA:

A Câmara Municipal solicita análise e pronunciamento deste Instituto a respeito da aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 39/2020, que "*congelou os salários dos servidores públicos até dezembro de 2021 e suspendeu a contratação de pessoal em determinadas hipóteses.*"

Relata que o art. 8º, I, da aludida proposição estabelece a proibição de conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração.

Assim, considerando que revisão geral anual (art. 37, X, da CRFB) e o reajuste remuneratório apresentam naturezas jurídicas diversas, pois decorrem de institutos constitucionais distintos e iniciativas legislativas diferenciadas, pergunta-se: i) considerando que o mês de maio é a data base da categoria, o termo reajuste utilizado no PLP 39 tem o condão de impedir a aplicação do índice da inflação para atualização dos salários?

Relata ainda, já no tocante à questão de novas contratações, que há um concurso público em andamento para a contratação de alguns

servidores, referentes a vagas que foram criadas no mês de janeiro de 2020, com a publicação da nova lei de reestruturação.

Pergunta, ii) considerando que a criação das vagas é anterior a situação de calamidade pública causada pela pandemia, bem como ao Projeto de Lei Complementar nº 39/2020, se os candidatos que forem aprovados poderão ser empossados.

Informa que a homologação do concurso está prevista para 29/06/2020.

A consulta não vem documentada.

RESPOSTA:

A rápida expansão da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram uma redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis nas mais diversas áreas da sociedade e, por conseguinte, a necessidade de organização da Administração Pública para atendimento das demandas e manutenção do bem comum.

Diante do acelerado avanço da doença no Brasil e dos múltiplos desdobramentos no campo da saúde e da economia, ao longo deste ano de 2020, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário têm adotado, proposto ou sugerido medidas, providências ou ordens, de conteúdos diversos, para instrumentalizar o Poder Público e a sociedade em geral com os meios que se reputam oportunos e necessários para enfrentamento da crise.

Normas e decisões recentes, tomadas já na vigência do atual e inédito estado de calamidade, evidenciam esse cenário, no qual União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm anunciado medidas importantes para assegurar o funcionamento do Estado. Trata-se de uma situação excepcional que tem exigido de todos soluções antes não pensadas.

Atualmente se encontra para sanção e promulgação do Presidente

Assim, em vista da presunção de constitucionalidade das leis e da redação abrangente do art. 8º, I, caso venha a vigorar o dispositivo da proposição em comento, não haverá segurança jurídica na concessão de revisão geral anual.

Conclui-se, assim, que após a entrada em vigor da lei complementar que resultará da sanção do Projeto de Lei Complementar nº 39/2020, caso concretizada, não será viável a revisão geral anual dos vencimentos dos servidores em vista do disposto no art. 8º, I, do ato normativo, até o dia 31 de dezembro de 2021.

ii) Considerando que a criação das vagas é anterior a situação de calamidade pública causada pela pandemia, bem como ao Projeto de Lei Complementar nº 39/2020, se os candidatos que forem aprovados poderão ser empossados.

Em nosso entender, a suspensão dos concursos não atinge os concursos em andamento que já tenham edital publicado e iniciado as inscrições, mas os órgãos de controle podem conferir interpretação mais restritiva à vedação constante do inciso V do artigo 8º no sentido de que estaria vedado realizar qualquer ato relacionado à execução de concursos públicos.

No entanto, fato é que o art. 8º, IV apenas admite a admissão de aprovados em concurso público para ocupar cargos que decorram de vacância, senão vejamos sua redação:

"Art. 8º. Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, as contratações temporárias para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

(...)” (grifo nosso)

Portanto, quando as vagas de cargos efetivos ou vitalícios em disputa no concurso decorram de vacância, nosso entendimento é de que podem ser realizadas as nomeações dos aprovados, desde que obedecidas as demais normas e parâmetros de responsabilidade fiscal, nomeadamente as novas vedações no art. 21 da LRF e as disposições transitórias trazidas no art. 8º da proposição.

Por outro lado, não há segurança jurídica, conquanto haja previsão no edital, para a nomeação de candidatos para cargos que não decorram de vacância, até o dia 31 de dezembro de 2021. Quando não se trate de reposição de vacâncias, apenas poderão haver nomeações a partir de 1º de janeiro de 2022, quando deixarão de vigorar as restrições do art. 8º, IV, do PLP nº 39/2020 que provavelmente se converterá em lei complementar.

No caso da consulta, todas as vagas em disputa no concurso são para investidura em cargos criados em 2020, em decorrência de reestruturação do quadro de pessoal. Portanto, todos os cargos foram criados recentemente, e jamais foram ocupados, de modo que não há que se falar em vacância. Não haverá supedâneo legal, caso passe a vigorar o disposto no art. 8º, IV do PLP nº 39/2020, para realização das nomeações, porque os cargos criados em 2020 não se enquadram em qualquer hipótese de exceção.

Em vista do exposto, conclui-se que, caso passe a vigorar o art. 8º, IV, do PLP nº 39/2020, afigurar-se-á inviável, antes de 01 de janeiro de 2022, a nomeação de candidatos aprovados em concurso público para provimento de cargos que foram criados no ano de 2020, uma vez que a redação do

dispositivo apenas alberga, em caso de cargos efetivos, a nomeação para fins de reposição de vacâncias. Como o cargo novo jamais foi ocupado, não há que se falar em reposição de vacâncias, de modo que não se aplica a exceção.

É o parecer, s.m.j.

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 19 de maio de 2020.

Parecer IBAM nº 1067/2020

TB – Tributação. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Isenção de taxa de alvará a todos os tipos societários e ramos de atividades. Covid-19. Eleições Municipais.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da constitucionalidade, Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que autoriza a isenção da taxa de alvará no primeiro ano de formalização para todos os tipos societários e ramos de atividades, no âmbito do Município, tendo como justificativa para a pretendida desoneração tributária, a pandemia decorrente do novo Coronavírus (Covid-19) e seus efeitos deletérios na economia.

RESPOSTA:

Primeiramente, cumpre consignar que, a iniciativa de Leis sobre matéria tributária é concorrente entre o Chefe do Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo. Isso porque as matérias de iniciativa privativa do Executivo estão elencadas no art. 61, §1º II, que se aplica por simetria aos Municípios.

Neste rol de matérias não se encontra a tributária, razão pela qual podem dar início ao processo legislativo de Projetos que tratam de isenção tributária qualquer dos dois poderes. Assim, o presente Projeto de Lei, de autoria de um vereador, não incorre em vício de iniciativa.

Conforme a Constituição Federal, art. 150, § 6º, as isenções só podem ser concedidas mediante lei específica e que regule exclusivamente a matéria. Esse artigo trata de isenção de impostos, taxas e contribuições.

A isenção poderá ser concedida em caráter geral ou individual. Sendo concedida em caráter individual, a mesma será efetivada em cada caso por despacho da autoridade administrativa, a partir do requerimento no qual o interessado deverá demonstrar o preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos para a concessão, conforme dispõe o art. 179 do CTN. A concessão em caráter geral, por sua vez, deverá ser concedida mediante lei específica. Neste sentido, há flagrante impropriedade na ementa e no art. 1º do PL ao dispor que "autoriza a isenção" ou "fica autorizada a isenção".

No tocante aos requisitos para a concessão de isenção tributária, é necessário observar tanto a Constituição Federal quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal. É importante ressaltar que tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo, ao elaborar Projetos de Lei sobre o tema, devem observar as normas da Constituição e da LRF.

Contudo, conforme explicitado no Parecer IBAM nº 1057/2020, elaborado a pedido desta mesma Consulente, diante da peculiaridade e gravidade dos efeitos na saúde pública decorrentes pandemia de Covid-19, o STF na ADI 6357 MC (Rel. Min Alexandre de Moraes) conferiu interpretação conforme a Constituição e estendeu a relativização aos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF durante o estado de emergência na saúde pública internacional. Confira a decisão citada:

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. Intime-se com urgência. Publique-se. Brasília, 29 de

março de 2020. Ministro Alexandre de Moraes Relator Documento assinado digitalmente. (DJe-078 DIVULG 30/03/2020 PUBLIC 31/03/2020)

Note-se que a medida cautelar se aplicará aos entes federativos que tenham decretado calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19 - como é o caso do Município consulente - e os dispositivos em questão apenas estarão suspensos quando se tratarem de despesas públicas destinadas ao "*combate aos efeitos da pandemia do COVID-19 e a finalidade maior de proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas sócio econômicas protetivas aos empregados e empregadores*". Sobre o tema nos manifestamos no parecer IBAM 1006/2020:

de acordo com a decisão cautelar do STF na ADI 6357, a suspensão dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF apenas se aplicam na vigência do estado de emergência causado pela pandemia do Covid-19; e mais que isso, de acordo com a interpretação conforme a Constituição conferida aos dispositivos, apenas estarão flexibilizados os parâmetros imediatos de compensação e demonstração de adequação orçamentária para concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios tributários, e aumento de despesas públicas, de caráter continuado ou não, quando se tratarem de ações relacionadas ao enfrentamento da pandemia do Covid-19. (...) Isso significa, portanto, que o Município não pode, durante o prazo da calamidade (...) conferir benefícios e incentivos tributários que nada tenham a ver com o enfrentamento da pandemia do Covid-19. Não pode, tampouco, assumir dívidas fora dos limites da LRF que não se relacionem com a pandemia do Covid-19. E mesmo que se relacionem, deve a Administração Pública se preocupar com o amanhã, porque a pandemia passará, mas a conta deverá ser paga (g.n.).

Por fim, sob o ponto de vista das restrições de ordem eleitoral, esclarecemos que medidas relacionadas ao combate da COVID-19, como a tratada na referida propositura, podem se enquadrar na exceção prevista no § 10, do art. 73 da Lei nº 9.504/97 durante o prazo que perdurar o estado de calamidade. Sobre o tema, nos manifestamos no parecer IBAM 1032/2020, dentre outros.



Em suma, o Poder legislativo é competente para editar leis específicas sobre direito tributário e ocorrida renúncia de receita fora dos parâmetros aventados, deverão ser atendidos os requisitos do art. 14, caput, I, II, III da LC nº 101/00 ou as medidas de compensação previstas no dispositivo.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 19 de maio de 2020.

Parecer IBAM nº 1090/2020

TB – Tributação. PL, de iniciativa parlamentar, que isenta do IPTU imóveis cedidos por comodato ou alugados onde estejam instalados templos religiosos de qualquer culto, nas condições que especifica.

CONSULTA:

Quanto ao PL apresentado, de iniciativa parlamentar, o qual isenta do IPTU imóveis cedidos por comodato ou alugados onde estejam instalados templos religiosos de qualquer culto, nas condições que especifica, questiona-se: 1- se há vício de iniciativa; 2- se a benesse poderia implicar em violação das restrições impostas pela legislação eleitoral.

RESPOSTA:

A competência para legislar sobre matéria tributária é concorrente (art. 24, I da Constituição):

"ADIN -LEI 7.999/85, ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSABILIDADE JURÍDICA – MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios

jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo -ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado." (ADI 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello)

A isenção pode ser definida como dispensa legal ao pagamento do tributo devido. Trata-se de favor fiscal realizado pelo ente titular da competência tributária.

A imunidade tributária é regra negativa de competência. Trata-se de norma de cunho constitucional, que reduz o âmbito sobre o qual atua a competência tributária dos entes federativos. Representa uma limitação constitucional ao poder de tributar, no caso do município.

De acordo art. 150, VI, 'b', da Constituição é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre "templos de qualquer culto." Esclarece a doutrina:

"ao conceder uma imunidade, a Constituição não está concedendo um benefício, mas tutelando um valor jurídico tido como fundamental para o Estado. Daí porque a interpretação das alíneas do art. 150, VI, da Constituição Federal de 1988 deve ser ampla e teleológica, nunca restritiva e literal (Tepedino, Gustavo. 1 Aspectos Polêmicos do Tratamento Fiscal Conferido aos Templos e às Entidades de Fins Religiosos. Revista da Procuradoria-Geral da República. N. 5,1994, p. 12, g.n.).

A Constituição de 1998, dando continuidade ao iniciado pela Constituição de 1946, tutela a liberdade de consciência e de crença, assegura o livre exercício e a proteção aos locais de cultos religiosos (art. 5º, VI). Paralelamente, o art. 19, I da CF preconiza a neutralidade do Estado proibindo que entes públicos embarquem o funcionamento de igrejas.

Conforme expresso no § 4º do art. 150, VI, as vedações das alíneas "b" e "c" compreendem patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades mencionadas.

Apesar de o regramento constitucional da matéria, muito se debate

quanto ao seu alcance. Nas palavras de Roque Antonio Carrazza:

"São igualmente imunes à tributação por meio de impostos os templos de qualquer culto, conforme estipula o art. 150, VI, "b", da CF. Esta imunidade, em rigor, não alcança o templo propriamente dito, isto é, o local destinado a cerimônias religiosas, mas, sim, a entidade mantenedora do templo, a igreja. Em razão disso, é o caso de, aqui, perguntarmos: que impostos poderiam alcançar os templos de qualquer culto se inexistisse este dispositivo constitucional? Vários impostos, apressamo-nos em responder. Sobre o imóvel onde o culto se realiza incidiria o imposto predial e territorial urbano (IPTU); sobre o serviço religioso, o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS); sobre as esmolas (dízimos, espórtulas, doações em dinheiro etc.), o imposto sobre a transmissão "inter vivos", por ato oneroso, de bens imóveis (ITBI); e assim avante. Nenhum destes impostos - nem qualquer outro - pode incidir sobre os templos de qualquer culto, em consequência da regra imunizante agora em estudo. É fácil percebermos que está alínea "b" visa a assegurar a livre manifestação da religiosidade das pessoas, isto é, a fé que elas têm em certos valores transcendentais. As entidades tributantes não podem, nem mesmo por meio de impostos, embaraçar o exercício de cultos religiosos. A Constituição garante, pois, a liberdade de crença e a igualdade entre as crenças (Sacha Calmon Navarro Coelho). Uma das fórmulas encontradas para isto foi justamente esta: vedar a cobrança de qualquer imposto sobre os templos de qualquer culto. (CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, g.n.)".

Sob o viés eleitoral, a Lei federal nº 9.504/1997, no §10 do art. 73, veda 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. Neste sentido:

"Município. Dívida ativa. Ano das eleições. Benefício fiscal. Conduta vedada. Caracterização. Decorre do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 que, no ano relativo ao pleito, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública. Ao administrador público somente é dado

fazer o que é autorizado em lei, tendo em conta o princípio da legalidade estrita, enquanto o particular encontra obstáculo quando existente disciplina proibitiva. A interpretação teleológica do preceito revela a impossibilidade de a máquina administrativa ser manipulada com vistas a conquistar simpatizantes para determinada candidatura. De início, benefícios concernentes à dívida ativa do município não podem, ainda que previstos em lei, ser implementados no ano das eleições. O mesmo ocorre, no citado período, quanto à iniciativa de projeto de lei objetivando tal fim. Sendo assim, a norma do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 é obstáculo a ter-se, no ano das eleições, o implemento de benefício fiscal referente à dívida ativa do município, bem como o encaminhamento de projeto de lei à Câmara de Vereadores, no aludido período, objetivando a previsão normativa voltada a favorecer inadimplentes. (TSE, Consulta nº 1531-69.2010.6.00.0000/DF, rel. Min. Marco Aurélio, em 20.9.2011, g.n.)."

Como sabido, após a promulgação da Lei nº 13.979/2020 e edição do Decreto nº 10.28/2020, as atividades religiosas passaram a ser consideradas essenciais (art. 3º XXXIX).

Ainda, diante do reconhecimento de estado de calamidade pública pela união, estados ou municípios ou, ainda, em estado de sítio, o art. 65 da LRF flexibiliza determinadas regras de adequação orçamentária (arts. 9º, 23, 31 e 70 da LRF). E, dada a peculiaridade e gravidade dos efeitos na saúde pública decorrentes pandemia de Covid-19, o STF na ADI 6357 MC (Rel. Min Alexandre de Moraes) conferiu interpretação conforme a Constituição e estendeu a relativização aos arts. 14, 16, 17 e 24 durante o estado de emergência na saúde pública internacional. Sobre o tema nos manifestamos nos pareceres IBAM 1006/2020, 1057/2020, dentre outros.

Conquanto a atividade religiosa seja considerada essencial, não estamos diante de uma atividade que vise lucro, de sorte que não se aplica o embasamento do impacto econômico, no caso.

Não obstante é de se dizer que encontra-se em regime de tramitação especial na Câmara dos Deputados, a PEC do Senado Federal nº 200-A/ 2016, que foi apensada a já existente PEC-254/2013, que acrescenta § 1º-A ao art. 156 da Constituição para prever a não incidência

do IPTU sobre templos de qualquer culto, ainda que as entidades abrangidas pela imunidade tributária sejam apenas locatárias do bem imóvel.

Feitas as considerações devidas, em resposta aos questionamentos, concluímos que:

1- Não há vício de iniciativa por se tratar de matéria de competência legislativa concorrente.

2- Há restrições de ordem eleitoral que impedem o regular prosseguimento da propositura neste ano de 2020, por não se enquadrar a medida desonerativa na exceção do § 10, do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

É o parecer, s.m.j.

Ana Carolina Couri de Carvalho
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 21 de maio de 2020.

Parecer IBAM nº 1125/2020

TB – Tributação. Situação de calamidade pública oriunda da pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. Medidas desonerativas de ITBI. Considerações.

CONSULTA:

Relata o consulente que, em virtude da pandemia da COVID-19, muitos contribuintes têm procurado a Prefeitura para regularização de seus imóveis no que tange ao recolhimento do ITBI. Também em decorrência da situação de calamidade pública instaurada muitos destes contribuintes têm vendido seus imóveis por valores inferiores aos de mercado.

Tendo em vista que o Município não possui planta genérica de valores, indaga o consulente:

"O prefeito pode fazer algum decreto que no momento de pandemia os ITBIs tenham um determinado valor?"

Podemos fazer uma avaliação com valor abaixo de mercado, para atender quem comprou já algum tempo e quer acertar agora, ou quem neste momento está comprando abaixo do valor de mercado? "

A consulta não veio documentada.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão, vale registrar que, em conformidade com o art. 156, II, da Constituição Federal, sobre a transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, dos direitos reais sobre imóveis e da cessão de direitos à sua aquisição, incidirá o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos -

ITBI, cuja competência para a sua instituição e arrecadação foi atribuída aos Municípios.

O ITBI encontra-se regulamentado pelos artigos 35 a 42 do Código Tributário Nacional e possui como fato gerador alguma das seguintes situações: a transmissão, a qualquer título, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou por acessão física, como definidos na lei civil; a transmissão, a qualquer título, de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia; a cessão de direitos relativos às transmissões referidas (art. 35 do CTN). Já a sua base de cálculo é o valor venal dos bens vendido.

Mais especificamente com relação ao momento da ocorrência do fato gerador do ITBI, encontramos controvérsia doutrinária se o mesmo se daria por ocasião da celebração da escritura ou no momento do registro. Este último entendimento, que prevalece em âmbito jurisprudencial, consubstancia-se no fato de que a lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos de direito privado (art. 109 e 110 do CTN) e que, no Brasil, a transmissão de propriedade de bens imóveis, de direitos reais sobre imóveis e de cessão de direitos sobre tais transmissões ocorre mediante o registro do título no registro de imóveis (artigo 1.245 do CC). Neste sentido:

"TRIBUTÁRIO. ITBI. FATO GERADOR. OCORRÊNCIA. REGISTRO DE TRANSMISSÃO DO BEM IMÓVEL. 1. O Tribunal a quo foi claro ao dispor que o fato gerador do ITBI é o registro imobiliário da transmissão da propriedade do bem imóvel. A partir daí, portanto, é que incide o tributo em comento. 2. O fato gerador do imposto de transmissão (art. 35, I, do CTN) é a transferência da propriedade imobiliária, que somente se opera mediante registro do negócio jurídico no ofício competente. 3. Recurso Especial não provido."(STJ - REsp: 1504055 PB 2014/0326906-7, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/04/2015).

"Tributário. Recurso ordinário. Mandado de segurança. ITBI. Fato gerador. CTN, art. 35 e Código Civil, arts. 530, I, e 860, parágrafo único. Registro imobiliário. 1. O fato gerador do imposto de transmissão de bens imóveis ocorre com a transferência efetiva da propriedade ou do domínio útil, na conformidade da Lei Civil, com o

No direito brasileiro, a transmissão da propriedade imobiliária ocorre mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis, de forma que, antes do registro, o alienante continua na condição de dono do imóvel (CC, art. 1245 e seu parágrafo único)". (*In*: Direito Tributário Esquematizado. Ed. Método. 2ª ed. p. 613/614).

Pois bem. À luz destas considerações, mormente nas regras gerais de direito tributário trazidas pelo CTN para esta exação, temos que o ITBI é devido no momento do registro da compra e venda no Registro Imobiliário e deve considerar para fins de aplicação da base de cálculo e eventuais multas por atraso o valor de mercado à época do efetivo registro atualizado.

Por conseguinte, não se revela factível que a municipalidade venha editar um decreto para estabelecer um valor fixo diferenciado que desconsidere a base de cálculo do imposto.

De outra feita, temos que a rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram uma redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis na capacidade financeira dos cidadãos.

Esse grande impacto nas fontes de rendas dos munícipes, decerto, repercutirá em suas obrigações mensais, dentre as quais está, para muitos, manutenção de empreendimento e pagamento de verbas trabalhistas, pagamento do aluguel, de tributos e a aquisição de serviços e produtos básicos à suas subsistências e de suas famílias.

Dentro deste contexto, temos visto vários Municípios e Estados elaborando programas e efetuando medidas para o combate não apenas da pandemia, mas também da situação social e financeira advinda dela e, neste ponto, se insere a concessão do dilargamento dos prazos e parcelamento para recolhimento de tributos, dentre outros.

Desta forma, nada impede que a municipalidade venha a estabelecer medidas de desoneração fiscal, como por exemplo,

parcelamento, isenções parciais ou totais, anistia de juros e multa, inclusive com relação ao ITBI, para enfrentamento da pandemia da COVID-19. Na forma do art. 150, § 6º, da Constituição Federal, a concessão de favores fiscais deve ser feita por intermédio de lei específica, o que quer significar que uma Lei, normalmente ordinária, deve se ater tão somente ao tema, especificando as condições e exigências, no caso, para a concessão do benefício fiscal.

Mais especificamente com relação à observância das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC nº 101/2000) nas concessões de favores fiscais no combate à difícil situação que se instaurou ante o avanço da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), temos que, em 29 de março do corrente ano, o Min. Alexandre de Moraes deferiu liminar na ADI nº 6357, a ser referendada pelo Plenário do STF, para atribuir interpretação conforme aos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput parte final e seu § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020 (LDO/2020) para, durante a emergência em saúde pública decorrente do Novo Coronavírus, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentária em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação do COVID-19.

A referida medida cautelar se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia do COVID-19. Dentro deste contexto, o PLP nº 39/2010, atualmente aguardando sanção presidencial, o qual encarta o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, que prestará auxílio financeiro mediante algumas contraprestações e promove relevantes alterações na LRF, determina em seu art. 3º, I, que durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da COVID-19, além da aplicação do art. 65 da LRF, ficam afastadas e dispensadas as disposições da referida lei complementar e de outras leis complementares, leis, decretos, portarias e outros atos normativos que tratem das condições e vedações previstas no art. 14, no II do caput do art. 16 e no art. 17 da LRF.

Em cotejo, tendo em vista que até a presente data o TSE mantém o calendário eleitoral (Resolução TSE nº 23.606/2019, no que tange às vedações impostas pela legislação eleitoral, vale registrar que a implementação das medidas para combate à pandemia do Novo Coronavírus

(COVID-19) e minoração dos efeitos por ela trazidos não esbarra na vedação do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 ante a situação de calamidade pública instaurada:

"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." (Grifos nossos).

Não obstante, registramos que a exceção do dispositivo acima colacionado somente autoriza a concessão de benefícios fiscais no contexto da situação excepcional da pandemia do Novo Coronavírus. Assim, mister se perquirir se a concessão de ampla anistia de juros e multa de débitos vencidos há tempos e que não guardam correlação alguma com a situação enfrentada atualmente atenderia o requisito. Quer nos parecer que não, mormente se considerarmos o anunciado socorro financeiro aos municípios pelo governo federal, razão pela qual, a depender das circunstâncias do caso concreto, a ação pode ser objeto de glosa pelos órgãos de controle e responsabilização dos envolvidos.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido de que não se revela factível que a municipalidade venha editar um decreto para estabelecer um valor fixo diferenciado que desconsidere a base de cálculo do imposto.

Todavia, nada impede que a municipalidade venha a estabelecer medidas de desoneração fiscal, como por exemplo, parcelamento, isenções parciais ou totais, anistia de juros e multa, inclusive com relação ao ITBI, desde que, em ano eleitoral, reste inequivocadamente demonstrado tratar-se de medida necessária e pertinente para enfrentamento da pandemia da



COVID-19.

Por fim, cumpre alertar que a Lei eleitoral ou sua interpretação pelos tribunais não protege os que buscam violar os seus preceitos. Desse modo, todo ato é passível de apreciação judicial, recebendo a decisão cabível em face das circunstâncias específicas em que foi praticado.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 25 de maio de 2020.

Parecer IBAM nº 1196/2020

FM – Finanças Municipais.
Devolução antecipada dos
duodécimos pela Câmara
Municipal. Utilização no combate
à expansão da pandemia do
Novo Coronavírus (COVID-19).
Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente indaga acerca da possibilidade de antecipar a devolução do duodécimo com o fito de auxiliar o Poder Executivo, tendo vista a pandemia causada pelo novo Coronavírus.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que o art. 168 da Constituição Federal assevera que os recursos referentes às dotações orçamentárias do Poder Legislativo lhes sejam entregues até o dia 20 de cada mês, da seguinte forma:

"Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º".

Nesse diapasão, os arts. 47 a 50 da Lei nº 4.320/64 dispõem sobre a programação da despesa, prescrevendo as normas a serem seguidas pelas unidades orçamentárias. Os indigitados dispositivos legais estabelecem que a fixação de cotas trimestrais deve ter por fito assegurar, a cada unidade, a soma de recursos necessários à execução de suas despesas. Em assim sendo, compete à Câmara encaminhar ao Executivo a

sua previsão trimestral de despesas, cujos recursos lhes serão entregues mensalmente (são os já mencionados duodécimos).

Ao término do exercício, deverá a Câmara apresentar o balanço de suas contas ao Executivo, de modo a integrar a prestação de contas anual do Município, diante do princípio da unidade do orçamento. Os eventuais saldos de caixa deverão ser devolvidos à Tesouraria da Prefeitura, salvo os valores correspondentes aos restos a pagar, que se referem às despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro.

No entanto, no decorrer do exercício, os valores que sobejarem do orçamento podem ser devolvidos à Prefeitura ou abatidos das previsões de despesa dos meses seguintes, tudo de modo a que o orçamento seja executado conforme o previsto. Findo o exercício, ocorrerá a prestação de contas e a devolução acima citada. Essa devolução, contudo, pode ser mensal ou em outra periodicidade, se assim entender o Legislativo.

Neste sentido, vale transcrever excerto da decisão proferida na Consulta nº 713.085 no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, relatada pelo Conselheiro Wanderley Ávila, na sessão de 09/08/06, em que assentou:

"(...) entendo que, caso o Legislativo queira efetuar a devolução ao Caixa único do saldo mensal de Caixa e Bancos, poderá fazê-lo, observando as exigências legais da Contabilidade Pública. Ressalto, porém, que a Mesa da Câmara deve verificar a conveniência e razoabilidade da devolução mensal do saldo de Caixa e Bancos à contabilidade central, considerando as obrigações da Edilidade já assumidas e compromissadas a pagar, ao longo do exercício financeiro, as despesas de caráter continuado e outras provisões de despesas que possam ocorrer, zelando pelo equilíbrio de sua execução orçamentária, de modo a evitar o indevido procedimento de deixar restos a serem pagos no exercício seguinte, diante da inexistência de disponibilidade financeira para despesas processadas e não pagas durante o exercício".

Assentada a possibilidade da devolução antecipada dos duodécimos, mister tecermos algumas considerações pertinentes ao postulado constitucional da separação dos poderes (art. 2º, caput, da Lei Maior).

Financeiro do Duodécimo. Devolução do saldo financeiro do duodécimo. Poder Discricionário. Interesse, vontade e conveniência do Poder ou Órgão. Princípio da legalidade estrita mitigada. Devolução vinculada do saldo Financeiro do Duodécimo. Impossibilidade. Ofensa ao princípio da independência e harmonia dos poderes. Não incidência dos valores devolvidos na base de cálculo para despesas com folha de pagamento, nem nos repasses ao Poder Legislativo. Escrituração da devolução. Despesa extra-orçamentária. Reiteração nas devoluções. Falha no planejamento que enseja correção". (TCE/TO. Processo nº 2907/2009. Parecer prévio nº 13/2010)

Feitas estas considerações, nada impede, porém, que, havendo sobra dos duodécimos, se estabeleça o diálogo entre os Poderes Executivo e Legislativo para a formalização da devolução antecipada dos valores e sua utilização no combate ao avanço da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19).

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 01 de junho de 2020.

Parecer IBAM nº 1197/2020

FM – Finanças Municipais. Projeto de Lei. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Alteração da Lei (M) nº 6.887/2020. Transferência dos recursos existentes em Fundos Financeiros Municipais para a Conta do Tesouro Municipal. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da constitucionalidade, Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que pretende alterar a Lei (M) nº 6.887/2020 sobre requisição de recursos para atendimento à situação de emergência estabelecida pela Pandemia do COVID 19.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre rememorar e ressaltar que, os fundos são contas de recursos destinados a fins específicos e constituem uma forma específica de administração de recursos.

A respeito, dispõe a Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas de Direito Financeiro a serem observadas pelos entes públicos:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Pois bem, da leitura das informações até aqui colacionadas podemos claramente aferir que os Fundos possuem as seguintes características: (a) são criados por lei; (b) possuem orçamento e contabilidade próprios; (c) seu orçamento integra a contabilidade geral do Ente ao qual se encontra vinculado; (d) submetem-se, necessariamente, a um órgão da Administração; (e) suas receitas vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços; e (f) não possuem personalidade jurídica.

Resumidamente, pode-se dizer que os fundos são contas de recursos destinados a fins específicos, só podendo ser utilizados na consecução dos objetivos a que se destinam. Não obstante, entendemos que em situações de calamidade pública como a que vivenciamos (Decreto Legislativo nº 06/2020), perfeitamente factível a edição de lei para desvinculação de recursos dos fundos para fazer frente às necessidades advindas de graves situações adversas (Parecer IBAM nº 0703/2020).

Pois bem. Neste contexto de desvinculação de recursos de fundos municipais é que a Lei (M) nº 6.887/2020 foi editada por ocasião das adversidades causadas em decorrência da pandemia do Covid-19.

Por este motivo, o Executivo foi autorizado, segundo aponta o art. 1º da lei municipal, "a requisitar, a título provisório, todos os recursos existentes em Fundos Financeiros Municipais e também aqueles existentes nas Autarquias e Fundações do Município para atender às necessidades advindas da situação de emergência decretada pelo Decreto Municipal nº 21.111, de 16 de março de 2020, decorrente da Pandemia do COVID-19". Mas, uma vez ultrapassada a situação de emergência aludida no art. 1º, o Executivo adotaria medidas para a restituição dos valores requisitados, de modo a recompor a situação dos Fundos Financeiros Municipais, bem como das Autarquias e Fundações" (§1º, art. 1º, da lei municipal).

Parecer IBAM nº 1279/2020

TB – Tributação. Suspensão do Crédito Tributário. Moratória. A LC nº. 173, de 27/05/2020 suspendeu apenas os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social, ou seja, os parcelamentos com a União, mas as contribuições correntes continuam sendo devidas. Comentários.

CONSULTA:

A Consulente, Prefeitura, indaga se a LC nº. 173, de 27/05/2020 suspendeu a dívida do Município com o INSS? Em caso positivo, questiona como deverá proceder para que efetivamente seja suspenso o pagamento?

A Consulta não segue documentada.

RESPOSTA:

Como é sabido, há situações em que se suspendem as medidas de cobrança dos tributos. Esses casos estão previstos no art. 151 do CTN, compondo rol exaustivo, vez que o art. 141 do CTN afirma que "o crédito tributário regularmente constituído somente se modifica ou extingue, ou tem sua exigibilidade suspensa ou excluída, nos casos previstos nesta Lei, fora dos quais não podem ser dispensadas, sob pena de responsabilidade funcional na forma da lei, a sua efetivação ou as respectivas garantias".

Embora o CTN não conceitue o instituto da moratória, é possível afirmar que a moratória é uma dilatação legal de pagamento de tributos, submetendo-se, portanto, ao princípio da estrita legalidade (art. 97, VI, CTN). Com efeito, a moratória consiste num acordo entre credor e devedor, regido pelo indigitado postulado (COELHO, Sacha Calmon

Navarro. Curso de direito tributário brasileiro. Rio de Janeiro. Forense. 2004, p. 678).

Agora, vejamos o que diz o art. 9º da LC nº. 173, de 27/05/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências:

Art. 9º Ficam suspensos, na forma do regulamento, os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.

Em suma: o dispositivo supra transcrito suspende, na forma do regulamento a ser editado, o que até o presente momento não ocorreu, apenas os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social, ou seja, os parcelamentos com a União, mas as contribuições correntes continuam sendo devidas.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 08 de junho de 2020.

Parecer IBAM nº 1323/2020

FM – Finanças Municipais. LC nº 173/2020. Art. 5º, incisos I e II. Vinculação de recursos e fiscalização em sede de controle interno e externo. Considerações

CONSULTA:

A Prefeitura Municipal solicita deste Instituto análise e pronunciamento a respeito do art. 5º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

Aduz a consulente que o art. 5º da mencionada legislação dispõe acerca do repasse de recursos financeiros por parte da União aos demais entes federativos, para aplicação em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros. Nota o consulente que os incisos I e II desse mesmo artigo disciplinam a distribuição dos recursos, distribuindo-os entre gastos com a saúde, assistência social (inciso I) e outra porção para custeio de despesas diversas, sem vinculação com nenhuma pasta específica (inciso II).

A dúvida da consulente reside no fato de que, em seu entender, a redação empregada não permite afirmar se a parcela desvinculada de pastas específicas (aquela prevista no inciso II, do art. 5º, da Lei nº 173/2020) está desvinculada, também, da obrigatoriedade de aplicação em ações de enfrentamento à Covid-19 e na mitigação de seus efeitos financeiros, de modo que faz-se necessário que este Instituto esclareça este ponto.

No caso de ser positiva a resposta, isto é, de a parcela livre dos recursos estar subordinada à aplicação na mitigação dos efeitos financeiros causados pela pandemia, questiona qual seria o alcance dessa previsão e qual a interpretação mais adequada para os termos “*mitigação dos efeitos financeiros*”. Veja-se que, a título de mero exemplo e caso hipotético, os contratos de transporte escolar ou de prestação de serviços diversos, muito

embora não se relacionem diretamente com a crise de saúde pública, em virtude da brusca e significativa queda na arrecadação decorrente da crise, certamente serão severamente prejudicados, de modo que honrar seus pagamentos será cada vez mais difícil. Diz o consultante que os recursos federais previstos na Lei Complementar nº 173/2020 seriam de especial relevância para solucionar tal impasse.

Em razão do exposto, solicita o consultante que seja esclarecido qual o alcance da previsão do art. 5º, inciso II, da Lei Complementar nº 173/2020, mencionando quais despesas poderão ser custeadas pelos recursos previstos no dispositivo, considerando a amplitude dos efeitos financeiros causados pelo Covid-19 e a subjetividade dos termos empregados pelo mencionado artigo da lei.

A consulta não vem documentada e é requerida urgência.

RESPOSTA:

O Município é entidade da federação com autonomia política nos termos do art. 18 da Constituição da República. Assim é que, conforme o art. 30, inciso III, cabe-lhe instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas. No entanto, é sempre pertinente a lição de Hely Lopes Meirelles:

“A autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de auto-governo decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 91)

É nesse espírito que a Constituição estabelece diversas competências materiais e legislativas comuns e concorrentes da União, Estados e Municípios que não se superpõem, mas que devem ser exercidas em harmonia, sem que uma entidade da federação exorbite de suas atribuições para se imiscuir em assuntos próprios de outras.

No sistema federativo, as leis complementares têm entre suas funções organizar e estatuir parâmetros e critérios para a atuação interfederativa, a teor do que diz o art. 24, parágrafo único da CRFB, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006, cabendo-lhes fixar normas de cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Especificamente no âmbito do direito financeiro, a Constituição da República estabelece no art. 165, § 9º, I, que cabe a lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da LOA. A Lei Complementar de que trata o aludido dispositivo constitucional ainda não foi editada, sendo atualmente o diploma legal que trata do assunto a Lei nº 4.320/1964, ainda que de forma incompleta, recepcionada na ordem constitucional pós-1988 como se lei complementar fosse.

Por outro lado, o inciso II do mesmo art. 165, § 9, II, estabelece que cabe a lei complementar estabelecer normas de gestão, financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. Nesse espírito foi editada a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que tem como finalidade primordial a ação planejada e transparente na gestão das finanças públicas, a fim de que se previnam riscos e se corrijam desvios que possam afetar o equilíbrio das contas. As normas ali elencadas, que se aplicam a todos os entes da federação e encontram supedâneo nos dispositivos constitucionais mencionados, encartam o fenômeno cognominado Federalismo Fiscal.

No presente momento, como se sabe, o Brasil e a humanidade se encontram em momento trágico. A rápida expansão da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram uma redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis nas mais diversas áreas da sociedade, por conseguinte, à necessidade de organização da Administração Pública para atendimento das demandas e manutenção do bem comum.

Diante do acelerado avanço da doença no Brasil e dos múltiplos desdobramentos no campo da saúde e da economia, ao longo deste ano de

a) R\$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal; e

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) aos Municípios;

II - R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais), da seguinte forma:

a) R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais aos Estados e ao Distrito Federal;

b) R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais aos Municípios;

(...)

§ 3º Os valores previstos no inciso II, alínea "a", do caput serão distribuídos para os Estados e o Distrito Federal na forma do Anexo I desta Lei Complementar.

§ 4º Os valores previstos no inciso II, alínea "b", do caput serão distribuídos na proporção estabelecida no Anexo I, com a exclusão do Distrito Federal, e transferidos, em cada Estado, diretamente aos respectivos Municípios, de acordo com sua população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pelo IBGE em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 5º O Distrito Federal não participará do rateio dos recursos previstos na alínea "b" do inciso I e na alínea "b" do inciso II do caput, e receberá, na forma de auxílio financeiro, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, valor equivalente ao efetivamente recebido, no exercício de 2019, como sua cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios, para aplicação, pelo Poder Executivo local, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros.

§ 6º O cálculo das parcelas que caberão a cada um dos entes federativos será realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo que os valores deverão ser creditados pelo Banco do

Federativo-de-Enfrentamento-ao-Coronavirus-.pdf).

Ora, o próprio consulente já adianta, em seu próprio questionamento um efeito financeiro da crise que há que ser mitigado: a queda de arrecadação dos Municípios. A expressão "*mitigação de seus efeitos financeiros*" não aponta para vinculação de recursos a rubricas orçamentárias específicas, mas, em verdade, traz a *mens legem* que perpassa toda a lei. A finalidade do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus é promover um auxílio ao passo que traz uma série de contrapartidas previstas no bojo da LC nº 173/2020.

Com efeito, como já afirmado, em contrapartida ao auxílio, são estabelecidas diversas restrições no emprego das rendas das entidades federativas, nomeadamente em seu art. 8º. Tanto é que este instituto tem defendido que o aludido dispositivo, ao fazer referência à hipótese de que trata o art. 65 da LRF, atrai para o seu campo de incidência todos os demais entes federativos afetados, independentemente destes terem decretado ou não estado de calamidade pública.

Assim sendo, para fins de percepção do auxílio financeiro advindo do Programa Federativo de Enfretamento ao Coronavírus SARS- CoV-2 (Covid-19) instituído pela Lei Complementar nº 173/2020 e da incidência das restrições estabelecidas no artigo 8º do aludido diploma legal não há necessidade de decretação do estado de calamidade pela municipalidade.

As restrições, portanto, se aplicam de imediato em todo território nacional. Isso porque se a finalidade das proibições encartadas no artigo 8º é estabelecer uma contrapartida dos demais entes federativos em face dos recursos financeiros que receberão da União para mitigação dos efeitos financeiros da crise, não faz sentido algum que este ou aquele Estado ou Município receba o socorro financeiro da União e esteja fora do âmbito de aplicação das proibições do artigo 8º.

Assim, a princípio, os recursos de que trata o inciso II do art. 5º se destinam a mitigar os efeitos da queda de arrecadação provocada pelas medidas de isolamento social para combate ao Coronavírus, vedada a sua aplicação para concessão de vantagens e benefícios à agentes políticos e servidores públicos, na forma estabelecida no art. 8º da LC 173/2020.

A expressão "*mitigação de seus efeitos financeiros*" contida no art. 5º da LC nº 173/2020 é assim, também, uma norma-princípio: a pretexto de mitigar os efeitos financeiros da propagação da Covid-19, certas despesas que em situação de normalidade seriam tomadas por legítimas podem ser reputadas ilegítimas no período de crise. Com efeito, a legitimidade é um critério previsto na Constituição na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em sede de controle externo e externo (art. 70 c/c art. 31, da CRFB). De qualquer modo, não há que se falar em vinculação de receitas.

Por derradeiro, cabe noticiar que foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal a ADI 6442 contra alguns dispositivos da LC nº 173/2020, que excluem do auxílio financeiro a unidade da federação que tenha ajuizado ação judicial contra a União após 20/03/2020, tendo como causa de pedir, direta ou indiretamente, a pandemia, exceto se renunciar a esse direito. De qualquer modo, a ADI 6442 referida não altera as conclusões do presente parecer, posto que não questiona vinculação de receitas ou critérios no emprego dos recursos.

Por todo o exposto, conclui-se que o auxílio financeiro prestado na forma do art. 5º, II, da LC nº 173/2020 não constitui receita vinculada, sendo, contudo a mitigação dos efeitos financeiros da pandemia do Covid-19 uma norma-princípio que orientará a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional no que diz respeito à legitimidade do emprego dos recursos.

É o parecer, s.m.j.

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 12 de junho de 2020.

Parecer IBAM nº 1391/2020

FM – Finanças Municipais, PL – Poder Legislativo, SM – Servidor Público. LC nº 173/2020. Vedação a aumentos e reajustes a servidores. Inteligência do art. 8º. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara Municipal faz consulta quanto à aplicação da LC nº 173/2020. Informa que o Tribunal de Contas publicou a seguinte matéria: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tcesp-mpsp-e-justica-editam-ato-conjunto-para-limitar-despesas-com-pessoal> e editou o Ato Normativo nº 01, de 03/06/2020.

Indaga, especificamente:

A) Em vista da LC nº 173/2020 os Municípios estão proibidos de conceder qualquer tipo de reajuste até 31/12/2021, segundo a LC 173, de 27/05/2020?

B) Se a resposta no caso de ser afirmativa, quais procedimentos podem ser adotados pela Câmara Municipal? Apenas não fazer qualquer concessão de reajuste? Inclusive a revisão inflacionária (constitucional) geral anual?

A consulta vem acompanhada do Ato Normativo nº 01/2020-TJ-TCE-MP de São Paulo.

RESPOSTA:

Diante do acelerado avanço da pandemia do novo Coronavírus (Covid-19) e das relevantes repercussões econômicas da calamidade que vivenciamos, foi editada a Lei Complementar nº 173/2020 para fazer

frente à premente necessidade de contenção dos gastos públicos, visando à promoção de um esforço conjunto de todos os entes da federação, em espírito de cooperação, para superação dos efeitos deletérios da propagação da infecção viral sobre a economia. Assim é que a referida LC nº 173/2020 promoveu sensíveis e relevantes alterações na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF), que dizem respeito a despesas de pessoal realizadas no fim do mandato.

Antes, é bom dizer que não se trata a LC nº 173/2020 apenas de uma lei que visou a impor restrições na execução orçamentária, na realização de gastos públicos e aumentos a servidores. Ela se trata, como já aponta sua ementa, de um Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, que envolve auxílio financeiro da União aos Estados e Municípios acompanhados de contrapartidas, conduzido sob o espírito do federalismo fiscal.

A LC nº 173/2020 tem supedâneo, assim, na competência da União prevista no art. 24, parágrafo único, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, e também no art. 169, § 9º, da CRFB, visando à gestão responsável das finanças públicas de aplicabilidade a todas as esferas da federação, bem como a situação de excepcional limitação causada pela crise econômica em curso.

Pertinente, considerando que se avizinha o fim dos mandatos de agentes políticos municipais, trazer à colação o disposto no art. 21 da LRF, já com redação conferida pelo art. 7º da LC nº 173/2020:

“Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal

nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

(...)

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.” (grifo nosso)

Antes da alteração promovida pelo art. 7º da LC nº 173/2020 à LC nº 101/2000, havia abalizado entendimento, encampado pelo IBAM e pelo Tribunal de Contas da União (cf. Acórdão TCU nº 1106/2008, publicado em 06/11/2008) de que o ato de que resultava o aumento da despesa de pessoal consistia na lei ou norma criadora da despesa, e não propriamente no ato administrativo ou de gestão que executa a despesa. Assim, a implementação de despesa que decorria automática e diretamente da lei, quando devidamente atendidas as exigências do art. 169, § 1º da CRFB, bem como observados os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da continuidade administrativa, se encontrava imune à vedação do art. 21, parágrafo único, em sua redação original, como é o caso da vantagem intitulada adicional por titulação.

No entanto, as novíssimas alterações no art. 21 da LRF acenam no sentido de que o legislador encampou entendimento, já adotado em alguns tribunais de contas estaduais, no sentido de que o ato que provoca aumento de despesa de pessoal abrange tanto a lei que cria a obrigação de despesa, como também o ato administrativo concreto que materializa a obrigação de despesa, isto é, a execução orçamentária. Assim, a partir de 5 de julho de 2020 (180 dias finais do mandato), passa a haver restrições tanto a

aumentos e reajustes quanto à implementação de acréscimos pecuniários. A LRF e a LC nº 173/2020, evidentemente, não retroagem para tornar totalmente ineficazes legislações já existentes e em plena vigência. Apenas impõe restrições e parâmetros financeiros para que possam ser aplicados com responsabilidade fiscal.

De qualquer modo, como bem lembrado pelo consulente, o mais importante é observar que estão em vigor as excepcionais restrições previstas no art. 8º da LC nº 173/2020, mais severas que as do art. 21 da LRF. Assim, a verdade é que no presente momento, até o dia 31 de dezembro de 2021, cabe atentar para essas disposições excepcionais, que acabam, por serem mais restritivas, se impondo sobre aquelas acima expostas, as quais transcrevemos:

"Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

(...)

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa

obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

(...)

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

(...)

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO)." (grifo nosso)

Observa-se, portanto, que o art. 8º do art. 173/2020 impõe ainda mais restrições que o art. 21 da LRF acima colacionado, nomeadamente o art. 8º, I, da LC nº 173/2020, ao vedar a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajustes ou adequação de remuneração dos

Ousamos assim, concluir o parecer para responder a pergunta: quais procedimentos podem ser adotados pela Câmara Municipal? Pois bem. Ao longo do período de enfrentamento da crise econômica, assim entendido oficialmente o período até 31 de dezembro de 2021, a redução de despesas com pessoal ou até mesmo a reestruturação de cargos e carreiras que acarrete permanente diminuição de despesas com pessoal é providência louvável e que deve incentivada aos gestores públicos. Muito melhor que permanecer de braços cruzados, esperando a crise passar, apenas fazendo o mínimo possível para evitar ultrapassar limites de gastos no período.

É o parecer, s.m.j.

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 18 de junho de 2020.

Parecer IBAM nº 1401/2020

FM – Finanças Municipais. Covid-19. Impossibilidades técnicas no cumprimento das emendas impositivas e ação judicial competente.

CONSULTA:

A Consulente, Prefeitura, solicita-nos complementação ao Parecer IBAM n.º 0922/2020, no sentido de "diante da resistência do Poder Legislativo em não acatar as impossibilidades técnicas no cumprimento das emendas impositivas, qual seria a ação judicial competente a ser manejada?"

RESPOSTA:

Consoante concluído no parecer precedente,

Não dispõe o Executivo local de meios para unilateralmente deixar de cumprir as emendas parlamentares impositivas. Pode negociar com o parlamento alterações na LDO tal como fez a União ou na própria Lei Orçamentária para realocação destes recursos ou, em última instância, socorrer-se do Judiciário a fim de evitar responsabilização por eventual não execução orçamentária e financeira das emendas impositivas neste momento em que todos os esforços devem se concentrar para enfrentamento da pandemia do Coronavírus.

Neste contexto, a procuradoria municipal deverá manejar ação ordinária obrigacional com pedido liminar (art. 300, CPC) para garantia do resultado útil do processo, desde que seja para cumprir



imposição orçamentária constitucional, sobretudo na área da saúde (art. 198, §2º, III, CF c/c art. 7º, LC nº 141/2012).

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 19 de junho de 2020.

Parecer IBAM nº 1443/2020

TB – Tributação. ITBI. Sua base de cálculo é o valor de mercado. Considerações. Necessidade de o Município estabelecer os valores de acordo com os níveis atuais da economia.

CONSULTA:

Relata uma Prefeitura que vem recebendo muitos pedidos de avaliação de imóveis para fins de ITBI (compra e venda). As avaliações são feitas de acordo com o valor de mercado do imóvel e muitas vezes pedimos ajuda para corretor de imóveis com CRECI. Neste momento de pandemia (COVID-19), muitos contribuintes estão questionando os valores, dizendo que ocorre desvalorização. Consulta a respeito.

RESPOSTA:

Diz o art. 38 do Código Tributário Nacional que a base de cálculo do ITBI é o valor venal do imóvel.

Assim decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

"É cediço na doutrina majoritária e na jurisprudência dessa Corte que a base de cálculo do ITBI é o valor real da venda do imóvel ou de mercado, sendo que até nos casos em que não houve recolhimento, pode-se arbitrar o valor do imposto, por meio de procedimento administrativo fiscal, com posterior lançamento de ofício. Segundo HUGO DE BRITO MACHADO: em se tratando de imposto que incide sobre a transmissão por ato oneroso, tem-se como ponto de partida para a determinação de sua base de cálculo na hipótese mais geral, que é a compra e venda, o preço. Este funciona no caso, como uma declaração de valor feita pelo contribuinte, que pode ser aceita, ou não, pelo fisco, aplicando-se,

na hipótese de divergência, a disposição do art. 148 do CTN. ("CURSO DE DIREITO TRIBUTÁRIO", Machado, Hugo de Brito, Ed. Malheiros, 29ª Edição, p. 398)". (AgRg no REsp 1057493/SP, Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, DJe 04/09/2008, RDDT vol. 158 p. 187).

Diz o art. 148, do CTN:

"Quando o cálculo do tributo tenha por base, ou tome em consideração, o valor ou o preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, a autoridade lançadora, mediante processo regular, arbitrará aquele valor ou preço, sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os esclarecimentos prestados, ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado, ressalvada, em caso de contestação, avaliação contraditória, administrativa ou judicial".

A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em decisão publicada em 23/10/2013, entendeu que a base de cálculo do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) poderá ser superior ao valor venal adotado para o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

O acórdão do STJ determinou de acordo com o voto do Ministro Herman Benjamin, que o valor venal do imóvel apurado para fins de ITBI não coincide, necessariamente, com aquele adotado para lançamento do IPTU. O valor venal é uma grandeza que não se confunde, necessariamente, com aquela indicada na planta genérica de valores, no caso do IPTU, ou na declaração do contribuinte, no que se refere ao ITBI. Nas duas hipóteses cabe à parte prejudicada (contribuinte ou fisco) questionar a avaliação realizada e demonstrar que o valor de mercado (valor venal) é diferente.

Neste processo, assim se pronunciou o Relator:

"... os municípios lançam o imposto sobre propriedade de ofício e, para viabilizar a cobrança, acabam adotando fórmulas genéricas que abarcam os milhares e, no caso de São Paulo, milhões de imóveis tributados anualmente. Seria absurdo imaginar que o município de São Paulo avaliasse individualmente cada um dos

milhões de imóveis urbanos existentes em seu território para lançar anualmente o IPTU de ofício, daí a adoção das plantas genéricas", completou.

Segundo ele, as plantas genéricas de valores - baseadas em preços médios do metro quadrado por região e padrão de construção - costumam ficar abaixo do valor de mercado, seja por causa da sistemática de sua elaboração, seja porque não são refeitas todo ano. Como a jurisprudência exige aprovação de lei para o reajuste real das plantas genéricas, acrescentou o Ministro, isso tem de ser feito por meio de projetos complexos, de longa tramitação e muita discussão política, "que inviabilizam, nas grandes cidades, o reajuste anual, de modo que a defasagem em relação à real avaliação dos imóveis urbanos acaba aumentando a cada ano que passa".

Adiante, ponderou o Ministro:

"Em vez de milhões de lançamentos de ofício anuais, caso do IPTU paulistano, há apenas milhares de operações claramente individualizadas, com a declaração do real valor de venda do imóvel pelos próprios particulares que transmitem os bens."

E a seguir observou que, no ITBI, o preço efetivamente pago pelo adquirente do imóvel tende a refletir, com grande proximidade, seu valor venal, considerado como o valor de uma venda regular, em condições normais de mercado. "Não é por outra razão que a jurisprudência do STJ é pacífica ao admitir que, na hipótese de hasta pública, o preço de arrematação (e não o da avaliação) reflete o valor venal do imóvel e, portanto, deve ser adotado como base de cálculo do ITBI."

E destacou que o mesmo raciocínio se aplica à transmissão por compra e venda entre particulares: "De fato, o valor real da operação deve prevalecer em relação à avaliação da planta genérica de valores."

Cabe à Administração estabelecer procedimentos de aferição do valor do ITBI em cada caso, de modo fazer com que o imposto recaia sobre o valor de mercado do imóvel no momento da satisfação tributária. Frequentemente, as administrações municipais consultam anúncios de venda de imóveis, bem como corretores de imóveis.

O grande problema ora enfrentado é que o Brasil vem experimentando uma forte crise econômico-financeira, com progressiva diminuição da atividade econômica, refletida da contração da atividade industrial, comercial e de serviços e forte desemprego da mão-de-obra, não havendo previsões de recuperação a curto prazo, antes pelo contrário, apontando os especialistas que o país enfrentará a maior recessão de sua história.

Em consequência, há uma grande oferta de imóveis para venda, novos e usados, o que reduz os seus valores de mercado. Os municípios, como os demais entes públicos, juntamente com os entes privados e o povo em geral, devem buscar formas de reduzir drasticamente suas despesas, já que o futuro acena com menores receitas, aí incluídas as das receitas tributárias, que devem se conformar com a renda, menor, das atividades e da população em geral. Não há milagres a esperar ou mágicas a praticar.

É o parecer, s.m.j.

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 23 de junho de 2020.

Parecer IBAM nº 1480/2020

TB – Tributação. PL, de iniciativa parlamentar que concede benefícios tributários. Veto aposto. Questionamentos ao caso concreto.

CONSULTA:

Diante de Projeto de Lei Complementar de iniciativa parlamentar e veto do Executivo, a Câmara faz questionamentos que, para facilitar a compreensão da matéria, foram redigidos no parecer.

RESPOSTA:

PL, de iniciativa parlamentar, isenta o pagamento de multa e juros de mora diante de inadimplemento do IPTU e ISS no Município durante período de 22 de abril a 31 de dezembro de 2020.

Em síntese, nas razões de veto, evoca-se violação à Lei eleitoral, à Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 11 e art. 14, §1º), desproporcionalidade da medida, eliminação de receita esperada (quanto ao IPTU) e violação à alíquota mínima no que tange ao ISS (art. 8º-A da LC 116/03).

A obrigação tributária principal surge com a ocorrência do fato gerador e tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária (art. 113, § 1º do CTN). O crédito não integralmente pago no vencimento é acrescido de juros de mora, sem prejuízo das penalidades cabíveis (art. 161 do CTN).

A isenção e anistia são modalidades de exclusão do crédito tributário. A lei isencional ocorre antes da prática do fato gerador, uma vez que "exclui da tributação" hipótese que poderia ser tributada. Na anistia o crédito foi constituído, houve inadimplemento do contribuinte, cuja consequência é a imputação de multa. Portanto, na anistia, o crédito

permanece, a exclusão é apenas da multa. Rememoramos da impossibilitada de concessão de anistia quando: 1- o ato praticado for qualificado como crime contra a ordem tributária; 2- As infrações forem resultantes de conluio entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas.

Portanto, se o objetivo for o de perdoar a multa e os juros de mora o instituto adequado seria o da anistia.

Quanto à alíquota mínima do ISS (art. 8º-A da LC nº 116/2003), resta-se vedado que Município fixem alíquota inferior a 2%, tampouco conceder isenções, incentivos e benefícios fiscais aquém deste patamar, serviço, salvo nas exceções expressas da LC (subitens 7.02, 7.05 e 16.01), o qual listamos:

"7.02 - Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).

7.05 - Reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador dos serviços, fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).

16.01 - Serviços de transporte coletivo municipal rodoviário, metroviário, ferroviário e aquaviário de passageiros. (Redação dada pela Lei Complementar nº 157, de 2016)."

Todavia, não estamos diante de fixação de alíquota em patamar inferior ao legal, apenas se cogita perdoar os consectários (juros de mora e multa) do valor principal.

Quanto ao equilíbrio fiscal e regramento legal, em geral, medidas que representam renúncia fiscal devem ser objeto de lei específica e devem ser atendidos os requisitos orçamentários e da LRF. Como LRF institui

normas de observância obrigatória aos entes públicos voltadas ao equilíbrio, planejamento, transparência nas contas públicas. Para tanto, estabelece a LC nº 101/2000, diversas regras destinadas ao controle das metas de resultados entre despesas e receitas.

Diante de reconhecimento de estado de calamidade pública pela união, estados ou municípios ou, ainda, em estado de sítio, o art. 65 da LRF flexibiliza determinadas regras de adequação orçamentária (arts. 9º, 23, 31 e 70 da LRF). No entanto, dada a peculiaridade e gravidade dos efeitos na saúde pública decorrentes pandemia de Covid-19, o STF na ADI 6357 MC (Rel. Min Alexandre de Moraes) conferiu interpretação conforme a Constituição e estendeu a relativização aos arts. 14, 16, 17 e 24 durante o estado de emergência na saúde pública internacional.

A medida cautelar se aplicará aos entes federativos que tenham decretado calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19 e os dispositivos em questão apenas estarão suspensos quando se tratarem de despesas públicas destinadas ao "combate aos efeitos da pandemia do COVID-19 e a finalidade maior de proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas sócio econômicas protetivas aos empregados e empregadores". Sobre o tema nos manifestamos nos pareceres IBAM 1006/2020, 1057/2020, dentre outros.

Feitas as devidas considerações, em resposta ao objetivamente formulado, temos que:

1) A aprovação de lei tributária benéfica, proposta por Vereador, que durante o período de calamidade pública pelo COVID 19, dá isenção de juros de mora e multa de mora de IPTU e ISS (não compreendidos no conceito de receita para fins do art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal), em ano eleitoral, pode se enquadrar como conduta vedada, nos termos do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504 de 1997 ou enquadra-se na exceção do mesmo artigo?

Sob o ponto de vista das restrições de ordem eleitoral, esclarecemos que medidas relacionadas ao combate da COVID-19 podem se enquadrar na exceção prevista no § 10, do art. 73 da Lei nº 9.504/97 durante o prazo que perdurar o estado de calamidade. Sobre o tema, nos manifestamos no parecer IBAM 1125/20, dentre outros:

"Desta forma, nada impede que a municipalidade venha a estabelecer medidas de desoneração fiscal, como por exemplo, parcelamento, isenções parciais ou totais, anistia de juros e multa, inclusive com relação ao ITBI, para enfrentamento da pandemia da COVID-19. Na forma do art. 150, § 6º, da Constituição Federal, a concessão de favores fiscais deve ser feita por intermédio de lei específica, o que quer significar que uma Lei, normalmente ordinária, deve se ater tão somente ao tema, especificando as condições e exigências, no caso, para a concessão do benefício fiscal."

Assim, no que tange às vedações impostas pela legislação eleitoral, a implementação das medidas para combate à pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) e minoração dos efeitos por ela trazidos não esbarra na vedação do § 10, do art. 73 da Lei nº 9.504/97 durante o prazo que perdurar o estado de calamidade, contudo, conforme as circunstâncias do caso pode configurar abuso de poder igualmente punível pela lei eleitoral.

Sobre a caracterização do abuso de poder, é pertinente a lição de Eduardo Fortunato Bim:

"Não existe forma fixa, uma fórmula pela qual é possível detectar o abuso de poder no processo eleitoral; muito pelo contrário, o abuso de poder, seja ele de qualquer espécie for, é forma maleável de se burlar a legitimidade das urnas. É caracterizado não pelos seus meios, que podem ser abuso do poder econômico, dos meios de comunicação ou o político, dentre outros, mas sim por sua lesividade à legitimidade nas eleições. O rol do art. 22 da LC 64/90 não é taxativo." (citado no parecer IBAM 1287/20)

Portanto, ainda que não se amolde no rol legal de proibições da lei eleitoral, eventual medida que venha a ser utilizada com conotações "eleitoreiras" poderá ensejar abuso do poder de autoridade

2) No caso de se enquadrar como conduta vedada, os vereadores que votarem favoravelmente a esse projeto podem ser penalizados na esfera eleitoral?

A princípio não, uma vez que a lei eleitoral dispõe de sanções a

"Ação civil pública. Município de Sorocaba. Atos de improbidade administrativa praticados por Vereadores e ex-Vereadores. Exclusão da Câmara Municipal do polo passivo. Pessoa jurídica de Direito Público não pode ser responsabilizada por eventual ato ímprobo. Ilegitimidade passiva bem decretada. Recurso desprovido." (TJ-SP - AI: 22221463220148260000 SP 2222146-32.2014.8.26.0000, Relator: Borelli Thomaz, Data de Julgamento: 08/04/2015, 13ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 09/04/2015)

"Constitucional. Administrativo. Vereadores. Remuneração. 1- É inegável reconhecer que o "caput" do art. 5º da Lei Municipal nº 8949/00 contém sério vício de inconstitucionalidade, pois não fixa os subsídios em valor monetário e os vincula, direta e imediatamente, àquilo que os deputados estaduais fixarem. 2- Tendo o ato que fixou as remunerações dos agentes políticos, descumprido o disposto nos arts. 29, V e 37, da C.F., bem como infringido o princípio da moralidade administrativa, devem ser declarados nulos em virtude de sua manifesta ilegalidade, devendo ser restituídas aos cofres públicos as importâncias recebidas à maior. 3- Recursos improvidos." (TJ/SP, Apelação 336.821-5/0-00 - Ribeirão Preto)

Para maiores esclarecimentos sobre o tema, sugerimos a leitura do parecer IBAM 1229/2016.

É o parecer, s.m.j.

Ana Carolina Couri de Carvalho
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 26 de junho de 2020.

Parecer IBAM nº 1613/2020

CC – Convênios / Contratos, FM – Finanças Municipais. Art. 3º da LC nº 173/2020 e art. 65, § 1º da LRF, com nova redação. Realização de transferências voluntárias no decurso de calamidade pública. Considerações.

CONSULTA:

A Prefeitura Municipal solicita análise e pronunciamento deste Instituto a respeito da melhor interpretação da Lei Complementar nº 173/2020 quanto aos repasses de recursos voluntários da União, a saber:

1) As restrições lançadas em nome do Município nos bancos de dados CADIN, CAUC e CAGED não impedem as transferências dos recursos voluntários de todas as espécies, ou somente dos recursos destinados ao enfrentamento do Coronavírus - COVID 19?

2) Se as restrições lançadas em nome Município forem oriundas de débitos anteriores à decretação do estado de calamidade pública, mesmo assim prevalecerá a obrigatoriedade da transferência voluntária por parte da União?

A consulta não vem documentada.

RESPOSTA:

Diante do acelerado avanço da pandemia do novo Coronavírus (Covid-19) e das relevantes repercussões econômicas da calamidade que vivenciamos, foi editada a Lei Complementar nº 173/2020, diante da premente necessidade de contenção dos gastos para promoção de um esforço conjunto para superação dos efeitos deletérios sobre a economia,

Lei Complementar nº 173, de 2020)

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; (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)

(...)

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)" (grifo nosso)

A par das normas gerais que passaram a integrar o texto da LC nº 101/2000, portanto em qualquer calamidade pública que futuramente venha a ocorrer, no bojo da LC nº 173/2020 foi editado o art. 3º, que também tratou das transferências voluntárias:

"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:

(...)

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

§ 1º O disposto neste artigo:

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

(...)" (grifo nosso)

Nesse passo, é de se esclarecer que ao Município cumpre exercer as competências legislativas e administrativas que lhe foram outorgadas pela Constituição com recursos da arrecadação dos tributos de sua competência (artigo 145 I, II e III c/c 156 CRFB), das transferências constitucionais e legais (artigo 158 c/c 159 CRFB), dentre outras fontes de receita, como é o caso das transferências voluntárias realizadas no âmbito de convênios ou instrumentos congêneres.

No caso da consulta, indaga-se especificamente quanto à disciplina das transferências voluntárias no decurso da pandemia, que encontram referência no art. 65, § 1º, inciso I, alínea "d" da LC nº 101/2000, já com redação conferida pela LC nº 173/2020, e do art. 3º, inciso II da LC nº 173/2020.

Como se sabe, essas transferências voluntárias, que não se confundem com as transferências legais ou constitucionais, consistem em mecanismos de descentralização administrativa e se operacionalizam por meio de convênios e instrumentos congêneres. No contexto das transferências voluntárias realizadas por meio da Plataforma Mais Brasil (antigo SICONV), da União para Estados e Municípios, estabelece a Portaria Interministerial nº 424/2016 diversas condições para a celebração de instrumentos, dentre as quais a regularidade no CADIN (Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal),

senão vejamos:

"Art. 22. São condições para a celebração de instrumentos, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:

(..)

IV - regularidade perante o Poder Público Federal, conforme consulta ao Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal -CADIN, cuja verificação da existência de débitos perante os órgãos e entidades do Poder Público Federal atende o disposto no art. 6º da Lei nº 10.522, de 2002, sendo sua comprovação verificada por meio da informação do cadastro mantido no Sistema de Informações do Banco Central do Brasil - SISBACEN, do Banco Central do Brasil -BACEN, e de acordo com os procedimentos da referida Lei;"

Cabe observar que a par do cadastro CADIN, existe um sistema de informações mais abrangente denominado hoje Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC), que busca integrar diversas bases de dados visando a facilitar a verificação do atendimento aos requisitos, pelo Município, para receber transferências voluntárias da União. Além das próprias informações do CADIN, o CAUC agrupa, por exemplo, dados do SICONFI e da Caixa Econômica Federal (FGTS), de modo que os dados reunidos no CAUC podem ser utilizados para comprovação do atendimento de diversos requisitos previstos na Portaria Interministerial nº 426/2016, como se pode verificar nos §§ 1º e 3º do já mencionado art. 22:

"Art. 22. *Omissis.*

(...)

§ 1º A verificação dos requisitos para o recebimento de transferências voluntárias deverá ser feita no momento da assinatura do respectivo instrumento, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos de aumento de valor de repasse da União, não sendo necessária nas liberações financeiras de recurso,

que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no instrumento. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

(...)

§ 3º A critério do proponente, poderá ser utilizado, para fins do §1º, extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, ou sistema que venha a substituí-lo, apenas com relação aos requisitos que estiverem espelhados no referido extrato."

O consulente faz referência, ainda, ao CAGED. Quer nos parecer que quis se referir ao CAGEC, que é o Cadastro Geral de Convenientes do Estado de Minas Gerais. Para realização de transferências voluntárias do Estado-membro para os Municípios, também se aplicará a disciplina do art. 65 da LRF e do art. 3º da LC nº 173/2020, de modo que as restrições no CAGEC poderão deixar de ser impeditivas à realização de transferências voluntárias no âmbito de convênios firmados pelo Município com o Estado, porque o art. 65 da LRF e o art. 3º da LC nº 173/2020 não se restringe aos convênios do Município com a União.

Dado o quadro legislativo vigente, passamos a responder aos questionamentos suscitados:

1) As restrições lançadas em nome do Município nos bancos de dados CADIN, CAUC e CAGED não impedem as transferências dos recursos voluntários de todas as espécies, ou somente dos recursos destinados ao enfrentamento do Coronavírus - COVID 19?

RESPOSTA: Como se pode observar, as restrições para transferências voluntárias no decorrer de uma calamidade pública são suavizadas ao receberem o influxo de normas permanentes do art. 65, com a modificação da LC nº 173/2020, e da norma do art. 3º da própria LC nº 173/2020, que se aplica especificamente no contexto da pandemia do Covid-19.

Tanto na regra permanente quanto na norma específica, ficam

dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis aos Municípios para a percepção de transferências voluntárias. Contudo, o § 2º do art. 65, inciso I, alínea "b", da LC nº 101/2000 (regra permanente) determina que a dispensa desses limites, condições e restrições se aplica exclusivamente "*aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo*". Por outro lado, o art. 3º, § 1º, inciso I da LC nº 173/2020 determina que a dispensa dos limites, condições e restrições se aplica aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus "*ou de convênios vigentes durante o estado de calamidade*" (grifo nosso)

Portanto em relação aos convênios no âmbito dos quais estejam previstos transferências voluntárias já vigentes antes da decretação da calamidade pública, observa-se que o art. 3º, § 1º, inciso I da LC nº 173/2020 autoriza a continuidade das transferências voluntárias, ainda que venham a existir restrições nos bancos de dados CADIN, CAUC e CAGEC.

É importante observar que o sistema de informação do CAUC não será desabilitado, mas as pendências no CAUC apenas deixarão de ser pré-requisitos para as transferências voluntárias no decurso da calamidade pública quando se tratarem de atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao enfrentamento ao Coronavírus ou no âmbito de convênios já vigentes antes do reconhecimento da calamidade pública, enquanto ela perdurar. Pertinentes as orientações da Confederação Nacional dos Municípios a respeito do assunto:

" 56. As condições espelhadas no Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (Cauc) ficam dispensadas? Mesmo com o CAUC irregular nenhum município ficará impedido de receber convênios?

As exigências espelhadas no CAUC estão mantidas pelos órgãos e permanecem sendo cobradas de forma independente, porém todas as 15 exigências do CAUC, além de qualquer outras descritas em quaisquer leis, portarias, decretos ou atos, listadas ou não na Portaria Interministerial 424/2016, foram dispensadas como pré-requisitos para o recebimento de transferências voluntárias e contratações de operações de crédito.

57. Como fica a situação do CAUC? Vai ficar desabilitado somente no período da pandemia?

O sistema de informação do CAUC não será desabilitado, o que ocorre a partir da publicação da Lei 173/2020 é a dispensa de qualquer exigência estando ou não no CAUC como pré-requisito para recebimento de transferências voluntárias e operações de crédito enquanto durar o decreto de calamidade pública da união.

(...)

59. Como fica o Município que estiver no CADIN?

No que se refere aos itens espelhados ao CAUC, não haverá anistia das obrigações e/ou dívidas contraídas pelos municípios com a união. O que foi aprovado é a suspensão de todas as obrigações exigidas como pré-requisitos para receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito até o final do decreto de calamidade pública da união." (Disponível em: <https://www.cnm.org.br/informe/exibe/perguntas-e-respostas-da-lc-173-2020>, acesso em 06/07/2020)

Em relação ao CAGED, aparentemente o consultante quis fazer referência ao CAGEC, que é o Cadastro Geral de Convenientes do Estado de Minas Gerais. Eventuais restrições no CAGEC também não impedirão transferências voluntárias no âmbito de convênios firmados pelo Município com o Estado, porque o art. 3º da LC nº 173/2020 não se restringe aos convênios do Município com a União.

2) Se as restrições lançadas em nome Município forem oriundas de débitos anteriores à decretação do estado de calamidade pública, mesmo assim prevalecerá a obrigatoriedade da transferência voluntária por parte da União?

RESPOSTA: Não há obrigatoriedade, porque o art. 3º, § 1º, I da LC Nº 173/2020 apenas faz exceção em relação aos convênios vigentes. Portanto, se houvesse restrições lançadas à conta de débitos anteriores à decretação do estado de calamidade pública que tenham obstado a realização do convênio à época, em regra, não haverá no decurso da

calamidade, por consequência lógica, convênio vigente que se enquadre no permissivo do dispositivo legal.

Cabe observar, no entanto, que mesmo antes da decretação do estado de calamidade pública, no âmbito dos convênios firmados no SICONV (atual Plataforma Mais Brasil), o art. 74, § 12 da Lei nº 13.473/2017 (LDO de 2018) e o art. 78, § 10 da Lei nº 13.707/2018 (LDO 2019), dispunham que *"a inadimplência identificada no Serviço Auxiliar de Informação para Transferências Voluntárias - CAUC de municípios de até (cinquenta mil) habitantes não impede a assinatura de convênios e instrumentos congêneres por esses entes, ficando vedada a transferência dos respectivos recursos financeiros enquanto a pendência não for definitivamente resolvida."* Esse é um exemplo de convênio que já estava vigente no âmbito dos quais poderão ser realizadas transferências voluntárias no decurso da calamidade pública, ainda que permaneçam as restrições no CAUC, a teor do Comunicado nº 31/2020 da Comissão Gestora da Plataforma Brasil (cf. <http://www.plataformamaisbrasil.gov.br/noticias/comunicado-n-31-2020-deliberacao-da-comissao-gestora-da-plataforma-brasil-sobre-a-lei-complementar-173-2020>).

Além disso, o art. 3º da LC nº 173 deve ser lido em conjunto com o art. 65 da LRF, em vista de remissão expressa no *caput*, sendo certo que o art. 65, § 2º, inciso I da LRF restringe a dispensa dos limites, condições e restrição a ações relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo que haja reconhecido o estado de calamidade pública.

Portanto, entende-se que a melhor interpretação para o art. 65, inciso I, alínea "b", da LC nº 101/2000, já com redação dada pela LC nº 173/2020, e do art. 3º, § 1º, inciso I da LC nº 173/2020 é a seguinte: i) O Município com pendências no CADIN, CAUC e CAGEC pode receber transferências voluntárias no âmbito de convênios que já estavam vigentes antes da decretação da calamidade pública, relacionados diretamente ou não ao enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus, bem como transferências voluntários no âmbito de convênios e instrumentos congêneres relacionados ao Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2; ii) O Município que já encontrava restrições no CADIN, CAUC e CAGEC já antes da decretação da calamidade pública, por conta das quais tenha sido obstado o recebimento de transferências voluntárias à época, só poderá firmar novos convênios ou instrumentos congêneres que envolvam a percepção de transferências voluntárias,



no decurso do estado de calamidade pública, quando digam respeito aos objetivos e finalidades do decreto legislativo que a reconheceu, em vista do disposto no do art. 65, § 2º, inciso I, alínea "b" da LRF.

É o parecer, s.m.j.

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 08 de julho de 2020.

Parecer IBAM nº 1647/2020

FM – Finanças Municipais. LC nº 173/2020. Art. 5º, inciso II. Utilização dos recursos não vinculados no pagamento de despesa com pessoal. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente se os recursos não vinculados a serem repassados aos Municípios na forma do inciso II do art. 5º da LC nº 173/2020 podem ser utilizados em qualquer ação relativa ao combate da pandemia da COVID-19, inclusive no pagamento de despesa com pessoal.

O consulente ainda questiona se há necessidade da edição de lei para tanto ou se basta a edição de um decreto pelo Chefe do Executivo, bem como se seria crédito adicional suplementar, especial ou extraordinário.

A consulta não veio documentada.

RESPOSTA:

Inicialmente, como sabido, a rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram uma redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis nas mais diversas áreas da sociedade e, por conseguinte, a necessidade de organização da Administração Pública para atendimento das demandas e manutenção do bem comum.

Diante do acelerado avanço da doença no Brasil e dos múltiplos desdobramentos no campo da saúde e da economia, ao longo deste ano de 2020, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário têm adotado, proposto ou sugerido medidas, providências ou ordens, de conteúdos diversos, para instrumentalizar o Poder Público e a sociedade em geral com os meios que se reputam oportunos e necessários para enfrentamento da crise.

Neste contexto, em 28 de maio de 2020, entrou em vigor a LC nº 173/2020 que encarta o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, que estabelece medidas de socorro financeiro da União para os demais entes federativos mediante algumas contrapartidas negociadas pelo Executivo com o Senado Federal. A referida lei complementar também trouxe sensíveis modificações na LRF (LC nº 101/2000).

Pois bem. Dentre as medidas de socorro aos Estados, Distrito Federal e Municípios trazidas pela LC nº 173/2020 está a entrega de auxílio-financeiro estabelecida no seu art. 5º, cujo teor reproduzimos abaixo:

"Art. 5º A União entregará, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, da seguinte forma:

I - R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) para ações de saúde e assistência social, sendo:

a) R\$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal; e

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) aos Municípios;

II - R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais), da seguinte forma:

a) R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais aos Estados e ao Distrito Federal;

b) R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais aos Municípios;

(...)

§ 3º Os valores previstos no inciso II, alínea "a", do caput serão distribuídos para os Estados e o Distrito Federal na forma do Anexo I desta Lei Complementar.

§ 4º Os valores previstos no inciso II, alínea "b", do caput serão distribuídos na proporção estabelecida no Anexo I, com a exclusão do Distrito Federal, e transferidos, em cada Estado, diretamente aos respectivos Municípios, de acordo com sua população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pelo IBGE em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 5º O Distrito Federal não participará do rateio dos recursos previstos na alínea "b" do inciso I e na alínea "b" do inciso II do *caput*, e receberá, na forma de auxílio financeiro, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, valor equivalente ao efetivamente recebido, no exercício de 2019, como sua cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios, para aplicação, pelo Poder Executivo local, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros.

§ 6º O cálculo das parcelas que caberão a cada um dos entes federativos será realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo que os valores deverão ser creditados pelo Banco do Brasil S.A. na conta bancária em que são depositados os repasses regulares do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios.

§ 7º Será excluído da transferência de que tratam os incisos I e II do *caput* o Estado, Distrito Federal ou Município que tenha ajuizado ação contra a União após 20 de março de 2020 tendo como

causa de pedir, direta ou indiretamente, a pandemia da Covid-19, exceto se renunciar ao direito sobre o qual se funda em até 10 (dez) dias, contados da data da publicação desta Lei Complementar.

§ 8º Sem prejuízo do disposto no art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, em todas as aquisições de produtos e serviços com os recursos de que trata o inciso II do caput, Estados e Municípios darão preferência às microempresas e às empresas de pequeno porte, seja por contratação direta ou por exigência dos contratantes para subcontratação." (Grifos nossos).

Assim, da leitura do dispositivo transcrito com ênfase nas partes destacadas, temos que os recursos não vinculados devem ser aplicados não apenas nas atividades de combate à expansão da pandemia, mas também nas consequências provocadas pela crise econômica e financeira.

A redução da atividade econômica produziu forte queda nas receitas dos Municípios, razão pela qual não há vinculação do montante transferido com alguma despesa específica, sendo factível a utilização de tais recursos, inclusive, para o pagamento das despesas de pessoal. Nesse mesmo sentido, é a orientação da Confederação Nacional dos Municípios (cf. https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_n.36.2020_Orientacoes-aos-Municipios-sobre-o-Programa-Federativo-de-Enfrentamento-ao-Coronavirus-.pdf).

Assentada a possibilidade da utilização dos recursos referentes ao inciso II do art. 5º da LC nº 173/2020 no pagamento de despesas com pessoal, registramos que a sistemática para fazer frente à realização de despesas não previstas ou insuficientemente previstas na LOA é o manejo dos créditos adicionais (art. 40 a 42 da Lei nº 4.320/64).

Caso a despesa tenha sido prevista no orçamento, mas precise ser reforçada, o Chefe do Executivo deve se utilizar do crédito adicional suplementar que exige autorização legislativa, seja na própria LOA, seja em lei específica. Com a autorização legislativa, a abertura se dará por decreto do Chefe do Executivo. Já para o caso de despesas não previstas no orçamento, o Chefe do Executivo deverá se utilizar do crédito adicional especial que exige autorização em lei específica e a abertura se dará por

decreto. Por fim, para atender despesas imprevisíveis e urgentes em razão da calamidade pública ensejada pela pandemia da COVID-19 o crédito adicional a ser utilizado é o extraordinário que não exige autorização em lei e cuja abertura se dará por medida provisória ou decreto consoante estabelecido na LOM.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 10 de julho de 2020.

Parecer IBAM nº 1649/2020

FM – Finanças Municipais. Projeto de Lei que concede subsídio a concessionária de serviços de transporte público. Adequabilidade e legalidade.

CONSULTA:

Consulta uma Câmara sobre o Projeto de Lei nº 008/2020 que "Dispõe sobre regime emergencial de subsídio financeiro ao serviço público de transporte coletivo em razão da pandemia de COVID-19, e dá outras providências", conforme arquivo anexo.

RESPOSTA:

O Projeto de Lei institui regime emergencial de subsídio financeiro ao serviço público de transporte de passageiros, por quatro meses, em face da situação de emergência e estado de calamidade pública em face da pandemia do novo coronavírus, no valor de cem mil reais por mês. O total do subsídio deverá ser devolvido ao Município pelo acréscimo de 2,5% (dois e meio por cento) ao valor mensal de outorga da concessão, a partir de janeiro de 2021, até completar o valor global do subsídio, de R\$ 400.000,00.

O Projeto de Lei autoriza o Executivo a abrir crédito adicional suplementar no valor indicado, proveniente da anulação parcial da reserva de contingência, indicando as rubricas orçamentárias pertinentes.

Foi anexada declaração de que não haverá impacto orçamentário-financeiro no exercício vigente e foram apresentadas as estimativas para os exercícios vindouros, estando calculado que a devolução total do subsídio ocorrerá em 64 (sessenta e quatro) meses.

Do periódico "Migalhas", colhe-se:

"A Advocacia Geral da União exarou tese sobre o reequilíbrio de contratos de concessão por motivo de força maior/ covid-19. O parecer 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU destacou que a pandemia do novo coronavírus configura força maior ou caso fortuito, caracterizando álea extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes.

A outorga de serviços públicos por particulares, seja por concessão ou permissão, deve-se levar em conta a supremacia do interesse público. Nesta linha, considera-se que o que diferencia a concessão da permissão, resumidamente, é a presença de direitos e obrigações bem delineados, além da segurança jurídica assegurada por uma vigência contratual, enquanto que a permissão mostra-se precária, podendo ser extinta a qualquer tempo.

Entretanto, na grande maioria dos estados, o serviço público de transporte coletivo, operado por concessão ou permissão, caminha lado a lado. Em ambos, tem-se a imposição Direitos e Obrigações e, para ambos, há o dever de cumprimento de horários, oferta de linhas, renovação periódica da frota, dentre outros, submetendo-os à fiscalização e imposição de sanções por qualquer descumprimento das ordens emanadas do poder público, sem que seja dado, ao permissionário, tido como 'precário', o direito de executar, ou não os serviços.

O desembargador Federal do TRF 4º Região, Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, em publicação na Revista de Doutrina TRF4 - edição 20 de 29.10.07, ao tratar do reequilíbrio consignou que "o reconhecimento do direito ao equilíbrio financeiro" - o primeiro direito original do co-contratante com o Poder Público, segundo Péquignot (Théorie Générale du Contrat Administratif, Paris, 1945, p. 430) - surgiu como contrapartida ao poder-dever de alteração unilateral do contrato administrativo, mas vale também para os casos em que, impedido de invocar a exceção de contrato não cumprido, o particular contratado se vê obrigado a suportar o cumprimento irregular do ajuste ou a mora da Administração contratante.

Em outros países, a importância do caso toma outras

proporções, a exemplo do Departamento Federal de Transporte e Administração de Trânsito dos Estados Unidos (FTA) que liberou um fundo de financiamento federal de US\$ 25 bilhões para manter o transporte público coletivo em funcionamento durante a pandemia da covid-19.

No Brasil, serve de exemplo a prefeitura de Pouso Alegre/MG, que estabeleceu um subsídio mensal de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), por 03 (três) meses, a fim de minimizar os impactos financeiros da prestação do serviço de transporte coletivo. A realidade mostra-se bem diferente na grande maioria dos estados que, no afã de manter a oferta de serviço, imputa obrigações inexequíveis sem a devida contraprestação.

A capital paulistana resolveu assumir os riscos decorrentes da pandemia, tratando de solucionar parte do desequilíbrio econômico ocasionado pela álea extraordinária, quando, por sua vez, editou a lei 17.335, de 27.3.20, regulamentada pelo decreto 59.321, de 01.04.20 que dispõe, dentre outros, sobre autorização de medidas excepcionais no âmbito dos contratos administrativos. Para o setor de transporte coletivo, o executivo municipal, sensível à frustração da expectativa da demanda e seus impactos na receita dos operadores, autoriza o pagamento de subvenções econômicas aos concessionários por até 4 meses, visando a evitar a demissão dos trabalhadores.

À Administração Pública, é preciso entender que a segurança jurídica da operação do serviço essencial, deve resguardar tanto concessionário como permissionário, uma vez que a recomposição da equação financeira, em ambos os casos, não visa apenas a seguridade das condições contratadas para o futuro (no caso das concessões) mas, sobretudo, no caso atual, tem por objetivo resguardar o interesse coletivo que demanda pelos serviços hoje, não restando dúvidas que a onerosidade excessiva imposta aos permissionários, igualmente, deve ser (re) equilibrada." (In <https://www.migalhas.com.br/depeso/326544/os-impactos-da-pandemia-no-transporte-coletivo-de-passageiros-e-o-dever-de-reequilibrio-economico-financeiro-das-concessoes-e-permissoes>).

Convém aduzir que qualquer subsídio só pode se dar com prévia autorização legislativa, como a que está sendo solicitada, cujo projeto de lei deve estar acompanhado dos requisitos exigidos pelo art. 26 da LRF, o que foi feito no caso presente.

Em suma, o Projeto de Lei submetido à consulta encontra-se corretamente elaborado e responde a uma situação que merece ser atendida, razões porque merece ser encaminhado à análise e decisão.

É o parecer, s.m.j.

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 10 de julho de 2020.

Parecer IBAM nº 1718/2020

FM – Finanças Municipais. LC nº 173/2020. Aplicação aos Municípios que não declararam estado de calamidade. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente indaga se as disposições da LC nº 173/2020 que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus são aplicáveis a todos os Municípios, inclusive aqueles que não decretaram o estado de calamidade pública.

RESPOSTA:

Inicialmente, como sabido, a rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram uma redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis nas mais diversas áreas da sociedade e, por conseguinte, a necessidade de organização da Administração Pública para atendimento das demandas e manutenção do bem comum.

Recentemente, em 27 de maio de 2020, entrou em vigor a Lei Complementar nº 173/2020, a qual encarta o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, que estabelece medidas de socorro financeiro da União para os demais entes federativos mediante algumas contrapartidas negociadas pelo Executivo com o Senado Federal. A referida lei também trouxe sensíveis e relevantes alterações na LRF.

Vale registrar que as alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal destinam-se não só a atual situação de calamidade pública, mas também às futuras, sejam essas decretadas pelos Estados e Municípios, como também pela União em parte ou na integralidade do território nacional.

Entretanto, o artigo 8º da LC nº 173/2020 é dirigido especificamente à situação de calamidade pública decorrente da atual pandemia da Covid-19 e não menciona se as suas vedações se aplicam tão somente à

municípios que tiveram reconhecimento pela respectiva Assembleia Legislativa do estado de calamidade pública.

Ocorre, contudo, que a distribuição dos recursos disponibilizados pelo Programa Federativo de Enfretamento ao Coronavírus para os municípios, ocorre, não em função da decretação de estado de calamidade pública por esses entes federados, mas sim na proporção estabelecida no Anexo I, com a exclusão do Distrito Federal, e transferido, em cada Estado, diretamente aos respectivos Municípios, de acordo com sua população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pelo IBGE, na forma em que estabelecem os § 2º e 4º do artigo 5º da LC nº 173/2020.

Assim se uma das finalidades da LC nº 173/2020 é estabelecer uma contrapartida dos demais entes federativos em face dos recursos financeiros que receberão da União, não faz sentido algum que todos os Estados, Distrito Federal e Municípios recebam parcela do socorro financeiro da União e este ou aquele esteja fora do âmbito de aplicação das proibições somente porque não editou decreto de calamidade pública.

Logo, forçoso é concluir que para fins de percepção do auxílio financeiro advindo do Programa Federativo de Enfretamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e de igual forma, as disposições do art. 8º da LC nº 173/2020 aplicam-se a todos os entes federativos, independentemente de terem ou não editado decreto de calamidade decorrente da atual pandemia da Covid-19 em seus respectivos âmbitos.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 17 de julho de 2020.

Parecer IBAM nº 1747/2020

EL – Eleição, FM – Finanças Municipais. Programa de recuperação fiscal (REFIS). Art. 73, §10, parte final, da Lei nº 9.504/1997. Veto do Executivo. Ano eleitoral. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, solicita-nos parecer jurídico acerca do seguinte:

Aprovamos um projeto de lei que estabelece o regime excepcional de auxílios fiscais emergenciais em razão da situação de calamidade pública decorrente da pandemia COVID-19 e da estiagem e dá outras providências, porem o Poder Executivo, após análise da assessoria contábil externa, foi sugerido ao Executivo o veto aos art. 10 ao 18 do referido projeto, tendo em vista o período eleitoral.

Por conta disso, perguntamos: Essa justificativa ao veto procede com relação ao prescrito nos artigos 10 ao 18 do projeto? Deve mesmo ser acatado o veto por conta do período eleitoral?

OBS: Na justificativa do veto não foi anexada nada de parecer por parte do Executivo, apenas justificam o veto aos artigos por conta do período eleitoral.

RESPOSTA:

Os programas de recuperação fiscal, comumente chamados de

REFIS, são assim denominados, porque são destinados a parcelar ou anistiar dívidas de natureza fiscal ou tributária. A expressão "REFIS", com efeito, surgiu em normas federais que tratam de débitos de natureza tributária.

No exercício de sua autonomia administrativa, que é garantida pelos artigos 1º, 18, 29 e 30, da Constituição Federal, os Municípios podem criar programas de recuperação fiscal que envolvam parcelamento e anistia de débitos tributários municipais. Esses programas, instituídos por lei municipal, podem ou não ser denominados de programas de recuperação fiscal - REFIS, emulando as normas federais.

Feitas essas considerações iniciais, temos que, atualmente, o mundo inteiro vem sofrendo com as consequências da rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), a principal delas é impor o distanciamento social como forma de conter seu avanço e assim não sobrecarregar o sistema de saúde público e privado. Contudo, com a redução drástica de circulação de pessoas, a economia foi diretamente atingida também, pois o dinheiro também parou de circular.

Com grande impacto nas fontes de rendas dos munícipes, decerto, repercutirá em suas obrigações mensais, dentre as quais está, para muitos, o pagamento do aluguel, de tributos e a aquisição de serviços e produtos básicos à suas subsistências e de suas famílias.

Dentro deste contexto, temos visto vários Municípios e Estados elaborando programas e efetuando medidas para o combate não apenas da pandemia, mas também da situação social e financeira advinda dela e, neste ponto, se insere o programa de recuperação fiscal aos contribuintes municipais do projeto de lei aprovado.

Em relação ao desdobramento da ação pretendida à vedação contida no art. 73, §10, da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições) - utilizada como razão do veto do Executivo para os arts. 10 a 18 do PL aprovado - é de se lembrar que não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no *caput* do art. 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos, o que não parece ser o caso

apresentado, tendo em vista toda excepcionalidade decorrente da pandemia do Covid-19.

Segundo a Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/97) são vedadas condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Neste toar, vejamos o teor do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997:

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. (grifos nossos)

Desta feita, não se aplica a proibição do §10 ao programa de recuperação fiscal se efetivamente o REFIS estiver sendo implantado para mitigação dos efeitos econômicos e sociais da pandemia do novo coronavírus, como parece ser o caso por expressa disposição do próprio dispositivo (parte final).

Obviamente, por se tratar de exceção à proibição, caso se verifiquem abusos ou uso eleitoreiro, os responsáveis não se eximem de responder perante a Justiça Eleitoral por abuso de poder político, igualmente punível pela lei eleitoral.

No mais, os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação pelo Direito Eleitoral, pois o bem jurídico protegido pela Lei eleitoral encontra-se salvaguardado. O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades



normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição da República (art. 14, § 9º) e mormente na situação de emergência na saúde que se encontra o país e o mundo, sob pena de afrontar outros princípios constitucionais.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 22 de julho de 2020.

Parecer IBAM nº 1809/2020

EL – Eleição, TB – Tributação.
Projeto de Lei. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Suspensão da exclusão do sujeito passivo por inadimplência do programa de recuperação fiscal do município. Art. 73, §10, parte final, da Lei n.º 9.504/1997. Ano eleitoral. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, relata e solicita parecer acerca do seguinte:

O Ministério Público Federal expediu a Instrução PRE -SP Nº 1, de 2 de abril de 2020 e o art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, proibindo que a administração pública faça, em ano de eleições, distribuição gratuita bens, valores ou benefícios. Na mesma consta que os casos de calamidade pública e de estado de emergência, autorizariam a exceção permissiva de concessão de benefício. Tais casos deveriam, contudo, caracterizados por critérios objetivos e resultar de decisão expressa da autoridade competente.

Em que pese expressa recomendação, o Prefeito Municipal protocolizou a proposição anexa.

Ante ao exposto, solicito parecer deste Instituto sobre a legalidade da proposição anexa, especialmente no tocante às vedações contidas na legislação eleitoral.

RESPOSTA:

O projeto de lei sob exame dispõe sobre a suspensão da aplicação, no período da pandemia do COVID-19, do contido no inciso II, artigo 14, da Lei Municipal nº 3263/2019, que instituiu o PRD, *in verbis*:

Art. 1º: Fica instituído O Programa de Regularização de Débito (PRD) destinado a fomentar o adimplemento de débitos havidos com o Município, tributados ou não, em razão de fatos geradores ocorridos até 31 de dezembro de 2018, inscritos ou não na dívida ativa no âmbito do Município, mesmo que discutidos judicialmente em ação proposta pelo sujeito passivo ou em fase de execução ajuizada.

(...)

Art. 14: O sujeito passivo será excluído do PRD diante da ocorrência de uma das seguintes hipóteses:

I - pelo descumprimento de quaisquer das exigências estabelecidas nesta Lei;

II - pela inadimplência de 3 (três) parcelas, consecutivas ou não, débitos havidos com o Município. (grifos nossos)

Com grande impacto nas fontes de rendas dos municípios em decorrência da pandemia, a suspensão da exclusão do sujeito passivo por inadimplência do referido programa de recuperação fiscal é medida acertada a qual, inclusive, já foi adotada no âmbito federal. Vejamos a Portaria nº 15.413 de 29/06/2020 do Ministério da Economia/Procuradoria Geral da Fazenda Nacional:

Altera a Portaria PGFN n. 7.821, de 18 de março de 2020, para prorrogar a suspensão temporária de medidas de cobrança administrativa da dívida ativa da União, e a Portaria PGFN n. 9.924, de 14 de abril de 2020, para prorrogar o prazo de adesão à transação extraordinária, em função dos efeitos da pandemia causada pela COVID-19 na capacidade de geração de resultado dos devedores inscritos em DAU.

(...)

"Art. 3º Fica suspenso, até 31 de julho de 2020, o início de procedimentos de exclusão de contribuintes de parcelamentos administrados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional cuja hipótese de rescisão por inadimplência de parcelas tenha se configurado a partir do mês de fevereiro de 2020, inclusive." (NR)

(Disponível: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-15.413-de-29-de-junho-de-2020-264501993>)

Em relação ao desdobramento da ação pretendida à vedação contida no art. 73, §10, da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições), é de se lembrar que não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no *caput* do art. 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos, o que não parece ser o caso apresentado, tendo em vista toda excepcionalidade decorrente da pandemia do Covid-19.

Segundo a Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/97) são vedadas condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Neste toar, vejamos o teor do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997:

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. (grifos nossos)

Desta feita, em que pese não conhecermos o teor da mencionada

instrução normativa do MPF, à referida medida, quer nos parecer, não se aplica a proibição do §10, uma vez que se trata de mitigação dos efeitos econômicos e sociais da pandemia do Covid-19, adequando-se, desta forma, à parte final do dispositivo.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 27 de julho de 2020.

Parecer IBAM nº 1865/2020

FM – Finanças Municipais. Auxílio financeiro da União para enfrentamento da COVID-19. Aplicações. Abertura de créditos. Restrições.

CONSULTA:

Diz uma Prefeitura que o Município está sendo contemplado com o recebimento de vários valores que não constavam no orçamento deste ano, como os valores advindos da Lei Complementar 173/2020 e outros mais em decorrência da COVID. Pergunta se é necessário o Município abrir algum tipo de crédito suplementar ou extraordinário para fazer face aos valores recebidos.

RESPOSTA:

O auxílio financeiro a estados, ao Distrito Federal e a municípios, decorrente da LC nº 173/2020, destina-se a compensar a perda de arrecadação e garantir ações de saúde e assistência social por conta da pandemia do novo Coronavírus.

Com referência aos municípios, o Programa prevê:

1. Suspensão das dívidas para com a União

As dívidas dos municípios são tratadas na MP 2.185-35/2001 e na Lei nº 13.485/2017.

Essa medida de suspensão é imediata, ficando a União autorizada a aplicá-la aos respectivos contratos de refinanciamento, ainda que previamente à celebração de termos aditivos ou outros instrumentos semelhantes. Em outras palavras, mesmo antes de qualquer ato escrito, os pagamentos já estão suspensos por força da LC 173/2020.

2. Reestruturação das operações de crédito que os municípios tenham contraído junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito.

Os municípios ficam autorizados a realizar aditamento contratual para suspender os pagamentos devidos, no exercício financeiro de 2020, de operações de crédito interno e externo celebradas com o sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito. Essa suspensão inclui tanto o valor principal como também quaisquer outros encargos, como juros.

Para possibilitar as renegociações citadas, a LC 173/2020 prevê que os entes que forem realizar os aditamentos contratuais relacionados com as operações de crédito ficam dispensados de cumprir os requisitos legais para contratação de operação de crédito e para concessão de garantias, contidos nos arts. 32 e 40 da LRF e os requisitos legais para a contratação com a União.

Adiciona a LC 173/2020, no art. 4º, § 3º, que "No caso de as operações de que trata este artigo serem garantidas pela União, a garantia será mantida, não sendo necessária alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes".

A mais importante alteração possível é a ampliação de prazos, tal como contido no art. 6º da LC 173/2020.

3. Auxílio financeiro, no exercício de 2020, para ações de enfrentamento à COVID -19:

"Art. 5º A União entregará, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros...".

Os §§ 1º e 2º estabelecem as condições para uso dos recursos destinados a ações de saúde e assistência social, inclusive para pagamento dos profissionais desses sistemas.

Para fazer jus aos valores a serem transferidos, o ente público interessado que tenha ajuizado ação contra a União, tendo em vista a pandemia, deverá renunciar ao direito em que se baseou, no prazo de dez dias da publicação da LC 173/2020, o que, no caso presente, foi feito, já que o Município consulente foi contemplado com repasses do auxílio financeiro.

Sobre a matéria objeto da dúvida da consulente, o Ministério da Economia publicou a Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME, que tem por título "Contabilização de Recursos Destinados ao Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (COVID-19)", da qual se extrai:

"1. Trata-se de orientações aos entes da Federação quanto à contabilização e ao tratamento fiscal dos recursos recebidos e aplicados no enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (COVID-19).

2. Dada a situação de emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao Coronavírus (Covid-19), os entes da Federação se deparam com a necessidade de incluir em seus respectivos orçamentos dotação suficiente para fazer frente ao enfrentamento da pandemia, bem como transferir ou registrar adequadamente os valores recebidos para este fim. Neste contexto, o Tesouro Nacional tem recebido questionamentos acerca dos instrumentos adequados para a alteração do orçamento, da adequada contabilização e dos controles e impactos fiscais decorrentes destas despesas.

(...).

5. A Constituição Federal restringe a abertura de crédito extraordinário às despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública... (art. 167, §3).

6. A Lei nº 4.320/1964 trata das modalidades de créditos adicionais nos arts. 41 a 46:

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em: I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; II especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública`.

7. Considerando o cenário atual, o Congresso Nacional decretou estado de calamidade pública para a União, sendo adotada medida análoga pelas Assembleias Legislativas de Estados e Municípios. Assim, para os casos nos quais houve a decretação de estado de calamidade pública, entende-se que a situação de emergência de saúde pública ora em análise se amolda às hipóteses autorizadas pela legislação para a abertura de crédito extraordinário.

8. Cabe ressaltar que a finalidade dos créditos extraordinários é atender às despesas que satisfaçam os critérios de urgência e imprevisibilidade, sendo a calamidade pública uma das hipóteses expressamente previstas no texto constitucional. Entretanto, a decretação do estado de calamidade não constitui requisito prévio para a abertura do crédito, desde que atendidos os critérios de urgência e imprevisibilidade.

9. Enquanto, de acordo com os artigos 42 e 43 da Lei nº 4.320/64, a abertura de créditos suplementares ou especiais exige autorização legislativa e a indicação de recursos disponíveis, os créditos extraordinários prescindem de tais exigências, conforme disposto no art. 44 da mesma Lei:

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo`.

10. Considerando que alguns entes têm recebido transferências de recursos para aplicação em despesas direcionadas ao combate da pandemia havendo, portanto, como indicar, ao menos em parte, os recursos disponíveis para a abertura do crédito adicional, surgiram questionamentos se tal situação descaracterizaria o crédito extraordinário. Considerando que o intuito da legislação ao dispensar a indicação dos recursos foi facilitar a abertura do crédito para atendimento de despesas dado seu caráter de imprevisibilidade e urgência, a mera possibilidade de indicação do recurso não inviabiliza a abertura do crédito extraordinário ou exige a utilização de outra modalidade (especial ou suplementar). Dito de outra forma, a legislação não veda a indicação dos recursos para a abertura do crédito extraordinário, quando tal indicação for possível.

11. Considerando ainda que parcela das despesas que serão realizadas em virtude da situação de emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao Coronavírus (Covid-19) referem-se a ações de saúde para as quais já existia dotação prévia, questiona-se se o crédito extraordinário deverá complementar as dotações já existentes ou se deve ser criada ação específica voltada ao controle das ações com a pandemia. É o caso, por exemplo, de despesas com a aquisição de material de consumo, como equipamento de proteção individual (roupas de proteção, máscaras, entre outras) e material permanente (respiradores, leitos, entre outros), para as quais já poderia haver previsão orçamentária, em valor inferior à necessidade atual.

12. Dadas as diversas propostas de alterações legislativas em trâmite no Congresso Nacional, que incluem tanto medidas com o intuito de agilizar a transferência de recursos e flexibilizar o atendimento de limites e outras regras fiscais enquanto perdurar a situação de emergência atual, quanto medidas destinadas a ampliar a transparência e controle dos gastos realizados, recomenda-se que seja criado programa ou ação orçamentária específica para as despesas relacionadas ao Covid (...).

exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada

qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração."

Cabe lembrar, ademais, que no presente ano ocorrem eleições municipais, devem ser respeitadas as disposições do art. 73 da Lei Eleitoral, Lei nº 9.504/97.

É o parecer, s.m.j.

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 03 de agosto de 2020.

Parecer IBAM nº 1905/2020

FM – Finanças Municipais. Termo de fomento. Alteração. Impossibilidade em face da Lei nº 13.019/14. Afronta também à LRF e à Lei Eleitoral.

CONSULTA:

Diz uma Prefeitura que na forma da Lei Federal nº 13.019/2014 celebrou, com uma Organização da Sociedade Civil, uma parceria que tem por objeto subvencionar alunos universitários carentes no transporte para universidades localizadas fora do perímetro urbano do Município, cujo termo de fomento foi subscrito com base na aprovação do plano de trabalho, que contemplava apenas a ajuda de custo do transporte. Ocorre que em virtude da pandemia COVID-19, as aulas universitárias foram suspensas, o que impede a OSC de realizar os desembolsos das subvenções recebidas do poder público. A OSC está tentando a alteração de seu plano de trabalho, buscando redirecionar parte dos recursos recebidos para a manutenção administrativa da entidade, para pagamento de funcionário e tributos, o que não era previsto no plano de trabalho, apesar de previsto na lei, conforme inciso I do art. 46. Enfrentamos a dificuldade de alterar o plano de trabalho em virtude da vigência de período eleitoral na forma da Lei Federal nº 9.504/97. Assim, buscando um assessoramento jurídico, em virtude da pandemia que estamos atravessando, para que a OSC não tenha suas atividades encerradas, seria possível algum procedimento no sentido de celebrar um aditivo acerca da alteração do plano de trabalho, sem incorrer em conduta reprovável na forma da lei de eleições municipais?

RESPOSTA:

A Lei nº 13.019/14 "institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente

estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação".

Nos termos do art. 2º, VII, da Lei, constitui termo de fomento "instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros".

Em conformidade com o art. 19 da Lei, a proposta de parceria deve conter:

- I - identificação do subscritor da proposta;
- II - indicação do interesse público envolvido;
- III - diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida."

Isto feito, estabelece o art. 20:

"Art. 20. Preenchidos os requisitos do art. 19, a administração pública deverá tornar pública a proposta em seu sítio eletrônico e, verificada a conveniência e oportunidade para realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social, o instaurará para oitiva da sociedade sobre o tema.

Parágrafo único. Os prazos e regras do procedimento de que trata esta Seção observarão regulamento próprio de cada ente federado, a ser aprovado após a publicação desta Lei.

Art. 21. A realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social não implicará necessariamente na execução do chamamento público, que acontecerá de acordo com os interesses da administração.

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento

- I - descrição da realidade que será objeto da parceria,

devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)."

No caso presente, diz a consulente que foi subscrito um termo de fomento com certa OSC, que não poderá ter sequência em face da atual pandemia. E indaga se pode alterar o plano de trabalho para objeto completamente diverso do constante do plano de trabalho aprovado.

A resposta é negativa. Com efeito, outra é a intenção da OSC e o objetivo desejado pelo Município não será alcançado.

Cumprindo aduzir que a regra do Art. 46, I, da Lei nº 13.019/14, citada pela consulente, diz que poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria: "remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria...", o que é inaplicável se alterado for o atual plano de trabalho para outro destinado a simples manutenção, cabe supor, da OSC.

Convém também esclarecer que a OSC não recebeu ou está recebendo subvenção social, já que está, nos termos do art. 16 da Lei nº 4.320/64, visa à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, o que não alcança a hipótese da consulta.

Cabe assinalar, de outra parte, que a Lei de Responsabilidade Fiscal explicita:

"Art. 26. A destinação de recursos para direta ou

indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais."

A respeito, comenta José Nilo de Castro:

"Liberalidade do Município, as subvenções ou auxílios financeiros são tratadas na LRF, artigos 26 e 27. Recursos públicos municipais só devem ser destinados ao setor privado, a pessoas físicas e para cobrir os déficits de pessoas jurídicas, para a realização de obras, serviços e atividades de interesse da coletividade. Não se devem destinar a atendimento de interesse particular. Na cobertura de necessidades de pessoas físicas ou de déficit de pessoas jurídicas particulares, há que se ter imanente e presente o interesse público local motivador da destinação. É, portanto, o primeiro requisito, para se atender ao poder de propulsão do próprio Município, nas áreas econômicas e sociais." (In Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, São Paulo: Editora Saraiva, 2001, p. 175).

Enfim, independentemente do que determina a Lei Eleitoral, que impede no ano em que se realizar eleição, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, a pretensão explicitada na consulta é impossível de ser realizada, por ilegalidade, diante da Lei nº 13.019/14 e da LRF, devendo a OSC devolver ao Município as verbas já recebidas e não utilizadas na consecução dos fins da parceria estabelecida.

É o parecer, s.m.j.

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 07 de agosto de 2020.

Parecer IBAM nº 1910/2020

FM – Finanças Municipais. Abertura de créditos extraordinários. Comentários.

CONSULTA:

Relata uma Câmara que considerando a situação de emergência em saúde pública pela qual passa o Município, o senhor Prefeito baixou decreto abrindo no orçamento vigente crédito adicional extraordinário.

Ocorre que o senhor Prefeito criou ação nova ao orçamento, intitulada “Enfrentamento da Emergência – COVID-19”, dentro de programa de governo integrante da Lei do Plano Plurianual.

Assim, indaga: o senhor Prefeito pode criar ação nova, ou seja, não integrante do Plano Plurianual, por meio de Decreto de Crédito Extraordinário, ou este crédito estaria restrito a suplementar as ações existentes no Plano Plurianual vigente?

RESPOSTA:

A Constituição Federal restringe a abertura de crédito extraordinário às despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública... (art. 167, § 3º).

A Lei nº 4.320/1964 trata das modalidades de créditos adicionais nos arts. 41 a 46:

“Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em: I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; II

especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública."

Considerando o cenário atual, o Congresso Nacional decretou estado de calamidade pública para a União, sendo adotada medida análoga pelos poderes legislativos de Estados e Municípios. Assim, para os casos nos quais houve a decretação de estado de calamidade pública, entende-se que a corrente situação de emergência de saúde pública se amolda às hipóteses autorizadas pela legislação para a abertura de crédito extraordinário.

Entretanto, a decretação do estado de calamidade não constitui requisito prévio para a abertura do crédito, desde que atendidos os critérios de urgência e imprevisibilidade.

Enquanto, de acordo com os artigos 42 e 43 da Lei nº 4.320/64, a abertura de créditos suplementares ou especiais exige autorização legislativa e a indicação de recursos disponíveis, os créditos extraordinários prescindem de tais exigências, conforme disposto no art. 44 da mesma Lei:

"Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo".

O Ministério da Economia publicou a Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME, que tem por título "Contabilização de Recursos Destinados ao Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (COVID-19)", da qual se extrai:

"(...). 11. Considerando ainda que parcela das despesas que serão realizadas em virtude da situação de emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao Coronavírus (Covid-19) referem-se a ações de saúde para as quais já existia dotação prévia, questiona-se se o crédito extraordinário deverá complementar as dotações já existentes ou se deve ser criada ação específica voltada ao controle das ações com a pandemia. É o caso,

16. Em relação às receitas novas, não existentes atualmente, como as decorrentes do inciso I do art. 5º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, tendo em vista a necessidade de controle da aplicação desses recursos, entendemos que devem ser criadas fontes de recursos específicas para este controle.

(...)."

Em resumo, o Município pode abrir créditos extraordinários, por Decreto do Prefeito, com imediata comunicação à Câmara. Respondendo à consulta, conforme o caso, pode o Executivo criar ação nova ou suplementar às ações existentes nas leis orçamentárias.

É o parecer, s.m.j.

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 07 de agosto de 2020.

Parecer IBAM nº 1927/2020

CE – Função Fiscalizadora da Câmara Municipal, FM – Finanças Municipais. Crédito extraordinário aberto por decreto nos termos do art. 167, § 3º, da CRFB. Inviabilidade de a Câmara sustar unilateralmente o decreto, uma vez que não se trata de decreto regulamentar. Medidas de controle externo possíveis. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara Municipal informa que em virtude da emergência em saúde pública declarada pelo Município, em virtude do novo Coronavírus (Covid-19), o Prefeito baixou decreto abrindo crédito adicional extraordinário ao orçamento vigente, e encaminhou, via ofício, o referido decreto para conhecimento desta Câmara Municipal.

Assim sendo, indaga-se: a) o que a Câmara deve fazer com esse ofício? Apreciar na comissão técnica e aferir se o Poder Executivo baixou o decreto nos exatos termos da lei, ou seja, se os créditos abertos se referem exclusivamente às ações relacionadas à prevenção e ao combate à pandemia? B) sendo confirmado que o decreto foi emitido nos exatos termos da lei, ou seja, abrangendo somente ações necessárias para o combate da pandemia, a Comissão somente encaminharia a análise ao plenário para conhecimento e posterior arquivamento do Ofício? C) se for identificado que o Poder Executivo exorbitou de seu poder, por exemplo, acrescentando dotações que não tem relações com as ações de prevenção e combate à pandemia, o que o Poder Legislativo pode fazer? A Comissão Temática poderia emitir um projeto de decreto legislativo, para apreciação plenária, sustentando a parte ilegal do decreto do Poder Executivo, tornando, assim, essa despesa ilegal? Como funciona essa questão na prática? Segue anexo o Regimento Interno desta Casa para subsídio da resposta.

da Lei nº 4.320/64, a abertura de créditos suplementares ou especiais exige autorização legislativa e a indicação de recursos disponíveis, os créditos extraordinários prescindem de tais exigências, conforme disposto no art. 44 da mesma Lei:

“Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.”

O Ministério da Economia publicou a Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME, que tem por título “Contabilização de Recursos Destinados ao Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (COVID-19)”, da qual se extrai:

“(…). 11. Considerando ainda que parcela das despesas que serão realizadas em virtude da situação de emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao Coronavírus (Covid-19) referem-se a ações de saúde para as quais já existia dotação prévia, questiona-se se o crédito extraordinário deverá complementar as dotações já existentes ou se deve ser criada ação específica voltada ao controle das ações com a pandemia. É o caso, por exemplo, de despesas com a aquisição de material de consumo, como equipamento de proteção individual (roupas de proteção, máscaras, entre outras) e material permanente (respiradores, leitos, entre outros), para as quais já poderia haver previsão orçamentária, em valor inferior à necessidade atual.

12. Dadas as diversas propostas de alterações legislativas em trâmite no Congresso Nacional, que incluem tanto medidas com o intuito de agilizar a transferência de recursos e flexibilizar o atendimento de limites e outras regras fiscais enquanto perdurar a situação de emergência atual, quanto medidas destinadas a ampliar a transparência e controle dos gastos realizados, recomenda-se que seja criado programa ou ação orçamentária específica para as despesas relacionadas ao Covid (...).

13. No tocante ao recebimento, por parte de Estados e Municípios, de transferências para fazer frente às despesas com o

comissão temporária especial de estudos nos termos do art. 108, e caso haja indício de ilegalidade abrir Comissão Parlamentar de Inquérito na forma do art. 109, cabendo ainda representação ao Ministério Público, desde que devidamente fundamentada, para que o órgão tome providências junto ao Poder Judiciário. Por fim, a abertura de créditos extraordinários por decreto que não cumpram os requisitos do art. 167, § 3º pode dar azo à reprovação das contas nos termos do art. 31 da CRFB.

É o parecer, s.m.j.

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 11 de agosto de 2020.

Parecer IBAM nº 2122/2020

FM – Finanças Municipais. Projetos de Lei da LDO e de lei referente às transferências da União para enfrentamento do Coronavírus. Análise.

CONSULTA:

Consulta uma Câmara sobre projetos de lei, recebidos do Executivo, que versam sobre adequação da despesa orçamentária, através de abertura de créditos adicionais suplementares e abertura de crédito adicional especial. Indaga se há legalidade em tais projetos, que buscam retificar o orçamento aprovado, durante sua execução.

RESPOSTA:

A consulente anexou o Projeto de Lei da LDO para 2021, que não integra a consulta, e um Projeto de Lei que abre crédito adicional suplementar visando a inclusão, no orçamento vigente, do lançamento da receita proveniente da Lei Complementar Federal Nº 173, de 27 de maio de 2020, que "Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus- SARS-CoV-2 (CoViD-19)" e para especificar as despesas a serem assumidas com tais recursos.

Quanto ao Projeto da LDO para 2021, cabe anotar:

O art. 8º faz menção ao exercício de 2020, por engano, posto que a regra refere-se ao exercício de 2021, o que merece ser retificado.

O art. 16 dá uma autorização genérica ao Executivo para realizar transposições, remanejamentos ou transferências de recursos, o que não lhe compete fazer, posto que tais alterações dependem sempre de lei específica (CF, art. 167, V), inclusive para possibilitar mudanças de verbas de uma programação para outra ou de um órgão para outro (CF, art. 167, VI).

orçamentária;

II. especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e

III. extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública."

Acrescenta o § 1º, do art. 43, da Lei nº 4.320/64, que os recursos a serem utilizados para a abertura de créditos suplementares ou especiais, desde que não comprometidos, são os seguintes: o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; os provenientes de excesso de arrecadação; os resultantes da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei; e o produto de operações de crédito autorizadas na forma da lei.

Recursos comprometidos são aqueles destinados a atender a despesas obrigatórias, tais como pessoal ativo e inativo, amortização de empréstimos, juros e os destinados a fundos especiais.

Deve-se ainda, acrescentar que a anulação parcial ou total de dotações ou créditos adicionais deve ser expressamente indicada no ato que abrir o crédito.

Essas são as regras, inseridas na Constituição Federal e na Lei nº 4.320/64, referentes à abertura de créditos suplementares. Tais normas não admitem a indicação de outros recursos, que não os citados, para a abertura desses créditos e também não admitem que a autorização legislativa seja vaga.

São as considerações a fazer.

É o parecer, s.m.j.

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 26 de agosto de 2020.