



PARECER JURÍDICO

Ref.: PROJETO DE LEI N.º 127/2022
INICIATIVA: PODER EXECUTIVO
À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal “altera e acrescenta dispositivos na Lei n.º 5.394, de 27 de dezembro de 2002 - Código Tributário Municipal, e dá outras providências”.

Cumprе inicialmente informar que o projeto altera diversos dispositivos do Código Tributário Municipal.

Sob o aspecto formal, o projeto se enquadra nas hipóteses de competência constitucional do Poder Executivo Municipal legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, como permitem os incisos I e II do art. 30 da Constituição da República.

Na essência, a iniciativa das leis é uma competência. Por sua relevância, é fixada pela própria Constituição e pela Lei Orgânica Municipal. Tributo interessa a todo o povo, que por dever difuso contribui para manter o Estado. Por isso, também interessa a todos os representantes eleitos pelo povo para atuarem no processo legislativo que, em matéria tributária, possuem competência concorrente ao Executivo.

O entendimento jurisprudencial da Suprema Corte assim o confirma:

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I. A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III Agravo Regimental improvido.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





O projeto sob análise partiu do próprio Poder Executivo, que procura adequar a legislação tributária do município às mudanças naturais ocorridas na legislação federal, e mesmo, na vida e contexto sócio-econômico da polis.

Como se trata de legislação tributária, necessário acrescentar algumas observações:

Denota-se que o legislador constituinte exige que o disciplinamento de matéria tributária seja feito por lei complementar, a teor do art. 146 da Constituição Republicana. Corolário disso e em razão do princípio da simetria das formas (art. 29, caput, parte final da CF), o Código Tributário Municipal tem “status” de Lei Complementar.

O art. 69 da CF dispõe que as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta, o que significa que mais da metade do total de Vereadores, contados os presentes e ausentes, devem votar positivamente à aprovação da proposição. Eis a lição de Joaquim Castro Aguiar a respeito:

“Numa conceituação que tanto atende aos totais pares, quanto aos ímpares, poderemos dizer que a maioria absoluta é representada a partir do número inteiro imediatamente superior à metade, considerando-se sempre o total de membros da Câmara.”

Considerando que o Código Tributário Municipal foi editado em 1993 (Lei n.º 3.895), o processo legislativo adequado para sua tramitação é de Lei Complementar, uma vez que posterior à Constituição de 1988, que dispôs sobre a obrigatoriedade dessa espécie normativa nos casos em que arrola no art. 146. Vale lembrar que os Códigos Tributários editados em momento anterior à edição da CF de 1988 foram recepcionados no novo ordenamento constitucional como leis complementares, a exemplo do Código Tributário Nacional - Lei (ordinária) n.º 5.172/66 - recepcionado como Lei Complementar.

Sob o aspecto técnico, o projeto sob análise propõe alterações com a finalidade de ampliar o entendimento sobre os dispositivos modificados, aumentando assim a margem de eficiência e eficácia do Poder Público na aplicação e fiscalização da legislação tributária municipal. De outra forma, mas não menos importante, estas alterações visam ampliar as receitas municipais, gravemente afetadas pela chamada “Crise Financeira Mundial”, que abalou também o nosso Município, a partir de 2008.

Para este fim, foram modificados, revogados ou acrescentados alguns dispositivos à Lei n.º 5.394/2002, o próprio Código Tributário Municipal.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





A Lei de Responsabilidade Fiscal – que obriga o gestor a ativar a receita em queda – e a gradativa perda de receitas que vem sofrendo a Fazenda Pública Municipal, com a perda de receitas do FUNDAP, e a redução da alíquota do ICMS nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados justificam tecnicamente as alterações.

Sob os aspectos técnicos temos ainda que destacar:

I. Terceirização de Dívida Ativa

O art. 198-B, ora acrescentado, traz a previsão da chamada “terceirização da dívida ativa”, que consiste em pretendida transferência da cobrança da dívida ativa, patrimônio inegociável do município, à entidades privadas, em nome de suposta “agilidade” e “informalidade” na cobrança da dívida ao arrepio de princípios constitucionais básicos.

Para a preservação do princípio federativo, que assegura a autonomia e independência das entidades federadas, a Carta Magna outorgou a cada uma delas o poder tributário, discriminando os impostos que lhes cabem privativamente, além de possibilitar a instituição de taxas e contribuições de melhoria pelos respectivos serviços prestados e obras executadas.

O crédito tributário decorrente do poder impositivo outorgado pela Carta Política, que se constitui na principal fonte regular de receita pública, é bem público indisponível, irrenunciável e imodificável pela vontade de seu titular, porque instrumento de realização da missão constitucional de promover o bem-estar da sociedade.

Toda a atividade estatal, desde a instituição do tributo até a sua fiscalização, cobrança e aplicação do produto de sua arrecadação há de ser regida exclusivamente pelas normas jurídicas de direito público, sendo vedada a utilização de institutos ou procedimentos de direito privado. Descabe, por exemplo, a cessão de crédito, largamente utilizada pelo direito privado. Não se pode cogitar de cessão de crédito tributário, já tentada anteriormente, sem êxito, nas esferas federal e municipal.

Por outro lado, o Código Penal criminaliza a conduta do agente público que emprega meio vexatório na cobrança de tributo ou exige o que sabe ou deveria saber indevido (§ 1º do art. 316). E também tipifica como crime o fato de o agente público dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei (art. 315).

Outrossim, o CTN, em seu art. 198, sem prejuízo de sanções penais, veda a divulgação para qualquer fim, por parte da Fazenda Pública ou de seus funcionários, de qualquer informação obtida em razão de ofício, sobre a situação econômica e financeira dos contribuintes, bem como sobre a natureza e estado de seus negócios, no pressuposto de que somente os agentes

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





públicos participam desse processo de retirada compulsória da parcela de riqueza dos particulares.

Finalmente, a negligência na arrecadação de tributos ou realização de gastos não previstos na lei de meios (sem prejuízo da sanção penal) configura crime de responsabilidade política do governante, nos precisos termos do art. 85, incisos V e VI da CF, aquele combinado com o inciso X do art. 10 da Lei nº 8.429/92.

Cabe à Procuradoria Geral do Município, instituição permanente, na forma do art. 87 da LOM, e somente a ela, promover privativamente a inscrição e cobrança da dívida ativa. Ainda que a inscrição da dívida ativa pudesse, mediante modificação do dispositivo da LOM, ser atribuída a outro órgão municipal (nunca à entidade privada) a sua cobrança não poderia prescindir de atuação da PGM por meios de seus procuradores, que são os legítimos representantes judiciais do Município. Conclui-se pela inconstitucionalidade formal do disposto no art. 198-B.

II. Alteração no prazo dos efeitos financeiros da Planta Genérica de Valores

Com relação à alteração na Lei que instituiu a chamada Planta Genérica de Valores, Lei nº 7.853/2020, pode-se afirmar, especificamente em relação ao IPTU, que a sua base de cálculo (valor venal do imóvel) é conformada por critérios e avaliações, segundo fatores objetivamente considerados como localização, acabamento, uso, tipo/categoria etc., veiculados por meio das chamadas plantas fiscais de valores ou plantas genéricas de valores que, por comporem o aspecto quantitativo da obrigação tributária, somente podem ser introduzidos por meio de lei em sentido formal em respeito ao princípio da tipicidade cerrada, pelas razões acima expostas.

Corroborando com tal entendimento, a ilustre professora Maria Rita Ferragut2 esclarece a questão:

“Por plantas fiscais de valores entendem-se os padrões de avaliação de imóveis, por metro quadrado, segundo fatores tais como localização, acabamento e antiguidade. São utilizadas principalmente na cobrança do IPTU como elemento de configuração da base de cálculo, componente do critério quantitativo da regra-matriz de incidência tributária. As plantas fiscais de valores foram criadas pela lei, em virtude da impossibilidade fática do Fisco determinar, caso a caso, o valor venal dos imóveis, a base de cálculo do imposto de que tratamos, sujeito ao lançamento de ofício. A jurisprudência não costuma discutir a validade da planta como presunção, mas apenas a necessidade de sua veiculação por meio de instrumento introdutor adequado, já que o princípio da legalidade não permite que nenhuma dos critérios da regra- matriz de incidência seja fixado em veículo infralegal”.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





A própria razão de ser da planta genérica (ou fiscal) de valores já faz tornar imperativa a sua introdução por meio de lei para conferir legitimidade popular à exigência tributária, dado que ela representa uma presunção do ente tributante de que os critérios por ele eleitos e as avaliações feitas espelham verdadeiramente o valor do imóvel tal como ali considerado.

Com efeito, no momento de proceder com o lançamento de IPTU, o município não possui condições de determinar *in concreto* o efetivo valor venal de cada imóvel localizado no seu território urbano. Bem por isso e por representar o aspecto quantitativo da relação jurídico-tributária (base de cálculo), é que o entendimento jurisprudencial da questão é sólido e pacífico quanto à necessidade de lei para a veiculação da planta de valores (valor venal dos imóveis):

“...O valor venal dos imóveis de uma cidade pode ser atualizado por lei, mas não por decreto do prefeito. O prefeito só pode corrigir monetariamente os valores já fixados de acordo com a lei anterior. Recurso extraordinário conhecido e provido”3.

Logo, como visto, isso há de ser necessariamente feito por meio de lei em sentido estrito, como ora se faz, em respeito ao princípio da legalidade tributária insculpido no art. 150, I do Texto Excelso e do art. 97, II do CTN.

Portanto, qualquer mudança que implique alterar a base de cálculo e, por conseguinte, o valor venal constante da PGV, inclusive prazos para cobrança, há que ser precedida de autorização legislativa, ou seja, lei em sentido estrito, sendo possível, via Decreto, apenas a atualização inflacionária do imposto.

Destaca-se que a alteração pretendida supera em muito o mandato da atual administração, com impactos financeiros que excedem 10 (dez) anos, influenciando em mandatos vindouros.

III. Desistência de ações ou cobranças fiscais

Com relação à modificação da redação do caput e inserção do § 3º ao Art. 4º da lei nº 6.818, de 08 de outubro de 2013 para aumentar o valor mínimo para cobrança judicial, 100 (cem) Unidades Fiscais (UFCI), que trata de desistência de ações de cobranças ou execuções fiscais, para que se verifique o atendimento aos preceitos da responsabilidade fiscal é necessário saber o tamanho da renúncia fiscal que a Fazenda Pública está implementando.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Para tanto, deve o projeto vir acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e atender às demais condições estabelecidas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, in verbis:

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 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.

Destaca-se que os referidos documentos não acompanham o texto.

IV. Redução no pagamento do IPTU.

Da mesma forma enunciada acima, se o Município pretende reduzir a cobrança de imposto previsto em lei, ressaltamos que leis que concedem anistia, remissão, subsídio, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado compreendem renúncia de receita, devendo tais projetos atender as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (daí a necessidade do PL 21), e ao disposto no artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme acima destacado.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Assim, a renúncia de receita promovida por lei que conceda isenção fiscal só não precisará ser acompanhada de medidas compensatórias que gerem aumento de receita se o impacto da renúncia estiver previsto na lei orçamentária e estiver evidente que este não prejudicará as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Há outras modificações que dizem respeito a rotinas administrativas e procedimentos técnicos, visando aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados pelo Portal Cachoeiro Agência Virtual.

As considerações deste parecer são de ordem exclusivamente jurídica. Outras considerações, como oportunidade, adequação e utilidade das modificações, não pertencem à alçada desta Procuradoria Legislativa, devendo ser expostas pelo órgão técnico, no caso a Secretaria Municipal da Fazenda, responsável pela redação do projeto.

Por fim, orientamos pelo encaminhamento da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise das objeções formais anotadas.

É o parecer para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 14 de dezembro de 2022.

ALEX VAILLANT FARIAS

Procurador Geral Legislativo

OAB ES 13.356

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

