



PARECER JURÍDICO: 022/2021

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 5.344/2021

EMENTA: “Anistia infrações e anula multas por atraso na entrega das declarações de serviços prestados e tomados no Livro Eletrônico (Sistema Eletrônico de Gestão do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), e dá outras providências.”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulado pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Humberto Carlos dos Santos, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.344/2021, que anistia infrações e anula multas por atraso na entrega das declarações de serviços prestados e tomados no Livro Eletrônico (Sistema Eletrônico de Gestão do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), e dá outras providências.

O Projeto de Lei Complementar em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 24 de maio de 2021, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no mesmo dia.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Prefeito competente para propor o Projeto de Lei, conforme estabelecido no art. 70 da Lei Orgânica do Município, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos,



representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

A pretensão do Chefe do Governo Municipal de estabelecer norma para que seja concedida a anistia de débitos fiscais, ressalta que a proposta está dentro da competência geral prevista no art. 61, caput, do texto constitucional, bem como que a matéria se amolda às determinações da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, encontrando-se regular e em ordem a tramitação deste Projeto de Lei.

Em análise a tais disposições, o projeto não encontra óbice na Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, pois o Poder Executivo tem competência para iniciativa na proposição do Projeto da Lei *sub judice* (art. 61, caput, CF/88 e art. 70 da Lei Orgânica).

In casu, observa-se que a proposição visa aplicar anulação de débitos tributários oriundos de multas por atraso na entrega especificada na exposição de motivos que acompanha. A Lei nº 4.448, de 2014, institui o Sistema Eletrônico de Gestão para o cumprimento das obrigações fiscais do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, sendo denominado “Livro Eletrônico”.

Desta forma, tal obrigação tributária exige que os contribuintes apresentem, mensalmente, as declarações de serviços prestados e tomados, apurando o Imposto Sobre Serviço (ISS) por eles devidos na condição de contribuintes ou substitutos tributários e, em seguida, gerando guia para seu pagamento.

Ainda, o Código Tributário Municipal prevê:

Art. 309. Constitui infração por descumprimento de obrigações tributárias relativas a livros e documentos fiscais:

(...)

VII – atrasar a escrituração dos livros fiscais, utilizá-los sem prévia autenticação, ou escriturá-los sem observar os requisitos da legislação do imposto.

Art. 316. As infrações por descumprimento de obrigações acessórias relacionadas ao imposto, sujeitam-se à aplicação das seguintes penalidades:

I – quando relativas à documentos e livros fiscais:

(...)

e) atrasar a escrituração dos livros fiscais ou utilizá-los em desacordo com os requisitos legais: Multa de 100 UFM (cem Unidades Fiscais do Município);

Conforme se nota, a LC nº. 3.019, de 28 de dezembro de 2006, estabelece que o contribuinte que deixar de prestar obrigação acessória, no prazo fixado, fica sujeito a multa. Ou seja, as declarações de serviços prestados e tomados não apresentadas pelos contribuintes, mensalmente, acarreta em aplicação de multas pela infração cometida.



Ocorre que, anos depois à vigência da Lei nº. Nº 4.448/2014, em 2021, o Poder Executivo observou uma expressiva quantidade de contribuintes que deram ensejo à multa oriunda de descumprimento da obrigação tributária acessória no prazo legal. No entanto, inexecuível tais débitos pelo Edis, pois verificado recente problema surgido no sistema informatizado utilizado para lançamento de tributos que emite os autos de infrações. Extraí-se trecho do Parecer Jurídico exarado pela Procuradoria Geral do Município – PGM:

“Pode-se, então, em um primeiro momento verificar que grande quantidade de contribuintes protagonizaram condutas em desacordo com lei durante cerca de seis anos, com o consequente acúmulo de infrações à norma específica - Lei nº 4448, de 12 de setembro de 2014 -, todavia, durante esse mesmo longo período de tempo, o órgão fiscal não cumpriu com seu dever de emitir sequer uma auto de infração, haja vista defeito no softwer de maneira que somente após cerca de seis anos o Sistema Bbeta teria voltado a funcionar e, com isso, emitido de uma só vez elevada quantidade de autos de infrações.” (g.n).

Diante dessa situação, o Projeto de Lei foi apresentado à Casa Legislativa com objetivo de anular os débitos tributários, através da anistia das infrações relativas ao descumprimento da obrigação de entrega das declarações de serviços prestados e tomados no Livro Eletrônico.

Consideramos que a proposta é meritória por possibilitar aos contribuintes que não apresentaram as declarações de serviços prestados e tomados, em atraso no Livro Eletrônico até 31 de março de 2021, a ausência de penalização, porquanto o Poder Executivo não aplicou a devida sanção no tempo legal. Amplia, assim, o alcance temporal da anistia.

A anistia de multa é considerada um benefício de natureza tributária, objetivando dispensar o contribuinte do pagamento das infrações advindas do descumprimento da obrigação tributária, onde alcança somente as multas e juros nascidos pela falta do pagamento dos respectivos tributos municipais, nas respectivas datas de vencimentos, fixados pela Legislação Tributária Federal. O benefício da anistia encontra-se previsto nos artigos 107 e seguintes, do Código Tributário Municipal de Imbituba. Por anistia compreende-se:

A anistia tributária diferencia-se da remissão porque esta dispensa o pagamento do tributo. A anistia dispensa o pagamento das multas que punem o descumprimento das obrigações tributárias. A anistia é, portanto, uma forma de extinção do crédito tributário decorrente do conteúdo pecuniário das multas (crédito tributário em sentido lato) ou mesmo (...) anistia é a remissão do crédito tributário das multas (...) (Coelho, 2001, p. 742, 737).

No Códex Tributário Nacional, a anistia é considerada da seguinte forma:



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.

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.

Em análise à legalidade e constitucionalidade da propositura, o que está a contento no aspecto do ordenamento jurídico pátrio e demais disposições legais vigentes, cumpre ressaltar a previsão específica com relação a Lei de Responsabilidade Fiscal que, por sua vez, exige a estimativa do cálculo do impacto orçamentário-financeiro nos casos de renúncia de receita de natureza tributária.

Acerca da renúncia de receita, a Lei Complementar nº. 101/00 dispõem:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:(Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

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

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de



base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

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

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

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

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

Nesse mesmo sentido, reza o art. 165, §6º, da Constituição Federal: Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...) §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.

Destarte, o recolhimento de juros e multas é uma obrigação acessória e se configura como penalidade por descumprimento de obrigação principal, razão pela qual a concessão da anistia não deve afetar as metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sendo tal renúncia considerada na Lei Orçamentária Anual (LOA). A LDO e a LOA deverão conter um demonstrativo da estimativa e das medidas de compensação de renúncia.

Considerando o projeto em análise, o Chefe Municipal visa dispensar somente o recebimento da multa, que nada mais é do que a “punição” ao contribuinte. Assim, não haverá impacto negativo na receita. De toda sorte, caberá a Comissão de Finanças e Orçamento realizar análise mais detalhada dessas questões e dos documentos que se mostram indispensáveis para se aferir a pertinência da proposição, sobretudo porque decorrente de exigência legal.

Dessa forma, entendo pela constitucionalidade do Projeto de Lei no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no projeto de lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Portanto, tocante *a juridicidade, constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa*, o projeto não encontra óbice que possa impedir a tramitação regular da matéria objeto de exame.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade** com regular tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 5.344/2021, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.



Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 07 de junho de 2021.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)