

Câmara Municipal de Jacareí

PALÁCIO DA LIBERDADE

PROCESSO Nº 105 DE 22.06.2015

ASSUNTO: PROJETO DE LEI Nº 18/2015 – AUTORIZA O SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO – SAAE A CONCEDER ANISTIA DE MULTA E JUROS DE MORA DE DÉBITOS RELATIVOS A TARIFAS DE ÁGUA E ESGOTOS NA FORMA QUE ESPECIFICA.

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL HAMILTON RIBEIRO MOTA.

DISTRIBUÍDO EM: 24/06/2015

PRazo FATAL: 07 DE AGOSTO DE 2015

DISCUSSÕES: UMA

OBSERVAÇÃO: ESTE PROJETO TRAMITA EM REGIME DE URGÊNCIA, CONFORME SOLICITADO PELO PREFEITO MUNICIPAL ATRAVÉS DO OFÍCIO Nº 0562/2015-GP, DE 19 DE JUNHO DE 2015.

Aprovado em Discussão Única Em.....de.....de 2015..... Presidente	REJEITADO Em.....de.....de 2015..... Presidente
Aprovado em 1ª Discussão Em.....de.....de 2015..... Presidente	ARQUIVADO Em.....de.....de 2015..... Secretário-Diretor Legislativo
Aprovado em 2ª Discussão Em.....de.....de 2015..... Presidente	Retirado de Tramitação Em.....de.....de 2015..... Secretário-Diretor Legislativo
Adiado em.....de.....de 2015..... Para.....de.....de 2015..... Secretário-Diretor Legislativo	Adiado em.....de.....de 2015..... Para.....de.....de 2015..... Secretário-Diretor Legislativo
Encaminhado às Comissões nºs: 1 e 2	Prazo das Comissões: 07/08/2015

Ofício nº 0562/2015-GP

Jacareí, SP, 19 de junho de 2015.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Encaminhamos em anexo, Projetos de Leis nºs 18/2015 e 19/2015, para apreciação dos Senhores Vereadores.

Projeto de Lei nº 18/2015 – Autoriza o Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE a conceder anistia de multa e juros de mora de débitos relativos a tarifas de água e esgotos na forma que especifica;

Projeto de Lei nº 19/2015 – Altera o Anexo II da Lei nº 5.502, de 7 de julho de 2010, que “Estabelece a estrutura administrativa do Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE, os cargos de provimento em comissão, as funções gratificadas, e dá outras providências.

Solicitamos ainda, sejam as proposições submetidas ao regime de tramitação urgente nos termos do Art 91, Inciso I, Parágrafo I, da Resolução 642, de 29 de setembro de 2005.

Sendo o que nos compete para o momento, aproveitamos a oportunidade para renovar votos de estima e consideração.

Atenciosamente.


HAMILTON RIBEIRO MOTA
Prefeito Municipal de Jacareí-SP

PROTOCOLO GERAL
Nº 0916122/6 2015
CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
_____ FUNCIONÁRIO

Ao Excelentíssimo Senhor

ARILDO BATISTA

DD. Presidente da Câmara Municipal de Jacareí/SP

Jacareí/SP

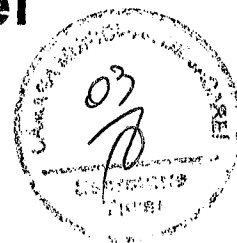
mls



Município de Jacareí

ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Prefeito



PROJETO DE LEI N.º 18, DE 19 DE JUNHO DE 2015

Autoriza o Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE a conceder anistia de multa e juros de mora de débitos relativos a tarifas de água e esgotos na forma que especifica.

O **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ**, usando das atribuições que lhe são conferidas por Lei, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte lei:

Art. 1º Fica o Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE autorizado a conceder anistia de multa e juros de mora de débitos relativos ao atraso no pagamento das tarifas de água e esgotos vencidos até 31 de dezembro de 2014, ajuizados ou não, com valores atualizados monetariamente.

§ 1º O benefício desta Lei alcança os débitos de imóveis de todas as categorias.

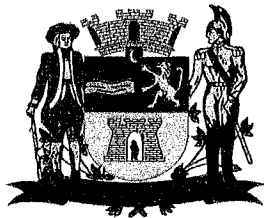
§ 2º Aplica-se esta Lei também aos débitos objeto de parcelamentos não integralmente quitados.

Art. 2º Para usufruir do benefício de que trata o artigo 1º, deverá o devedor ou terceiro que comprove interesse na quitação ou parcelamento da dívida, formular requerimento em até 120 (cento e vinte) dias a contar da data da publicação desta Lei, com a apresentação de documentos que comprovem:

I – a residência ou atividade comercial/industrial no imóvel que possui os débitos;

II – a propriedade ou posse do imóvel;

yl



Município de Jacareí

ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Prefeito



Parágrafo único. Para comprovação da propriedade ou posse do imóvel deverá ser apresentada Certidão de Registro de Imóvel, Escritura Pública, Compromisso de Compra e Venda, Contrato de Locação em vigor ou qualquer outro documento comprobatório da posse do imóvel.

Art. 3º O parcelamento da dívida poderá ser efetuado em até 100 (cem) parcelas mensais e consecutivas, de conformidade com a Lei n.º 4.997, de 28 de setembro de 2006 e regulamento, naquilo que couber, e nas seguintes condições:

I - valor mínimo de entrada 10% (dez por cento) do total do débito;

II - o valor da parcela não poderá ser inferior a uma tarifa mínima da categoria do imóvel;

III - o valor remanescente a parcelar incidirá juros de financiamento à razão de 1% (hum) por cento ao mês.

Art. 4º O requerimento do benefício previsto nesta Lei implica na renúncia do direito de discutir, administrativa ou judicialmente, questões referentes aos débitos, bem como a desistência expressa a pedido já formulado em sede administrativa ou judicial.

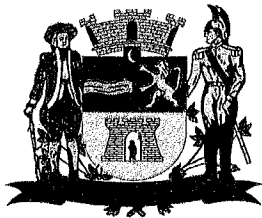
Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete do Prefeito, 19 de junho de 2015.

HAMILTON RIBEIRO MOTA

Prefeito do Município de Jacareí

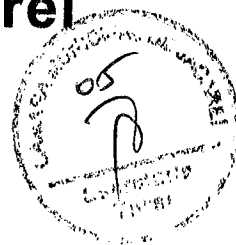
AUTOR: PREFEITO HAMILTON RIBEIRO MOTA



Município de Jacareí

ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Prefeito



MENSAGEM

Este projeto de Lei visa dispensar da incidência de multas e de juros de mora dos consumidores que possuam débitos relativos às tarifas de água e esgotos, vencidos até 31 de dezembro de 2014, inscritos em dívida ativa, ajuizados ou não.

A água é bem essencial à vida sendo o acesso a este bem, assim como ao saneamento básico, incluído o esgotamento sanitário, um direito constitucional inalienável.

É evidente que o serviço público de água e esgoto tem que ser remunerado, até para garantir o seu aperfeiçoamento e universalização, no entanto, por diversas razões, muitos usuários deixam de cumprir com o respectivo pagamento destas tarifas, acumulando débitos com incidência de multa e juros que se tornam inviáveis de se quitar, levando ao corte do serviço o que, se de um lado é uma medida prevista em regulamento, por outro impede o acesso do serviço essencial do fornecimento de água.

Assim, esta proposta de anistia concede uma oportunidade ao usuário inadimplente de regularizar sua situação perante o SAAE, mediante forma excepcional de pagamento das tarifas de água e esgoto em atraso, com quitação somente do principal, sem a incidência de multa e juros, que funciona como um incentivo a mais para que dentre as eventuais pendências de cada cidadão, fosse dada preferência ao pagamento da tarifa de água e coleta de esgoto.

De outra parte, a necessidade de arrecadação da Autarquia é fator constante e um possível aumento no pagamento de débitos atinentes a tarifas atrasadas seria mais do que conveniente, especialmente num período de crise hídrica.

Com a isso a Autarquia (SAAE) pretende conjugar dois fatores de extrema importância: a necessidade de arrecadação e a possibilidade dos consumidores saldarem seus débitos de água e esgoto, com parcelamento em até 100 (cem) vezes, que em virtude dos acréscimos legais atingiram altos valores.



Município de Jacareí

ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Prefeito



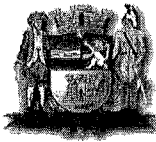
Eventuais impactos orçamentários desta medida não têm o condão de sobrepujar o interesse público, e eventual renúncia de receita decorrente dos valores respectivos de multa e juros será perfeitamente compensada pelos ganhos de arrecadação provenientes do débito principal, bem como permitirá o reinício do faturamento nas unidades beneficiárias que serão estimuladas a evitar novos inadimplementos para não se verem novamente privadas deste bem essencial.

Justificado nestes termos encaminhamos o projeto de lei para apreciação e aprovação dessa Casa Legislativa.

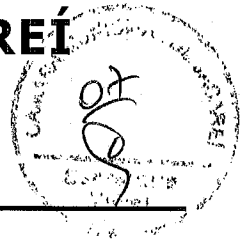
Gabinete do Prefeito, 19 de junho de 2015.

HAMILTON RIBEIRO MOTA

Prefeito do Município de Jacareí



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
CONSULTORIA JURÍDICA



PROCESSO: nº 105 de 22/06/2015

ASSUNTO: Projeto de Lei que visa a concessão da anistia de multa e juros de mora dos débitos de tarifas de água e esgoto do SAAE vencidos até 31/12/2014, ajuizados ou não.
REGIME DE URGÊNCIA

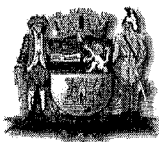
AUTORIA: Prefeito Hamilton Ribeiro Mota

PARECER Nº 186 – METL- CJL – 06/2015

DO PROJETO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Prefeito Municipal de Jacareí Sr. Hamilton Ribeiro Mota autorizando a concessão de anistia de multa e juros de mora de débitos relativos ao atraso no pagamento das tarifas de água e esgotos vencidos até 31 de dezembro de 2014, ajuizados ou não, com valores atualizados monetariamente, bem como aos débitos objetos de parcelamentos não devidamente quitados.

Segundo mensagem encaminhada, “a necessidade de arrecadação da Autarquia é fator constante e um possível aumento no



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
CONSULTORIA JURÍDICA



pagamento de débitos atinentes a tarifas atrasada seria mais do que conveniente, especialmente num período de crise hídrica”.

DA FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente cabe explicar de maneira sucinta sobre o instituto da anistia.

A anistia tributária extingue infrações administrativas dos contribuintes, mas não abrange eventuais crimes ou contravenções (CF, art. 165, § 6º e art. 195, § 11; Código Tributário Nacional – CTN, arts. 180 a 182).

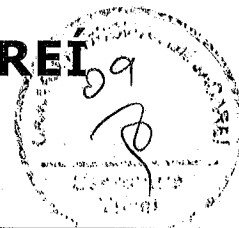
Consta na Constituição Federal: em seu artigo 150, § 6º “Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g” e no artigo 165, § 6º “O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.

E ainda, consta no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
CONSULTORIA JURÍDICA



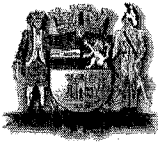
estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

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;

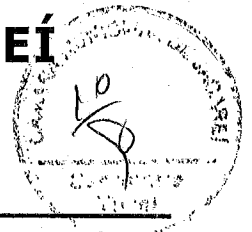
II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 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.

Assim, à primeira vista, sob a ótica da LRF, para que o gestor público conceda ou amplie algum incentivo tributário, deverá apresentar estimativa do impacto orçamentário-financeiro da concessão e



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
CONSULTORIA JURÍDICA



atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como comprovar, também, que o ato foi considerado na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA) e evidenciar que a renúncia não irá afetar as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais ou, se preferir, poderá adotar medidas de compensação para contrabalançar as renúncias, tais como elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Assim, num primeiro momento, podemos entender que, em razão da 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 Federal, 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.

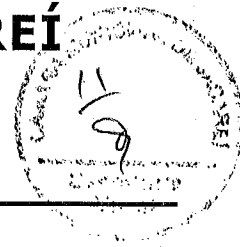
Ademais consta no Código Tributário Nacional:

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



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
CONSULTORIA JURÍDICA



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 a 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.

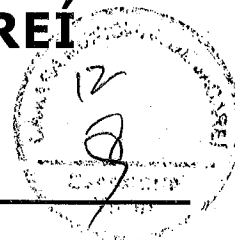
Segundo Ricardo Alexandre, autor do livro *Direito Tributário Esquematizado*, "é por servir como impeditivo do procedimento de lançamento que a anistia é incluída como hipótese de exclusão do crédito tributário".¹

E ainda, segundo Professor Ricardo Lobo Torres, "a remissão abrange assim o tributo como a sanção pecuniária já aplicada. Distingue-se da anistia porque esta implica no perdão relativamente à infração cometida e ainda não descoberta, isto é, ainda não punida com sanção

¹ http://ww3.lfg.com.br/artigo/20080612220202101_oab-cespeunb_regras-para-a-concessao-da-anistia.html



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
CONSULTORIA JURÍDICA



pecuniária. A remissão da multa aproxima-se da figura do indulto, que, no Direito Penal, é o perdão da pena já imposta (Parecer IBAM 1886/2005)".

Assim, simplificadamente, a "anistia é o perdão legal de infrações, tendo como consequência a proibição de que sejam lançadas as respectivas penalidades", ou seja, a anistia alcança tão somente as multas, portanto o sujeito passivo anistiado continua obrigado a arcar com o valor principal do crédito exigido.²

Ocorre que há divergência com relação à apresentação dos documentos relacionados no artigo 14 da LRF.

O Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, desenvolveu estrutura pioneira visando ao controle não apenas das receitas diretamente arrecadadas como também das não arrecadadas em virtude da concessão de incentivos e benefícios fiscais³, ou seja, entende que deve haver o controle dos juros e multa decorrentes da anistia.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais também possui o mesmo entendimento acima, de acordo com trecho citado em um dos pareceres do IBAM (anexo).

Entretanto, há entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (anexo) que "segundo o regramento legal, multas

² http://ww3.lfg.com.br/artigo/20080612220202101_oab-cespeunb_regras-para-a-concessao-da-anistia.html

³ <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/393.pdf>



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
CONSULTORIA JURÍDICA

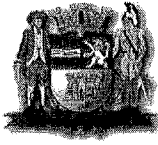


e juros não constituem tributos”(...) e que no artigo 14 da LRF “há renúncia quando há redução de tributos ou contribuições” e ainda, para o Professor Ives Gandra, a renúncia de receita caracteriza-se pela “ desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para sua instituição”, pois juros e multas são penalidades e não podem ser considerados como tributos propriamente ditos.

Em julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (anexo) consta ainda “ É impossível prever a renúncia, no caso dos autos, da multa”, isto é, que não há como exigir o cumprimento do artigo 14 da LRF e que isto não configura atos de improbidade administrativa (Lei 8429/92).

O GEPAM (Gestão Pública, Auditoria Contábil, Auditoria e Assessoria em Administração Municipal S/S Ltda) realizou estudo no mesmo sentido, ou seja, pela desnecessidade de cumprimento ao artigo 14 da LRF.

O assunto é tão controverso que o próprio IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal (anexo), chegou a emitir pareceres nos dois sentidos: na obrigatoriedade ao atendimento do disposto no artigo 14 da LRF e na desnecessidade da obediência à este mesmo dispositivo legal.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
CONSULTORIA JURÍDICA



CONCLUSÃO

De fato, trata-se de assunto muito controverso.

Entretanto, esta Consultoria Jurídica entende que não há como atender aos requisitos do artigo 14 da LRF, tendo em vista que se trata de uma anistia condicionada a requisitos estabelecidos na lei, e, diante disso, não há como prever quais serão os contribuintes que irão optar pela referida anistia, visto que deverá ser requerida pela via administrativa.

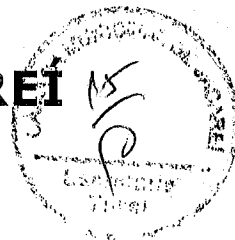
Vale esclarecer ainda, que com relação aos tributos já ajuizados, conforme consta no artigo 1º, o instituto correto não será o da anistia, mas sim o da remissão parcial, pois trata-se de créditos tributários já formalizados, pois a anistia, como modalidade de exclusão do crédito tributário, somente pode atingir os créditos ainda não lançados, caso contrário estar-se-ia diante de verdadeira remissão, modalidade de extinção do crédito tributário (art. 156, IV e 172, CTN).

A propositura em comento pode ser de iniciativa tanto do Poder Executivo quanto do Poder legislativo, uma vez que nada consta no rol específico na Lei Orgânica.

Desta forma, tendo sido submetida à proposição à Consultoria Jurídica desta Casa de Leis, em atendimento ao artigo 46, da Lei



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
CONSULTORIA JURÍDICA



Orgânica do Município, o parecer é no sentido de que o Projeto de Lei reúne condições de regular tramitação, com ressalvas aos apontamentos realizados.

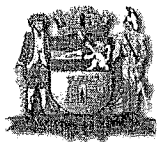
Assim, esta Consultoria Jurídica entende que o Projeto de Lei cumpre com as exigências legais no que tange aos seus aspectos formais.

DAS COMISSÕES PERMANENTES

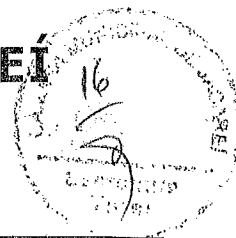
Portanto, o parecer desta assessoria é favorável ao prosseguimento desta propositura, devendo ser submetido às Comissões de Constituição e Justiça (artigo 32, inciso I do Regimento Interno) e Finanças e Orçamento (artigo 32, inciso II do Regimento Interno), respeitado o § 4º, do artigo 94 do Regimento Interno, para parecer e aquiescência quanto à legalidade da proposta apresentada.

DA VOTAÇÃO

A deliberação do projeto deverá ser feita em turno único, com aprovação pela maioria simples (artigo 122, inciso I, do Regimento Interno).

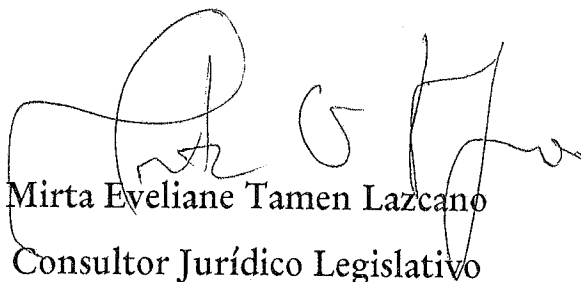


CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
CONSULTORIA JURÍDICA



É o parecer sub censura, de caráter opinativo e não vinculante.

Jacareí, 23 de junho de 2015.

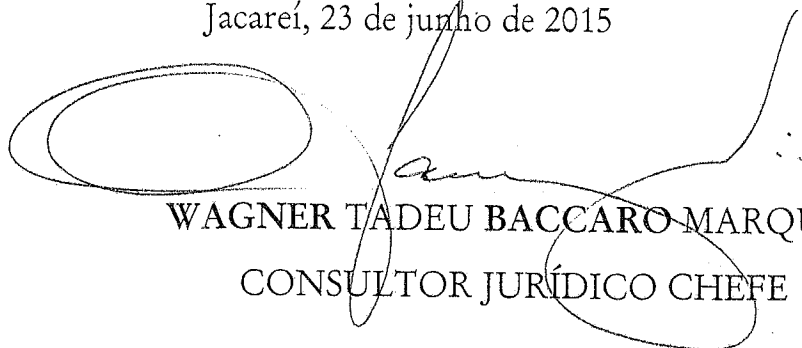


Mirta Eveliane Tamen Lazcano
Consultor Jurídico Legislativo

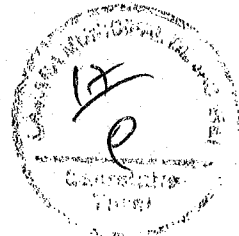
OAB/SP nº 250.244

ACOLHO o parecer por seus próprios fundamentos.
À Secretaria, para as devidas providências.

Jacareí, 23 de junho de 2015



WAGNER TADEU BACCARO MARQUES
CONSULTOR JURÍDICO CHEFE



CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 05/04/11

CONTAS ANUAIS

99 TC-000569/026/09

Prefeitura Municipal: Viradouro.

Exercício: 2009.

Prefeito(s): Paulo Camilo Guiselini.

Advogado(s): Eliana Regina Bottaro Ribeiro e outros.

Acompanha(m): TC-000569/126/09.

Auditada por: UR-6 - DSF-II.

Auditoria atual: UR-6 - DSF-I.

Apreciam-se, no processo em epígrafe, as contas anuais concernentes ao exercício de 2009, da PREFEITURA MUNICIPAL DE VIRADOURO.

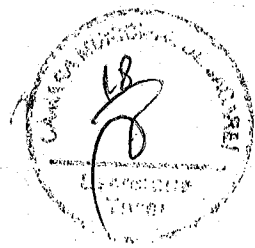
Produzido em virtude de inspeção "in loco", o relatório de Auditoria reflete, integral e fielmente, a gestão em apreço, seja sob o aspecto administrativo, seja sob os prismas econômico-financeiro, contábil e patrimonial.

O documento elaborado pela Unidade Regional de Ribeirão Preto revela a incidência de falhas e irregularidades, que, envolvendo setores diversos de atividade, resumem-se como segue:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA - a) A Lei Orçamentária Anual (LOA) permitia a abertura de créditos suplementares até o limite de 30% das despesas orçadas, percentual esse acima da inflação estimada para o período (10%); b) O instrumento em questão autorizava a transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários, sem lei específica.

2. ÍNDICES DE DESEMPENHO OPERACIONAL - ÁREA DA EDUCAÇÃO -

a) A Auditoria constatou "significativa piora do IDEB observado em 2009 em relação àquele de 2007, tanto para os anos iniciais quanto para os anos finais do Ensino Fundamental que se encontram abaixo das médias estaduais", de sorte que "as metas para o IDEB para 2009 ficaram muito



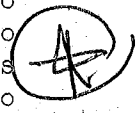
Legislação específica - Lei Municipal nº 2.743/09 - propiciou a remissão de juros moratórios e a anistia de multas incidentes sobre tributos isentos ou não na Dívida Ativa, desde que os contribuintes recolhessem os respectivos valores até determinadas datas. Quer me parecer que, como sustenta a Administração, não se configurou, no caso concreto, renúncia de receita, sendo, pois, inaplicável a medida de que trata o artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque, segundo o regramento legal, multas e juros não constituem tributos. De fato, segundo no § 1º, do artigo 14, da LRF. "há renúncia quando há redução de tributos ou contribuições", o que, como visto, não se confundem com juros e multas de mora. A renúncia de receita, para o Professor Ives Gandra, caracteriza-se "pela desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para sua instituição".

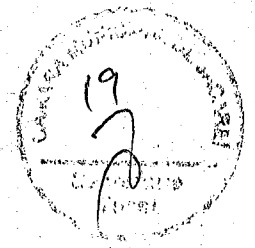
Como bem afirma a Autoridade, "tanto a multa como os juros moratórios são sanções pelo inadimplemento da obrigação (...) e, portanto, não são tributos. E se não são tributos, a anistia ou remissão dela não importa em renúncia de receitas e, por conseguinte, inexigível o impacto orçamentário".

Efetivamente, a multa constitui sanção em virtude do inadimplemento da obrigação, e juros de mora são resultantes da mora no pagamento, "quando não seja cumprida no vencimento a obrigação contratual avençada ou a obrigação imposta por Lei" (juros moratórios), conforme explica, com razão, a Autoridade.

De acordo com o artigo 3º, do Código Tributário Nacional, "tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituído por Lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada".

Vê-se, pois, que, na forma do dispositivo transcrito, a medida questionada não se identifica como renúncia de receita, já que - repita-se - os juros e Multas configuram sanções (Penalidades), por conta do inadimplemento de uma obrigação.





No caso, apesar da isenção de multas e juros, "o débito será pago pelo valor principal, devidamente corrigido", segundo a Administração. (K)

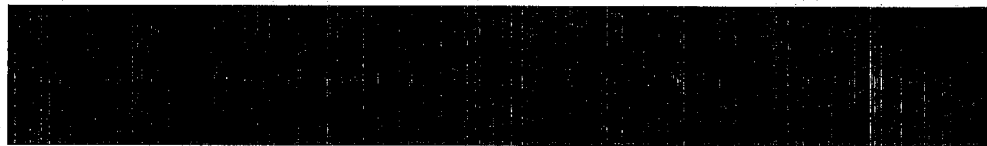
Em resumo, acolho os esclarecimentos trazidos, por considerar que, na hipótese dos autos, não se consumou renúncia de receita pelo que não se fazia oportuna a adoção da medida prevista no artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal. (K)

Com relação à Dívida Ativa, há que se considerar superada a omissão, na medida em que anuncia a Administração a "imediata correção (...) e o rígido cumprimento das regras estabelecidas no Manual de Procedimentos da Dívida Ativa (...)".

Com referência ao Ensino, no tocante à aplicação do setor, deixo de tecer maiores considerações, mesmo porque, independente das parcelas glosadas, o investimento no setor ultrapassou, de forma considerável, o mínimo obrigatório.

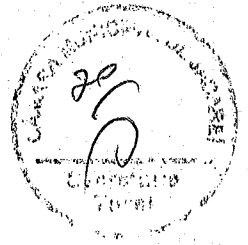
De outro lado, em relação ao desempenho operacional, de acordo com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, verificou-se uma brutal queda de qualidade em relação ao patamar alcançado em 2007, regredindo-se, inclusive, no caso dos anos iniciais do Ensino Fundamental, para situação inferior à registrada em 2005. A evolução do ensino pública na Municipalidade é retratada na Tabela 02.

Tabela 02



Considero, porém, satisfatórias as medidas anunciadas pela Origem, no sentido da criação de programas de reforço escolar, por meio do "Projeto de Recuperação Paralela", além de maiores esforços visando aumentar a eficiência e eficácia dos gastos no setor.

Por seu turno, garante a Administração, no que se refere às despesas sob o regime de Adiantamento, que a formalização dos processos passou a se implementar como



de despesa determinado para abertura de créditos suplementares;

b) que amplie a eficácia, eficiência e economicidade dos gastos em educação, recuperando imediatamente a queda de qualidade ocorrida ao longo dos exercícios de 2007, 2008 e 2009;

c) que promova medidas voltadas para a eliminação, na medida do possível, das falhas ou irregularidades que, porventura, remanesçam dentre as consignadas no relatório de Auditoria, devendo a Administração, doravante, proceder de maneira a evitar que se repitam semelhantes deslizos, mediante a fiel e plena observância às normas disciplinadoras de cada ato ou procedimento, no qual se verificaram falhas, equívocos ou errônea interpretação do regramento respectivo.

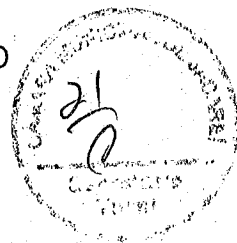
Determino, finalmente, a formação de autos próprios, para análise individualizada da matéria referente à Concorrência Pública nº 13/1009 e respectivos contratos (fls. 51/53, e 110/114, do Processo Principal e, 540/633, do Anexo III).

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO
CONSELHEIRO

AOAG/mazs/GALF.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Registro: 2010.0000006133

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação nº 990.10.146016-5, da Comarca de Atibaia, em que é apelante ANTONIO CLARETE LORENCINI sendo apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Recurso provido para julgar a ação improcedente. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

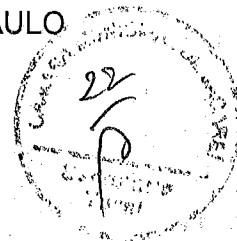
O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores FRANCO COCUZZA (Presidente), FERMINO MAGNANI FILHO E REINALDO MILUZZI.

São Paulo, 13 de dezembro de 2010.

Franco Cocuzza
PRESIDENTE E RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Apelação nº 990.10.146016-5

Apelante: Antonio Clarete Lorencini

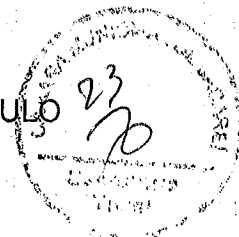
Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo

Voto nº 11.807

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - RECURSO DE APELAÇÃO
— IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA —
CONCESSÃO DE ANISTIA AOS CONTRIBUINTES,
POR MEIO DE LEI COMPLEMENTAR, REFERENTE
AO PAGAMENTO DE MULTAS, INSCRITAS EM
DÍVIDA ATIVA — ALEGAÇÃO DA NÃO
OBSERVÂNCIA DE DISPOSIÇÃO LEGAL, BEM
COMO DE DANOS AO ERÁRIO PÚBLICO —
DOCUMENTOS QUE NÃO COMPROVAM ATO DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA —
IMPOSSIBILIDADE DE SE PREVER A RENÚNCIA,
VISTO QUE O CONTRIBUINTE PODE NÃO PAGAR
NADA E TODO O VALOR PRESCREVER NO
FUTURO - INEXISTÊNCIA DE DOLO OU CULPA
POR PARTE DO PREFEITO - RECURSO PROVIDO
PARA JULGAR A AÇÃO IMPROCEDENTE



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

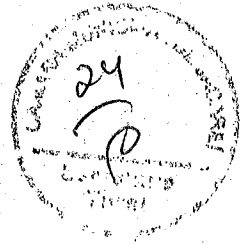


Trata-se de recurso de apelação, extraído dos autos da Ação Civil Pública (Autos nº 946/08), interposto contra a r. sentença (fls. 232/239), proferida pela MM. Juíza da Vara Distrital de Jarinu da Comarca de Atibaia Dra. Roberta Virginio dos Santos que julgou procedente o pedido para reconhecer a prática pelo requerido dos atos de improbidade administrativa descritos pelo artigo 10, inciso VII, da Lei n. 8.429/92 e, por consequência, condená-lo ao ressarcimento integral do dano aos cofres do Município de Jarinu, calculado no valor de R\$ 74.011,57, atualizado monetariamente a contar do ajuizamento da ação e acrescido de juros de mora de 1% ao mês a contar da citação e suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 anos. Condenou, ainda, o requerido ao pagamento de eventuais custas e despesas em aberto.

O apelante (fls. 244/252) pleiteia a reforma da r. sentença, nos seguintes termos: I) não houve prejuízo efetivo ao erário, tampouco diminuição da receita do Município; II) o apelante cumpriu os requisitos exigidos pelo artigo 14, da Lei Complementar 101/2000; III) não houve enriquecimento ilícito da Prefeitura Municipal ou do apelante; IV) a anistia concedida foi lícita e é ato legítimo do Prefeito Municipal conceder benefícios aos Munícipes; V) em alguns casos o apelante pecou pela falta de conhecimento e de assessoria técnica especializada, jamais pelo desvio de conduta ou ato de desonestidade.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Houve apresentação de contra-razões de apelação às fls. 257/262.

Vieram os autos à conclusão.

É o relatório.

O Ministério Público interpôs a presente Ação Civil Pública, após tomar conhecimento que as contas referentes ao ano de 2003, do Município de Jarinu, na administração do Prefeito Antonio Clarete Lorencini foram rejeitadas pela Câmara Municipal de Jarinu.

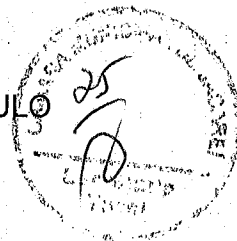
Assim, houve a constatação que o prefeito, supra mencionado, por meio da Lei Complementar nº 77, de 20 de agosto de 2003, sancionada e promulgada pelo mesmo, concedeu anistia ao contribuinte referente ao pagamento de multas de débitos fiscais, inscritos em dívida ativa, vencidos até o dia 31 de dezembro de 2002 e que não tenham sido objeto de parcelamento.

Alega, portanto, o Ministério Público que houve renúncia de receita, sem observância da lei de responsabilidade fiscal o que acarretou redução da receita pública e, por conseguinte, a prática de ato de improbidade administrativa com danos ao erário público.

A r. sentença monocrática julgou procedente o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



pedido, nos termos acima mencionados, por entender que a concessão do benefício fiscal deveria ter sido praticada com suporte legal, fato que não ocorreu, visto que as contas do Município não foram aprovadas e ocorreu dano ao erário.

Merece provimento o recurso.

Não restou evidente a prática de ato de improbidade administrativa e de danos ao erário público.

É cediço que a utilização do dinheiro público deve ser feita respeitando-se os ditames constitucionais. E não houve demonstração que o dinheiro público foi ao menos disponibilizado de forma irregular.

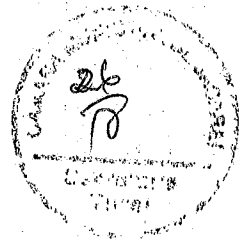
É impossível prever a renúncia, no caso dos autos, da multa, pois poderia, por exemplo, acontecer de nenhum contribuinte pagar e todo o valor prescrever no futuro.



Constata-se que a Lei Municipal gerou receita que poderia nunca ser paga pelos contribuintes. Portanto, impossível afirmar que houve dolo ou culpa do Sr. Prefeito, mas tão somente ato de gestão da coisa pública consistente na tentativa de receber o tributo acrescido da correção monetária, juros e despesas e para tal foi dispensada a multa.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Comete ato de improbidade administrativa o agente público que pratica ato contrário às normas da moral, à lei e aos bons costumes, ou seja, aquele ato que indica falta de honradez e de retidão de conduta no modo de proceder perante a Administração Pública. E esse não é o caso dos autos.

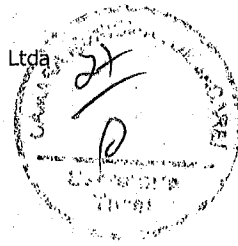
A Lei nº 8.429/92 classifica os atos de improbidade administrativa nos artigos 9º, 10 e 11, dispondo respectivamente, em atos que importam em enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Compulsando os autos, não é possível afirmar a culpa ou o dolo do Sr. Prefeito, tampouco, que o ato praticado pelo mesmo, qual seja, conceder anistia aos contribuintes causou prejuízo ao erário e atentou contra os princípios da moralidade e da legalidade. Não comprovado, portanto o dolo e a má-fé.

Ante todo o exposto, **dá-se provimento** ao recurso para julgar a ação improcedente. Custas na forma da lei. Incabível a condenação em honorários advocatícios.

FRANCO COCUZZA

Relator

**Nota Técnica nº 28/2014****Assunto: Renúncia de Receita sob a luz da LRF e Lei Municipal**

Diante das inúmeras dúvidas suscitadas pelas Prefeituras as quais esta consultoria atende, face à interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101/00, no que diz respeito à renúncia de receita, diante da instituição por Lei Municipal, da anistia de multas e juros de mora incidentes sobre créditos tributários ou não, no município; bem como da necessidade de se realizar, o cálculo demonstrativo da citada renúncia de receita, consoante art. 14, da LRF.

Inicialmente, entre as dez formas de extinção do crédito tributário, previstas no art. 156, do Código Tributário Nacional¹, encontram-se a prescrição e a decadência, para as quais deve o administrador adotar todas as medidas cabíveis no sentido de evitar a extinção por esta forma, haja vista que, se concretizadas, poderá vir a caracterizar a sua inércia, e consequente renúncia de receita, conforme art. 14 da LRF² estabelece, bem como ficar sujeito às penalidades pertinentes.

A anistia fiscal não recai sobre a obrigação principal, mas sobre as infrações tributárias dela decorrentes, praticadas anteriormente à vigência da lei que a concedeu, excluindo-se desta os atos qualificados em lei como crimes ou contravenções e as infrações resultantes de conluio entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas, conforme incs. I e II, do art. 180³. Para efeitos legais, enquadram-se, dentre outros, como sanções tributárias os juros e multas incidentes sobre a obrigação tributária principal, e é justamente sobre a **exclusão dessas sanções tributárias que versa a anistia fiscal**, como se observa no exemplo dado por Flávio C. de Toledo Jr e Sérgio Ciqueira Rossi⁴: **"Na anistia, o poder local isenta de multa os munícipes que, por exemplo, ampliaram a área construída de seus imóveis, sem anterior permissão da autoridade local" (n.n.).**

O **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, nos termos do TC-000569/026/09⁵, entendeu que a anistia de multas, a remissão ou redução de juros de mora não estariam inclusos nas hipóteses de renúncia de receita apregoadas pelo art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal. De acordo com o Conselheiro Relator, as multas e juros de mora não configuram tributos, mas meras sanções pelo inadimplemento da obrigação tributária, além de que, os valores tributários originários foram mantidos, o que não proporcionou a diminuição de receita respectiva, conforme segue:

"Legislação específica – Lei Municipal nº 2.743/09 – propiciou a remissão de juros moratórios e a anistia de multas incidentes sobre tributos isentos ou não na Dívida Ativa, desde que os contribuintes recolhessem os respectivos valores até determinadas datas. Quer me parecer que, como sustenta a Administração, não se configurou, no

¹ **Art. 156.** Extinguem o crédito tributário:

[...]

V – a prescrição e a decadência;

[...]

² **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 artigo 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 artigo 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

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

³ 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;

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

⁴ JUNIOR, Flávio C. de Toledo e ROSSI, Sérgio Ciqueira, Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo. 2 ed. São Paulo:NDJ, 2001, p.85.

⁵ TCE/SP. TC-000569/026/09. Conselheiro Relator Eduardo Bittencourt Carvalho. 05 abr. 2011.

caso concreto, renúncia de receita, sendo, pois, inaplicável a medida de que trata o artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque, segundo o regramento legal, **multas e juros não constituem tributos**. De fato, segundo no § 1º, do artigo 14, da LRF. *"há renúncia quando há redução de tributos ou contribuições"*, o que, como visto, não se confundem com juros e multas de mora. A renúncia de receita, para o Professor Ives Gandra, caracteriza-se *"pela desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para sua instituição"*. Como bem afirma a Autoridade, **"tanto a multa como os juros moratórios são sanções pelo inadimplemento da obrigação (...) e, portanto, não são tributos. E se não são tributos, a anistia ou remissão dela não importa em renúncia de receitas e, por conseguinte, inexigível o impacto orçamentário"**.

Efetivamente, a multa constitui sanção em virtude do inadimplemento da obrigação, e juros de mora são resultantes da mora no pagamento, *"quando não seja cumprida no vencimento a obrigação contratual avençada ou a obrigação imposta por Lei"* (juros moratórios), conforme explica, com razão, a Autoridade.

De acordo com o artigo 3º, do Código Tributário Nacional, *"tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituído por Lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada"*.

Vê-se, pois, que, na forma do dispositivo transcrito, a medida questionada **não se identifica como renúncia de receita**, já que – repita-se – os juros e Multas configuram sanções (Penalidades), por conta do **inadimplemento de uma obrigação**. No caso, apesar da isenção de multas e juros, *"o débito será pago pelo valor principal, devidamente corrigido"*, segundo a Administração.

Em resumo, acolho os esclarecimentos trazidos, por considerar que, na hipótese dos autos, **não se consumou renúncia de receita pelo que não se fazia oportuna a adoção da medida prevista no artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal"** [n.n].

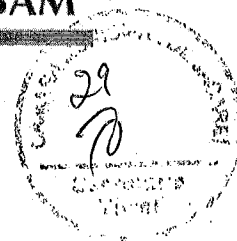
Importa destacar que a anistia de multas, a remissão ou redução de juros moratórios não se confundem com a correção monetária. A correção monetária compreende o crédito principal, caracterizando-se, portanto, receita tributária. Neste caso, o cancelamento da correção monetária compreenderá renúncia de receita, devendo ser observados os requisitos previstos no art. 14, da LRF. 

Nesse sentido, sugere-se que os Municípios, ao decidirem pela regulamentação da questão, realizem uma análise minuciosa do projeto de lei no sentido de identificar se, realmente, o que se pretende perdoar é a multa e os juros moratórios. Esses institutos, por não serem considerados receita tributária, ao serem perdoados não implicarão em renúncia de receita. Logo, o projeto de lei a ser encaminhado ao Legislativo Municipal não necessita estar acompanhado do cálculo demonstrativo de que trata o art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal. 

A Gepam, por meio de seus Diretores e Técnicos está a disposição, para dirimir dúvidas por meio do telefone (18) 3521-5386 ou pelo site: www.gepam.adm.br.

Atenciosamente,

GEPAM
16/01/2014

**PARECER**

Nº: 0527/08

– TB - Tributação. Isenção. Multa e juros de mora. Possibilidade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente sobre a possibilidade de conceder anistia de tributos municipais sobre multas e juros de mora.

RESPOSTA:

Observadas as cautelas impostas pela Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nada obsta que o Município conceda anistia às multas e juros de seus créditos tributários pendentes de pagamento; a pretendida ação, contudo, deve restringir-se às multas e juros, na medida que a correção monetária, por visar manter o valor real do tributo, não pode ser objeto de anistia, por força do disposto no art.175 e 180, ambos do Código Tributário Nacional.

A anistia configura espécie de renúncia de receita que exige não só adequação às leis orçamentárias, mas também edição de lei específica, cujo projeto de lei deve vir acompanhado dos demonstrativos elencados no art. 14 da lei fiscal, sem o que não poderá o projeto ser levado à votação, cabendo solicitar-se ao Executivo a demonstração do atendimento da referida exigência legal.

É o parecer, s. m. j.

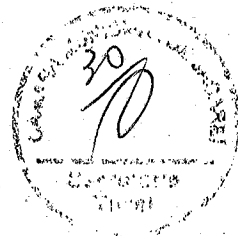
Marcus Alonso Ribeiro Neves
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 30 de abril de 2008.

MARN\prl
H:\2008\20080527.DOC



PARECER

Nº Parecer: 1662/03

Interessada: Câmara Municipal de XXX - XX

- Projeto de lei de anistia, de iniciativa do Poder Executivo Municipal.
- Atendimento aos arts. 97, VI, 180 e 181, todos do CTN. Legalidade.
- Anistia. Renúncia Fiscal. Atendimento obrigatório às disposições do art. 14, *caput* seus incisos e parágrafos, da Lei Complementar 101/00.
- Matéria já examinada pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais.

CONSULTA:

A Assessora Jurídica da Câmara Municipal de XXX/XX encaminha projeto de lei de iniciativa do Poder executivo Municipal que dispõe sobre anistia de encargos da Dívida Ativa Tributária inscrita nos termos da Lei federal nº 4.320/64 e indaga se a anistia é legal e se pode ser considerada renúncia de receita. E, caso seja considerada renúncia de receita, como deverá ser processada. Requer, também, indicação de jurisprudência e decisão do Tribunal de Contas da União ou do Estado de Minas Gerais, sobre o assunto.

RESPOSTA:

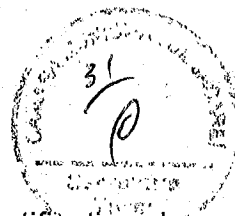
A concessão da anistia, que é a exclusão das infrações cometidas antes da vigência da lei isencional, está prevista nos arts. 180 e 181 do Código Tributário Nacional – CTN e sujeita-se à reserva legal, nos termos do art. 97, VI, do CTN.

O projeto de lei apresentado prevê a hipótese de isenção dos encargos incidentes sobre o crédito tributário, desde que seja este quitado, integralmente, no exercício de 2.003. Enquadra-se, portanto, nas disposições do art. 181, III, “d”, do CTN.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, define, de forma clara, as hipótese de renúncia fiscal, *ex vi* §1º, do art. 14, *in verbis*:

“Art. 14 (...)

§ 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.” (grifamos)



Assim, em que pese as ponderações apresentadas na Justificativa da Proposição, não podemos com ela concordar, sob pena de estarmos desrespeitando a ordem legal. Lembramos ainda as disposições do art. 11 da mesma lei que destaca como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. E mais. A proibição de transferências voluntárias, previstas constitucionalmente, para o ente da federação que não observar tal procedimento (parágrafo único do art. 11).

Considerando que a matéria objeto da consulta trata de renúncia fiscal, deverão ser acatadas as demais disposições do art. 14, da Lei Complementar 101/00, isto é, 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 condições previstas nos incisos I e II do aludido art. 14. Ressaltamos o disposto no § 2º do mesmo artigo, que determina que se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer da condição contida no inciso II - medidas compensatórias - o benefício só entrará em vigor quando implementadas as referidas medidas.

A matéria já foi objeto de exame pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, que em resposta à consulta a ele formulada assim se manifestou:

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

SESSÃO DO DIA 19.12.01

ASSUNTO: CONSULTA Nº 649336, SUBSCRITA PELO PREFEITO MUNICIPAL DE DELTA, SR. JORGE MANOEL DA SILVA, ACERCA DA POSSIBILIDADE DE O MUNICÍPIO ISENTAR CONTRIBUINTES MUNICIPAIS LANÇADOS EM DÍVIDA ATIVA DO PAGAMENTO DE JUROS E MULTA SEM INCORRER EM RENÚNCIA DE RECEITA
RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA

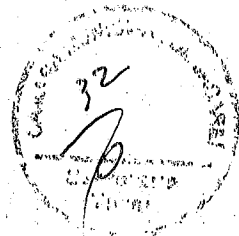
CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

I – DO RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos, da Consulta subscrita pelo Prefeito do Município de Delta, Sr. Jorge Manoel da Silva, por meio da qual busca orientação acerca da possibilidade de o Município "isentar" (*sic*) contribuintes municipais lançados em dívida ativa do pagamento de juros e multa, sem incorrer em renúncia de receita.

A presente Consulta foi instruída com o parecer da douda Auditoria (fls. 04 a 07), consoante as disposições do inciso III do art. 39, c/c o "*caput*" do art. 216 da Resolução TC n.º 10/96 (RITCMG).
É o relatório.

II – DA PRELIMINAR



A Autoridade Consulente é legítima, consoante as disposições da alínea "a" do inciso X do art. 7º da Resolução TC n.º 10/96 (RITCMG).

Por sua vez, a matéria, dada a sua repercussão financeira e, ainda, por envolver normas prescritas na novel Lei de Responsabilidade Fiscal, é afeta à competência desta eg. Corte, e sua apreciação, acredito, é de interesse não só do Consulente, mas de grande número de comunas mineiras que se deparam com a mesma questão enfeixada na presente consulta.

Assim sendo, em preliminar, tomo conhecimento, em tese, da presente Consulta.

(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO COM O RELATOR.)

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ FERRAZ:

APROVADO, POR UNANIMIDADE, EM PRELIMINAR, O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, QUE TOMA CONHECIMENTO DA CONSULTA.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

III – DO MÉRITO

No mérito, assim me manifesto.

Inicialmente, é necessário trazer à baila algumas abordagens conceituais da melhor doutrina tributária, para melhor deslindar a questão posta à apreciação desta eg. Corte.

Para Ruy Barbosa Nogueira:

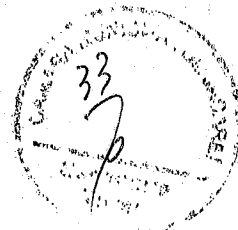
"A palavra anistia, de origem grega, no latim era 'amnestia', significando esquecimento. Por ato da 'indulgentia Principis', dava-se em certas circunstâncias a anistia, que assim veio ingressar para o vocabulário jurídico-penal como perdão, graça, indulto, extinguindo a punibilidade".

No vocabulário jurídico-tributário, e segundo João Roberto Santos Regnier, anistia é *"a concessão que o Estado faz a seus devedores em atraso para que possam pagar os seus débitos em novos prazos de uma vez ou em parcelas independentemente de majoração, multas e outras sanções a que normalmente estariam sujeitos"*.

A seu turno, e no dizer de Carlos Valder do Nascimento, *"o vocábulo isenção, do latim 'eximire', pressupõe eximir-se o sujeito passivo da constituição do crédito tributário, posto que, como elemento excludente, impede seja o lançamento efetivado. Nesse caso, portanto, o lançamento não se concretiza"*.

Inferre-se da doutrina colacionada, portanto, que anistia não guarda qualquer correlação com isenção. Esta, uma vez concedida, impede a constituição do crédito tributário e, por conseguinte, a incidência de penalidades. Aquela, contempla somente as penalidades.

Ou seja, consoante o magistério de Hugo de Brito Machado, anistia é o perdão da falta, da infração, que impede o surgimento das penalidades respectivas, quais sejam: multa, juros e outras sanções previstas em lei.



E, nos termos do art. 180 do Código Tributário Nacional, a anistia contempla somente as infrações cometidas antes da vigência da lei que a concede e não se aplica aos atos criminosos, contravencionais ou aos praticados com dolo, fraude, simulação e às infrações resultantes de conluio.

Ainda é de mister ressaltar, consoante prescreve o § 6º do art. 150 da vigente Carta da República, que a concessão de qualquer subsídio ou isenção, de crédito presumido, anistia, remissão e redução de base de cálculo, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser efetivada mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição.

Feita essa distinção conceitual, fica patente que a presente consulta, embora o Consulente tenha utilizado o vocábulo "isentar", trata, na realidade, sobre a possibilidade de concessão de "anistia", mediante lei, a contribuintes municipais inscritos em dívida ativa, por inadimplência.

Nesse particular, com o advento da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, a propalada Lei de Responsabilidade Fiscal, ocorreu significativa mudança da estrutura do regime fiscal nacional, com vistas ao controle do déficit público, com pilares na responsabilidade, na transparência e na administração planejada das finanças públicas.

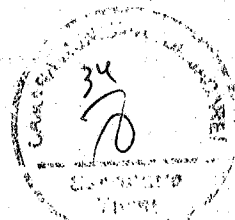
Com efeito, o citado diploma, em seu art. 11, estatui que os entes federados deverão instituir, prever e efetivamente arrecadar todos os tributos de sua competência constitucional.

Ou seja, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão explorar adequadamente a sua base tributária e, conseqüentemente, ter capacidade de estimar qual será a sua receita, o que auxiliará no cumprimento das metas fiscais e na alocação das receitas nas diferentes categorias de despesas públicas.

Nesse diapasão, e como não poderia ser diferente, em virtude de seu escopo, o referido diploma legal trouxe a lume também medidas de caráter estritamente técnico a serem observadas pela entidade política antes de renunciar às suas receitas. Essas medidas visam a evitar o comprometimento do equilíbrio fiscal, como também renúncias de receitas aleatórias e resultantes de decisões meramente protecionistas e não muito técnicas.

O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal trata especialmente da renúncia de receitas, estabelecendo medidas a serem observadas pelos entes políticos que decidirem pela concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita pública.

Nos termos do § 1º do mencionado dispositivo legal, o Legislador Infraconstitucional considera como meios de renúncia de receitas a concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, 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.



Segundo a melhor doutrina, essa disposição legal é meramente enumerativa, não sendo, pois, "*numerus clausus*", porquanto o objetivo da lei é o equilíbrio entre receitas e despesas, e, por essa razão, qualquer tratamento diferenciado que tenha como impacto a diminuição da receita pública deve ser, para fins da LRF, considerado como renúncia de receita.

Dessa forma, a renúncia de receita, nos termos do "*caput*" do citado art. 14 da LRF, deverá estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois exercícios financeiros subsequentes.

Outrossim, alternativamente, e também conforme estatui o aludido dispositivo legal, o proponente deverá demonstrar que a renúncia de receita foi considerada na Lei Orçamentária Anual – LOA, e que não comprometerá o cumprimento das metas previstas em anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Ou demonstrar que a pretendida renúncia será compensada por aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, aumento ou criação de tributo ou contribuição, tudo devidamente demonstrado na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e na Lei Orçamentária Anual - LOA.

Nesse último caso, o ato que implicar renúncia de receita só entra em vigor quando estiver efetivamente assegurada a compensação pelo aumento correspondente da receita pública.

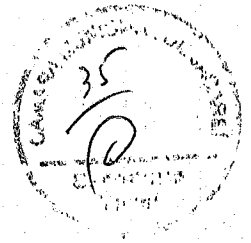
Porém, o § 3º do mencionado art. 14 da LRF reza que as suas disposições não se aplicam ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança, bem assim às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição da República, na forma de seu § 1º.

Os impostos referidos no indicado dispositivo são aqueles que têm caráter de extrafiscalidade, utilizados como instrumentos de controle da política econômica, quais sejam: o Imposto de Importação – II, o Imposto de Exportação – IE, o Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, e o Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários - IOF.

Por oportuno, deve ser ressaltado que a interpretação literal do dispositivo, no que tange à compensação de renúncia de receita com o aumento de alíquota, de ampliação de base de cálculo e de majoração de tributo ou contribuição, pode conduzir o Ente Tributante a agir de modo inconstitucional.

É que não se pode aumentar a carga tributária pura e simplesmente, ou de maneira indiscriminada. Deve o ente político estar atento à estrita observância dos princípios constitucionais que regem a exação fiscal, como, por exemplo, o da legalidade (art. 150, I), da capacidade contributiva (art. 145, § 1º), da igualdade jurídica tributária (art. 150, II) e da vedação de confisco (art. 150, IV).

Por todo o exposto, é forçosa a conclusão de que a anistia, benefício de natureza tributária que dispensa contribuintes do pagamento de multa,



juros e outras penalidades decorrentes de lei incidentes sobre débitos inscritos em dívida ativa, bem assim dos demais benefícios e incentivos previstos no citado § 6º do art. 150 da vigente Constituição da República, somente pode ser concedida mediante autorização legislativa específica.

E mais: para a efetivação de anistia, como também de outros benefícios e incentivos de natureza tributária que constituam meios de renúncia de receita pública, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve o ente político concedente observar as exigências estabelecidas no citado diploma legal, sobretudo em seu art. 14, como exaustivamente demonstrado, e ainda as disposições do Código Tributário Nacional. É assim que voto.

(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO COM O RELATOR.)

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ FERRAZ:

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.”

Face ao exposto, concluímos:

1. que o projeto de lei de anistia, de iniciativa do Poder Executivo Municipal, tem amparo legal, por força do disposto nos arts. 97, VI, 180 e 181, todos do Código Tributário Nacional.
2. Que a anistia é uma das hipóteses de renúncia fiscal, tal como expressamente prevista no § 1º, do art. 14, da Lei Complementar 101/00.
3. Por trata-se de renúncia fiscal, deverá a proposta atender as disposições do art. 14, *caput* seus incisos e parágrafos.
4. Para ilustrar o posicionamento deste Instituto e atender solicitação da Consulente, transcrevemos manifestação do Tribunal de Contas de Minas Gerais, em resposta à consulta formulada.

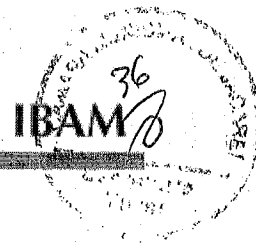
É o parecer, s.m.j.

Heliana Gomes de Almeida
Consultora Técnica

Aprovo o parecer.

Rachel Fahri
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 23 de outubro de 2003.



PARECER

Nº do Parecer: 1154/06

Interessada: Câmara Municipal de XXX - XX

- PG - Processo legislativo. Projeto de lei. Programa de Recuperação Fiscal. Anistia total e parcial de multa e juros. Parcelamento. Considerações.

CONSULTA:

A Sra. XXX, Secretária da Câmara Municipal de XXX – XX, a pedido do Vereador XXX, membro da Comissão de Justiça e Redação daquela Casa de Leis, solicita deste Instituto análise e pronunciamento sobre a legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 18/2006, de autoria do Chefe do Poder Executivo, dispondo sobre o programa de recuperação fiscal no Município, que compreende remissão, anistia de multas e juros de mora e parcelamento do crédito tributário.

RESPOSTA:

É notório que a carga tributária praticada no Brasil se apresenta como uma das maiores do mundo. Assim, o fato é que as pesadas exações tributárias ocasionam, ao menos, dois efeitos nocivos: o incremento dos custos das transações e a prática, por parte dos contribuintes, de medidas tendentes ao não pagamento dos tributos.

Tais conseqüências oneram a máquina administrativa tributária com a deflagração de procedimentos administrativos e judiciais tendentes à satisfação dos créditos fazendários e, pior, impedem que o Poder Público assegure à sociedade os serviços públicos e atividades de interesse geral indispensáveis à sua existência, em padrões de dignidade mínima (CR/88, art. 1º, III).

Neste sentido, parte-se da premissa de que as leis municipais que instituem Programas de Recuperação Fiscal Municipal – REFIS MUNICIPAL revestem-se de grande *eficácia social e legitimidade*, apresentando significativa relevância instrumental para que os Municípios brasileiros possam obter receita e, a partir daí, *assegurar* aos munícipes os *serviços e atividades de interesse geral* indispensáveis ao atendimento de suas funções sociais e de interesse local (CR/88, art. 30, I c/c art. 182, *caput*).

O referido Projeto de lei que trata do REFIS MUNICIPAL fundamenta-se na regularização de eventuais débitos tributários de pessoas físicas e jurídicas para com o Município. No caso em análise, o sujeito passivo da obrigação tributária optará pelo ingresso no Programa de Recuperação Fiscal municipal, confessando os

débitos a ele imputados, sendo-lhe possibilitado, desta forma, o parcelamento dos referidos débitos, desde que cumpridos os requisitos legais.

Trata-se, pois, de proposta de normatividade, em âmbito local, do princípio da consensualidade, segundo o qual o Poder Público deve priorizar, sempre que possível, os mecanismos consensuais de resolução das controvérsias ao invés da coercibilidade e imperatividade de medidas administrativas, que a experiência jurídica vem demonstrando pouco satisfatórias no atendimento dos complexos e diversificados interesses públicos.

Neste sentido, confira-se a lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹:

“A participação e a consensualidade tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (*eficiência*); propiciam mais freios contra o abuso (*legalidade*); garantem a atenção a todos os interesses (*justiça*); proporcionam decisão mais sábia e prudente (*legitimidade*); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (*civismo*); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (*ordem*). Em suma, a *consensualidade* como alternativa preferível à *imperatividade*, sempre que possível, ou em outros termos, sempre que não seja necessário aplicar o poder coercitivo, o que se vai tornando válido até mesmo nas atividades delegadas, em que a coerção não é mais que uma fase eventual ou excepcional.”

Com a implementação de propostas legislativas desta natureza, consagra-se, da mesma maneira, o princípio da negociabilidade dos interesses públicos fazendários, na medida em que vai se superando no Brasil o caráter quase absoluto do princípio da indisponibilidade do interesse público, fruto de uma Administração Pública burocrática e imperativa².

É o caso do REFIS MUNICIPAL, pois, ao adotar medidas negociais dos créditos tributários municipais, tem a seu dispor os institutos da transação e da anistia de multas e juros de mora.

Ressalte-se, por oportuno, o disposto nos arts. 156, III e 175, II do CTN, que prevêem, respectivamente, como modalidades de extinção e exclusão do crédito tributário, a transação e a anistia – negociações tributárias - de iniciativa da Fazenda Pública, com a finalidade de saldar débitos tributários, o que, em tese, se coaduna com a proposta legislativa em análise.

Sobre a possibilidade de transação de créditos em matéria tributária, vale conferir a lição de Hugo de Brito Machado³:

“(…) Transação a acordo. Diz o Código Civil que é lícito aos interessados prevenirem ou terminarem litígio mediante concessões mútuas (art.

¹ In: **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p.41

² Nesse sentido vale conferir o artigo do Procurador do Estado Gustavo Binenbojm publicado na **Revista da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro – PGE- nº 59**.

³ In: **Curso de Direito Tributário**, 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 182-188.

1025). É da essência da transação a existência de concessões mútuas. Cada interessado cede um pouco do que entende ser o seu direito, para chegarem a um acordo, evitando o litígio, ou pondo fim a este se já iniciado”.

Neste passo, ao que parece, as cautelas exigidas pelo CTN foram adotadas na presente proposta, razão porque é dotada, neste particular, de plena legalidade.

Ademais, sendo o REFIS medida consensual de cunho discricionário, nada impede que a sua lei de regência, visando ao resguardo dos interesses patrimoniais fazendários do Município, fixe adequadamente os requisitos para a efetivação do ajuste.

Sob o ponto de vista do princípio prudencial, consagrado na sistemática da Lei de Responsabilidade Fiscal, a proposta do REFIS, ao que parece, não possui vício de legalidade. Com efeito, a hipótese não retrata renúncia de receita, mas, sim, mecanismo diferenciado e consensual de arrecadação de receitas tributárias municipais, motivo pelo qual, salvo melhor juízo⁴, não é o caso de observância das cautelas prudenciais do art. 14 da LRF.

Por todo o exposto, não vislumbramos óbices ao regular prosseguimento do projeto de lei remetido a exame.

É o parecer, s. m. j.

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 25 de setembro de 2006.

MARN\prl
H:\AREA\NOVO_CJ\2006\20061154.DOC

⁴ Diante da ausência de quantitativos numéricos da expectativa de arrecadação com o REFIS MUNICIPAL e a devida comparação com o atual sistema arrecadatório, presume-se que a medida alvitrada não constitui renúncia de receita fiscal, hipótese em que a legalidade do presente projeto de lei ficaria condicionada a observância do art. 14 da LRF.