



PARECER JURÍDICO Nº 115.2018

Assunto: Projeto de Lei nº 79.2018.

Objetivo: Dispõe sobre o parcelamento, reparcelamento e desconto de créditos tributários provenientes da contribuição de melhoria.

Autor: Poder Executivo.

Parecer: Ilegalidade.

I. Relatório

Solicitou o Vereador Walmor Lodi, de forma genérica, a elaboração de parecer jurídico a respeito do Projeto de Lei nº 79.2018, *que dispõe sobre o parcelamento, reparcelamento e o desconto de créditos tributários provenientes da contribuição de melhoria.*

Por sua relevância, justifica o Senhor Prefeito, autor da proposição:

É do conhecimento dos ilustres Vereadores que, no ano de 2002, foi editada a Lei "R" nº 96, dispondo sobre a revisão, reparcelamento e remissão de créditos tributários provenientes de contribuição de melhoria constituídos até 31 de dezembro de 1997.

Aquela Lei foi reeditada por diversas vezes, consoante Leis "R" nºs 61/2006, 45/2010, 41/2013, 35/2014 e 49/2016.

Através da inclusa proposição, objetiva-se reeditar novamente aquela Lei, para possibilitar o parcelamento, reparcelamento e descontos de créditos tributários provenientes da contribuição de melhoria, cujo lançamento tenha ocorrido até 31 de dezembro de 2014, tendo em vista que ainda se encontra um valor expressivo lançado em dívida ativa, porém demandando o referido parcelamento ou reparcelamento.

*No que tange ao estabelecido no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, há que se enfatizar que o art. 11 da mesma Lei estabelece como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e **efetiva arrecadação de todos os tributos** de competência constitucional dos respectivos entes da Federação. Em outras palavras, devem União, Estados e Municípios arrecadar valor monetário (devidamente instituído em lei e tecnicamente previsto) para cada uma das modalidades de tributos que a Constituição Federal lhes atribui.*

Existe diferença entre instituir e prever a arrecadação de determinado tributo. Instituir significa estabelecer na legislação tributária da pessoa jurídica de direito público interno, mediante autorização legislativa, as condições gerais para identificar o fato gerador, o sujeito passivo da obrigação tributária e as formas de lançamento, arrecadação e recolhimento de determinado tributo. Prever é realizar estudos técnicos especializados para projeção quantitativa e qualitativa dos contribuintes potenciais, dimensionar à época própria para impor o crédito tributário e detectar o



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000009

aparelhamento administrativo necessário à concretização da arrecadação e do recolhimento.

Quando a lei exige a efetiva arrecadação de todos os tributos, não basta dispor de toda uma estrutura de normatização legal, previsão e planejamento dos tributos da competência constitucional. Deve-se, além disso, possuir alguma arrecadação concreta que justifique monetariamente a existência do tributo.

Pode-se entender, então, por efetiva arrecadação o manifesto esforço do administrador público em arrecadar os tributos de sua competência. Faz-se tal ressalva em virtude da possibilidade de ocorrerem situações em que, por razões alheias à vontade da Administração, o valor do tributo não venha a ingressar nos cofres públicos, embora tenha o agente público adotado todas as providências cabíveis.

E a renúncia de receita a que se refere o artigo 14 da LRF compreende, a nosso ver, situação em que o ente federativo abdica do direito de arrecadar parte das receitas de sua competência, implicando perda fiscal, pela concessão de benefícios a grupo de pessoas ou contribuintes.

A renúncia de receita é decorrente de autorização legal, seja esta genérica ou específica, com vistas ao incentivo e/ou ampliação competitiva nos setores de produção ou desenvolvimento regional.

No caso específico da Contribuição de Melhoria, esta é instituída para fazer frente ao custo de obra pública de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Analisando objetivamente a relação tributária da Contribuição de Melhoria do Município de Toledo, na modalidade de cobertura asfáltica, podemos perceber que o Município apresenta quase a totalidade do sistema viário urbano pavimentado.

Desta forma, o objetivo da inclusa proposição é possibilitar ao Município resgatar, ao menos em parte, os investimentos realizados mediante a execução de obras públicas que foram passíveis de lançamento de Contribuição de Melhoria.

Entendemos, portanto, não se tratar de renúncia de receita, até mesmo diante do contido na Lei R nº 38, de 30 de junho de 2000, que dispensa a execução judicial de crédito tributário inferior a 850 UFIRs, que convertido em Reais, equivale a R\$ 2.847,50 (dois mil oitocentos e quarenta e sete reais e cinquenta centavos).

Assim, ante o ordenamento jurídico que desautoriza a execução judicial, assim como para evitar eventual prescrição de créditos tributários, faz-se necessário que a Municipalidade resgate ao menos os investimentos realizados àquela época.

Espera-se, portanto, que a medida possibilite incrementar a receita tributária do Município, bem como proporcionar aos contribuintes que atualmente se encontram inadimplentes a regularização tributária perante o fisco municipal.

*Pelo exposto, submetemos à análise desse Legislativo a inclusa proposição que **“dispõe sobre o parcelamento, reparcelamento e descontos de créditos tributários provenientes da contribuição de melhoria”**, objetivando estender-se até 29 de dezembro de 2020 a possibilidade de parcelamento e reparcelamento dos créditos tributários provenientes de contribuição de melhoria, cujo lançamento tenha ocorrido*



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

0000010

até 31 de dezembro de 2014.

Colocamos à disposição dos ilustres Vereadores e Vereadoras, desde logo, os servidores da administração tributária para prestarem outras informações ou esclarecimentos adicionais que eventualmente se fizerem necessários sobre a matéria".

É o relatório.

II. Parecer

É de se ressaltar que este tema já fora abordado por esta Assessoria quando da análise dos Projetos de Lei nº 48.2015 e 30.2016, que resultou nos Pareceres Jurídicos nº 057.2015 e 054.2016, transcritos:

PARECER JURÍDICO Nº 057.2015

Assunto: Projeto de Lei nº 048.2015.

Objetivo: Dispõe sobre o parcelamento, reparcelamento e remissão de créditos tributários provenientes da contribuição de melhoria decorrente da realização de obras públicas, na modalidade de "pavimentação de passeio público", "urbanização" e/ou "reurbanização".

Autoria: Poder Executivo.

Parecer: Ilegalidade. Necessidade de respeito aos ditames do Decreto-Lei nº 195/1967, da Lei nº 4.320/64 e da Lei Complementar nº 101/2000.

I. Relatório

Solicitou o Senhor Vereador Lúcio de Marchi, de forma genérica, a elaboração de parecer jurídico a respeito do Projeto de Lei nº 048.2015 que dispõe sobre o parcelamento, reparcelamento e remissão de créditos tributários provenientes da contribuição de melhoria decorrente da realização de obras públicas, na modalidade de "pavimentação de passeio público", "urbanização" e/ou "reurbanização".

Por este projeto, justifica o Senhor Prefeito:

É do conhecimento dos ilustres Vereadores que, no ano de 2002, foi editada a Lei "R" nº 96, dispondo sobre a revisão, reparcelamento e remissão de créditos tributários provenientes de contribuição de melhoria constituídos até 31 de dezembro de 1997.

Por iniciativa do Executivo, aquela Lei foi reeditada através da Lei "R" 61, em 17/07/2006, incluindo os créditos tributários provenientes de contribuição de melhoria constituídos até 31 de dezembro de 2002. Em 20 de maio de 2010, foi reeditada novamente consoante Lei "R" nº 45, incluindo créditos tributários provenientes de contribuição de melhoria constituídos até 31 de dezembro de 2006. Nova reedição ocorreu em 28/05/2013, com a publicação da Lei "R" nº 41, a qual também incluiu os créditos tributários provenientes de contribuição de



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

0000011

melhoria constituídos até 31 de dezembro de 2006. Por fim, a Lei foi reeditada em 2014, resultando na Lei "R" nº 35, de 8 de abril de 2014.

Através da inclusa proposição, objetiva-se reeditar novamente aquela Lei, para possibilitar o pagamento com desconto e o parcelamento ou reparcelamento de créditos tributários, que tenham sido constituídos até **31 de dezembro de 2014**, tendo em vista que se encontra um valor expressivo lançado em dívida ativa.

No que tange ao estabelecido no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, há que se enfatizar que o art. 11 da mesma Lei estabelece como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional dos respectivos entes da Federação. Em outras palavras, devem União, Estados e Municípios arrecadar valor monetário (devidamente instituído em lei e tecnicamente previsto) para cada uma das modalidades de tributos que a Constituição Federal lhes atribui.

Existe diferença entre instituir e prever a arrecadação de determinado tributo. Instituir significa estabelecer na legislação tributária da pessoa jurídica de direito público interno, mediante autorização legislativa, as condições gerais para identificar o fato gerador, o sujeito passivo da obrigação tributária e as formas de lançamento, arrecadação e recolhimento de determinado tributo. Prever é realizar estudos técnicos especializados para projeção quantitativa e qualitativa dos contribuintes potenciais, dimensionar a época própria para impor o crédito tributário e detectar o aparelhamento administrativo necessário à concretização da arrecadação e do recolhimento.

Quando a lei exige a efetiva arrecadação de todos os tributos, não basta dispor de toda uma estrutura de normatização legal, previsão e planejamento dos tributos da competência constitucional. Deve-se, além disso, possuir alguma arrecadação concreta que justifique monetariamente a existência do tributo.

Pode-se entender, então, por efetiva arrecadação o manifesto esforço do administrador público em arrecadar os tributos de sua competência. Faz-se tal ressalva em virtude da possibilidade de ocorrerem situações em que, por razões alheias à vontade da Administração, o valor do tributo não venha a ingressar nos cofres públicos, embora tenha o agente público adotado todas as providências cabíveis.

E a renúncia de receita a que se refere o artigo 14 da LRF compreende, a nosso ver, situação em que o ente federativo abdica do direito de arrecadar parte das receitas de sua competência, implicando perda fiscal, pela concessão de benefícios a grupo de pessoas ou contribuintes.

A renúncia de receita é decorrente de autorização legal, seja esta genérica ou específica, com vistas ao incentivo e/ou ampliação competitiva nos setores de produção ou desenvolvimento regional.

No caso específico da Contribuição de Melhoria, esta é instituída para fazer frente ao custo de obra pública de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Analisando objetivamente a relação tributária da Contribuição de Melhoria do Município de Toledo, na modalidade de cobertura asfáltica, podemos perceber que o Município apresenta quase a totalidade do sistema viário urbano pavimentado.

Desta forma, o objetivo da inclusa proposição é possibilitar ao Município resgatar, ao menos em parte, os investimentos realizados mediante a execução de obras públicas que foram passíveis de lançamento de Contribuição de Melhoria.

Entendemos, portanto, não se tratar de renúncia de receita, até mesmo diante do contido na Lei "R" nº 38, de 30 de junho de 2000, que dispensa a execução judicial de crédito tributário inferior a 850 UFIRs, que, convertido em Reais, equivale a R\$ 2.210,00 (dois mil duzentos e dez reais).

Assim, ante o ordenamento jurídico que desautoriza a execução judicial, assim como para evitar eventual prescrição de créditos tributários, faz-se necessário que a Municipalidade resgate ao menos os investimentos realizados àquela época.

O benefício de **desconto para pagamento à vista ou para parcelamento do respectivo crédito tributário proveniente de Contribuição de Melhoria, na modalidade de "pavimentação de passeio público", "urbanização" e "reurbanização"** oferecido para os contribuintes que efetuarem o pagamento do referido tributo à vista ou o parcelamento até o dia 28/12/2015, é uma forma de incentivar o recolhimento da referida contribuição.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

0000012

A justa tributação, em tal caso, se dá com o recolhimento aos cofres públicos dos investimentos realizados.

*Nessa linha de raciocínio, a disposição constante do § 1º do art. 2º do Projeto de Lei, referente à concessão de desconto nele previsto para o pagamento à vista ou para parcelamento dos créditos decorrentes da Contribuição de Melhoria, **na modalidade de pavimentação de passeio público, urbanização e reurbanização**, não é uma novidade no ordenamento jurídico vigente no Município. Apenas destina-se a dar maior clareza a uma situação que a legislação tributária vigente no Município já contempla, conforme Decreto nº 1.055, de 28 de junho de 1995, que está em vigor e produzindo efeitos no mundo jurídico – embora tenha sido editado na vigência da Lei nº 1.760/93, não havendo que se falar em renúncia de receita, até mesmo porque referido ato administrativo também integra a expressão “legislação tributária”, conforme previsto no art. 96 do Código Tributário Nacional.*

Espera-se, portanto, que a medida culmine com a ampliação da receita tributária do Município, ao mesmo tempo em que proporcionará a grande número de contribuintes hoje inadimplentes a regularização de sua situação perante o fisco municipal.

É o relatório.

II. Parecer

II.1. A possibilidade de o Município conceder isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas

Inicialmente, é curial destacar que é permitido ao Município de Toledo conceder isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas, conforme preconiza o inc. XV do art. 9º da LOM. Também não há dúvida conquanto a forma de se realizar a concessão de remissão - obrigatoriamente por meio de lei -, ao menos em matéria tributária, conforme salienta o inc. VI do art. 63 da LOM.

Conquanto a este aspecto, não há objeções a se fazer.

II.2. A necessidade de observância do Decreto-Lei nº 195/1967, do Código Tributário Municipal e da atual jurisprudência para cobrança do tributo “contribuição de melhoria”

Não apenas a CF/88 definiu em seu art. 145, inc. III que a contribuição de melhoria é espécie do gênero tributo, como o Código Tributário Municipal em seu art. 4º, §3º também o fez.

Em sendo tributo, a jurisprudência - tanto do Superior Tribunal de Justiça¹ quanto do Tribunal do Justiça do Estado do Paraná² - entende que é necessária a edição de lei específica para cada obra que gere ao ente público o poder-dever de instituir a contribuição de melhoria.

Além da edição de lei específica, a cobrança da contribuição de melhoria exige que a administração pública proceda com uma série de atos e medidas definidas no Decreto-Lei nº 195/1967 e no Código Tributário Municipal.

¹ REsp 927.846/RS, REsp 739.342/RS.

² CJ 9436088, RN 8459510, APL 13410832.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

0000013

Assim, conclui-se que, em havendo respeito aos ditames acima elencados, é possível a cobrança do referido tributo, pois seriam nulas qualquer cobrança de um tributo cuja gênese não respeitou os ditames constitucionais ou infraconstitucionais.

II.3. A necessidade do impacto financeiro-orçamentário, em havendo renúncia de receita

Em sendo um tributo, a expectativa de sua receita deve necessariamente ser contemplada no orçamento do Município, conforme define o artigo 9º da Lei nº 4.320/1964. Apesar do que defende o Prefeito em sua mensagem - de que o ativo proveniente do arrecado pela contribuição de melhoria não seria receita pois seria "instituída para fazer frente ao custo da obra pública e que decorra valorização imobiliária" -, isto não a desqualifica como receita.

Para ser mais exato, a Lei nº 4.320/1964, em seu artigo 11, §4º, define dentro das receitas correntes, as receitas tributárias; e, dentro das receitas tributárias, os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

Conquanto à renúncia de receita, seu conceito, limites e exigências estão descritos no artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000. Assim está redigido seu §1º: "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."

Resta claro que o ente público tenta abdicar de parte da receita proveniente do que deveria cobrar pela contribuição de melhoria, pouco importando se a mesma estava ou não contemplada nas leis orçamentárias.

Por sua vez, em havendo renúncia de receita, a LC 101/2000 exige que o administrador renunciante (I) demonstre que a mesma foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais (art. 14, I), ou que (II) esteja acompanhada de medidas de compensação, por meio de aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (art. 14, II).

Estas informações devem vir num impacto financeiro-orçamentário no exercício em que deva iniciar a vigência da renúncia e nos dois anos seguintes (art. 14, caput, LC 101/2000).

Portanto, diante do acima exposto, é o parecer pela ilegalidade de tramitação do presente projeto de lei, tendo em vista a ausência de impacto.

Toledo, 22 de abril de 2015.

Tendo em vista ausência de alterações legislativas ou jurisprudencial que pudessem alterar o opinativo destes Assessores, mantem-se o decidido no parecer supra colado.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

0000014

Por fim, em razão da matéria, seria razoável que a CTA remetesse referido expediente ao Controlador Interno para emissão de seu opinativo.

Toledo, 25 de maio de 2018.

Eduardo Hoffmann
Assessor Jurídico

Fabiano Scuzziato
Assessor Jurídico

PL 079/2018
AUTORIA: Poder Executivo

