



PARECER PRÉVIO Nº 427/24

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Complementar, de iniciativa do Prefeito Municipal, que institui o Programa de Recuperação Fiscal “RecuperaPOA 2024”, autorizando o Poder Executivo Municipal a conceder redução da multa de mora, da multa por infração e dos juros de mora para pagamento à vista de créditos relativos a impostos, taxas e créditos de natureza não tributária inscritos em Dívida Ativa, todos de competência do município.

Após apregoamento pela Mesa (0742359), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

Nos termos do artigo 30, III, da Constituição Federal, compete ao próprio município instituir e arrecadar os tributos de sua competência, disposição reproduzida no artigo 8º, II, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, de modo que, como consequência lógica, da competência para instituir os tributos decorre a competência para conceder os benefícios de ordem tributária.

Nesse sentido, ao instituir Programa em proveito de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa de competência municipal, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa local (art. 30, I e III, da CF e art. 56, I, da LOM), inexistindo, portanto, vício de inconstitucionalidade formal orgânica.

Quanto ao aspecto formal subjetivo, não há vício de iniciativa na proposição, visto que se trata de proposição iniciada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, na forma do disposto no art. 75, I, da LOM.

No que concerne ao aspecto formal objetivo, nota-se que a proposição atende à exigência constitucional e legal da reserva de lei específica para a instituição de benefício fiscal, nos termos do art. 150, § 6º, da CF e art. 97, VI, do CTN.

Em reforço, nos termos do art. 113[1] c/c arts. 76, caput e § 2º e 82, § 1º, I, todos da LOM, a concessão de benefício ou incentivo que envolva matéria tributária depende de lei aprovada por maioria absoluta (Lei Complementar), havendo, nesse ponto, conformidade jurídica em relação à espécie legislativa utilizada.

Nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), 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 condições[2] previstas nos incisos I e II do referido artigo.

Contudo, no caso de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, ainda que em parte do território nacional, o art. 65, § 1º, III, do texto legal excepciona o cumprimento das condições previstas no art. 14, desde que o benefício seja destinado ao combate à calamidade pública. Vejamos:

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

[...]

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

[...]

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.** (grifou-se)

Na espécie, o Decreto legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024[3], aprovado pelo Congresso Nacional, reconheceu, para os fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a ocorrência do estado de calamidade pública em parte do território nacional, para atendimento às consequências derivadas de eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul.

Vale registrar, ainda, o reconhecimento da calamidade pública em âmbito municipal (Porto Alegre) e estadual, por meio do Decreto Municipal[4] nº 22.647, de 2 de maio de 2024 e do Decreto Estadual[5] nº 57.596, de 1º de maio de 2024.

Ademais, a justificativa da proposição (0742347) “reflete a preocupação do Governo Municipal na busca de recursos para reconstrução da cidade frente à situação de calamidade pública decorrente do evento adverso chuvas intensas”, indicando a necessidade da antecipação dos recursos oriundos do Programa para fazer frente às despesas de enfrentamento à crise, o que parece se amoldar ao art. 65, § 1º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como ao art. 167-D da Constituição Federal, abaixo transcrito.

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.**

Insta citar, outrossim, o entendimento do Supremo Tribunal Federal que dispensou a estimativa do impacto orçamentário e financeiro (art. 113[6] do ADCT) em proposição de renúncia de receita durante o estado de calamidade pública da pandemia da Covid-19, cujos fundamentos parecem se aplicar ao presente caso. Vejamos:

REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). ARTS. 14, 16, 17 e 24. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO/ 2020). ART. 114, CAPUT, E PARÁGRAFO 14. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. AFASTAMENTO DA EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE ADEQUAÇÃO E COMPENSAÇÃO ORÇAMENTÁRIAS. CRIAÇÃO E EXPANSÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DESTINADOS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19. PROTEÇÃO DA VIDA E DA SAÚDE. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 106/2020. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR. EXTINÇÃO DA AÇÃO. 1. A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu um inovador modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, destinadas, entre outros pontos, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente pela União. 2. No entanto, **existem situações nas quais o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado.** Inteligência do art. 65 da LRF. 3. O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma **condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada.** 4. **O excepcional afastamento da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF.** Realização de gastos orçamentários destinados à proteção da vida, da saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados pela gravidade da situação vivenciada. 5. Medida cautelar referendada. 6. O art. 3º da EC 106/2020 prevê uma espécie de autorização genérica destinada a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa. 7. Em decorrência da promulgação da EC 106/2020, fica prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir do Autor. Precedentes - ADI 6357 MC-Ref, rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe-276, divulg. 19/11/2020, public. 20/11/2020. (grifou-se).

Sob o viés da legislação eleitoral, entende-se, igualmente, que a proposição guarda conformidade jurídica, porquanto a vedação à distribuição de benefícios por parte da Administração Pública no ano eleitoral encontra exceção no próprio art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, em especial, nos casos de calamidade pública, conforme segue:

Art. 73 [...] § 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. (grifou-se)

Por fim, quanto à matéria de fundo, verifica-se que a proposição se encontra alinhada à dimensão material da Constituição Federal.

IV. Conclusão

Isso posto, nessa fase preliminar do processo legislativo, não verifico óbice de natureza jurídica que impeça a tramitação da proposição em análise.

É o parecer.

[1] Art. 113. Somente mediante Lei aprovada por maioria absoluta será concedida anistia, remissão, isenção ou **qualquer outro benefício ou incentivo que envolva matéria tributária** ou dilatação de prazos de pagamento de tributo e isenção de tarifas de competência municipal. (grifou-se)

[2] Art. 14 [...] 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.

[3] Decreto legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024. Disponível em: < <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2024/Mai/8/diario-oficial-da-uniao-secao-1-edicao-extra/decreto-legislativo-no-36-de-7-de-maio-de-2024-reconhece-para-os-fins-do-disposto-no-art-65-da-lei>>. Acesso em: 24 abril.2024.

[4] Decreto Municipal nº 22.647, de 2 de maio de 2024, que “declara estado de calamidade pública no Município de Porto Alegre pelo evento adverso Chuvas Intensas - COBRADE 1.3.2.1.4, conforme Portaria nº 260/2022 do Ministério de Desenvolvimento Regional”.

[5] Decreto Estadual nº 57.596, de 1º de maio de 2024, que “declara estado de calamidade pública no território do Estado do Rio Grande do Sul afetado pelos eventos climáticos de chuvas intensas, COBRADE 1.3.2.1.4, ocorridos no período de 24 de abril a 1º de maio de 2024”.

[6] Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Lagustera Rigoldi, Procurador(a)**, em 27/05/2024, às 10:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0743131** e o código CRC **D4EEFD35**.