



PROCURADORIA GERAL

Parecer Jurídico 107/2019

Referência: Projeto de Lei Complementar nº 006/2019, **com mensagem retificativa**

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Altera dispositivos da Lei Municipal nº 2.158, de 18 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Código Tributário Municipal e dá outras providências, para fins de adequá-la às Declaração dos Direitos da Liberdade Econômica previstos na Lei Federal n. 13.874/19.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei Complementar nº 006/2019, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 28/11/2019, lido na sessão ordinária de 02/12/2019, e mensagem retificativa protocolada em 06/12/2019, que requer autorização para alterar artigos da lei Municipal nº 2158/2003, nos arts. 94 e seus parágrafos, 99 e 102, para adequá-los à Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Aduz na justificativa que a norma federal estabeleceu novos procedimentos para regulamentação das atividades econômicas de baixo risco, em especial, a ausência de licença prévia de instalação e funcionamento do Ente Federado para o exercício de sua atuação.

Informa, por conseguinte, que a alteração do Código Tributário se faz necessária para fins de conceder a segurança jurídica necessária aos empreendedores que exercem atividades classificadas na categoria de baixo risco, conforme Comitê Gestor da Rede Nacional de Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM) que atualmente é adotada pela Fazenda Pública Municipal.

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

Para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

No caso pontual, observamos que o PL ora em análise possui a epígrafe, a ementa, o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, e está distribuída em artigos e parágrafos, dentro dos padrões que a norma requer. Também a mensagem retificativa se apresenta em conformidade com a técnica exigida.

Em relação ao prazo de vigência, por não se tratar de criação de tributo, não se faz necessário observar o princípio da anterioridade, nem a noventena, sendo possível a vigência a partir da publicação, conforme está indicado.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre alterações em artigos do CTM para alinhar com a legislação federal que trata da Liberdade Econômica, liberando as atividades de baixo risco da exigência de alvará de licença, localização e funcionamento, e criando um novo formulário chamado de Certificado de Inscrição Fiscal para os respectivos registros, entre outros ajustes correlatos.

Neste sentido, a iniciativa e competência para deflagrar o processo legislativo está corretamente exercida, porquanto pertence ao Poder Executivo Municipal a competência privativa para iniciar o processo proposto, nos termos da Lei Orgânica Municipal, art. 60, incisos VI, X e XXI, senão vejamos:

Art. 60 Compete privativamente ao Prefeito:

(,,,)

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei;

(...)

X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

(...)

XXI – administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;

Desta forma, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Poder Executivo regulamentação sobre matéria tributária, NÃO se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, com base do art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

A Constituição Federal estabelece competência aos municípios para legislarem sobre assuntos de interesse local, bem como para instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como estabelecer as condicionantes para os licenciamentos de atividades no município, consoante o disposto no art. 30, I e III, da Constituição Federal, senão vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;”

No Código tributário Municipal, art. 94, está regulamentado que o exercício de qualquer atividade no município requer prévia licença, *in verbis*:

“Art. 94. Nenhum estabelecimento poderá se localizar, nem será permitido exercício de qualquer atividade inclusive ambulante ou eventual, sem a prévia licença do Município”

Todavia, foi aprovada recentemente a lei federal nº 13.874/2019, que instituiu a Liberdade Econômica, trazendo novos regramentos para funcionamento de atividades econômicas de baixo risco, assim dispondo:

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do [art. 170 da Constituição Federal](#):

I - desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;

Com efeito, a alteração federal provocou a necessidade de recepção das alterações federais no âmbito municipal, que tem seus regramentos próprios, muitos de forma divergente ao novo texto federal aprovado, como é o caso do município de Gramado.

Assim, o Executivo Municipal entendeu em propor estes ajustes, apresentando alterações pontuais no texto do Código Tributário Municipal, para dispensar a exigência de alvará de localização e funcionamento para as atividades classificadas de baixo risco, restrito apenas à observância do zoneamento definido no Plano Diretor Integrado..

Neste sentido, a atividade de baixo risco terá apenas que apresentar a viabilidade do zoneamento onde pretende se instalar, e obterá o Certificado de Inscrição Fiscal, sem a necessidade de emissão de alvará de licença e localização.

Todavia, em que pese a possibilidade de realizar a vistoria para a emissão do certificado de inscrição Municipal, nos mesmos termos que se fazia na emissão do Alvará de Licença e localização, e com isso ter fundamento para cobrança da respectiva taxa, observamos que o Anexo III, da lei nº 2158/2003 e suas alterações – CTM, só prevê taxas para cobrança de “Alvarás”.

Desta forma, caso pretenda o Município manter a cobrança de taxas para emissão do Certificado de Inscrição Fiscal, em havendo a respectiva vistoria e fiscalização (a cobrança de taxas pressupõe a contraprestação de algum serviço), o texto apresentado terá que ser alterado para incluir esta previsão, vez que na tabela do Anexo III não há previsão sobre o Certificado de Inscrição Fiscal. E, ao que parece, é a pretensão do Executivo, pelo menos é o que se extrai quando da análise do art. 102, que foi alterado para definir como contribuinte de taxa também as pessoas físicas ou jurídicas que possuam Alvará de Licença e Funcionamento e Certificado de Inscrição Fiscal, ou seja, também as que exerçam atividades classificadas em baixo risco.

Também se confirma tal pretensão pela alteração proposta através do PLC 07/2019, que apresenta alterações no Código Tributário Municipal, no Anexo III, para incluir na mesma tabela dos Alvarás, também o Certificado de Inscrição Fiscal, adotando a mesma tabela para ambas as taxas, ainda que vinculadas pelo exercício do poder de polícia administrativa, ou seja, aplicável somente quando existir o fato gerador.

Neste sentido, ainda que em tese a renúncia da taxa de licença nos alvarás seja compensada pela criação da Certidão de Inscrição Fiscal, não haverá mais a cobrança da primeira nos licenciamentos para as atividades de baixo risco, razão pela qual estaremos diante de uma renúncia de receita, porquanto as atividades de baixo risco são em número considerável, e não estarão mais submetidas ao alvará de licença e funcionamento, como ocorreram até o presente momento, deixando de gerar aquela receita.

Esta é a primeira alteração que se evidencia no texto proposto, que é a alteração do caput do art. 94, onde as atividades de baixo risco passam a ser excetadas da exigência de licença prévia para se localizar ou se estabelecer no município, sendo este o primeiro alinhamento com o que dispõe a Lei Federal 13874/2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelece garantias de livre mercado.

O § 1º dispensa as atividades de baixo risco do Alvará de Localização e Funcionamento, porém não do zoneamento definido na lei do Plano Diretor. Significa dizer

que, ainda que a atividade seja de baixo risco, ela só poderá se estabelecer onde o zoneamento aprovado no PDDI, permitir aquela atividade.

O § 6º do texto original também recebe ajustes, para incluir as atividades de baixo risco das dispensa de alvará de licença, habite-se e demais licenças exigidas para atividades de risco médio e risco alto, assegurando tratamento diferenciado a estas atividades, tal como já ocorre com os MEIS – Micro Empreendedores Individuais.

O § 10 insere a hipótese da empresa com atividade de baixo risco receber patrimônio, apresente o Certificado de inscrição Fiscal.

O § 12 regulamenta possibilidade de alvará provisório de até 6(seis) meses para atividades classificadas em risco médio, desde que anexado termo compromisso para atendimento das pendências existentes junto aos demais órgãos competentes.

O § 13 possibilita prorrogação deste prazo em até 24(vinte e quatro) meses.

O § 14 condiciona todas as licenças cabíveis as atividades de alto risco para concessão do respectivo alvará de localização e funcionamento.

O § 15 estabelece regulamentação dos documentos exigidos na concessão e dispensa das licenças e alvarás, por decreto municipal.

O § 16 passa a exigir que atividades de baixo risco solicitem o Certificado de Inscrição fiscal, junto à Fazenda Municipal.

O § 17 mantém o exercício regular dos órgãos de fiscalização municipal, observadas as normas de proteção ao meio ambiente, poluição sonora, sanitária, segurança, perturbação do sossego e direitos de vizinhança.

O § 18 estabelece a hipótese de desenquadramento da atividade incompatível com baixo risco, com emissão do respectivo auto de notificação, passando a incidir as taxas exigidas para o alvará de licença das demais atividades (risco médio e alto).

O § 19 mantém condição especial para Associações sem fins lucrativos, podendo manter a sede no endereço do Presidente da Entidade e condições mais flexíveis para o licenciamento.

O art. 99 estabelece que as taxas serão constituídas no momento da ocorrência do fato gerador do efetivo exercício poder de polícia e não mais no requerimento do alvará, como era o texto original, pressupondo a contraprestação do serviço de fiscalização para a devida cobrança.

E por fim, a alteração no art. 102 para definir que o contribuinte da taxa de Fiscalização e/ou vistoria também incidirá sobre as atividades de baixo risco, que estão registradas através do certificado de inscrição fiscal, além das que possuam Alvará de Licença e Funcionamento.

Com efeito, as mudanças propostas pelo Executivo Municipal irão demandar algumas alterações na emissão de taxas, sendo elas regulamentadas dentro dos tributos municipais de competência municipal, senão vejamos:

Art. 2º Os tributos de competência do Município são os seguintes:

(...)

II - taxas de:

- a) licença;
- b) serviços Diversos;
- c) coleta de lixo;
- d) licença para publicidade.

(...)

Art. 93 As taxas de licença são as seguintes: (Redação dada pela Lei nº 2263/2004)

I - localização de estabelecimentos e o funcionamento de atividades de qualquer natureza;
(Redação dada pela Lei nº 2263/2004)

II - de fiscalização e/ou vistoria; (Redação dada pela Lei nº 2263/2004)

III - de licença para exercício de comércio eventual ou ambulante; (Redação dada pela Lei nº 2263/2004)

IV - serviços urbanos (Redação dada pela Lei nº 2263/2004)

- V - execução de obras e serviços de engenharia; (Redação dada pela Lei nº 2263/2004)*
- VI - publicidade através de serviços de sonorização, placas, painéis, letreiros, faixas, panfletagem, cartazes, anúncios e congêneres. (Redação dada pela Lei nº 2263/2004)*
- VII - Licença eventual para organização de eventos, feiras, congressos, seminários e congêneres. (Redação dada pela Lei nº 2263/2004)*
- VIII - Taxa de licença para expositor, por evento em que participar, conforme tabela do anexo III. (Redação dada pela Lei nº 2807/2009)*

Contudo, observe-se que eventual taxa a ser cobrada quando do pedido de emissão do Certificado de Inscrição Fiscal, se for o caso, havendo uma das condições acima referidas, possibilitaria ao município a respectiva cobrança, desde que a mesma seja regularmente inserida nas hipóteses do art. 93, e também no Anexo III, como passará a ocorrer com a alteração proposta no PLC 007/2019, que tramita paralelamente nesta Casa Legislativa.

Todavia, ainda que se adote a mesma tabela dos alvarás também para o certificado de inscrição Fiscal, como se evidencia, a primeira deixará de existir, ocorrendo uma renúncia de receita, e como tal, além da autorização legislativa, deve ter previsão expressa na LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias ou LOA – Lei orçamentária Anual. Verificamos que tal medida foi providenciada com a mensagem retificativa enviada paralelamente no PLO 054/2019 (LOA 2020), alterando o Anexo das renúncias de receitas, lá prevendo a renúncia da taxa de licença para atividades de baixo risco, cuja medida de compensação será a criação da taxa para o certificado de inscrição Fiscal referida na estimativa da compensação e renúncia de receita.

Essa exigência legal é a interpretação que se extrai ao se observar o que dispõe o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, sendo obrigatório o implemento de medidas compensatórias editadas para este fim, no sentido de preservar o equilíbrio das contas públicas, sempre que decorrer renúncia de receitas, senão vejamos:

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.

No caso pontual, foi apresentado o impacto orçamentário e financeiro, estimando a retirada da exigência dos alvarás de funcionamento para atividades de baixo risco, em uma renúncia de receita em 2020 de R\$ 260.004,00 (duzentos e sessenta mil, quatro reais) e em 2021 de R\$ 267.792,00 (duzentos e sessenta e sete mil, setecentos e noventa e dois reais), não gerando, contudo, situação financeira negativa nestes exercícios. No anexo da compensação e renúncia de receita, integrante da LOA – lei orçamentaria anual, que tramita através do PLO 054/2019, paralelamente, a medida de compensação prevista será a criação da taxa de poder de polícia na emissão do certificado de inscrição fiscal, compensando uma pela outra. O percentual da despesa com pessoal se apresenta em 47,19%, dentro dos limites exigidos pela lei de Responsabilidade Fiscal, não havendo impacto negativo as medidas ora apresentadas.

Portanto, as alterações propostas neste PL demandam alinhamento com a recente Lei Federal nº 13874/2019, para o fim de desburocratizar os procedimentos formais para as atividades de baixo risco, alinhando os dispositivos do Código Tributário Municipal ao normativo federal, e atendendo os demais reflexos implicados, tais como a lei de Responsabilidade Fiscal, pela conseqüente renúncia de receita, conforme amplamente demonstrado.

Por fim, como se trata de matéria tributária, alertamos que o Regimento Interno, no art. 60, tributos é considerado matéria de grande repercussão, e como tal, requer realização de audiência pública, o que sugerimos seja marcado pelas comissões permanentes.

Observamos ainda a exigência de quórum especial, com votos da maioria absoluta dos vereadores, no caso cinco votos, em conformidade ao que dispõe o art. 54, § 3º, da Lei Orgânica Municipal.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLC 06/2019 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Orientação jurídica favorável** à sua tramitação, observada a realização de audiência pública, por se tratar de matéria tributária, exigido maioria absoluta de votos para aprovação da matéria.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, na sequência à Comissão de Orçamento, Finanças e Contas Públicas, e ao final para Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem-estar Social para posterior deliberação, com emissão dos respectivos pareceres, e aos nobres *edís* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 09 de dezembro de 2019.

Sônia Regina Sperb Molon

Procuradora Geral

OAB/RS 68.402