

PARECER Nº /2011

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

PROJETO DE LEI Nº 92/2011

AUTOR: PREFEITO ANTÉRIO MÂNICA

RELATOR: VEREADOR OLÍMPIO ANTUNES

1. Relatório

De iniciativa do Chefe do Executivo, o Projeto de Lei nº 92/2011 visa obter a autorização legislativa para proceder a instituição do plano “Unai em Dia” que consiste na reedição do programa de pagamento incentivado de débitos tributários com a Fazenda Pública.

Recebida em 1º de novembro de 2011, por parte do nobre Presidente do Poder Legislativo, a presente proposição foi distribuída à esta Douta Comissão Permanente de Constituição, Legislação, Justiça Redação e Direitos Humanos em 04/11/2011, sendo que o Ilustre Presidente da Douta Comissão Alhures dita, foi cientificado na data de 07/11/2011, para que pudesse determinar à análise regimental prevista no art. 102, I, “a” e “g” do Regimento Interno desta Casa Legislativa, a fim de obter uma avaliação dos aspectos legais e constitucionais da matéria.

No dia 16 de novembro do corrente, a presente matéria foi convertida em diligência por três votos favoráveis dos edis que compõem a Douta Comissão de

Justiça, em virtude de ter sido constatado pela a Assessoria Jurídica desta casa a inconsistência do relatório de Impacto Financeiro e Orçamentário enviado pelo Executivo. Tal diligência consistia em pedido de parecer do IBAM, o qual emitiu parecer de nº. 2404/2011, corroborando entendimento do Doutor Aron (Ass. Jurídico).

2 . Fundamentação

2.1 - Da Reserva de Iniciativa

Ao tratar do processo legislativo, a Constituição da República reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis sobre matérias que especifica.

Nesse sentido, diz o art. 61, § 1o, II, “b”, da Carta Maior:

Art. 61. (...)

§ 1o. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – (...)

II – disponham sobre:

a) (...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentaria, servidores públicos e pessoal da administração dos Territórios;

(...)

Note-se que a reserva de iniciativa prevista na alínea em destaque, atribuída ao Presidente da República, se restringe à administração dos Territórios.

Portanto, não está excluída a a iniciativa parlamentar no tocante a leis que tratem de matéria tributária, salvo no âmbito daquelas autarquias territoriais, em que, como visto, a iniciativa é privativa do Presidente da República.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou mais de

uma vez, sempre admitindo a iniciativa parlamentar em projetos de lei sobre matéria tributária. Confira-se:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei no 553/2000, do Estado do Amapá. Desconto no Pagamento Antecipado do IPVA e Parcelamento no Valor Devido. Benefícios Tributários. Lei de iniciativa Parlamentar. Ausência de Vício Formal.

1. Não ofende o art. 61, § 1o, II, b da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembleia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI no 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI no 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI no 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02.

2. A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II, da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI no 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI no 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04. 3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. (ADI no 2.464/AP; rel. min. Ellen Gracie; Tribunal Pleno; decisão unânime; DJ 25.05.2007, pp. 00063).

Conforme se depreende da parte final da ementa acima colacionada, também é pacífico no STF o entendimento de que a concessão de incentivos fiscais, tais como “desconto no pagamento de tributos”, constitui assunto essencialmente tributário, não esbarrando, pois, na reserva de iniciativa do Poder Executivo prevista no art. 165, II, da Constituição da República.

Assim sendo, ao legislador municipal é dado apresentar projeto de lei que verse sobre concessão de benefícios fiscais, uma vez que o constituinte não reservou ao chefe do Poder Executivo a iniciativa em matéria tributária, a não ser no estrito âmbito dos Territórios.

Conclui-se, por conseguinte, ser concorrente a iniciativa para propositura de matérias desta natureza.

2.2 - Da Legalidade

Segundo orientação da Assessoria Jurídica desta casa (Dr. Aron), pela análise da matéria sob comento, salta aos olhos que não há como excluir do conceito de renúncia de receita, gravado na Lei de Responsabilidade Fiscal, benefício que diz respeito a dispensa do pagamento de multas e juros decorrentes da relação jurídico-tributária.

A matéria é tratada pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, in verbis:

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.

Como se observa, o legislador conferiu elasticidade ao conceito de renúncia de receita, de modo a abarcar toda e qualquer modalidade de incentivo fiscal.

Seja como for, a dispensa do pagamento de multas e juros, tal qual proposta pelo subscritor da proposição, implica verdadeira remissão parcial em relação aos critérios tributários já formalizados e anistia no que tange as infrações ignoradas pelo fisco ou ainda não notificadas ao sujeito passivo, enquadrando-se, assim, num e noutro caso, no molde delineado pelo art. 14, § 1o, da LRF.

Portanto, além de depender de prévia análise do impacto orçamentário- financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois seguintes, a concessão do incentivo ao pagamento de tributos também está sujeita a requisitos de cunho material.

Quanto aos requisitos materiais estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a doutrina de Diogo de Figueiredo Moreira Neto é bastante didática:

São condições materiais à concessão de benefício fiscal o atendimento do disposto na LDO e a, pelo menos, uma das seguintes duas condições:

1 – a demonstração, que incumbe ao proponente, de que a renúncia foi considerada na estimativa da previsão de receita LOA (Art. 12) e de que não afetará as metas e resultados fiscais (anexo da LDO, art. 4o, § 2o, V);

2 – vir acompanhada das medidas de compensação, no exercício sua vigência e nos 2 seguintes, por meio de aumento da receita, proveniente elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação tributos ou contribuição (art. 4o, § 2o, V e art. 17, § 3o, aumento permanente receita).

(In Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. Finanças Públicas Democráticas. Com a colaboração de Sílvio Freire de Moraes. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2001, p. 148-49. 2 Ob. cit., p. 149).

Ante o exposto, caso não tenha sido estimada na LOA ou afete as metas de resultados fiscais da LDO, a renúncia de receita somente será possível se vier acompanhada de medida compensatória – majoração ou criação de tributos, no exercício de sua vigência e nos dois seguintes.

Ressalte-se que, em sendo necessário adotar medida compensatória, a lei que trata do benefício fiscal só se tornará eficaz após a implementação daquela.

Nessa linha, Diogo de Figueiredo Moreira Neto resume bem a regra do § 2o, do art. 14 da LRF:

A implantação das medidas compensatórias será condição de eficácia do ato de benefício ou incentivo que dela decorra.

Por fim, à guisa de consideração geral, sugerimos a retificação parcial do art. 3o, inciso II, do projeto de lei que acompanha a consulta, segundo o qual a adesão ao programa de incentivo fiscal acarreta a “suspensão da prescrição, nos termos do art. 174, parágrafo único, inciso IV, do Código Tributário Nacional”.

(In Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. Finanças Públicas Democráticas. Com a colaboração de Sílvio Freire de Moraes. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2001, p. 148-49). (Ob. cit., p. 149).

Na verdade, por força da confissão da dívida tributária, o ato de adesão implicará a interrupção do prazo prescricional, e não sua suspensão. É essa, a propósito, a literalidade da regra do art. 174, parágrafo único, IV, do CTN.

Como se sabe, a diferença entre interrupção e suspensão do prazo prescricional não é meramente terminológica. A respeito, vale transcrever a advertência de Ricardo Lobo Torres :

Necessário distinguir entre as consequências da suspensão e da interrupção da prescrição. Interrompido o prazo prescricional, recomeça a fluir, por inteiro, a partir da data do ato que a interrompeu ou do último ato praticado no processo (...). Suspenso o prazo computa-se, no reinício de sua contagem, o tempo decorrido até o momento da sua suspensão, que se soma ao que fluir posteriormente.

(In Curso de Direito Financeiro e Tributário. 14a ed. Rio de Janeiro – São

Paulo: 2007, Renovar, p. 303)

Do proeminente garimpo aos autos que instruem o PL de nº 92, nota-se que o relatório de impacto orçamentário-financeiro jungido as fls.15/29, não nos denota claramente qual o efeito que tal medida causará nos cofres do município, com base no argumentado peço a devida *venia* para transcrever trecho da conclusão feita pelo Sr. Danilo Bijus Crispim, Secretário Municipal de Planejamento:

(...) Desta forma nada de concreto é possível afirmar sobre o comprometimento das metas fiscais estabelecidas na LDO (...) Todavia é defensável a tese de que o impacto orçamentário-financeiro seja nulo ou positivo(...) (GRIFEI).

Desta feita, embora seja impreciso o relatório aviado a esta casa, acho justo afirmar que o Município nada tem a perder com a aprovação desta proposição.

3. Conclusão

Em suma, concluímos que:

a) a dispensa do pagamento de multa e juros decorrente da relação jurídico-tributária caracteriza remissão parcial ou anistia, conforme o caso, e, portanto, renúncia de receita para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, porém a aprovação desta matéria é de grande relevância para os cofres do Município de Unaí razão pela qual deve receber parecer favorável deste relator.

Quanto ao *meritum causae*, deverá este ser examinado pela comissão competente, que a esta sucedera, no caso sob comento, a de **Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas**.

Após a tramitação retromencionada, sugere-se que o Projeto de Lei 92/2011, retorne a esta Comissão para que seja dada forma à matéria, e por conseguinte, que seja ela aprovada segundo a técnica legislativa para correção de eventuais erros de linguagem, defeitos ou erros materiais, em conformidade com o

disposto no art. 275 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Ante o exposto, quanto aos aspectos jurídicos aqui apreciados e salvo melhor juízo, dou pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 92/2011 e sou favorável a sua aprovação.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 25 de novembro de 2011.

VEREADOR OLÍMPIO ANTUNES

Relator Designado