



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0133.2/2021

“Dispõe sobre a inexigibilidade, temporária, da multa prescrita no art. 13, I, ‘a’ da Lei nº 13.136, de 2004, que ‘Dispõe sobre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doação de quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD’, enquanto estiver em vigor, em Santa Catarina, o estado de calamidade pública declarado para fins de enfrentamento da pandemia de COVID-19”.

Autor: Deputado Dr. Vicente Caropreso

Relatora: Deputada Marlene Fengler

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Deputado Dr. Vicente Caropreso, cujo objetivo é o de “interromper, temporariamente, a cobrança da multa de 20% (vinte por cento) do imposto devido, para o contribuinte que deixar de abrir, dentro do prazo determinado, processo de inventário ou partilha, enquanto estiver em vigor, em Santa Catarina, o estado de calamidade declarado para fins de enfrentamento da pandemia da COVID-19”, conforme justificacão acostada à p. 3 dos autos.

Segundo o proponente, a “medida possui o condão de amenizar as dramáticas consequências da pandemia”.

Alega o Autor que, em função da decretação estadual de calamidade pública, está dispensado, em face da renúncia de receita decorrente da presente proposição, de apresentar medida compensatória exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que o Poder Executivo está dispensado de atingir os resultados fiscais previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Na Reunião da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do dia 25 de maio, a matéria foi aprovada/admitida, em sua forma original, com base em Relatório e

Voto propugnado por seu Relator naquele Colegiado, constante das pp. 4/5 dos autos eletrônicos.

Ato contínuo, na Reunião do dia 16 de junho desta Comissão de Finanças e Tributação, com fundamento no parágrafo único do art. 216 do Regimento Interno desta Casa, deliberou-se pelo encaminhamento da matéria ao 1º Secretário da Mesa com o propósito de fazer apensar o PL nº 0133.2/2021 ao PL nº 0049.7/2021, que tratava do Programa Catarinense de Recuperação Fiscal de 2021 (PREFIS-SC/2021), transformado na Lei nº 18.165, de 19 de julho de 2021.

Todavia, na ocasião do exame do PREFIS-SC/2021, o presente PL nº 0133.2/2021 não foi analisado e, por essa razão, o Autor da proposição, Deputado Dr. Vicente Caropreso, solicitou, em 8 de setembro de 2021, a nulidade do apensamento e o PL retornou a sua original tramitação.

É o relatório.

II – VOTO

Preliminarmente, reitera-se que o Projeto de Lei em exame busca “interromper, temporariamente, a cobrança da multa de 20% (vinte por cento) do imposto devido, para o contribuinte que deixar de abrir, dentro do prazo determinado, processo de inventário ou partilha, enquanto estiver em vigor, em Santa Catarina, o estado de calamidade declarado para fins de enfrentamento da pandemia da COVID-19”.

No que concerne aos aspectos atinentes a esta Comissão de Finanças e Tributação, sob a égide dos regimentais arts. 73, incisos II e VI, e 144, inciso II, passo a tecer as considerações seguintes, quanto aos aspectos financeiros e orçamentários e à compatibilidade ou adequação às peças orçamentárias, relativos à matéria em escopo.

Ao proceder ao exame do Projeto de Lei, que é composto, essencialmente, por um artigo, cujo comando prescreve a inexigibilidade temporária da

multa prevista na alínea “a” do inciso I do art. 13 da Lei estadual nº 13.136, de 25 de novembro de 2004, observo a existência de lacunas materiais que poderão implicar na inefetividade prática da pretendida norma legal, bem como dificultam uma análise mais aprofundada por este Parlamento.

Isso porque o Autor parlamentar menciona a “inexigibilidade temporária”, sem determinar, entretanto, a data do fato gerador e sem explicitar se há concessão de anistia à infração tributária que implicou na dívida perante o Erário, ou se a medida cuida, meramente, de uma suspensão, permitindo ao Estado cobrar esse débito no futuro.

Desse modo é preciso considerar que, de acordo com o Código Tributário Nacional¹, a extinção de crédito tributário decorre da concessão de remissão ou anistia², ambas espécies concedem perdão do crédito tributário. Todavia, tais institutos possuem características distintas, conforme leciona Costa³, nos seguintes termos:

Anistia significa a extinção da relação jurídica sancionatória, seja mediante o perdão da penalidade, seja mediante o perdão da própria infração.

[...]

A remissão constitui outra modalidade de extinção da obrigação tributária principal e, tal como no direito privado (arts. 385 a 388, CC), significa perdão.

[...]

Por outro lado, **não se pode confundir remissão com anistia**, figura prevista no Código Tributário Nacional em seus arts. 175, II, e 180 a 182. Esta também constitui espécie de perdão, mas possui outro objeto: as infrações fiscais. Mediante a concessão de anistia pode-se perdoar uma infração à lei tributária ou, apenas a sanção dela decorrente. **Logo, a remissão é o perdão no âmbito da obrigação de pagar tributo, enquanto a anistia é o perdão pertinente à relação sancionatória.**

(Grifos acrescentados)

¹ Lei federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

² Arts. 156 e 175, do CTN

³ COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional**. Editora Saraiva Jur. 11ª Edição. 2021

O Código Tributário Nacional prevê, em seu art. 180, que a anistia abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede, em outras palavras, “em sendo espécie de perdão, a anistia somente se aplica-se a fatos pretéritos”⁴.

Nesse sentido, não poderia a almejada lei perdoar um fato gerador futuro, como se pode depreender da redação de seu art. 1º, quando torna inexigível a cobrança de multas enquanto estiver em vigor o estado de calamidade declarado para fins de enfrentamento da pandemia de Covid-19, tendo em vista que não determina a data de constituição dos créditos tributários.

Entretanto, em se considerando a hipótese de o Autor não pretender anistiar, mas, tão somente, suspender a quitação desses débitos perante o Erário, com o intuito de conceder mais prazo ao contribuinte para sua liquidação, tal intenção não foi explicitamente assentada no Projeto de Lei.

É importante frisar, neste ponto, que não se encontra o termo “inexigível” no Código Tributário Nacional sendo utilizado com acepção semelhante à proposta no Projeto de Lei ora em comento.

Em outras palavras, como se pode constatar pelo exposto até aqui, **não há elementos suficientes para o exame de proposição com o potencial de inovar o ordenamento jurídico estadual com norma dotada de alguma efetividade prática**. Sendo assim, por falta de precisão da redação conferida à proposição, esta Relatora tentou formular hipóteses de interpretação do comando legal proposto, na tentativa de preencher as lacunas existentes, sem, entretanto, obter êxito.

Por outro lado, independentemente do que busca, de fato, a medida almejada, há de se constatar a ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, prevista no *caput* do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas a prevenir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

⁴ Idem anterior.

Anota-se, entretanto, que, diante do novo contexto mundial de emergência em saúde pública e o estado de calamidade pública em que vivenciamos em território nacional, provocado pela pandemia da Covid-19, o Supremo Tribunal Federal (STF) conferiu nova interpretação ao mencionado art. 14 da LRF, nos autos da Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6357⁵, julgada em 29 de março de 2020 e relatada pelo Ministro Alexandre de Moraes. A referida Medida Cautelar afastou, para todos os entes federativos, a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentária em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento de calamidade pública decorrente da Covid-19, como bem lembra a justificação do Projeto de Lei em comento.

Entretanto, impende ressaltar que a Corte Suprema também assentou, nos autos da mesma Ação, que é aplicável a todos os entes federativos o art. 3º da Emenda Constitucional nº 106/2020, o qual apenas possibilita a flexibilização de limitações legais relacionadas à expansão de ações governamentais de enfrentamento à calamidade pública e suas consequências sociais e econômicas, **de proposições legislativas que** (mesmo que acarretem aumento de despesa) **não impliquem em despesas permanentes.**

Nessa mesma esteira de entendimento, da recente decisão da ADI nº 6394⁶, julgada em 23 de novembro de 2020, extraio o seguinte fragmento:

Nesse contexto, como medida de combate aos efeitos negativos decorrentes da pandemia de COVID-19, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 106/2020, em 7 de maio de 2020, que instituiu o “*regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia*”.

Em síntese, a referida EC 106/2020 possibilitou a adoção de um regimento extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, prevendo diversas medidas de enfrentamento à pandemia. **Entre as medidas, merece destaque aquela constante do seu art. 3º, que prevê uma autorização destinada a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de**

⁵ Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754438956> >

⁶ Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566822> >

despesa, conforme reconhecido por esta CORTE quando do julgamento da ADI 6357 MC-Ref, de minha relatoria, com acórdão pendente de publicação. Transcrevo seu teor:

Art. 3º. Desde que não impliquem despesa permanente, **as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo** com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, **com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorre renúncia de receita.** Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal.

(Grifos acrescentados)

Pode-se depreender, a partir do exame das ADIS ns. 6357 e 6394, que **apenas as proposições legislativas e os Atos do Poder Executivo com o propósito exclusivo de enfrentar a situação de calamidade pública e suas consequências sociais e econômicas, estão dispensados da observância das limitações legais** quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental, **que acarretem aumento de despesa** (bem como quanto à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita).

No que tange ao art. 3º da Emenda Constitucional nº 106/2020, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados⁷ assevera que o texto aprovado tem o intuito de facilitar a realização dos gastos públicos, de modo a retirar entraves burocráticos, dada a situação de calamidade, **todavia, seu mandamento não é suficiente para afastar a aplicabilidade do art. 113 do Atos e Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, que assim estabelece:**

⁷ Câmara Federal. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Nota Técnica Expositiva da Emenda Constitucional nº 106/2020.** Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-de-2020> >

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**

(Grifei)

Sendo assim, segundo aquele órgão consultivo do Poder Legislativo federal, toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em obediência ao art. 113 do ADCT citado.

Consoante ao disposto, trago a colação a ainda mais recente decisão do STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6074⁸, em 21 de dezembro de 2020, sobretudo, quanto ao comando previsto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Emenda Constitucional 95/2016): segundo consta no relatório do voto da Ministra Rosa Weber, a Emenda Constitucional nº 95/2016 disciplinou, no âmbito constitucional, a obrigatoriedade de que qualquer proposta legislativa, tendente a criar ou alterar despesa obrigatória ou renúncia de receita, seja acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conferindo, portanto, status constitucional à exigência, de modo a possibilitar, inclusive, o controle concentrado de constitucionalidade de ato normativo que não observe os seus ditames.

Foi com base nesse entendimento que, ao examinar a Lei estadual nº 1.293/2018 do Estado de Roraima, que também implicava renúncia de receita, a Ministra asseverou:

A lei deveria ter sido acompanhada de um instrumento que proporcionasse a análise quantificada dos seus efeitos fiscais, a fim de viabilizar a respectiva **avaliação ao longo do processo legislativo.**

A estimativa de impacto financeiro insere-se, assim, na exigência de **sustentabilidade financeira.**

[...]

Desse modo, o art. 113 do ADCT foi elaborado pelo constituinte derivado para garantir a sustentabilidade financeira proporcionada pela mensuração orçamentária dos impactos gerados pela concessão de benefícios como a isenção em exame. É, pois, um instrumento de gestão financeira que permite projetar, estimar, quantificar e avaliar os

⁸ Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755255404> >



efeitos de eventuais criações de despesas ou alterações nas receitas existentes.

[...]

Nessa linha de raciocínio jurídico, considerando que a lei impugnada foi editada em 2018, quando já vigente o comando do art. 113 do ADCT, era indispensável a sua observância durante o processo legislativo, mediante a séria apreciação da estimativa do impacto orçamentário pela Assembleia Legislativa em momento anterior à votação da lei.

[...]

(Grifo no original)

Cumpre-me destacar que, em decorrência da promulgação da Emenda Constitucional nº 106/2020, a ADI 6357 ficou prejudicada, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir do Autor, de acordo com a ementa da própria Ação.

Pelo até aqui exposto, entendo, salvo melhor juízo, que **toda renúncia de receita** deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT da CF/88.

Ante o exposto, **insisto que toda proposição que implique renúncia de receita, ainda que tenha o propósito exclusivo de enfrentar a situação de calamidade pública e suas consequências sociais e econômicas, deve estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, em observância ao art. 113 do ADCT da CF/88**, pelo que, voto, no âmbito desta Comissão de Finanças e Tributação, pela **INADMISSIBILIDADE** do prosseguimento da tramitação processual do Projeto de Lei nº 0133.2/2021.

Sala das Comissões,

Deputada Marlene Fengler
Relatora