Procuradoria Geral do Município de Jaguaré

Estado do Espírito Santo

Av. 09 de Agosto, nº 2.326, Centro, Jaguaré/ES, CEP 29950-000, CNPJ 27.744.184/0001-50,
Telefax (27) 3769-2900, E-mail: procuradoria@jaguare.es.gov.br

PROCESSO Nº 2.469/2022

ASSUNTO: PARECER JURÍDICO ACERCA DA LEGALIDADE DO PROJETO DE LEI LEGISLATIVO Nº 004/2022

PARECER JURÍDICO

1. Relatório:

Trata-se de projeto de lei, de origem parlamentar, que tem por objeto alterar alguns dispositivos da Lei nº 680, de 15 de dezembro de 2006, que regulamenta o Código Tributário do Município de Jaguaré – ES, pretendendo extinguir a cobrança anual da Taxa de Licença para Localização e Funcionamento.

Em que pese a louvável iniciativa do vereador autor do Projeto em pauta, em pretende extinguir a cobrança anual da Taxa de Licença para Localização e Funcionamento, mantendo-a apenas quando do início e desenvolvimento das atividades dos estabelecimentos, entendemos que o PL deve ser totalmente vetado, em razão desse sofrer vício de legalidade, sendo, portanto, inconstitucional.

Vejam-se as alterações pretendidas

Redação Atual	Relação Pretendida
Art. 148. O fato gerador da Taxa de licença para localização e autorização ~~anual~~ de funcionamento é o exercício regular do poder de polícia no licenciamento e autorização, obrigatória, para o início e desenvolvimento das atividades de estabelecimentos pertencentes a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, comerciais, industriais, profissionais, prestadores de serviços e outro que venham a exercer atividades no município, ainda que em recinto ocupado por outro estabelecimento ou por residência;	**Art. 148.** O fato gerador da Taxa de licença para localização e autorização de funcionamento é o exercício regular do poder de polícia no licenciamento e autorização, obrigatória, para o início e desenvolvimento das atividades de estabelecimentos pertencentes a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, comerciais, industriais, profissionais, prestadores de serviços e outro que venham a exercer atividades no município, ainda que em recinto ocupado por outro estabelecimento ou por residência;
Art. 150. A taxa de licença para localização é devida no ato do registro do estabelecimento no cadastro municipal de contribuintes ~~e anualmente na sua renovação.~~	**Art. 150.** A taxa de licença para localização é devida no ato do registro do estabelecimento no cadastro municipal de contribuintes.

Procuradoria Geral do Município de Jaguaré
Estado do Espírito Santo
Av. 09 de Agosto, nº 2.326, Centro, Jaguaré/ES, CEP 29950-000, CNPJ 27.744.184/0001-50,
Telefax (27) 3769-2900, E-mail: procuradoria@jaguare.es.gov.br

Art. 155. A Taxa de Licença para Localização e autorização ~~anual~~ de funcionamento será devida no ato de licenciamento e antes do início da atividade e toda vez que se verificar mudança de local do estabelecimento, da atividade ou do ramo da atividade ~~e anualmente na sua renovação.~~ **Art. 156.** A licença para localização e autorização ~~anual~~ de funcionamento do estabelecimento será concedida pela Secretaria Municipal de Fazenda, mediante expedição do competente Alvará, por ocasião da respectiva abertura ou instalação. (..) **§ 2º** É obrigatório o pedido de nova autorização e expedição de novo alvará, sempre que houver a mudança do local do estabelecimento, da atividade ou ramo da atividade e, inclusive a adição de outros ramos de atividades, concomitantemente com aqueles já permitidos ~~e na renovação anual.~~ (...) **§ 4º** Nenhum estabelecimento poderá prosseguir em suas atividades, sem possuir o Alvará de Licença para Localização e autorização ~~anual~~ de funcionamento devidamente renovado.	**Art. 155.** A Taxa de Licença para Localização e autorização de funcionamento será devida no ato de licenciamento e antes do início da atividade e toda vez que se verificar mudança de local do estabelecimento, da atividade ou do ramo da atividade. **Art. 156.** A licença para localização e autorização de funcionamento do estabelecimento será concedida pela Secretaria Municipal de Fazenda, mediante expedição do competente Alvará, por ocasião da respectiva abertura ou instalação. (..) **§ 2º** É obrigatório o pedido de nova autorização e expedição de novo alvará, sempre que houver a mudança do local do estabelecimento, da atividade ou ramo da atividade e, inclusive a adição de outros ramos de atividades, concomitantemente com aqueles já permitidos. (...) **§ 4º** Nenhum estabelecimento poderá prosseguir em suas atividades, sem possuir o Alvará de Licença para Localização e autorização de funcionamento devidamente renovado.

2. Fundamentação:

Por se tratar de pretensão de extinção de uma taxa previsto no Código Tributário Municipal em que haverá renúncia de receita, **far-se-ia necessário a apresentação de documentos e informações exigidos pelo artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, 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:*

Procuradoria Geral do Município de Jaguaré
Estado do Espírito Santo
Av. 09 de Agosto, nº 2.326, Centro, Jaguaré/ES, CEP 29950-000, CNPJ 27.744.184/0001-50,
Telefax (27) 3769-2900, E-mail: procuradoria@jaguare.es.gov.br

> *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.*

Assim, entendemos que o veto se justifica uma vez que tais requisitos são fatores determinantes para que se reconheça a inconstitucionalidade da proposta legislativa, por afronta aos princípios da legalidade previstos na Constituição Federal e legislação federal.

Nessas situações, os Direitos Financeiro e Tributário se aproximam e quase se misturam: uma lei que, versando sobre matéria tributária, implica em renúncia de receita tem o condão de desequilibrar as contas públicas, e, nesse caso, o Poder Legislativo poderia usurpar, ainda que de maneira indireta, a atribuição do Executivo de formular projetos de lei que tratam de matéria orçamentária.

Entretanto, o argumento do parágrafo anterior não é suficiente para afastar a possibilidade de o parlamentar iniciar o processo legislativo tributário. A concessão de benefícios tributários, ainda que venha a repercutir no orçamento municipal – como o faz, de uma forma ou de outra, a grande maioria da legislação tributária -, não constitui lei orçamentária, estando no campo de iniciativa geral entre o Legislativo e o Executivo.

Sob o viés constitucional, portanto, têm decidido com acerto as cortes estaduais e o STF de que não é reservada ao chefe do Executivo a iniciativa de proposição de leis tributárias, ainda que tais leis impliquem na redução ou extinção de tributos e na consequente redução das receitas. Por outro lado, a perda de arrecadação decorrente da adoção de medidas que implicam em renúncia de receita pode infringir preceitos de ordem legal, insculpidos na Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece condicionantes para a renúncia de receita de natureza tributária, conforme evidencia o art. 14 daquele diploma.

Procuradoria Geral do Município de Jaguaré
Estado do Espírito Santo
Av. 09 de Agosto, nº 2.326, Centro, Jaguaré/ES, CEP 29950-000, CNPJ 27.744.184/0001-50,
Telefax (27) 3769-2900, E-mail: procuradoria@jaguare.es.gov.br

A questão a ser enfrentada não é propriamente se a questão é de iniciativa do Poder Legislativo, mas se a proposta legislativa que cria determinado benefício fiscal cumpre ou não os requisitos dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Sob esse prisma, é imperioso que a proposição legislativa seja acompanhada de estudo sobre seu impacto orçamentário ou mesmo que se deliberem mecanismos para compensação da perda ou da renúncia de receita, o que torna complexa a apresentação de proposições com esse objetivo por parlamentares.

No que diz respeito ao exercício da iniciativa em matéria tributária, resta pacificado no Supremo Tribunal Federal que a iniciativa é concorrente do Poder Executivo e Legislativo:

> AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA LEGISLATIVA. 1. A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em matéria tributária. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 362573 MG, Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 26/06/2007, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-082 DIVULG 16-08-2007 PUBLIC 17-08-2007 DJ 17-08-2007 PP-00087 EMENT VOL-0228506 PP01147 LEXSTF v. 29, n. 345, 2007, p. 267-270) [GRIFEI]

Esse entendimento do E. STF é adotado inclusive quanto à concessão de benefícios fiscais, como o caso da concessão de isenções tributárias previstas no PL Nº 082/2019. Vejamos:

> AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL. RECURSO QUE NÃO SE INSURGIU CONTRA A DECISÃO AGRAVADA. DECISÃO QUE SE MANTÊM POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1. O recurso extraordinário é cabível contra acórdão que julga constitucionalidade in abstracto de leis em face da Constituição Estadual, quando for o caso de observância ao princípio da simetria. Precedente: Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves. 2. A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b, da CF). Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje

Procuradoria Geral do Município de Jaguaré
Estado do Espírito Santo
Av. 09 de Agosto, nº 2.326, Centro, Jaguaré/ES, CEP 29950-000, CNPJ 27.744.184/0001-50,
Telefax (27) 3769-2900, E-mail: procuradoria@jaguare.es.gov.br

> de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007). 3. In casu, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal. Consectariamente, providos o agravo de instrumento e o recurso extraordinário, em face da jurisprudência desta Corte. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - AI: 809719 MG , Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 09/04/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 25- 04-2013 PUBLIC 26-04-2013)

A análise para o veto da proposta legislativa **diz respeito ao controle de constitucionalidade preventivo**, utilizando como parâmetro a Lei Complementar Federal 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece critérios para operações de renúncia de receitas aplicáveis aos entes políticos de todos os níveis federativos.

Recentemente, o Órgão Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo deferiu medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade análoga à dos autos:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MEDIDA CAUTELAR FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA REQUISITOS SATISFEITOS CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VELHA - LEI MUNICIPAL Nº 6.028/2018 CONCESSÃO DE ISENÇÃO DE IPTU PARA IMÓVEIS RESIDENCIAIS LOCALIZADOS EM VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS ONDE SÃO REALIZAS FEIRAS LIVRES INICIATIVA CONCORRENTE - DIMINUIÇÃO DA RECEITA SEM PRÉVIA ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO FINANCEIRO E DE MEDIDA COMPENSATÓRIA DE IMPACTO FISCAL - ALTERAÇÃO QUE AFETA O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO MUNICÍPIO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. 1. A concessão de medida urgência, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, exige a presença de dois requisitos, quais sejam, o fumus boni iuris e o periculum in mora , representativos, segundo legislação processual vigente, da probabilidade do direito e do perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, em particular pelo fato de as leis e os atos normativos gozarem de presunção juris tantum de constitucionalidade. 2 . A Lei Municipal impugnada, nº 6.026/2018, de iniciativa de vereador da Câmara Municipal, prevê a isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), aos imóveis residenciais localizados em vias e logradouros públicos

Procuradoria Geral do Município de Jaguaré
Estado do Espírito Santo
Av. 09 de Agosto, nº 2.326, Centro, Jaguaré/ES, CEP 29950-000, CNPJ 27.744.184/0001-50,
Telefax (27) 3769-2900, E-mail: procuradoria@jaguare.es.gov.br

onde são realizadas feiras livres. 3. A iniciativa para elaboração de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente, também denominada de competência comum, mesmo nos casos em que impliquem em redução ou extinção de tributos. Precedentes do STF. 4. Por outro lado, mesmo se admitindo a normatização de matéria tributária por iniciativa do Poder Legislativo, o preceito não pode importar em redução das receitas previstas do orçamento, em respeito princípio constitucional de previsão orçamentária da despesa pública, de maneira a não lesionar a ordem e economia pública. 5. É de se notar que o artigo 135 da Constituição Estadual do Espírito Santo estabelece que: O sistema tributário estadual será regulado pelo disposto na Constituição Federal e em suas leis complementares, por esta Constituição e pelas leis que vierem a ser adotadas. Nesse aspecto, induvidoso que a matéria atinente a isenção de impostos deve guardar observância ao disposto na Lei Complementar nº 101/2000 Lei de Responsabilidade Fiscal. 6 . O artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao tratar do tema relativo, à concessão ou ampliação de benefícios fiscais que incorra em renúncia de receita determina a necessidade de prévia estimativa orçamentária e/ou previsão de medidas de compensação. No caso, ao prever a isenção de tributo, a Lei Municipal nº 6.026/2018 instituiu benefício de natureza tributária, do qual decorre, inequivocamente, a renúncia de receita, sem que tenha observado a necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, tampouco, as respectivas medidas de compensação para a perda de receita, em descompasso com disposto no artigo 135 da Constituição Estadual c/c artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000, o que demonstra o fumus boni iuris, n ecessário a concessão da medida cautelar pleiteada. 7. Exsurge dos autos excepcional urgência para o deferimento da medida liminar, vez que o imediato restabelecimento da constitucionalidade é de extrema necessidade, pois a manutenção da referida isenção poderá acarretar problemas administrativos quando da cobrança do tributo, além de importar em ostensível prejuízo irreversível ao erário Municipal por resultar em renúncia de receita. 8. Medida liminar deferida para suspender, com efeitos ex nunc , a Lei Municipal nº 6.028/2018. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180044552, Relator : FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 08/11/2018, Data da Publicação no Diário: 23/11/2018)

Procuradoria Geral do Município de Jaguaré
Estado do Espírito Santo
Av. 09 de Agosto, nº 2.326, Centro, Jaguaré/ES, CEP 29950-000, CNPJ 27.744.184/0001-50,
Telefax (27) 3769-2900, E-mail: procuradoria@jaguare.es.gov.br

Nesse contexto, a norma objurgada, de iniciativa unilateral do Poder Legislativo, por acarretar inopinada redução de receitas, obstaculizando o desembaraçado exercício das funções inerentes ao Chefe do Poder Executivo, positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado na Constituição Federal, bem como a Estadual.

Assim, é indispensável a demonstração do impacto da renúncia no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes e, ainda, que a medida seja considerada na estimativa de receita da lei orçamentária a cada ano, ou estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado da norma acima transcrita.

Destarte, a Câmara de Vereadores extrapolou suas atribuições, pois a redução da arrecadação afeta diretamente a atividade administrativa e a execução orçamentária, matérias de competência exclusiva do Prefeito Municipal, o qual, para saldar os compromissos financeiros do Município, teria que buscar recursos de fontes diversas das previstas no orçamento, mas sofreria as restrições para endividamento estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei dos Crimes contra as Finanças Públicas, cujas matérias o Tribunal de Contas do Estado têm sido muito rigoroso.

3. Conclusão:

Diante dos apontamentos acima alinhados, o Projeto de Lei não pode ser sancionado, vez que, em assim sendo, estar-se-á legislando sob a égide da ilegalidade, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade formal

Jaguaré – ES, em 06 de maio de 2022.

Assinado por MARIA THEREZA MARGOTTO MARIANELLI
052.785.667-36
PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARÉ
10/05/2022 10:14:49

MARIA THEREZA MARGOTTO MARIANELLI
Procuradora-Geral do Município de Jaguaré
OAB/ES 29.189
Matrícula 017541