



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

**PARECER N.º 048/2017.**

**Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.177/2017.**

### **I – RELATÓRIO:**

Trata-se de Projeto de Lei n.º 3.177/2017 de autoria do Executivo Municipal, encaminhado a esta assessoria jurídica para emissão de parecer, que tem como objetivo autorizar o Executivo Municipal a conceder anistia e parcelamento especial, sob condição, do pagamento de tributo no prazo fixado e dá outras providências."

É o sucinto relatório. Passo à análise jurídica.

### **II – ANÁLISE JURÍDICA:**

#### **2.1. Da Competência e Iniciativa:**

O projeto versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, encontrando amparo no art. 30, incisos I e III da Constituição Federal e no art. 8º, incisos I e VII e 17, I e X, letra "e", todos da Lei Orgânica Municipal.

A matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 37, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal.

Feitas estas considerações, conclui-se que não há vícios de iniciativa e competência na propositura em comento.

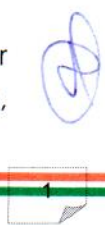
#### **2.2. Da Previsão de Anistia em Lei Específica:**

A Lei Orgânica Municipal, em seu art. 100, § 4º, expressamente estabelece o seguinte, *verbis*:

**"Art. 100. (...)**

**§ 4º. Qualquer anistia ou remissão que envolva matéria tributária ou previdenciária só poderá ser concedida através de lei municipal específica."**

Como se verifica, somente uma lei específica pode conceder incentivos fiscais ou tributários, de sorte a trazer transparência e segurança jurídica,





# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

livrando o aplicador da lei da tarefa de manusear infindáveis normas espalhadas na legislação ordinária. Lei específica significa que a ementa da lei deve indicar, em destaque, o incentivo fiscal ou tributário objeto de concessão. Da mesma forma, a revogação do incentivo, quando cabível, deve ser feita por lei específica.

A proposição, portanto, observa tal regramento legal, de sorte que também neste aspecto o Projeto de Lei atende o quanto prescrito na Lei Orgânica Municipal.

### **2.3. Da Concessão de Anistia e a renúncia dereceita:**

A proposição em análise estabelece, em seu art. 1º, caput, que "poderão ser pagos, desde a promulgação da presente lei até o dia 29 de dezembro de 2017, sempre em dias úteis, em parcela única e em moeda corrente nacional, quaisquer débitos e/ou saldos tributários para com o município de Ibiracú-ES, relativos ao Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Taxas, inscritos ou não em Dívida Ativa e que tenham ou não sido objeto de ação de execução fiscal perante o Poder Judiciário, referente a qualquer exercício até 2017, inclusive, com redução de até 100 (cem por cento) do valor dos juros moratórios e multa."

E, em seu art. 2º, caput, expressamente prevê que "os contribuintes que não optarem pelo pagamento à vista, conforme descrito no artigo 1º, poderão optar pelo parcelamento dos débitos, com redução de 50% (cinquenta por cento) dos juros e multas, mantendo-se inalterada a forma de correção monetária, sendo que o parcelamento deverá ser efetuado dentro do prazo estabelecido no artigo 1º, e os débitos poderão ser parcelados da seguinte forma: (...)".

Portanto, entende-se que a redução (desconto) do montante do débito, relativos aos juros moratórios e multa, a serem cobrados pela municipalidade, refere-se a uma concessão de anistia, que nada mais é do que um benefício de natureza tributária que dispensa os contribuintes do pagamento de multa, juros e outras penalidades incidentes sobre débitos fiscais inscritos em dívida ativa.

Nesse sentido, confira o entendimento de **SACHA CALMON NAVARRO**<sup>1</sup>:

"A anistia tributária diferencia-se da remissão porque esta dispensa o pagamento do tributo. A anistia dispensa o pagamento das multas que punem o descumprimento das obrigações tributárias. A anistia é, portanto, uma forma de extinção do crédito tributário decorrente do conteúdo

<sup>1</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2001



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

pecuniário das multas (crédito tributário em sentido lato) ou mesmo (...) anistia é a remissão do crédito tributário das multas (...)"

Enfatizando tal conceituação, segue lição de **KIYOSHI HARADA**<sup>2</sup>, a saber

**"anistia** extingue a punibilidade das infrações fiscais, vale dizer, exclui a dívida penal tributária. Não abarca o crédito tributário decorrente de obrigação principal, que surge com a ocorrência do fato gerador, mas tão só aquele oriundo de infrações praticadas anteriormente à vigência da lei que a concede, como se depreende do exposto dispositivo do art. 180 do CTN. Outrossim, não são passíveis de anistia os atos qualificados em lei como crimes ou contravenções, bem como aqueles praticados com dolo, fraude ou simulação pelo sujeito passivo ou por terceiro em benefício daquele (art. 180, I, do CTN). Não se aplica, também, a anistia às infrações resultantes de conluio entre duas ou mais pessoas, salvo se existente expressa disposição legal em contrário. (...) A anistia, conforme o art. 181 do CTN, pode ser concedida: I – em caráter geral; II – limitadamente: a) às infrações da legislação relativa a determinado tributo; b) às infrações punidas com penalidades pecuniárias até determinado montante, conjugadas ou não com penalidades de outra natureza; c) à determinada região do território da entidade tributante, em função de condição a elas peculiares; d) sob condição do pagamento de tributo no prazo fixado pela lei que a conceder ou cuja fixação seja atribuída pela mesma lei à autoridade administrativa."

No Código Tributário Nacional, a anistia é tratada da seguinte forma, *in verbis*:

"Art. 175. Excluem o crédito tributário:

I - a isenção;

**II - a anistia.**

Parágrafo único. A exclusão do crédito tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído, ou dela conseqüente." (grifei)

"Art. 180. A anistia abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede, não se aplicando:

I - aos atos qualificados em lei como crimes ou contravenções e aos que, mesmo sem essa qualificação, sejam praticados com dolo, fraude ou simulação pelo sujeito passivo ou por terceiro em benefício daquele;

<sup>2</sup> HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 14ª edição, páginas 520 e 521.





# *Câmara Municipal de Ibiracú*

## *Estado do Espírito Santo*

*II - salvo disposição em contrário, às infrações resultantes de conluio entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas.*

*Art. 181. A anistia pode ser concedida:*

*I - em caráter geral;*

*II - limitadamente:*

*a) às infrações da legislação relativa a determinado tributo;*  
*b) às infrações punidas com penalidades pecuniárias até determinado montante, conjugadas ou não com penalidades de outra natureza;*

*c) a determinada região do território da entidade tributante, em função de condições a ela peculiares;*

*d) sob condição do pagamento de tributo no prazo fixado pela lei que a conceder, ou cuja fixação seja atribuída pela mesma lei à autoridade administrativa.*

*Art. 182. A anistia, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei para sua concessão.*

*Parágrafo único. O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido, aplicando-se, quando cabível, o disposto no artigo 155."*

Portanto, a anistia é considerada pelo art. 175 do Código Tributário Nacional, como excludente do crédito tributário. Observa-se no referido código, que os benefícios somente poderão ser concedidos pelo ente federado que possui a competência tributária referente à matéria, ou seja, neste caso, pelo Município, o que é observado.

Nada obstante, impõe-se registrar que por implicar na ausência do recolhimento de valores aos cofres estatais, a concessão de anistia representa verdadeira renúncia de receita, conforme previsão no art. 14, § 1º, da LRF. Por essa razão, assim como o faz para os incentivos e benefícios fiscais, a Constituição, em seu art. 165, § 6º, exige que a lei orçamentária anual seja acompanhada de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as anistias. Da mesma forma, prevê, em seu art. 150, § 6º, a necessidade de lei específica e exclusiva para sua outorga.

Cogitando-se, então, de renúncia de receita, prescreve a Lei Complementar n.º 101/2000 (*Lei de Responsabilidade Fiscal*), em seu art. 14, o seguinte, *verbis*:



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

"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:

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." (grifei)

Portanto, conforme expressa previsão na norma anteriormente transcrita, a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que venha a causá-la está condicionada à:

1) demonstração de seu reflexo (estimativa do impacto orçamentário-financeiro) no exercício em que iniciará e nos dois seguintes;

2) consonância com a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Além disso, **condiciona-a** também **a pelo menos uma** das **seguintes condições:**



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

3) previsão na estimativa de receita constante da LOA (Lei Orçamentária Anual) e não comprometimento da execução das metas estipuladas na LDO;

4) estar acompanhada de medidas de compensação por meio de aumento de receita.

Desta maneira, na hipótese de a **renúncia afetar as metas**, imprescindível, como compensação, é a criação de alternativas que aumentem a receita trienal, estando sua origem na elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

E aqui é cabível interpretação sistemática do direito que vise resolver aparente antinomia entre o art. 14 (*in fine*) da LC n.º 101/00, que faculta a adoção de **uma** das condições (*estimativa ou compensação*), e o inc. V, do § 2º, do art. 4º, da mesma lei, que prevê que o anexo de metas fiscais conterá demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita.

A nosso ver, a estimativa a que se refere o citado inc. V do § 2º do art. 4º da LRF é a prevista no art. 14, *caput*, e não aquela referida no seu inc. I. Trata-se assim de **estimativa** do impacto orçamentário-financeiro, que é obrigatória para todo incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, e não de demonstração da renúncia na **estimativa** de receita da Lei Orçamentária. Neste diapasão, se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer da compensação por meio de aumento de receita, terá que constar da LDO, além da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, a demonstração da compensação da renúncia de receita.

Note-se que outro não poderia ser o entendimento: o § 3º do art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o Executivo coloque à disposição dos Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias (*e já tendo, a esta época, a LDO sido elaborada*), as estimativas das receitas para o exercício vigente. Assim, por questão temporal, não é crível entender-se que a estimativa a que se refere o anexo de metas fiscais coincide com a estimativa referida no inc. I do art. 14 do mesmo diploma legal.

Portanto, a partir da vigência da LRF, qualquer proposta, do Executivo ou do Legislativo, versando sobre concessão de incentivos fiscais, somente deverá ter prosseguimento caso seja acompanhada dos demonstrativos destacados.



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

Em verdade, não basta que os objetivos do Projeto de Lei, concedendo benefício fiscal, sejam os mais nobres. A CF/88, instrumentalizada com os mandamentos impostos pela LRF, exige que sejam quantificados e medidos os seus impactos nas finanças municipais, para permitir a avaliação da relação custo/benefício e facilitar a tarefa dos membros do Poder Legislativo de realizar a avaliação do mérito. Em outras palavras, facilitar à Câmara Municipal, neste caso, analisar as repercussões da medida na programação dos investimentos e na prestação dos serviços públicos a cargo do Município, que poderão sofrer solução de continuidade ou perda de qualidade, em decorrência da redução dos recursos financeiros, causando prejuízo à comunidade. Esse prejuízo pode ser, comparativamente, superior ao benefício a ser concedido, aspecto que merece a maior atenção.

Observa-se da proposição em análise que a mesma não veio instruída com tais elementos, razão pela qual se entende que a mesma não pode ter regular tramitação sem que seja suprida tal falta, uma vez que não preenche as condições exigidas pela legislação em vigor.

Face à importância da matéria, os gestores públicos devem convergir total atenção e respeito às normas impostas pela legislação em comento, tendo em vista que a sua inobservância poderá acarretar a eles e aos entes que administram severas sanções, uma vez que o controle de renúncia de receita é realizado também pelo Tribunal de Contas, nos termos precisos do art. 70, *caput*, da Carta Maior.

Em se tratando de ente da Federação (Município), ficará vedada a realização de transferências voluntárias àqueles que deixem de instituir, prever ou arrecadar os impostos de sua competência (*parágrafo único do art. 11 da LC n. 101/00*), o que vem afirmar a prevalência da indisponibilidade do interesse público.

Por outro lado, é de se ver que a renúncia de receita sem a observância do disposto na LRF, implica em prática de ato de improbidade administrativa. Confira-se, a propósito, o disposto no art. 10, incisos VII e X, da Lei n.º 8.429/92, *in verbis*:

**“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:**

(...)

**VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;**

(...)

**X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público.” (grifei)**



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

Vale ressaltar que no caso em análise, poder-se-ia entender que não estaria ocorrendo renúncia de receita, porque o valor do tributo será recebido corrigido monetariamente, e, considerando que a correção monetária nada mais é do que a atualização da moeda em determinado período, o valor ingressado nos cofres públicos não registraria nenhum prejuízo ao erário. Estaria o Sr. Prefeito dispensando somente o recebimento da multa e/ou juros, ou seja, a "punição" ao contribuinte que não liquidou no prazo fixado pela administração os seus tributos. No entanto, verifica-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal é clara no sentido de que a concessão de anistia está compreendida no conceito de renúncia de receita tributária, conforme se observa do §1º de seu artigo 14, portanto, é o próprio texto da lei que assim o define.

Para a conduta considerada lesiva ao patrimônio público, a Lei de Improbidade Administrativa prevê no art. 12, inc. II, sanções que vão desde a perda da função e suspensão dos direitos políticos até o pagamento de multa civil, a proibição de contratar com o poder público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Com a devida vênia, nos parece bastante clara a possibilidade de caracterização de tal ato de improbidade a partir do momento em que o Prefeito Municipal encaminha um Projeto de Lei para a Câmara Municipal tendo por objetivo a aprovação de lei que vise a concessão de incentivos ou benefícios fiscais da forma acima exposta, sem que tal projeto esteja acompanhado de explicações, fundamentações, planilhas e demonstrações cabais dos requisitos e condições exigidos pelo art. 14 da LRF.

#### **2.4. Da Tramitação e Votação:**

Preliminarmente, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de **Constituição, Justiça e Redação** (art. 43, § 1º, do R.I.), de **Finanças e Orçamento** (art. 44, I do R.I.).

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a propositura deverá ser votada em turno único de discussão e votação.

O quórum para aprovação será por maioria absoluta, através de processo de votação simbólico, em conformidade com o art. 194, I c/c o 195, § 1º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Ibiracú.





# *Câmara Municipal de Ibiracú*

## *Estado do Espírito Santo*

### **III - CONCLUSÃO:**

Diante do exposto e somente após a apresentação dos anexos destacados no item 2.3 deste parecer, esta assessoria opina pela possibilidade jurídica da tramitação, discussão e votação do Projeto de Lei ora examinado.

A emissão de parecer por esta assessoria não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Plenário Jorge Pignaton, em 17 de novembro de 2017.

  
**CLAUDIO CALIMAN**  
Procurador Legislativo