



PARECER Nº _____, DE 2021

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS, sobre o PROJETO DE LEI Nº 1.519 de 2020, que dispensa as pessoas físicas e jurídicas do pagamento dos parcelamentos de débitos tributários enquanto vigorar o estado de calamidade pública instituído pelo decreto nº 40.924, de 26 de junho de 2020.

Autora: Deputada JAQUELINE SILVA

Relator: Deputado JOSÉ GOMES

I – RELATÓRIO

Submete-se à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Lei nº 1.519/2020, de autoria da Deputada Jaqueline Silva, composto por dois artigos, com ementa acima reproduzida.

O art. 1º visa dispensar pessoas físicas e jurídicas do pagamento das prestações mensais relativas ao parcelamento de débitos de natureza tributária enquanto vigorar o estado de calamidade pública instituído pelo decreto nº 40.924, de 26 de junho de 2020.

Pelo parágrafo único do mesmo dispositivo, os valores referentes às parcelas não pagas devem ser incorporados ao saldo devedor ao término do estado de calamidade pública e atualizados monetariamente nos termos da legislação específica.

Segue no art. 2º a cláusula de vigência (a partir da data de publicação da Lei).

Na justificativa, a nobre autora ressalta que a crise econômica decorrente da pandemia causada pela COVID-19 demanda atuação do Poder Público para auxiliar trabalhadores e empresas, sendo a dispensa do pagamento de parcelas relativas a débitos tributários uma delas.

A parlamentar alega, também, que o pagamento de tributos parcelados “será um fardo a mais que poderá impedir a continuidade das empresas, aumentando ainda mais o desemprego”.

Por fim, destaca que a proposta não é de “anistiar multas ou dar perdão tributário”, e sim de postergar o prazo de pagamento dos parcelamentos, uma vez que os respectivos valores serão apartados e incorporados ao saldo devedor quando do término do estado de calamidade pública.

A proposição, lida em 27 de outubro de 2020, foi distribuída à CEOF, para análise de admissibilidade e mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, para análise de admissibilidade.

No prazo regimental, nenhuma emenda foi apresentada no âmbito desta CEOF.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete à CEOF, entre outras atribuições, analisar e emitir parecer sobre a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e o mérito de proposições com adequação ou repercussão orçamentária, conforme art. 64, II, 'a', do RICLDF. Pelo § 2º desse dispositivo, é terminativo o parecer de admissibilidade exarado pela CEOF, cabendo recurso ao Plenário.

Quanto à análise de admissibilidade da CEOF, entende-se como adequada a iniciativa que se coadune com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, com a lei orçamentária anual e com as normas de finanças públicas.

As proposições que impliquem diminuição de receita ou aumento de despesa do Distrito Federal ou repercutam de qualquer modo sobre o seu orçamento devem, obrigatoriamente, ser submetidas ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira.

O PL nº 1.519/2020 visa dispensar pessoas físicas e jurídicas do pagamento de prestações de parcelamentos tributários enquanto vigorar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia provocada pela Covid-19.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que o **parcelamento tributário** é modalidade de pagamento do crédito tributário, vencido ou não, em determinado número de prestações, e pode ocorrer nas seguintes hipóteses: [\[1\]](#)

Na primeira hipótese, **crédito não vencido**, além da opção do pagamento à vista no prazo legal estabelecido, geralmente com desconto, o fisco permite o pagamento de forma parcelada, como ocorre no IPVA (3 parcelas), no IPTU (10 parcelas) e no IRPF quando da entrega da declaração anual (8 parcelas).

Na segunda hipótese, **crédito vencido**, trata-se de uma facilidade concedida ao contribuinte para o pagamento da sua dívida tributária em várias parcelas ou prestações, de acordo com o número fixado em lei.

Com relação ao parcelamento de créditos vencidos, pode ser ordinário, nos casos em que a dívida tributária é parcelada sem descontos ou abatimentos, havendo apenas dilação do prazo para quitação; ou extraordinário, nos casos em que é oferecido desconto nos valores devidos para incentivar os contribuintes a regularizarem suas situações perante o fisco.

No DF, o ordenamento jurídico conta com a Lei Complementar nº 833, de 27 de maio de 2011, para regulamentar o parcelamento ordinário e, recentemente, foi editada a Lei Complementar nº 976, de 9 de novembro de 2020, que instituiu o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal – REFIS-DF 2020, e permitiu adesões, até 31 de março de 2021, ao parcelamento extraordinário nos termos nela previstos.

Importa destacar que, de acordo com a legislação tributária distrital, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA pode ser pago em até três parcelas, iguais e sucessivas, não podendo a prestação ser inferior a R\$ 50,00 (cinquenta reais), inclusive quanto ao imposto relativo a aquisição de veículo novo. Já os pagamentos do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU e da Taxa de Limpeza Pública – TLP[2] podem ser efetuados em até quatro parcelas, iguais e sucessivas, não inferiores a R\$ 20,00 (vinte reais). As datas de vencimento desses tributos para o exercício de 2021 foram fixadas, respectivamente, pelas Portarias[3] nºs 405 e 406, ambas de 16 de dezembro de 2020. No caso de veículos novos não isentos, o pagamento do IPVA deve ocorrer trinta dias contados da data do efetivo registro no cadastro fiscal do Distrito Federal.

Assim, pela proposta apresentada no PL nº 1.519/2020, as pessoas físicas e jurídicas que se enquadrem nesses três cenários – (i) parcelamento de IPVA, IPTU e TLP; (ii) parcelamento concedido na forma da Lei Complementar nº 833/2011; ou (iii) parcelamento do REFIS-DF 2020 – estarão aptas a serem beneficiadas em caso de aprovação da proposição.

Outro importante aspecto a ser destacado é que a proposta de postergar o pagamento de tais parcelamentos **não caracteriza renúncia de receitas tributárias** nos moldes apregoados pela Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, não sendo aplicável, portanto, o disposto no art. 14 dessa lei, que se refere às renúncias de receitas tributárias:

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:

.....

§ 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.**

..... (Grifos editados)

Superados tais esclarecimentos iniciais, prossegue-se com a análise de possíveis impactos decorrentes de eventual aprovação do PL nº 1.519/2020.

A receita tributária é a principal fonte de receitas do Tesouro Distrital, sendo fundamental para a prestação dos serviços públicos, incluindo as ações de enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19. Em 2020, conforme consta do relatório resumido de execução orçamentária – RREO do GDF relativo ao último bimestre do ano[4], os tributos representaram 69,44% das receitas orçamentárias do erário distrital.

Note-se que, ainda que o PL em análise se refira apenas a pagamento parcelado de tributos, sua aprovação pode produzir significativo impacto na arrecadação distrital. A título de exemplo, também com base nas informações do mesmo RREO, o IPTU e o IPVA, somados, representaram aproximadamente 13,85% da receita tributária do DF em 2020. Como esses impostos são facilmente parceláveis, é razoável supor que haveria elevado índice de não quitação desses recursos em caso de conversão da proposição em lei.

A postergação de receitas tributárias previstas na lei orçamentária anual, aliada à elevação das despesas governamentais em razão da crise sanitária em curso (com ampliação das ações de saúde e concessão de auxílios decorrentes da crise econômica) e à redução de arrecadação tributária em virtude da restrição imposta pelo governo local ao funcionamento de diversas atividades econômicas como medida de contenção da pandemia, **pode ocasionar um cenário em que sejam necessárias limitações de empenho e movimentação financeira, bem como contratações de operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias – ARO.**

Esses dois mecanismos são instrumentos de equilíbrio fiscal regulamentados na LRF, arts. 9º e 38, a seguir transcritos e com grifos editados:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º **Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.**

.....

Art. 38. **A operação de crédito por antecipação de receita** destina-se a **atender insuficiência de caixa** durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

IV - **estará proibida:**

a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

..... (Grifos editados)

Conforme dispõe o art. 9º supracitado, quando a realização das receitas orçamentárias se mostrar insuficiente para atingir as metas fiscais estabelecidas para o ano, os Poderes devem promover limitação de empenho e movimentação financeira para conter a geração de despesas. Ocorre que nem todas as despesas são passíveis de limitação, conforme dispõe a Lei distrital nº 6.664, de 3 de setembro de 2020, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021:

Art. 58. Ao final de cada bimestre, se a realização da receita demonstrar que não comporta o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no anexo de metas fiscais desta Lei, os Poderes e a Defensoria Pública do Distrito Federal devem promover, nos trinta dias subsequentes, por ato próprio e nos montantes necessários, **limitação de empenho e movimentação financeira.**

.....

§ 6º **Excluem-se da limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o caput:**

I – as despesas com:

a) pessoal e encargos sociais;

b) serviço da dívida;

c) demais despesas obrigatórias relacionadas no Anexo VI desta Lei; [Despesas obrigatórias de caráter continuado]

d) emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, nos termos do § 16 do art. 150 da Lei Orgânica do Distrito Federal;

e) (VETADO).

II – as dotações:

a) destinadas ao atendimento da criança e do adolescente, inclusive do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;

b) do Fundo de Apoio à Cultura;

c) que contenham fontes vinculadas à Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA. (Grifos editados)

A título de ilustração, somente as despesas com pessoal e encargos sociais e serviço da dívida, referidas nas alíneas 'a' e 'b' do inciso I do § 6º supra, representaram 58,63% de todas as despesas liquidadas em 2020 [5].

Dessa forma, em situações de frustração de arrecadação de receitas, a Administração Pública pode utilizar-se da limitação de empenho, mas, como tal ato tem alcance restrito, não atingindo despesas que, totalizadas, ainda exigiriam elevadas dotações orçamentárias, há a possibilidade de o Estado necessitar da **contratação de operações de crédito por antecipação de receitas – ARO** para suprir insuficiência de caixa momentânea. Ocorre que se trata de operação de crédito, e, portanto, envolve o pagamento de juros e outros encargos, conforme dispõe o art. 38 da LRF supratranscrito. Nesse caso, haveria **aumento de despesas** ao erário.

Com relação a proposições legislativas que importem o aumento de despesa do DF, a LDO/2021 assim dispõe:

Art. 76. As proposições legislativas e respectivas emendas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem a diminuição de receita ou **aumento de despesa do Distrito Federal deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo e a correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira e de compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria**, nos termos dos arts. 14 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Grifos nossos)

Nesses termos, o PL nº 1.519/2020 deveria ter sido acompanhado das estimativas do impacto orçamentário, o que não ocorreu, restando caracterizada a sua **inadmissibilidade** nesta CEOF.

Frise-se, ademais, que a LRF, em seu art. 65, inciso II, dispensa a utilização da limitação de empenho em caso de calamidade pública reconhecida pelo Poder Legislativo para que o Estado seja capaz de enfrentar a situação adversa:

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

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

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

.....

Assim, em situações de decretação de calamidade pública, é notório que as despesas tendem a aumentar exponencialmente, dada a necessidade de intervenção do Poder Público para mitigar seus efeitos, levando o Estado à contratação de operações de crédito por ARO e, até mesmo, a outras formas de endividamento.

Deve-se mencionar, contudo, que a proposição em epígrafe é oportuna e trata de tema de mais alta relevância. Não à toa tem sido objeto de diversas proposições legislativas em todas as esferas federativas. Diante disso, o Ministério da

Economia publicou nota informativa[6] com motivos para a priorização da implementação de transações tributárias em detrimento dos parcelamentos tributários – e, naturalmente, das postergações dos pagamentos dos parcelamentos:

Devido à praticidade e focalização desse instrumento, que permite à administração disponibilizar com rapidez condições de negociação adequadas à capacidade de pagamento dos beneficiários, **a transação se mostra um mecanismo mais eficiente de negociação de passivos tributários que os tradicionais programas de parcelamentos** abertos nos últimos. Tais programas, dada sua generosidade em abrangência, **impedem a arrecadação de um volume importante de recursos públicos, tanto por beneficiar contribuintes financeiramente saudáveis, quanto por desincentivar o pagamento tempestivo dos tributos.**

.....
A eclosão da pandemia e a **necessidade de atuação rápida por parte do Poder Público mostraram a eficiência e agilidade do instrumento de transação tributária.** Ao longo de 2020, os vários editais publicados mostraram a capacidade da administração tributária de focalizar a negociação nos contribuintes mais atingidos, **modulando as condições favorecidas de pagamento, como descontos e prazos, à real situação financeira de cada beneficiário.** Por sua vez, a faculdade de extensão nos prazos de adesão, efetuada ao longo de 2020 e agora em fevereiro de 2021, com a medida descrita na seção anterior, mostra a possibilidade de se vincular o período de vigência do tratamento favorecido à continuidade da crise em vigor, sem extensões desnecessárias. **Em sentido oposto, os programas especiais de parcelamento se caracterizam pela rigidez, na medida em que demandam alteração legislativa, e pela abrangência, já que representantes dos mais diversos setores econômicos buscam aproveitar a oportunidade para também obter tratamento favorecido, ainda que não precisem. O resultado, inexoravelmente, é perda para a sociedade como um todo, que deixa de contar com recursos importantes, seja pelo incentivo ao pagamento intempestivo dos tributos, seja pelo benefício concedido a contribuintes financeiramente saudáveis. Essa situação se mostra mais gravosa num momento de crise, quando o Estado é chamado a aumentar seus desembolsos, mesmo que sob elevado patamar de endividamento.**

Reforça-se, assim, a ideia de que os programas de parcelamento especiais, e as postergações de suas prestações, embora necessários para a manutenção de muitos negócios, não possuem a mesma eficácia de outros instrumentos como a transação tributária, além de beneficiarem pessoas físicas e jurídicas que não tiveram as suas finanças prejudicadas na crise decorrente da pandemia.

Nesse ponto, vale salientar que, nos termos do art. 7º da Lei Complementar nº 833/2011, o parcelamento ordinário será cancelado quando da "falta de pagamento de três parcelas consecutivas ou não, ou de qualquer parcela por mais de noventa dias". Por outro lado, o parcelamento feito na forma da Lei Complementar nº 976/2020 é rescindido na hipótese de o devedor deixar de pagar "6 parcelas sucessivas ou intercaladas em um período de 4 anos" (art. 7º, II).

Normas semelhantes também constam da legislação tributária federal. Por esse motivo, o Ministério da Economia, em decorrência da pandemia gerada pela Covid-19, suspendeu os débitos automáticos das prestações dos parcelamentos com vencimento em maio, junho e julho de 2020, fazendo com que as referidas parcelas tivessem seu vencimento prorrogado para agosto, outubro e dezembro de 2020, respectivamente[7]. Antes disso, o órgão suspendeu por noventa dias a rescisão de parcelamento por falta de pagamento, prazo posteriormente prorrogado para 31 de agosto de 2020[8]. A partir de abril de 2020 foi instituída a transação na cobrança da dívida ativa da União[9], bem como a transação extraordinária de tal cobrança[10], no último caso, com adesão até 30 de setembro de 2020.

Assim, é perceptível que a União, embora inicialmente tenha prorrogado os prazos de vencimento de prestações de parcelamentos devidamente constituídos, na sequência optou por regulamentar as condições necessárias à realização da transação na cobrança de sua dívida ativa.

Ademais, recente posicionamento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF[11] seguiu a mesma linha. Na decisão, o juiz da 3ª Vara da Fazenda Pública do DF indeferiu mandado de segurança coletivo, apresentado pela Associação Nacional dos Contribuintes de Tributos – ANCT, que visava a suspensão da exigibilidade de tributos e de eventuais parcelas em andamento, enquanto durasse o estado de calamidade pública. Para o magistrado, "enquanto alguns estabelecimentos se encontram inviabilizados de funcionar, outros podem ter vivenciado o aumento de sua demanda, de modo que não se mostra razoável impactar, ainda mais, severamente as contas públicas, sem a análise concreta e efetiva dos impactos gerados nas distintas atividades empresariais".

Diante do exposto, apesar da elevada relevância da proposição em análise, verifica-se incompatibilidade com as leis orçamentárias, especialmente a LDO/2021, concluindo-se por sua **inadmissibilidade** quanto à adequação orçamentária e financeira. Por esse motivo, inobstante as considerações trazidas anteriormente, entende-se que o exame de mérito da matéria encontra-se prejudicado.

Assim, vota-se, no âmbito da CEOF, com amparo no art. 64, II, do RICLDF, pela **inadmissibilidade** do **PL nº 1.519/2020.**

Sala das Comissões, em

Deputado AGACIEL MAIA
Presidente

Deputado JOSÉ GOMES
Relator

[1] <https://www.migalhas.com.br/depeso/260076/parcelamento-no-direito-tributario>

[2] Cobrada conjuntamente com o IPTU.

[3] Expedidas pelo Secretário de Estado de Economia do Distrito Federal.

[4] <https://www.economia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/10/RREOdezembro2020.pdf>

[5] <https://www.economia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/10/RREOdezembro2020.pdf>

[6] <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2021/ni-transacao-tributaria-no-enfrentamento-da-pandemia.pdf>

[7] Portaria nº 201, de 11 de maio de 2020

[8] [Portaria nº 7.821, de 18 março de 2020](#)

[9] Portaria PGFN nº 9.917, de 14 de abril de 2020

[10] Portaria PGFN nº 9.924, de 14 de abril de 2020

[11] <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2020/abril/coronavirus-pedido-de-suspensao-do-pagamento-de-tributos-por-empresas-e-negado>



Documento assinado eletronicamente por **JOSE GOMES FERREIRA FILHO - Matr. 00152, Deputado(a) Distrital**, em 18/06/2021, às 17:40, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **0449913** Código CRC: **3CFE3558**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 2º Andar, Gab 2 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8022
www.cl.df.gov.br - dep.josegomes@cl.df.gov.br