

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”.¹

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”.²

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”.³

Infere-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.⁴

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.

¹ Ruy Barbosa Nogueira, Curso de Direito Tributário, 5ª ed., SP, pp. 297 a 298.

² João Roberto Santos Regnier, A Norma de Isenção Tributária, SP, p. 72.

³ Carlos Valder do Nascimento, Comentários ao Código Tributário, RJ, p. 457.

⁴ Hugo de Brito Machado, Curso de Direito Tributário, SP, 13ª ed., p. 159.

Feita essa distinção conceitual, fica patente que a presente consulta, embora o Consultente 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.