



Parecer Jurídico 98/2017 - Procuradoria Geral

Referência: Projeto de Lei nº 070/2017

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Institui a Taxa de Licenciamento Ambiental.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei nº 070/2017, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 14/12/2017, que requer autorização para instituir a Taxa de Licenciamento Ambiental (TLA) sobre novas licenças que integrarão a legislação ambiental, a ser ampliada, modernizada e regulamentada em 2018.

Aduz na justificativa que a proposição em exame tem por objetivo viabilizar a atualização de instrumento normativo adequado que propicie a definição dos procedimentos administrativos para apresentação do requerimento quanto ao pedido de dispensa do licenciamento ambiental, autorização ambiental e, principalmente, inovando a legislação municipal quando da adoção de outras modalidades de licenciamento ambiental, no âmbito das atividades e empreendimentos definido como de impacto local, passível do recebimento da declaração de isenção ou do licenciamento ambiental ordinário.

Informa, por conseguinte, que a ausência de norma ambiental municipal causa insegurança jurídica, como também a falta de procedimentos que viabilize a definição de critérios para o enquadramento das atividades e empreendimentos de impacto local acabam por gerar um ambiente de desestímulo aos princípios da legalidade, eficiência, economia e eficácia.

Acrescenta também que a inclusão das taxas no Código Tributário Municipal permitirá a emissão de documentos licenciatórios, tais como: autorização ambiental, declaração de isenção, licença única – LU, licença prévia de instalação e de operação (LP, LI e LO) e respectivas renovações, licença prévia e de instalação (LPI),



licença de instalação e operação (LIO), licença prévia de ampliação (LPA), licença de instalação de ampliação (LIA), licença de instalação e modernização (LIM), licença de operação e modernização (LOM) para empreendimentos ou para o exercício de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, dando maior celeridade e eficiência aos procedimentos administrativos.

Por fim, que a atualização e readequação do CTM, com a criação das respectivas taxas decorrentes de novas licenças visam atender os preceitos da Política Nacional de Meio Ambiente, mediante o cumprimento dos princípios ambientais aliados as diretrizes constantes na LC 140/2011 e resolução CONSEMA 288/2014, , o que vai otimizar os recursos humanos e materiais disponíveis na Secretaria de Meio Ambiente, e contribuir para maior celeridade e economia processual.

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.



Entretanto, observamos que o PL cria os artigos sequenciais “123-L, 123-M, 123-N e 123-O” , enquanto o último artigo criado é o 123-H. desta forma, pela técnica, deveria **iniciar no art. 123-I e seguintes**, o que sugerimos ajustar na redação final.

Em relação ao prazo de vigência, a forma citada no PL não é a mais adequada. Sugerimos que na redação final seja ajustado para **“Esta lei entra em vigor 90(noventa) dias após a sua publicação”**, em razão da noventena, por se tratar de matéria tributária, com criação de tributos.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre instituição da TLA - Taxa de Licenciamento Ambiental, a ser cobrada quando da emissão de licenças decorrentes dos processos de análise e licenciamento ambiental, prestados pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

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 licença e regularização dos projetos que envolvam o meio ambiente.

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 nos termos já referidos.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

A Constituição Federal estabelece competência aos municípios para legislar 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.

e) turismo sustentável (Redação acrescida pela Lei nº 3461/2015)

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; ou na prestação ao contribuinte, ou 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, ainda que existe ampla legislação ambiental vigente no município, informou a Secretária do meio Ambiente, em reunião presencial promovida na CCJR – Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que a legislação ambiental vigente está desatualizada, e com muitas lacunas, o que necessita revisão completa. Que já ocorre estes estudos na Secretaria do Meio Ambiente e que ainda no primeiro semestre de 2018, deverá ser enviado ao Legislativo PL que proponha a reformulação da lei ambiental municipal, propondo a modernização e atualização da legislação vigente. Assim, importante a taxa estar criada neste exercício, para poder ser exigida no exercício seguinte, a partir da regulamentação da lei ambiental municipal, a ser aprovada por lei específica.

Neste sentido, reiteramos que como se trata da instituição de tributo, necessário observar a exigência do cumprimento do princípio da anterioridade.

Na legislação brasileira, este princípio está regulado pelo Art. 150 inciso III, b, c, da Constituição Federal 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).

Portanto, a aprovação da lei deve ocorrer neste exercício, caso pretenda o Executivo Municipal realizar a normatização da lei ambiental e efetivar a cobrança das respectivas taxas, pelas novas licenças regulamentadas, no exercício de 2018.

Por fim, informamos que o Código Tributário Municipal deveria ter sido aprovado, desde a sua origem, como Lei Complementar, porque assim é definido na Lei Orgânica Municipal, que assim dispõe:



Art. 54 São leis complementares que dependem da aprovação da maioria absoluta dos membros da Câmara:

I - Código de Obras;

II - Código de Posturas;

III - Código Tributário Municipal;

IV - Código do Meio Ambiente;

V - Estatuto do Servidor Público;

VI - lei que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.”

Ressalvamos, desta forma, que tanto a lei originária, como suas alterações, deveriam tramitar como “Lei Complementar”, que recebe registros específicos para tramitação e tem no quórum (aprovação por maioria absoluta), a sua principal diferença em relação as leis ordinárias, o que não ocorreu.

A Constituição Federal, no seu art. 5º, § 2º, define o escalonamento das leis. Não há, todavia, subordinação da lei ordinária para a lei complementar, sendo ambas espécies normativas, cujos contornos são ditados pela própria Constituição Federal. O que há, efetivamente, são campos de atuação diversos, onde o constituinte originário pretendeu dar maior valor a certas matérias, com aprovação mais significativa quando da sua apreciação.

Assim, como o Código Tributário Municipal foi aprovado na sua origem como lei ordinária, como também as suas alterações, em que pese não sendo a via correta, reiteramos, não nos parece viciado de ilegalidade, desde que observado o quórum exigido para as leis complementares, no caso, **aprovação por maioria absoluta dos membros do Legislativo.**



III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PL 70/2017 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Por todos os fundamentos acima apresentados, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** a sua tramitação, **observando os ajustes de técnica legislativa, a serem corrigidos na redação final, e a exigência de aprovação por maioria absoluta dos membros do Legislativo, por se tratar de matéria definida como Lei Complementar.**

Destarte, encaminha-se a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para posterior deliberação, e aos nobres *edís* para análise de mérito, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 18 de dezembro de 2017.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402