**PARECER JURÍDICO – nº 93/2023**

**REFERENCIA:** PROJETO DE LEI Nº 89/2023

**AUTORIA:** EXECUTIVO MUNICIPAL

**EMENTA**: Institui Programa Especial de Incentivo a Regularização de Débitos Municipais (PER), destinado a promover a recuperação de créditos municipais, vencidos e inscritos, ou não, em dívida ativa até 31 de dezembro de 2022, e dá outras providências.

**RELATÓRIO:**

Foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica, para emissão de parecer, o Projeto de Lei nº 89/2023, de 19 de julho de 2023, de autoria do Executivo Municipal, que tem por escopo Instituir Programa Especial de Incentivo a Regularização de Débitos Municipais (PER), destinado a promover a recuperação de créditos municipais, vencidos e inscritos, ou não, em dívida ativa até 31 de dezembro de 2022.

É o relatório.

Passo a análise jurídica.

**ANALISE JURÍDICA:**

Da análise do projeto de lei verifica-se a intenção do Executivo Municipal em instituir o Programa Especial de Incentivo a Regularização de Débitos Municipais – PER, para quitação dos débitos vencidos até 31 de dezembro de 2022, inscritos ou não em dívida ativa, mesmo que esteja sendo discutidos judicialmente, bem como eventuais parcelamentos anteriores que não tenham sido compridos em sua integralidade.

A adesão ao programa ocorrerá até 10 de novembro do corrente ano, por meio de requerimento e abrangerá os débitos indicados pelo devedor, na condição de contribuinte ou de sub-rogado, com aceitação integral das condições previstas no Projeto de Lei.

Tal movimento também implicará na imediata renúncia a direitos de interposição de eventual Embargos à Execução, impugnação, exceção, tanto em demandas judiciais como administrativas, o que deve ser informado nos autos em até 30 dias. Consta no art. 3º o escalonamento de descontos para pagamento parcelados.

No tocante ao benefício fiscal concedido, observa-se que o mesmo engloba todos os créditos tributários, inclusive as penalidades aplicadas. Neste caso, trata-se de anistia de débitos do contribuinte junto ao Fisco, o que é plenamente possível, uma vez instituído por lei. O objetivo é possibilitar ao contribuinte quitar seus débitos de modo menos oneroso, gerando ao Município a possibilidade de receber os créditos tributários sem a necessidade de valer-se da Execução Fiscal, a qual demandará tempo e custos elevados.

A forma e o prazo de quitação dos débitos deverão ser definidos pela Administração Pública, levando em conta sua discricionariedade. Esta não significa liberdade total do Administrador, o qual deve respeitar os limites impostos pela Constituição Federal, agindo com base em critérios de conveniência e oportunidade, mediante justificativa. Como leciona Di Pietro:

*E a atuação (da Administração Pública) é discricionária quando a Administração, diante do caso concreto, tem a possibilidade de apreciá-lo segundo critérios de oportunidade e conveniência e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas para o direito.*

Deste modo, os benefícios fiscais consistem em medidas de política fiscal com a qual o Estado procura recuperar créditos e criar condições práticas para que os contribuintes em situação de inadimplência tenham a possibilidade de voltar à regularidade, usufruindo os benefícios daí decorrentes.

A anistia é causa de exclusão do crédito tributário, conforme o inciso II do art. 175 do CTN, e “abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede”, sendo assim disciplinada:

Art. 180. A anistia abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede, não se aplicando:

I - aos atos qualificados em lei como crimes ou contravenções e aos que, mesmo sem essa qualificação, sejam praticados com dolo, fraude ou simulação pelo sujeito passivo ou por terceiro em benefício daquele;

II - salvo disposição em contrário, às infrações resultantes de conluio entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas.

Art. 181. A anistia pode ser concedida:

I - em caráter geral;

II - limitadamente:

a) às infrações da legislação relativa a determinado tributo;

b) às infrações punidas com penalidades pecuniárias até determinado montante, conjugadas ou não com penalidades de outra natureza;

c) a determinada região do território da entidade tributante, em função de condições a ela peculiares;

d) sob condição do pagamento de tributo no prazo fixado pela lei que a conceder, ou cuja fixação seja atribuída pela mesma lei à autoridade administrativa.

Assim, poderá ser em caráter geral ou limitada e quando não concedida em caráter geral, deve ser efetivada por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e dos requisitos determinados em lei.

Noutro giro, a remissão é o perdão total ou parcial do crédito tributário, concedida ao contribuinte, mediante a verificação de situações específicas, expressamente previstas no CTN. Analisando-se a proposição no seu aspecto material, nota-se que trata da implementação de medidas tendentes à concessão de “desconto” quanto a juros e anistia do valor da multa por infração fiscal. A esse respeito, destaca-se as lições de André Vitor de Freitas:

Seja como “benefício”, seja como “incentivo”, ou ambos, o que estas leis municipais criam nada mais são do que “anistias” tributárias. Ou seja, o que elas fazem é permitir o recolhimento de dívidas tributárias já consolidadas sem que se faça o recolhimento das penalidades a elas relativas, sejam multas ou juros. A anistia é um instituto do Direito Tributário previsto no artigo 180 do Código Tributário Nacional e que, nas palavras do sempre lembrado Professor e Doutrinador Roque Antonio Carraza, “perdoa, total ou parcialmente, a sanção tributária, isto é, a multa decorrente do ato ilícito tributário”.

A lei concessiva do benefício fiscal também pode criar uma “remissão tributária”, incidindo, neste caso, sobre a dívida principal já constituída e não paga. Eliminando, parcial ou totalmente, o principal da dívida, também eliminaria seus acessórios, no caso os juros e a multa. No entanto, na grande maioria dos casos municipais de que tivemos conhecimento, as leis desta natureza se restringem a conceder benefícios que incidem sobre os acessórios da dívida principal, quais sejam, os juros e as multas, motivo pelo qual podemos dizer que a grande maioria dos casos existentes em municípios paulistas pode ser definida como leis que estabelecem anistias tributárias.

Além disso, alerta-se que a anistia de que se trata tocará tão somente multas pela mora e juros, não alcançando, portanto, a correção monetária e demais obrigações acessórias.

Destaca-se que a proposição se refere à concessão de benefício fiscal que, ao final, representa renúncia de receita. Dito isso, considerando o princípio da indisponibilidade do patrimônio público, o benefício somente pode ser concedido com fundamento em lei específica, nos termos que se verifica na Constituição Federal:

Art. 150. (...) § 6º **Qualquer** subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, **anistia** ou remissão, **relativos a impostos**, taxas ou contribuições, **só poderá ser concedido** **mediante lei específica**, federal, estadual ou **municipal,** que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

De igual forma, é imprescindível que a proposição coadune e atenda com os dispositivos do Código Tributário Nacional – CTM e da Lei Complementar nº 101, de 04 de março de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

É notório que os programas de recuperação de créditos fiscais, ou a concessão de benefícios de ordem fiscal, com fito na recuperação fiscal, em regra, é medida de caráter extraordinário, realizada com intuito de solver, após apurado estudo acerca da situação da dívida ativa no âmbito municipal, débitos nos quais as formas de cobranças ordinárias, não vem obtendo êxito, seja pela dificuldade em encontrar o referido contribuinte, ou de seus bens, passiveis de garantir o pagamento da dívida.

Assim, o poder público recorre-se de medidas como o parcelamento tributário e a concessão de descontos, na tentativa de regularizar os débitos entre Fisco e contribuinte, nos termos em que lhe permite, conforme disposições no art. 151, inciso VI, do CTN, devendo observar as condições atinentes ao instituto, notadamente o disposto ao art. 155-A do CTN, bem como os critérios de confissão regulados pelos arts. 389 a 395, do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 2015), podendo ser judicial ou extrajudicial.

Ademais, a recuperação de créditos fiscais se enquadra como medida atrelada as políticas públicas na área da economia, e por isso, os aspectos a serem demonstrados pelo proponente dizem respeito a eventuais mudanças na perspectiva econômica, que tenham modificado o cenário negocial e do consumo, refletindo do inadimplemento fiscal substancial dos contribuintes, provocadas pela pandemia do Coronavírus.

Ao analisar o mérito, verifica-se a concessão de “prêmios”, isso é, desconto do valor principal, sendo que, tal medida, acaba por ocasionar desequilíbrio orçamentário, por conta da renúncia de receita consequente da redução do quantum estimado.

E, tratando-se desta concessão, cabe examinar o conceito de renúncia de receita, expresso no § 6º do art. 165 da Constituição, o qual é abrangente, compreendendo subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

A Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) estabelece obrigações, junto ao seu art. 14, para ente público que renunciar sua receita, conforme segue:

**Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo** ou benefício de natureza tributária da qual **decorra renúncia de receita** deverá estar **acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, **atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias** e a pelo menos **uma das seguintes condições:**

I - demonstração pelo proponente de que a **renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar **acompanhada de medidas de compensação**, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Portanto, de acordo com a LRF o impacto orçamentário e financeiro é umas das ferramentas obrigatórias no momento da criação da concessão de incentivo fiscal que impliquem em renúncia de receita.

Também será preciso que o Poder Executivo demonstre que a LDO, através dos seus anexos, considerou a renúncia na estimativa da receita orçamentária. Em que pese o objeto da presente proposição, resultar em renúncia de receita, de acordo com o que dispõe o art. 14 Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, é importante mencionar que a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, acrescentou o art. 167-D, na Constituição Federal de 1988, com a seguinte redação:

Art. 167-D. **As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita**. (Grifo nosso)

**CONCLUSÃO:**

Diante do exposto, do ponto de vista de constitucionalidade, jurídica e técnica legislativa, esta Assessoria Jurídica OPINA pela viabilidade do Projeto de Lei, estando condicionada à aferição pela Casa Legislativa, se a renúncia de receita decorrente das medidas foi previamente fixada em LDO, em pleno atendimento ao art. 14, inciso I, da LRF.

Nestes termos, é o PARECER.

Santo Cristo, 24 de julho de 2023.

Liane Gorete Munchen – OAB/RS 59.764

ASSESSORA JURÍDICA