

P A R E C E R

Nº 3076/2022¹

- TB – Tributação. PL, de iniciativa parlamentar, que concede isenção desacompanhado de requisitos fiscais e orçamentários e que viola o art. 150, II da Constituição, dentre outros.

CONSULTA:

A Câmara indaga a respeito da legalidade de PL, de iniciativa parlamentar, que autoriza o Executivo a conceder isenção de taxa de verificação regular de funcionamento para o ano de 2022 para pessoas jurídicas e autônomos dos setores mais atingidos pelas ações de contingenciamento contra a COVID/19.

A Consulta veio documentada.

RESPOSTA:

O município tem competência para instituir seus tributos e o dever de recolhimento é requisito de responsabilidade da gestão fiscal, conforme art. 30, III da Constituição e art. 11 da LRF. A competência para legislar sobre matéria tributária é concorrente (art. 24, I da Constituição). Neste sentido:

"A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. (STF, ADI 724/RS)."

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DIREITO CONSTITUCIONAL, PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO - LEI MUNICIPAL Nº 11.001/16 - CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE - ITBI - ATUALIZAÇÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES - VÍCIO DE INICIATIVA - INEXISTÊNCIA. Consolidado o entendimento no sentido de não existir reserva de iniciativa ao chefe do Poder Executivo para propor leis que implicam redução ou extinção de tributos, malgrado haja a diminuição de receitas orçamentárias. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000170440846000 MG, Data de Publicação: 06/05/2019)."

O art. 145, II da Constituição autoriza a instituição de taxa pelos entes políticos 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 mesmo sentido, dispõe o art. 78 do CTN.

A taxa é espécie de tributo, distinta dos impostos. É o exercício da competência administrativa (ou material) do ente político que indicará se estamos diante de fato gerador da taxa. O fato gerador da taxa, como ensina Geraldo Ataliba, não ocorre sobre determinada manifestação de riqueza tributável por parte do contribuinte, mas sobre a atividade em si exercida pelo ente político titular da competência administrativa. Portanto, o fato gerador da taxa representa um comportamento estatal, efetivo ou em potencial.

As taxas incidem tanto nos atos preparatórios da atividade (atos de localização ou instalação), como para a continuidade do exercício (fiscalização). Não poderá ser cobrada taxa de licença (alvará) ou de

funcionamento ou renovação de funcionamento para atividades consideradas de baixo impacto pela legislação municipal e, em sua falta, pela legislação nacional. Sobre o tema, vide Parecer IBAM 3016/19, dentre outros, cuja ementa transcrevemos:

"Poder de Polícia. Lei da Liberdade Econômica. Atividades de baixo impacto não se sujeitam a licenciamento ou autorização de localização e funcionamento. Efetivo exercício do poder de polícia de fiscalização determinam a incidência e cobrança da respectiva taxa. (g.n.)."

A medida direciona-se a segmentos específicos da sociedade viola o art. 150, II da CRFB ao estabelecer tratamento desigual entre contribuintes. Confira o dispositivo:

"Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos (g.n.)."

Além de benefício tributário não poder representar privilégio odioso a determinado segmento social, os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade sempre deverão ser atendidos. Com efeito, o triste cenário que atravessamos afeta a inúmeros segmentos da sociedade. De acordo com as lições de Roque Antônio Carrazza:

"(...) elas [isenções tributárias] só podem ser concedidas quando favorecem pessoas tendo em conta objetivos constitucionalmente consagrados (proteção à velhice, à família, à cultura, aos deficientes mentais, aos economicamente mais fracos, isto é, que revelam ausência de capacidade econômica para

suportar o encargo fiscal, etc.). (Curso de Direito Constitucional Tributário. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, g.n.)".

Também devem ser atendidas as normas da Constituição Federal (arts 150, § 6º e 165, §§ 2º e 6º) afetas ao planejamento e da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à renúncia de receitas, especificamente o art. 14, I, II e § 1º da LC nº 101/2000. Sobre o tema, confira elucidativo julgado do TCU:

CONSULTA FORMULADA PELO ENTÃO MINISTRO DA FAZENDA RELATIVAMENTE À INTERPRETAÇÃO A SER DADA NO CASO DE CONFLITO DE NORMAS DECORRENTE DA **APROVAÇÃO DE LEIS SEM A DEVIDA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA** E EM INOBSERVÂNCIA AO QUE DETERMINA A LEGISLAÇÃO SOBRE A MATÉRIA, EM ESPECIAL O ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - ADCT, OS ARTS. 15, 16 e 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF, E O ART. 112 da LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. - **As disposições constantes do art. 167 da Constituição Federal, do art. 113 do ADCT, dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, e dos dispositivos pertinentes da LDO em vigor revelam a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a higidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis.** - Elevada importância dessas normas constitucionais e legais de disciplina fiscal para a efetivação de direitos fundamentais, porquanto, conforme reconhecido pela doutrina, "não existe almoço grátis" e os direitos têm custos que implicam ônus financeiro ao Estado para a sua realização, cujo suporte depende de uma atuação fiscal responsável, sob pena de as promessas constitucionais serem indefinidamente frustradas por razões financeiras. - **Medidas legislativas aprovadas sem a devida**

adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO. - Resposta ao consulente no sentido de que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, **somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.** (TCU, ACÓRDÃO 1907/2019 ATA 30/2019 - PLENÁRIO).

Portanto o PL tanto vulnera o art. 150, II da Constituição, dentre outros, como não vem acompanhado dos requisitos de ordem financeira e orçamentária.

Ante o exposto, concluímos que o PL apresentado não reúne condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Ana Carolina Couri de Carvalho
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 21 de outubro de 2022.