

Projeto de Lei de Vereador

Expediente 5384/2020.

Projeto de Lei 800/2020.

É da legitimidade do Vereador a apresentação de proposições, conforme art. 14, inciso III do Regimento Interno, em consonância com o art. 134 da Lei Orgânica Municipal.

Dentre as proposições arroladas no artigo 77 do Regimento Interno, consta no inciso II a edição de leis complementares, tal como a proposta no expediente em análise.

O projeto tem por objeto:

Fica concedida a isenção do pagamento da Taxa de Fiscalização de Localização, Instalação e Funcionamento do exercício de 2020.

Art. 1º Fica concedida a isenção do pagamento da Taxa de Fiscalização de Localização, Instalação e Funcionamento – prevista no art. 115 da Lei Municipal 5.047, de 26 de dezembro de 2011 – do exercício de 2020.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor no data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PRELIMINARMENTE:

- Quanto à matéria:

Não é demais referir que nosso sistema tributário contempla a arrecadação através de impostos, taxas e contribuições de melhoria, conforme classificação da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).

O presente projeto prevê a isenção de “Taxa de Fiscalização de Localização, Instalação e Funcionamento” em razão do atual momento de retração da economia, ocasionado pela pandemia do COVID-19.

Para adentrar na matéria entendemos relevante trazer à balha o conceito de taxa:

Taxa é o tributo que tem por fato gerador o exercício regular do poder de polícia pelo ente tributante ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

Portanto, taxa é um *tributo vinculado* à contraprestação de um serviço público.

O Vereador Proponente está legislando sobre matéria tributária, a saber “isenção de taxa de competência municipal”, conforme preconiza o artigo 30, inciso III, e art. 145, inciso II, ambos da Constituição Federal, e artigo 11, inciso II da Lei Orgânica Municipal, e artigo 2º, inciso IV do Código Tributário Municipal.

- Quanto à iniciativa da Lei:

Quanto a iniciativa legislativa, reconheço a legitimidade parlamentar para dar início a projeto de lei em matéria tributária.

Refiro que o STF já pacificou o entendimento acerca do art. 61, caput, da CF, alertando para o fato de que a exceção prevista no inciso II, letra “b”, se aplicam única e exclusivamente aos “territórios” (que nem existem mais). Conosco a jurisprudência:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO PROCESSO
LEGISLATIVO MATÉRIA TRIBUTÁRIA INEXISTÊNCIA DE

RESERVA DE INICIATIVA PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR RENÚNCIA DE RECEITA NÃO CONFIGURADA AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RESERVA DE LEI ORÇAMENTÁRIA ALEGADA OFENSA AO ART. 167, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO INOCORRÊNCIA DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA RECURSO IMPROVIDO". (RE-ED 732.685, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 27.5.2013)

E:

DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEIS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. EVENTUAL REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO ALINHADO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. 1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a iniciativa de leis em matéria tributária é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo. 2. A eventual repercussão que uma lei tributária possa ter no orçamento do ente federado não permite concluir que sua iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. 3. A conclusão do Tribunal de origem não diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 4. Inaplicável o art. 85, §11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 5. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, §4º, do CPC/2015.

RE 779844 AgR/SP - SÃO PAULO. AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

Portanto, essa é a tese que prevalece no Supremo Tribunal Federal, razão pela qual entendo que o projeto não apresenta vício de origem.

- Quanto à forma:

Inicialmente destaco que, embora o Constituinte Originário não tenha exigido Lei Complementar para instituir e regulamentar o IPTU em âmbito municipal, tal como fez em relação ao ISS, conforme art. 156, § 3º, inc. III da CF, que determina o tratamento da matéria através de lei complementar, o fato é que o Legislador Municipal instituiu e regulamentou a "Taxa de Fiscalização de Localização, Instalação e Funcionamento" através da Lei Municipal 5.047/2001, que institui o Código Tributário Municipal.

Nesse contexto, entendo que o projeto de lei em exame é o previsto no art. 141 da Lei Orgânica Municipal, isso porque não é dado alterar o código tributário através de processo legislativo ordinário.

Veja-se que o projeto altera, ao menos temporariamente, a vigência dos artigos 115 e seguintes do Código Tributário Municipal. Vejamos:

Art. 115 - A Taxa de Fiscalização de Localização, Instalação e Funcionamento é devida pela pessoa física ou jurídica em razão da localização, instalação funcionamento de quaisquer atividades no Município, inclusive ambulante.

Parágrafo Único - Incluem-se entre as atividades sujeitas a fiscalização as de comércio, indústria, agropecuária, de prestação de serviços em geral e, ainda, as exercidas por entidades, sociedades ou associações civis, desportivas, religiosas ou decorrentes de profissão, arte ou ofício.

Art. 116 - A incidência e o pagamento da Taxa independem:

I - do cumprimento de quaisquer exigências legais, regulamentares ou administrativas;

II - de licença, autorização, permissão ou concessão, outorgadas pela União, Estado ou Município;

III - de estabelecimento fixo ou de exclusividade, no local onde é exercida a atividade;

IV - da finalidade ou do resultado econômico da atividade, ou da exploração dos locais;

V - do efetivo funcionamento da atividade ou da efetiva utilização dos locais;

VI - do caráter permanente, eventual ou transitório da atividade;

VII - do pagamento de preços, emolumentos e quaisquer importâncias eventualmente exigidas, inclusive para expedição de alvarás e vistorias.

Art. 117 - Estabelecimento é o local onde são exercidas, de modo permanente ou temporário, as atividades previstas no art. 115, sendo irrelevantes para sua caracterização as denominações de sede, filial, agência, sucursal, escritório de representação ou contato ou quaisquer outras que venham a ser utilizadas.

Parágrafo Único - Para efeito de incidência da Taxa, consideram-se estabelecimentos distintos:

I - os que embora no mesmo local com idêntico ramo de atividade, ou não, pertençam a diferentes pessoas físicas ou jurídicas;

II - os que embora com idêntico ramo de atividade sob a mesma responsabilidade, estejam situados em prédios distintos ou em locais diversos, ainda que no mesmo imóvel.

Assim, após o exame de admissibilidade que será exercido pela CCJ, deverá, se for o caso, ser constituída Comissão Especial para normal prosseguimento do processo legislativo referente a lei complementar.

NO MÉRITO:

Consta no art. 145, II, da Constituição Federal, que os entes tributantes (União, estados, municípios e Distrito Federal) poderão instituir 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. Em sintonia com a Constituição, o art. 77 do Código Tributário Nacional também dispõe que as taxas têm como fatos geradores as seguintes atividades estatais: o exercício do poder de polícia ou a utilização de serviços prestados ao contribuinte.

Portanto, o exercício regular do poder de polícia municipal se constitui como sendo o fato gerador da taxa, na dicção do artigo 77 do Código Tributário Nacional. Vejamos:

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

O exercício do poder de polícia e determinados serviços do Estado são prestados porque são atividades de interesse público, como é o caso da fiscalização.

Entretanto, não há por que toda a sociedade participar do custeio de tais atividades estatais se essas são específicas, divisíveis e realizadas diretamente para determinado contribuinte.

Assim, o fundamento para a instituição de taxas é o custeio de atividades estatais prestadas diretamente a certos contribuintes, somente estes, beneficiados por tais atividades, deverão arcar com a contraprestação pecuniária, conforme o custo individual do serviço que lhes foi prestado; ou fiscalização a que foi submetida.

Neste contexto adentro ao exame a que me proponho, no sentido de examinar se a isenção se trata de benefício geral, ou "não geral", isso porque, ao que tudo indica, a isenção pretendida, fará com que o custo da fiscalização recaia sobre toda a municipalidade, e não sobre o destinatário do serviço público de fiscalização.

Veja-se que a taxa compreende o custo de atuação, em termos proporcionais, da atividade exercida pelo Poder Público.

Ademais, a isenção em meio ao exercício acaba por estabelecer uma condição desigual, em face daqueles que já efetuaram o pagamento da taxa. Veja-se que o vencimento da taxa possui tratamento diferenciado conforme disposto no artigo 123 do Código Tributário Municipal, in verbis:

Art. 123 - A taxa deverá ser calculada na forma da tabela anexa, devendo ser recolhida de uma só vez:

I - dois dias após a efetiva inscrição no Cadastro Fiscal de Contribuintes;

II - no dia 15 de outubro nos anos subseqüentes.

III - no momento da renovação para comércio ambulante, e assemelhados.

Aliás, nesse particular anoto que o projeto nada refere aos contribuintes que já pagaram a taxa que é anual, conforme dicção dos artigos 121 e 122 do Código Tributário Municipal.

- Da ofensa às normas infraconstitucionais:

Refiro-me inicialmente ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Relembrando que projeto prevê a isenção da *Taxa de Fiscalização de Localização, Instalação e Funcionamento do exercício de 2020*.

Nesse contexto, resta evidente que no projeto o Vereador acaba por propor verdadeira renúncia de receita tributária estimada na Lei 9.124 de 13/12/2019, que estimou a receita e fixou a despesa do Município de São Leopoldo para o Exercício de 2020. Refiro-me especificamente às seguintes rubricas (dentre outras):

1.1.2.8.01.9.1.01.00.00 Tx de Lic. P/ Funcionamento de Estabelec. Com., Ind., Prest. Serviços 1.332.581,98
....
1.1.2.8.01.9.1.04.00.00 Taxa de Funcionamento de Estabelecimentos em Horário Especial 74.468,60

Com efeito, os projetos de lei que estabeleçam concessão ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita por meio de remissão ou isenção de **caráter não geral**, seja, de iniciativa do executivo ou do legislativo, devem atender ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), que assim dispõe:

“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 - demonstraçãõ pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e deque não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensaçãõ, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevaçãõ de alíquotas, ampliaçãõ da base de cálculo, majoraçãõ ou criaçãõ de tributo ou contribuiçãõ.

§ 1º - A renúncia compreende anistia, remissãõ, subsídio, crédito presumido, concessãõ de isençãõ em caráter não geral, alteraçãõ de alíquota ou modificaçãõ de base de cálculo que implique reduçãõ discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º - Se o ato de concessãõ ou ampliaçãõ do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condiçãõ 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 Constituiçãõ, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrançãõ."

Ao projeto nada foi anexado a respeito, de modo que até o momento não se verifica o atendimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

As taxas possuem natureza tributária que possuem previsãõ orçamentária, e portanto a reduçãõ por desconto implica em renúncia de receita, e portanto requerem o estudo do impacto orçamentário, e a apresentaçãõ de medidas compensatórias.

Aliás, a própria Lei Orgânica Municipal, no artigo 11. Inciso II, refere que ao instituir e arrecadar impostos, não poderá prejudicar balancetes.

O administrador público deve ser diligente na arrecadação e no gerenciamento da receita pública, sob pena de responder à sanções pessoais, além de privar o município de recursos financeiros enviados pelos Estados e União.

Veja-se o que dispõe a LRF a respeito:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

§ único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no "caput", no que se refere aos impostos.

O dispositivo legal citado está em perfeita sintonia com o princípio da indisponibilidade, pela administração, dos bens e interesses públicos, integrante do regime jurídico-administrativo. Magistral é a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello a respeito:

A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer se seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que também é um dever – na estrita conformidade do que predispuser a "intentio legis".

Nesse sentido, o projeto propõe um benefício não geral, ou seja, apenas aos destinatários dos serviços públicos de fiscalização, o que atrai a incidência do art. 14 da LRF, requisito não atendido pelo Vereador Proponente, o que implica em vício material do projeto.

Nesse contexto, o projeto merece trânsito legislativo junto à comissão de constituição e justiça, contudo o projeto apresenta vícios por ofensa à legislação infraconstitucional ao propor sem as devidas adequações a redução por isenção de aproximadamente R\$1.400.000,00 no orçamento do município.

Caso o entendimento dos Senhores Vereadores seja outro, o projeto siga marcha legislativa normal, devendo ser constituída comissão especial isso porque o processo legislativo deve ser mais dificultoso por produzir alteração em código municipal.

É como opino.

São Leopoldo, 15 de abril de 2020.

Jefferson Oliveira Soares,

Consultor Jurídico.