



Procuradoria-Geral do Município

Rede de Apoio Jurídico - PGM

PGM - INFORMAÇÃO RAJ-PGM Nº 2129 / 2024

PROCESSO SEI Nº	: 24.0.000059935-9
INFORMAÇÃO Nº	: 2129/2024
INTERESSADO	: GS-SMF
ASSUNTO	: MINUTAS DE EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS E DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR QUE INSTITUI O PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO FISCAL – RECUPERAPOA 2024.

À RAJ-PGM:

1 - RELATÓRIO

Trata-se de processo que é remetido à RAJ-PGM para análise de Minuta de Exposição de Motivos n. 28722474 e Minuta de Projeto de Lei Complementar n. 28722522, as quais instituem o Programa de Recuperação Fiscal – RecuperaPOA 2024, tendo em vista o estado de calamidade pública pelo qual passa o Município de Porto Alegre/RS, conforme Decreto Municipal n. 22.647/2024.

O GS-SMF encaminhou o feito à PGAAF-PGM, que encaminhou para análise pela RAJ-PGM em face da matéria correlacionada.

É o sucinto relatório.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, salienta-se que esta manifestação toma por base os elementos acostados até o momento no processo administrativo e não tem intenção de adentrar na discricionariedade própria do ato, apenas pretende trazer os aspectos formais e jurídicos que o circundam.

No tocante à minuta de exposição de motivos n. 28722474, traz os fundamentos para a instituição do Programa de Recuperação Fiscal – RecuperaPOA 2024, bem como o que se espera com a instituição do referido Programa, além dos outros requisitos formais previstos no art. 26 da Lei Complementar Municipal n. 611/2009[1].

Quanto à Minuta de Projeto de Lei Complementar n. 28722522, passa-se à análise da redação proposta.

De antemão, tem-se que o projeto de lei complementar foi devidamente submetido às áreas técnicas competentes, tendo anuência do sr. Secretário Rodrigo Sartori Fantinel, no Despacho GS-SMF n. 28723700.

Também observa o disposto no art. 30, da Constituição Federal, pois trata de matéria afeita ao conceito de interesse local e apresenta relação com os efeitos do estado de calamidade pública enfrentado pelo Município, que gera danos à economia e à capacidade financeira dos contribuintes.

Observado, ainda, o art. 113, da Lei Orgânica, segundo o qual cabe ao Município, mediante Lei aprovada por maioria absoluta, conceder qualquer benefício ou incentivo em matéria tributária.

Pois bem, trata-se de novo projeto de lei complementar que institui o Programa de Recuperação Fiscal – RecuperaPOA 2024, prevendo redução de 95% (noventa e cinco por cento) no valor da multa de mora, da multa por infração e dos juros de mora incidentes sobre tributos municipais e créditos não tributários inscritos em dívida ativa, desde que haja quitação à vista do crédito consolidado com vencimento em até 5 (cinco) dias úteis após a adesão ao Programa.

No Despacho n. 28723472, consta que a "redução de 95% no valor da multa de mora, multa por infração e juros de mora possui os mesmos efeitos já analisados através da NOTA TÉCNICA ASSEAEI-LEGIS-PGM Nº 26/2021 (13705756), que reforçou a não caracterização de renúncia de receita fiscal no Programa RecuperaPOA, justamente por

não afetar o valor do principal do crédito tributário, como novamente previsto no RecuperaPOA 2024."

Considera-se que esses benefícios fiscais encontram embasamento no estado de calamidade pública pelo qual passa o Município de Porto Alegre e praticamente todo o Estado do Rio Grande do Sul, conforme os próprios fundamentos declinados na exposição de motivos.

No âmbito municipal, diga-se, foi publicado o Decreto n. 22.647/2024 que declara o estado de calamidade pública pelo evento adverso Chuvas Intensas - COBRADE 1.3.2.1.4, conforme Portaria nº 260/2022 do Ministério de Desenvolvimento Regional^[2]. Sendo fato notório, referido evento climático trouxe graves prejuízos, como demonstram alguns dados já apurados^[3]:

- Nível máximo Guaíba: 5,33m em 06/05/2024
- Número abrigados: Até a noite de segunda-feira, 13, eram 13.688 acolhidos;
- Número abrigos: 159 estruturas emergenciais (03 abrigos exclusivos para mulheres e crianças);
- Lixo recolhido após recuo das águas (informação de 10/05): 365 toneladas
- População afetada: 157.701
- Edificações afetadas: 39.422
- Empresas afetadas: 45.970

Desse modo, não há dúvidas de que configurado estado de calamidade pública no Município de Porto Alegre/RS. Inclusive, já fora reconhecido também pelo Congresso Nacional por meio do [Decreto Legislativo nº 36/2024](#), preenchendo os requisitos legais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dante desse quadro fático, correta a previsão do art. 13 do Projeto de Lei, sob análise:

Art. 13. *A presente Lei Complementar atende ao disposto no § 10 do art. 73 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, e no inciso III do § 1º do art. 65 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.*

De fato, o art. 65, § 1º, III, da Lei Complementar n. 101/2000 assim dispõe:

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.

§ 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 inciso I e II do caput: ([Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020](#))

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para: ([Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020](#))

a) contratação e aditamento de operações de crédito; ([Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020](#))

b) concessão de garantias; ([Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020](#))

c) contratação entre entes da Federação; e ([Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020](#))

d) recebimento de transferências voluntárias; ([Incluído pela 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](#))

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade; ([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](#))

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização. ([Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020](#))

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes. ([Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020](#)) – grifos nossos.

Dessa forma, o Ente resta dispensado do atendimento dos requisitos previstos nos art. 14, 16 e 17, **se o benefício concedido esteja destinado ao combate da calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional**, conforme decreto legislativo acima citado.

Igualmente, o art. 73, § 10, da Lei 9.504/97 prevê:

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:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvençionados pelo Poder Público;

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;

VII - empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito; ([Redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022](#)) ([Vide ADI 7178](#)) ([Vide ADI 7182](#))

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que excede a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

[...]

§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. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)" – grifo nosso.

Busca-se com as condutas vedadas em ano eleitoral garantir a igualdade na disputa, evitando favorecimento de quem já ocupa cargo público. Contudo, por expressa exceção, **referidas vedações não são impostas em casos de calamidade pública**, tendo em vista as dificuldades dela decorrentes para a Gestão organizar a máquina pública, prestando os serviços, bens e benefícios necessários para amparar a sociedade e superar o estado fático no qual opera.

Nesse compasso, a concessão de redução nos valores da multa de mora, da multa por infração e dos juros de mora para pagamento à vista de créditos relativos aos tributos municipais e aos créditos não tributários inscritos em dívida ativa não se constituem em vedação ainda que sua previsão se dê em ano eleitoral, diante do estado de calamidade pública constatado.

Diga-se também que, em relação às vedações, eleitorais, o Tribunal Superior Eleitoral possui entendimento

de que *nos programas de benefícios fiscais que concedem descontos apenas sobre o valor dos juros e da multa, a cobrança do tributo consiste na contrapartida exigida do município, não caracterizando oferecimento de benefício gratuito.*

Nesse sentido:

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO INTERNO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA AOS AGENTES PÚBLICOS. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. DISTINGUISHING. BENEFÍCIO FISCAL. CONTRAPARTIDA DO CIDADÃO. AUSÊNCIA. CONFIGURAÇÃO DO ILÍCITO. AGRAVO PROVIDO.

1. O art. 73, § 10, da Lei das Eleições proscreve a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios no ano das eleições, excepcionando-se apenas os casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

2. O entendimento deste Tribunal Superior, exarado no Respe nº 56-19/PR, com ressalva de compreensão pessoal, é no sentido de que, nos programas de benefícios fiscais que concedem descontos apenas sobre o valor dos juros e da multa, a cobrança do tributo consiste na contrapartida exigida do município, não caracterizando oferecimento de benefício gratuito.

3. Na espécie, há peculiaridades divergentes do precedente desta Corte Superior, porquanto, além dos descontos de 40% a 80% sobre o valor de juros e multas de débitos vencidos, houve também concessão de desconto de 5% a 20% no valor principal do próprio tributo referente ao exercício de 2016, configurando-se a conduta vedada.

4. Agravo provido para restabelecer a condenação por conduta vedada e a multa no valor de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos), com fundamento no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental No Agravo Regimental No Recurso Especial Eleitoral 2057/MT, Relator(a) Min. Edson Fachin, Acórdão de 26/08/2021, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 168, data 13/09/2021) – grifo nosso.

O Projeto de Lei Complementar, ora analisado no presente expediente, justamente prevê benefício que se constitui na redução de 95% dos valores da multa de mora, da multa por infração e dos juros de mora para pagamento à vista, sem adentrar no valor principal do tributo municipal ou do crédito não tributário inscrito em dívida ativa.

Conforme se verifica, o TSE já firmou entendimento de que esses benefícios não se configuram de forma gratuita, visto que **os descontos incidem apenas sobre juros e multa**, permanecendo a contrapartida exigida ao município consistente na cobrança do tributo em si.

Fundamento a mais que ampara a legalidade da norma, ainda que publicada e vigente em ano eleitoral.

Ademais, o art. 8º do referido projeto de lei prevê como data final de adesão ao Programa RecuperaPOA o **dia 29 de julho de 2024**, o que demonstra que o objetivo da lei é de fato amparar a concessão de desconto nos encargos dos créditos ao período estritamente necessário para possibilitar o enfrentamento ao estado de calamidade que iniciou a partir do dia 29 de abril de 2024, possibilitando que, com a regularidade fiscal das empresas e pessoas físicas, estas consigam se reerguer e superar os desafios advindos. Por outro lado, programas como o que resta sob análise possibilitam o ingresso de receita de forma mais célere a viabilizar que o Ente execute de forma mais efetiva as políticas públicas necessárias

Nesse sentido, cabe também referência ao Parecer Singular n. 1206/2020, que concluiu que, à época da situação de calamidade mundialmente reconhecida pela COVID, era viável juridicamente a distribuição gratuita de bens, valores ou quaisquer benefícios necessários ao combate à pandemia ocasionada pelo coronavírus (COVID-19), mesmo durante o calendário eleitoral.

Por fim, no tocante ao art. 11, por se tratar de matéria relacionada a honorários advocatícios, cabe remessa ao Procurador-Geral, sugerindo-se ciência às instâncias competentes.

3 - CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, conclui-se pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei Complementar n. 28722522, diante do estado de calamidade pública pelo qual passa o Município de Porto Alegre/RS, que caracteriza as exceções às regras gerais, previstas tanto no art. 73, § 10, da Lei n. 9504/97, quanto no art. 65, § 1º, III, da LC n. 101/2000.

RAJ, em 21 de maio de 2024.

Cristiane da Costa Nery
Procuradora-Geral Adjunta de Assuntos Fiscais

Ana Catarina Dantas Fontes da Cunha Lexau
Procuradora Municipal

[1] Art. 26 A exposição de motivos do projeto de Lei deverá:

I - justificar e fundamentar a edição do ato normativo, de forma a possibilitar a sua utilização como defesa prévia em eventual argüição de inconstitucionalidade;

II - explicitar a razão de o ato proposto ser o melhor instrumento normativo para disciplinar a matéria;

III - apontar, quando for o caso, as normas que serão afetadas ou revogadas pela proposição;

IV - indicar a existência de prévia dotação orçamentária, quando a proposta implicar despesas;

V - observar, dentre outros requisitos da redação oficial:

a) objetividade;

b) clareza;

c) harmonia; e

d) atributos referidos no art. 14 desta Lei Complementar;

VI - preceder o projeto de lei.

[2] <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2024/2265/22647/decreto-n-22647-2024-declara-estado-de-calamidade-publica-no-municipio-de-porto-alegre-pelo-evento-adverso-chuvas-intensas-cobrade-13214-conforme-portaria-n-260-2022-do-ministerio-de-desenvolvimento-regional>

[3] <https://prefeitura.poa.br/inundacoes>

Documento elaborado nos termos da IN 0042022- PGM



Documento assinado eletronicamente por **Ana Catarina Dantas Fontes da Cunha Lexau**, **Procurador(a) Municipal**, em 21/05/2024, às 10:00, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Cristiane Nery**, **Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 21/05/2024, às 12:11, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **28726690** e o código CRC **8C69EEA8**.

24.0.000059935-9

28726690v6