



PARECER/JUNHO/2020.

EMENTA: DIREITO ELEITORAL - CONDUTAS VEDADAS EM PERÍODO ELEITORAL - ESTADO DE EMERGÊNCIA E CALAMIDADE PÚBLICA - BENEFÍCIO FISCAL - HIPÓTESE DE EXCEÇÃO PREVISTA NO § 10º DO ART. 73 DA LEI 9.504/97.

## I - RELATÓRIO.

---

Trata-se de parecer jurídico solicitado pelo Prefeito Municipal de Rio Verde de Mato Grosso/MS - Exmo. Mario Alberto Kruguer, que consultamos a respeito da legalidade da edição de Lei instituindo o Programa de Pagamento Incentivado, conhecido como REFIS (programa de recuperação fiscal), em ano eleitoral.

Nesse sentido, o consulente apresentou os seguintes quesitos, que deverão ser abordados no enfrentamento do tema:

*(i) Se os recursos oriundos da regularização dos débitos abrangidos pela Programa de Pagamento Incentivado conhecido como Refis (Programa de Recuperação Fiscal), deverão ter destinação vinculada a área da Saúde, haja vista que o estado de emergência, e a calamidade pública se deu em decorrência da pandemia de saúde do novo coronavírus (covid-19);*

*(ii) Se a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, estendeu o estado de calamidade realizado através do Decreto Legislativo nº 06/2020 aos Estados e Municípios;*

*(iii) Requer-se ainda, caso seja o entendimento desse parecerista pela extensão do estado de calamidade aos Municípios (LC 173/2020), se enquadraria*

*na exceção elencada no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, tendo em vista que o descumprimento das regras dispostas na referida Lei, podem gerar responsabilidade e improbidade administrativa ao gestor, bem como inexigibilidade ao candidato que esteja cumprindo mandato eletivo.*

Eis a consulta.

## **II - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.**

---

Os programas de pagamento incentivado de tributos, intitulados pelo Poder Público como “REFIS” (Programa de Recuperação Fiscal), equivalem ao regime pelo qual o contribuinte tem a chance de efetivar o parcelamento de débitos fiscais, e, via de consequência, a Fazenda Pública se beneficia da recuperação de créditos tributários pendentes de pagamento, obtendo vantajosa arrecadação no respectivo período.

Sem adentrar ao mérito com relação a sua natureza jurídica, é certo que o REFIS constitui-se como um benefício fiscal concedido aos contribuintes pelo Poder Público, tendo em vista a possibilidade de pagamento da débitos de natureza tributária e não tributária, com descontos no que tange aos juros e multas.

Nesse aspecto, cumpre-nos, para os fins a que se dedica o presente parecer, verificar se a sua concessão está no âmbito daquelas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral.

A Legislação Eleitoral estabelece restrições aos agentes públicos no ano em que se realizarem eleições, como se observa do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997, que dispõe sobre as condutas vedadas aos agentes públicos em período eleitoral:

*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 subvencionados 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: (...);*

*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 – realizar, 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 média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito;*

*VIII – fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda 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. (destacou-se)**

Abstrai-se do mencionado preceptivo legal diversas condutas que são vedadas aos agentes públicos em ano da eleição. Inclusive, a norma que decorre do §10º do art. 73 da Lei 9.504/97, dispõe expressamente que, no ano relativo ao pleito, fica proibida a distribuição de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública.

Assim sendo, pode-se afirmar que, em regra, é vedado ao Agente Público, a edição de atos normativos concedendo benefícios fiscais, em ano eleitoral.

Contudo, verifica-se que a regra constante do § 10º do art. 73 da mencionada lei, traz uma ressalva com relação aos “casos de calamidade pública, de estado de emergência e os programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”.

Nesse contexto, a aplicação da regra geral deverá ficar restrita à situação de normalidade, tendo em vista que, a depender das circunstâncias fáticas, poderá ser exigido do Administrador Público a realização de atos de gestão destinados à solução de crises, em especial nos casos de decretação de calamidade pública e/ou estado de emergência, onde afasta-se a vedação da lei eleitoral, em razão de exceção legal.<sup>1</sup>

Com efeito, nos casos de calamidade pública e estado de emergência, é permitido ao Administrador Público: **(i)** a realização de transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios nos três meses que antecedem o pleito; **(ii)** assim como a

---

<sup>1</sup>Mesmo porque, nem toda conduta praticada pelo gestor público que se subsumir àquela prevista na moldura normativa, merecerá reprimenda do ordenamento jurídico, exigindo-se do agente público o dolo específico de se beneficiar diretamente daquele ato na corrida eleitoral ou, ao menos, que seu ato seja capaz de afetar a igualdade da disputa (**Recurso Especial Eleitoral** nº 3289-97.2014.616.0000 - RESPE - **Recurso Especial Eleitoral**; Nº do processo: 328997; Data da decisão/julgamento: 28/9/2015; Tipo da decisão: Decisão monocrática; Relator(a): Min. Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico - 06/11/2015 – P. 26-28.

distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública.

O **Tribunal Superior Eleitoral** tem reconhecido a aplicabilidade da exceção prevista no § 10º, do Art. 73, da Lei 9.504/97, nas situações de calamidade pública. Vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. **ABUSO DE PODER POLÍTICO. ART. 22 DA LC 64/90. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97. CALAMIDADE PÚBLICA. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. DESPROVIMENTO.**

1. Inexiste, no caso, afronta ao art. 275 do Código Eleitoral, porquanto a Corte Regional manifestou-se sobre a tempestividade do recurso eleitoral interposto pelos agravados.

**2. O TRE/PA, em análise do conjunto fático-probatório, entendeu que o programa assistencialista temporário criado durante as cheias do Rio Xingu, no Pará, em 2012, impunha-se diante de estado de necessidade e calamidade pública, afastando, dessa forma, conduta vedada a agente público (art. 73, § 10, da Lei 9.504/97) e abuso de poder político (art. 22 da LC 64/90).** Para modificar essa conclusão, é imperioso, como regra, reexame de fatos e provas, vedado na via extraordinária, nos termos da Súmula 7/STJ.

3. Agravo regimental não provido.<sup>2</sup> (destacou-se)

-----

Eleições 2008. Recurso contra expedição de diploma. Abuso do poder econômico. Situação de calamidade pública. Terceiros colocados no pleito. Recurso especial. Provimento. Agravo regimental. Desprovimento.

1. O recurso especial que versa sobre a prática de abuso do poder econômico relativo a eleição já finda, na qual os recorrentes obtiveram apenas a terceira colocação, não resta prejudicado, em razão dos efeitos provenientes da decisão para eventual caracterização de inelegibilidade.

---

<sup>2</sup> Recurso Especial Eleitoral nº 79973, Acórdão, Relator(a) Min. Herman Benjamin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 25/05/2016, Página 51.

**2. Distribuição de cestas básicas no mês de abril em período coincidente com a declaração de estado de calamidade no município em razão de enchentes.**

3. Reconhecimento, no acórdão regional, de que 'a prova dos autos mostra que o prefeito municipal, ora primeiro Recorrido, não participou diretamente da distribuição das tais cestas, nem há provas nos autos de que no ato da distribuição tenha havido explícita promoção pessoal [da] figura do gestor público municipal então pré candidato à reeleição'.

4. Na linha da jurisprudência deste Tribunal, 'para que se possa chegar à cassação do diploma, no âmbito da AIJE, ou à perda do mandato na via da AIME, não basta que se verifique a prática de ilícitos penais ou administrativos. Em qualquer das situações, é necessário que tais irregularidades possuam uma mínima correlação, um liame, com o pleito eleitoral' (RO nº 9-80 e RO nº 3230-08, rel. Min. Henrique Neves, DJE de 12.5.2014).

5. Recurso especial provido para afastar a condenação. Agravo regimental a que se nega provimento".<sup>3</sup> (destacou-se)

Na esteira do entendimento do TSE, bem como pela literalidade da norma constante do § 10º, do Art. 73, da Lei 9.504/97, entendemos que é permitida a edição de lei concedendo benefícios fiscais (REFIS), **nas hipóteses de decretação de calamidade pública e estado de emergência, constituindo-se em execução prevista na Lei Eleitoral.**

Cumpre destacar que os aspectos normativos da Lei em abstrato que conceder o mencionado benefício fiscal, devem ser definidos pelo gestor público, sempre em observância aos critérios de conveniência e oportunidade, guardando-se estrita relação com o enfrentamento e superação da crise.

Deve-se, portanto, evitar a concessão de benefícios a grupos específicos, sem que haja discrimen razoável ou fundamentação relevante, evitando-se qualquer conduta que possa configurar desrespeito ao princípio da impessoalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal.

---

<sup>3</sup> AgR-REspe nº 5410280, AC de 25.9.2014. Rel. Min. Henrique Neves.

Nesse contexto, tem-se que a instituição do REFIS, para os fins de reduzir os impactos causados na economia pela pandemia do COVID-19, concedendo aos contribuintes inadimplentes a oportunidade de regularizarem o pagamento de seus débitos com descontos, possibilita a arrecadação de montante de créditos tributários significativos aos Cofres Públicos.

Por se tratar de receita própria do Município, inexistente obrigatoriedade de vinculação desses recursos à área de saúde, justamente porque as ações adotadas pelo Poder Público para minimizar os efeitos danosos da crise econômica gerada pelo COVID-19 englobam despesas genéricas do Município, prestigiando-se, assim, o princípio da não afetação de receitas, possibilitando ao Gestor que os recursos sejam destinados aos casos de maior necessidade.

Por fim, no tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/00), considerando que o REFIS pressupõe a renúncia de receitas, caberia ao Chefe do Poder Executivo observar as exigências do artigo 14 dessa lei, que dispõe:

**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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)*

*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.*

**§ 2º** *Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.*

**§ 3º** *O disposto neste artigo não se aplica:*

*I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;*



II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Entretanto, há que ressaltar recente posicionamento do **Superior Tribunal Federal**, em sede cautelar (ADI - 6357) acerca da flexibilização do artigo 14 da LRF, afastando a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.

(...) afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19. Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19 (...)”<sup>4</sup>

Logo, considerando que os efeitos da decisão exposta aplica-se a todos os Entes Federativos, no caso em apreço, inexistente infringência ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange a concessão de benefícios fiscais e cumprimento de demonstração de adequação e compensação orçamentárias.

### III - CONCLUSÃO.

---

Diante do que foi exposto, passa-se a responder aos quesitos apresentados:

*(i) Se os recursos oriundos da regularização dos débitos abrangidos pela Programa de Pagamento Incentivado conhecido como Refis (Programa de Recuperação Fiscal), deverão ter destinação vinculada a área da Saúde, haja vista que o estado de emergência, e a calamidade pública se deu em decorrência da pandemia de saúde do novo coronavírus (covid-19);*

---

<sup>4</sup> ADI n. 6357, Min. Alexandre de Moraes, 29.3.2020.



Considerando que o produto da arrecadação advindo do REFIS trata-se de receita própria própria do Município, inexistente obrigatoriedade de vinculação desses recursos à área de saúde, justamente porque as ações adotadas pelo Poder Público para minimizar os efeitos danosos da crise econômica gerada pelo COVID-19 englobam despesas genéricas do Município, prestigiando-se, assim, o princípio da não afetação de receitas, possibilitando ao Gestor que os recursos sejam destinados aos casos de maior necessidade.

*(ii) Se a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, estendeu o estado de calamidade realizado através do Decreto Legislativo nº 06/2020 aos Estados e Municípios;*

De fato, a situação de calamidade foi reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 06/2020 no âmbito da União, inclusive, anteriormente, a Portaria n.º 188/2020 já havia declarado Emergência em Saúde Pública de importância Nacional.

Entretanto, não se pode admitir que houve a extensão do estado de calamidade reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 06/2020 aos Municípios (LC 173/2020).

Nesse aspecto, o reconhecimento de calamidade pública, na hipótese dos Estados e Municípios deverá ser reconhecida pelas respectivas Assembleias Legislativas.

*(iii) Caso seja o entendimento desse parecerista pela extensão do estado de calamidade aos Municípios (LC 173/2020), se enquadraria na exceção elencada no 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, tendo em vista que o descumprimento das regras dispostas na referida Lei, podem gerar responsabilidade e improbidade administrativa ao gestor, bem como inexigibilidade ao candidato que esteja cumprindo mandato eletivo.*

Conforme exposto, não se pode admitir que houve a extensão do estado de calamidade reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 06/2020 aos Municípios (LC 173/2020). Logo, as disposições contidas no art. 65, §1º da Lei 173/2020 não constituem exceção ao §10º do art. 73 da Lei 9.504/97, no que tange a pretensão do Município de Rio Verde/MS em instituir benefícios fiscais (REFIS).

Destarte, nos termos do enunciado previsto no § 10º, do Art. 73 da Lei 9.504/97, somente é permitido ao Município a edição de lei concedendo benefícios fiscais (REFIS) em ano eleitoral, **nas hipóteses de decretação de estado de emergência e calamidade pública, reconhecida pela Assembléia Legislativa.**

É o Parecer.

Campo Grande/MS, 03 de junho de 2020.

**GUILHERME AZAMBUJA NOVAES**

OAB/MS 13.997

**LUIZ FELIPE FERREIRA**

OAB/MS 13.652

**BRUNO OLIVEIRA PINHEIRO**

OAB/MS 13.091