

PROCURADORIA GERAL

Parecer Jurídico 110/2019

Referência: Projeto de Lei Complementar nº 07/2019, **com mensagem retificativa**

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Altera dispositivos da lei Municipal n. 2.158, de 18 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Código Tributário Municipal e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei Complementar nº 07/2019, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 06/12/2019, lido na sessão ordinária de 09/12/2019, com mensagem retificativa protocolada em 09/12/2019, que requer autorização para alterar os anexos III e IV, do CTM, inserindo algumas taxas e revogando outra.

Aduz na justificativa que a sistemática atual permite que o contribuinte emita eletronicamente e sem custos a certidão positiva ou negativa oriunda da Fazenda Pública Municipal, mas ao solicitá-la na Secretaria da Fazenda é cobrada do contribuinte a taxa de emissão prevista no CTM, o que viola a isonomia.

Refere o aponte sofrido pela auditoria do TCE, que questionou a cobrança da referida taxa em desacordo com a previsão Constitucional de emissão de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal, independente do pagamento de taxas, forte no art. 5º, XXXIV, “b”, CF/88.

Informa, por conseguinte, que o impacto da revogação da taxa será mínimo, com base no levantamento efetuado pelo contador do município, que apura um montante desta receita em R\$ 2.565,34 (dois mil, quinhentos e sessenta e cinco reais e trinta e quatro centavos), no exercício 2018.

Acompanha o Anexo III, com inserção do item 1.44 (empresas promotoras de eventos, no valor de R\$ 852,72) e item 2.3.4.1 (mais valor por veículo do transportador, no valor de R\$ 181,97), além de passar a adotar a Tabela do Anexo III também para o Certificado de Inscrição Fiscal, em 2020.

Também acompanha o Anexo IV, que torna isenta a taxa para emissão certidão positiva e negativa municipal, bem como insere a taxa para valor adicional de taxa de licença e fiscalização para corte de asfalto (por metro), no valor de R\$ 157,86.

Apresenta como Anexo a Estimativa de Impacto orçamentário e financeiro, atestando renúncia de R\$ 6.996,00 (seis mil, novecentos e noventa e seis reais), mantendo situação financeira positiva, e estimando despesa com pessoal em 47,19% para o final do exercício.

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 tabela para alterar o Anexo IV da lei 2158/2003 – CTM, dentro dos padrões que a norma requer.

Em relação ao prazo de vigência, por se tratar de criação de tributo, é necessário observar os princípios constitucionais da anterioridade (não haverá cobrança de tributo no mesmo exercício fiscal da lei que o instituiu) e ainda a noventena (não haverá cobrança de tributo senão decorridos no mínimo 90 dias após a promulgação da lei que o instituiu), o que restou atendidas, porquanto previsto o prazo de 90(noventa) dias para norma entrar em vigor, o que é cabível para criação de taxas novas.

Contudo, na revogação da taxa para certidão negativa e positiva, temos a vedação de novos benefícios no ano eleitoral, razão pela qual este item deverá ter a vigência a partir da data da publicação, de sorte que o PL se apresenta com vigências distintas, contemplando estas situações, o que avaliamos adequado na forma apresentada.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre alterações no Código Tributário Municipal, para inserção de algumas taxas no Anexo III e Anexo IV e revogação de taxa do Anexo IV, além da adoção da tabela do Anexo III para o Certificado de Inscrição Fiscal.

As taxas instituídas no município são tributos municipais, cobradas pela contra prestação de algum serviço administrativo. No caso pontual, decorrentes da análise e fiscalização dos processos de fiscalização dos serviços de liberação do certificado de inscrição fiscal, para atividades de baixo risco, quando se fizer necessário, e também para os casos de emissão de alvarás, para o risco médio e risco alto, em cada situação pontual. Também para a cobrança de taxa de expediente e de serviços (anexo IV), isentando a cobrança da taxa para certidão positiva e negativa, do item 5 e inserindo a taxa do item 29.1, para fiscalização corte de asfalto.

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 tributos municipais, 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, 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;”

Na Lei Orgânica, o art. 9º, estabelece os tributos de competência municipal, assim dispondo:

“Art. 9º São tributos de competência municipal:

(...)

II – Taxas;

Conforme a Constituição Federal, art. 145, II, os municípios poderão instituir os seguintes tributos:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

No Código Tributário nacional, as Taxas estão regulamentadas nos arts. 77 a 79, assim dispostos:

Taxas

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas. [\(Vide Ato Complementar nº 34, de 1967\)](#)

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. [\(Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966\)](#)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

Art. 80. Para efeito de instituição e cobrança de taxas, consideram-se compreendidas no âmbito das atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, aquelas que, segundo a Constituição Federal, as Constituições dos Estados, as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios e a legislação com elas compatível, competem a cada uma dessas pessoas de direito público.

Na Lei Municipal, Lei nº 2.158/2003 e suas alterações (CTM), encontramos as Taxas regulamentadas dentro dos tributos 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.*

As taxas são tributos cujo fato gerador é configurado por uma atuação estatal específica, referível ao contribuinte, que pode consistir:

- no exercício regular do poder de polícia;
- na prestação de serviços ao contribuinte;
- na colocação à disposição deste, de serviço público específico e

divisível.

A taxa diferencia-se do imposto, pois quando paga-se uma taxa, em contrapartida tem-se a prestação de um serviço público, razão pela qual se diz que a principal característica da taxa é a prestação de uma atividade estatal, divisível, destinada a um indivíduo ou para um grupo de indivíduos determináveis.

O fato gerador da taxa não é um fato do contribuinte, mas um fato do Estado. O Estado exerce determinada atividade e, por isso, cobra a taxa da pessoa a

quem aproveita aquela atividade. A taxa possui caráter contraprestacional, pois existe nela um benefício ou vantagem para o contribuinte, que por sua vez remunera o Estado por aquele serviço prestado. Ou seja, a taxa refere-se ao modo de financiamento próprio dos serviços divisíveis.

No caso pontual, o Município requer as seguintes alterações no CTM:

- primeiramente inclui na tabela do Anexo III, além dos alvarás de localização e funcionamento, também o certificado de inscrição fiscal, adotando a mesma tabela para ambas as taxas;

- insere no mesmo Anexo III, as taxas do item 1.44 (empresas promotoras de eventos, no valor de R\$ 852,72) e item 2.3.4.1 (mais valor por veículo do transportador, no valor de R\$ 181,97);

- retira da tabela a classificação dos itens 1.47.2 e 1.47.3, eliminando da tabela a previsão dos valores de taxas correspondentes a classe B e Classe C para Hoteis e Moteis, mantendo na tabela apenas os valores constantes da Classe A, deixando sem classes a tabela, ou seja, mantendo na tabela apenas os valores da antiga classe A, para “Hotéis, Motéis e Pousadas”;

- altera o valor da certidão positiva e negativa, deixando com valor 0,00 (zero), ou seja, sem taxas para emissão destas certidões (isento);

- insere no Anexo IV, na tabela para cobrança de taxa de expediente e serviços, o item 29.1, com valor de R\$ 157,86 por metro;

Assim, o presente PL objetiva instituir as taxas respectivas a cada serviço demandado, que vai exigir o deslocamento de fiscais até os locais, gerando despesas ao município, sendo justo o ressarcimento destes custos através de taxas definidas na lei tributária, como contraprestação dos respectivos serviços, quando houverem.

Em relação a inserção de nova taxa, reiteramos que como se trata da instituição de tributo, necessário observar a exigência do cumprimento do princípio da anterioridade e noventena.

Na legislação brasileira, este princípio está regulado pelo Art. 150 inciso III, b, c, da Constituição Federal, que determina que não poderá ser cobrado tributo no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou e antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei (noventena). Por isso importante a definição da vigência, no art. 2º e parágrafo único da presente propositura, dentro do que a norma legal requer para matéria tributária.

Portanto, a aprovação da lei deve ocorrer neste exercício (2019), para a cobrança poder ser realizada em 2020, e o Executivo deverá ainda observar o prazo de 90(noventa) dias após a publicação da lei para iniciar a cobrança das novas Taxas, preservando o contribuinte de surpresas, que é o que objetiva a noventena.

Em relação a isenção do valor da taxa para emissão de certidão positiva e negativa, passando a adotar valor “zero”, ocorre o inverso, ou seja, o município deixará de cobrar a referida taxa. Significa dizer que passará a isentar a cobrança, ainda que preste o serviço.

Justifica o município que a iniciativa decorre de apontamentos realizados pelos auditores do TCE, que em razão do disposto no art. 5º, XXXIV, da Constituição Federal, não caberia tal cobrança. O referido dispositivo legal está assim positivado:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

(...)

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Com efeito, seja para se adequar a ordem constitucional, ou mesmo por deliberação própria (porque o município é competente para decidir sobre quais taxas quer instituir ou revogar), a isenção tributária, como a sua incidência, decorre de lei.

E se o próprio Poder Público é competente para exigir o tributo, também é ele que tem o poder de isentar.

Nesse sentido, a isenção é um caso de exclusão ou, melhor dizendo, de dispensa do crédito tributário, cuja previsão encontramos no art. 175, inciso I, do Código Tributário nacional, senão vejamos:

“Art. 175. Excluem o crédito tributário:

I – a isenção;

II – a anistia;

Parágrafo único. A exclusão do crédito tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias, dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído, ou dela consequente.”

Com efeito, a maioria dos doutrinadores entendem que a isenção não impede o nascimento da obrigação tributária, mas tão somente impede o aparecimento do crédito tributário, que corresponderia a obrigação surgida. Na isenção a obrigação tributária surge, mas a lei dispensa o pagamento do tributo.

Desta forma, a isenção é algo excepcional, que se localiza no campo da incidência tributária. Houve o fato gerador, porém a lei determina que o contribuinte deixe de arcar com a respectiva obrigação tributária.

Portanto, o encaminhamento de lei específica, é a primeira medida que se impõe, em conformidade ao art. 176 e seguintes, do CTN, assim disposto:

“Art. 176. A isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.

Parágrafo único. A isenção pode ser restrita a determinada região do território da entidade tributante, em função de condições a ela peculiares.

Art. 177. Salvo disposição de lei em contrário, a isenção não é extensiva:

I - às taxas e às contribuições de melhoria;

II - aos tributos instituídos posteriormente à sua concessão.”

No mesmo sentido, também na Constituição Estadual a isenção está prevista:

*“Art. 141. A concessão de anistia, remissão, **isenção**, benefícios e incentivos fiscais, bem como a dilação de prazos de pagamento de tributos, só será feita mediante autorização legislativa.”*

Desta forma, ainda que possível de ser implementada, a isenção configura uma renúncia de receita, porquanto em que pese com previsão pela constituição da não cobrança das certidões para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal, como é a certidão negativa, o fato é que a receita está prevista no CTM e vem sendo cobrada normalmente, mesmo que com pouca incidência a partir da disponibilização pela equipe fazendária, do documento fiscal pela internet.

Assim, como a isenção de tributos é 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 certidão negativa.

Também há de 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.

No caso concreto, está demonstrado no presente PL que a previsão dos valores a serem renunciados em 2019 são mínimos, porque conforme já se referiu, depois que a certidão foi disponibilizada na internet, a grande parte dos contribuintes já busca o documento nesta via. Os poucos que ainda buscam na Secretaria da Fazenda representam a minoria, prevendo uma renúncia em todo próximo ano de apenas R\$ 6.996,00 (seis mil, novecentos e noventa e seis reais). Porém, como a vigência deste item é a partir da publicação, por conta da vedação do ano eleitoral que impede novos benefícios em 2020, teremos uma pequena renúncia nestas duas semanas do ano em que o benefício entrará em vigor, cuja medida de compensação será o superávit da receita própria, especialmente do ISS e ITBI que se apresentam em valores maiores do que o orçado para o exercício.

Significa dizer que o impacto da renúncia em 2019 está sendo compensado pela própria receita do município, que vem sendo anunciada com superávit, o que se confirma na apresentação das metas fiscais quadrimestrais.

E para 2020 já foram contemplados no Anexo das renúncias de receitas que acompanha a LOA – Lei Orçamentária Anual, com o superávit que deve se confirmar em 2020, por ser o valor da renúncia ínfimo e por ter a receita atingido patamares superiores aos orçados, nos últimos anos, em valores muito superiores ao valor ora renunciado.

Em razão destas medidas, fica atendida uma das exigências legais, uma vez que os referidos valores, por serem simbólicos, serão compensados no superávit das receitas próprias, em especial o ISS e ITBI, não gerando impacto negativo sobre as metas fiscais, em conformidade com o art. 14, I, da LRF.

Entretanto, o mesmo art. 14 exige ainda, além da condição acima referida, que a renúncia de receita esteja acompanhada também de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que se inicia sua vigência e nos dois seguintes, para comprovar

que a referida renúncia não afetará as metas fiscais previstas para o exercício 2020 e seguintes. Verificamos que o impacto orçamentário acompanha o presente PL, e tem seus valores da renúncia calculados em R\$ 6.996,00 e R\$ 7.212,00, para 2020 e 2021, respectivamente, mantendo resultado financeiro positivo, e projetando despesa com pessoal em 47,19% para o final do exercício.

Todavia, ressalta-se à Comissão de orçamento, Finanças e Contas Públicas, que as medidas de compensação são meramente estimativas, e deverão ser acompanhadas nas audiências quadrimestrais das metas fiscais, para que se confirme se não ficaram ultrapassadas ao previsto até o final do exercício vigente.

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 que como se trata de Lei Complementar, é necessário maioria absoluta para aprovação da matéria, ou seja, cinco votos a favor, em conformidade ao art. 54 da Lei Orgânica Municipal.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLC 07/2019 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, e exigência de quórum com maioria absoluta para aprovação.



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