



Parecer Jurídico 99/2017 - Procuradoria Geral

Referência: Projeto de Lei nº 063/2017

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Altera os Anexos II e III da lei Municipal nº 2.158, de 18 de dezembro de 2003 e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei nº 063/2017, de autoria do Executivo Municipal, protocolado inicialmente em 11/12/2017, e com substitutivo protocolado em 19/12/2017, este último que fixamos a análise jurídica. O mesmo requer autorização para alterar dispositivos do Código Tributário Municipal, relativamente a uma taxa do anexo II, para criar uma nova categoria de profissionais autônomos, no caso que atuam em passeios turísticos, taxi, transporte escolar, fretes e similares, e no Anexo III, no que se refere ao item 1.18 – consultoria e projetos de engenharia, arquitetura, urbanismo, paisagismo, geologia e congêneres, para majorar o valor da taxa, além de definir o zoneamento das atividades comerciais previstas no item 3.1 do Anexo III.

Aduz na justificativa que a alteração do Anexo II tem por objetivo criar uma nova categoria, além das já existentes na tabela, ou seja, de motoristas de passeios turísticos, taxi, transporte escolar, fretes e similares, com um valor um pouco diferente das demais categorias.

Em relação a alteração proposta no Anexo III, informa o Executivo estar motivada pela busca na equiparação do valor já cobrado aos profissionais liberais da mesma categoria, no caso engenheiros e arquitetos, inclusos no item 2.1, que trata dos profissionais de nível superior de todas as profissões.

Também trata da citação do Programa Municipal de Apoio às Agroindústrias Familiar – Gramado Colônia, que recebeu nova nomenclatura através



da lei municipal nº 3.603/2017, e refere as isenções das taxas constantes do Anexo III e IV, já previstas na LDO 2018, nas renúncias de receitas.

Por fim, estabelece um zoneamento para as atividades comerciais, constantes do item 3.1 do Anexo III.

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 apenas dois artigos, numa estrutura adequada, dentro do que a norma legal orienta.

Em relação ao prazo de vigência, a forma citada no PL **não está adequado**. Matéria tributária, com inclusão ou majoração de tributos, obrigatoriamente, precisa respeitar a noventa. Deverá ser solicitado mensagem retificativa ao Executivo Municipal, em relação ao prazo de vigência, fazendo este ajuste.



2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre criação de uma nova categoria de ISS Fixo para motoristas que atuem em segmentos específicos, bem como majoração da taxa de alvará de licença do item 1.18 do anexo III, do CTM, além de propor regulamentação sobre zonas comerciais constantes do item 3.1 do Anexo III.

As taxas instituídas no município são tributos municipais, cobrados pela contraprestação de algum serviço administrativo. No caso pontual, decorrentes da análise e fiscalização dos processos de licença e regularização dos projetos que envolvam licenças, análise de projetos e regularização obrigatórias, prestadas pela Secretaria do Meio Ambiente. O ISS Fixo é imposto que decorre da prestação de serviços, e pode ter sua alíquota fixa ou variável, definida pelo município.

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:

I – impostos:

(...)

d) dos serviços de qualquer natureza, exceto os de competência estadual, definidos em Lei Complementar Federal;

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:

I – impostos;



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:

I – Imposto sobre::

(...)

c) Serviços de Qualquer Natureza ISSQN.

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, o referido PL cria uma nova modalidade de profissionais autônomos, que passam a recolher o ISS Fixo pelas atividades desenvolvidas de motorista, oriundas dos segmentos passeios turísticos, taxi, transporte escolar, fretes e similares, com valor diferenciado das demais categorias já



existentes. Além disso, majoram um valor de taxa de alvará no item 1.18, motivado pela equiparação aos profissionais liberais do mesmo ramo, que já recolhem o valor de R\$ 829,52 (oitocentos e vinte e nove reais e cinquenta e dois centavos), quando do pedido de alvará de licença para se estabelecer no município. E por fim, regulamentam o zoneamento das atividades comerciais desenvolvidas no item 3.1, do anexo III. São alterações permitidas e de competência do Poder Executivo, que avalia as condições e aplicabilidade nas cobranças dos tributos municipais, como é o caso do ISS Fixo e de taxas.

O zoneamento trazido no PL, todavia, poderia ser regulamentado por Decreto. E também, no item 3.1, as atividades são diferenciadas por classes e não por zonas, criando uma divergência e confusão. **Assim, sugerimos à CCJ compor com Executivo Municipal, para que este regramento seja retirado deste PL, para ajustar o texto para “classes”, deixando o regulamento para ser viabilizado por Decreto, uma vez que esta tabela trata tão somente dos valores cobrados nas licenças concedidas para que as empresas possam se estabelecer no município, ficando o regulamento, da forma que foi proposto, estranho e inadequado na tabela.**

Em relação ao prazo de aprovação, reiteramos que como se trata da instituição de tributo, necessário observar a exigência do cumprimento do princípio da anterioridade, ou seja, deve ser aprovado neste exercício para que possa ser cobrado no exercício subsequente, ainda observada a noventena.

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 63/2017 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, especialmente quanto a entrada em vigor da lei, que deve respeitar a noventena, a retirada da regulamentação das zonas, que não encontra-se adequada e pode ser regulamentada por Decreto, reiterando ainda 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, 20 de dezembro de 2017.

Sônia Regina Sperb Molon

Procuradora Geral

OAB/RS 68.402