

P A R E C E R

Nº 1600/2023¹

- PE – Poder Executivo. Programa de recuperação fiscal e compatibilidade financeira e orçamentária.

CONSULTA:

A Câmara indaga a respeito da legalidade de PL, do Executivo, que versa sobre Programa de Recuperação Fiscal no município.

RESPOSTA:

O município tem competência para instituir seus tributos e o dever de recolhimento é requisito de responsabilidade da gestão fiscal (art. 30, III da Constituição e art. 11 da LRF).

Também, em decorrência de sua autonomia financeira, ao Município é facultado estabelecer regras sobre pagamento de débitos que podem consistir na estipulação legal de medidas temporárias com condições especiais para quitação e parcelamento de débitos. Sobre o tema, nos manifestamos em diversas ocasiões:

"PL e programa de recuperação fiscal. Pelos múltiplos fatores envolvidos, entendemos que trata-se de PL cuja a iniciativa cabe ao Chefe do Executivo e que deve ser demonstrada compatibilidade financeira e orçamentária, feito estudo de impacto econômico-financeiro e a demonstração de que o programa não afetará as metas de resultados fiscais exigíveis nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal". (Pareceres IBAM 1070/23; 1060/2021)

Da leitura do PL, percebe-se (ex: art 2º) que os descontos

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

oferecidos recaem apenas sobre os consectários da dívida (juros e multas), sem afetar o valor principal, com correção monetária. Não obstante, a LRF (art. 14, §1º), assim como o art. 150, §6º da CRFB incluem a anistia de juros e multas como renúncia de receita a ser comprovada.

O PL não autoriza compensação ou restituição de importâncias já pagas (art. 2º, §1º).

Atendidas as normas da Constituição Federal (arts. 150, § 6º e 165, §§ 2º e 6º) e da LRF, pode o ente municipal dispor, por lei, a respeito. A LRF institui normas de observância obrigatória aos entes públicos voltadas ao equilíbrio, planejamento e transparência. A propósito:

"Subitem B.1.5.1 - Renúncia de receitas - Programa de Recuperação Fiscal (REFIS) elaborado em dissonância com o dispositivo que rege a matéria (art. 14 da LRF), bem como os princípios constitucionais da moralidade, isonomia e impessoalidade, principalmente, cuja remição atingiu a cifra de R\$ 35.509.670,11; - Leis concedendo isenções com efeitos retroativos, desconstituindo situações antecedentes ao ato normativo; (...) diante dos expressivos valores envolvidos nessas operações, além de eventual prejuízo aos cofres públicos Municipais, determino que o assunto seja levado ao conhecimento do Ministério Público Estadual, para adotar as medidas de sua alçada. De qualquer forma, cabe recomendar à origem que observe, com rigor, as disposições do artigo 14, da LRF, que disciplina a renúncia de receitas, quando da edição de novos programas dessa natureza". (TCE SP, TC-001436/026/11, PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 30/07/13)

"CONSULTA FORMULADA PELO ENTÃO MINISTRO DA FAZENDA RELATIVAMENTE À INTERPRETAÇÃO A SER DADA NO CASO DE CONFLITO DE NORMAS DECORRENTE DA APROVAÇÃO DE LEIS SEM A DEVIDA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E EM INOBSERVÂNCIA AO

QUE DETERMINA A LEGISLAÇÃO SOBRE A MATÉRIA.(...)
Elevada importância dessas normas constitucionais e legais de disciplina fiscal para a efetivação de direitos fundamentais, porquanto, conforme reconhecido pela doutrina, "não existe almoço grátis" e os direitos têm custos que implicam ônus financeiro ao Estado para a sua realização, cujo suporte depende de uma atuação fiscal responsável, sob pena de as promessas constitucionais serem indefinidamente frustradas por razões financeiras. - Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO". (TCU, ACÓRDÃO 1907/2019 ATA 30/2019 - PLENÁRIO)

"EXAME DOS PROCEDIMENTOS DE CONTROLE DE CONCESSÃO E AMPLIAÇÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS DE QUE TRATA O ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. 10.1.1 A lei não faz referência expressa sobre a aplicação do art. 14 da LRF às medidas que prorroguem renúncias de receitas. Contudo, em observância ao princípio da legalidade tributária, um benefício ou incentivo tributário somente pode ser instituído por meio de lei específica. Nesse sentido, a prorrogação, para que seja válida, somente pode ocorrer por meio da edição de novo ato normativo que altere o anterior. Assim, a prorrogação de benefícios fiscais deve ser considerada como concessão de novos benefícios, portanto integralmente submetida aos ditames do artigo 14 da LC 101/00". (TCU, TC-015.052/2009-7)

Quanto ao equilíbrio fiscal e orçamentário, as medidas enunciadas nos incisos I e II do art. 14 são alternativas, mas ambas se conjugam com as condições do art. 14, *caput* da LC 101/00.

No caso, o PL vem acompanhado com relatório de estimativa de impacto orçamentário no exercício de 2023. O art. 14, caput, da LRF exige a estimativa de impacto orçamentário também nos 2 exercícios seguintes. O relatório também indica compatibilidade com as metas fiscais, além de previsão com a LDO (art. 19, II). Quanto conteúdo desta análise trata-se de matéria extrajurídica.

Em suma, confirmada no cenário fático local a premissa de conformidade com a LDO e apresentada a estimativa de impacto orçamentário nos exercícios de 2024 e 2025, não haverá óbice para que PL, do Executivo, prospere.

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, 14 de junho de 2023.