



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 201/2018.

Teresina (PI), 14 de dezembro de

2018.

**Assunto:** Projeto de Lei Complementar nº 249/2018

**Autor:** Prefeito Municipal de Teresina

**Ementa:** “Altera os dispositivos da Lei complementar nº 4.974, de 26 de dezembro de 2016 (Novo Código Tributário do Município de Teresina); da Lei complementar nº 4.975 de 26 de dezembro de 2016 (Código Sanitário do Município de Teresina) e da Lei complementar nº 4.962, de 05 de dezembro de 2016 e dá outras providências”.

## I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De início, cumpre ressaltar que a análise técnica por esta Assessoria Jurídica Legislativa não se refletiu sobre a integralidade do presente Projeto de Lei (PL), haja vista a insuficiência de tempo. Isto, pois o PL fora lido no expediente da sessão do dia 11 de dezembro de 2018, com determinação da Comissão de Legislação (emanada na reunião do dia 12 do corrente mês) para que o parecerista emitisse opinião técnica até o dia 14 de dezembro de 2018, ou seja, em menos de dois dias de expediente funcional para um projeto de tamanha envergadura e complexidade.

Em mensagem de nº. 059/2018, o Chefe do Poder Executivo local revelou que o PL visa, primordialmente, tratar de alterações normativas relativas à Taxa de Licenciamento Ambiental – TLA e à Taxa de Registro, Inspeção e Fiscalização Sanitária – TRIFS.

Nesta senda aduziu que as alterações buscam “racionalização, simplificação e uniformização dos procedimentos, prazos, vencimentos e demais atos relativos ao licenciamento ambiental e sanitário e às respectivas Taxas, estabelecidas em razão do exercício regular do Poder de Polícia”.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12

*(Handwritten signature)*  
Dennis Magalhães Macarenhas  
Assessor Jurídico Legislativo  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



## II – DA NOVA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

*Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.*

[...]

*§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.*

*§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.*

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão<sup>2</sup> de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

## III – ADMISSIBILIDADE:

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

#### **IV – ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL:**

##### **4.1 Alterações na Lei Complementar Municipal nº 4.974, de 26 de dezembro de <sup>3</sup>\_\_\_\_\_ 2016 (Código Tributário Municipal)**

Inicialmente cumpre registrar que o projeto em análise, ao objetivar a alteração de dispositivos da Lei Complementar Municipal nº 4.974, de 26 de dezembro de 2016 (Código Tributário Municipal), cuida de matéria tributária, sobre a qual compete ao Município legislar, nos termos do arts. 24, I, 30, incisos I e III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, bem como em conformidade com o arts. 12, inciso XV, 139, II da Lei Orgânica Municipal, que dispõem caber ao Município instituir e arrecadar os tributos de sua competência. Dessa feita, observa-se que as regras de competência foram devidamente obedecidas, senão vejamos:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;*

*Art. 30. Compete aos Municípios: (grifo nosso)*

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12

*Carla Fátima Maranhães Mascarenhas*  
Assessor Jurídico Legislativo  
Mat. 079745



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

*I - legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)*

(...)

*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; (grifo nosso)*

*Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*

(...)

*XV - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas e realizar operações de crédito; (grifo nosso)*

*Art. 139. Compete ao Município 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; (Texto alterado pela Emenda à LOM nº 27/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19/dez/2016)*

De outra banda, compete privativamente ao Município manter e organizar os serviços de fiscalização necessários ao exercício do Poder de Polícia, de acordo com a LOM:

*Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*

*XIV - organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao exercício de seu poder de polícia administrativa;*

Quanto à iniciativa do presente Projeto de Lei, essa é de competência do Prefeito, conforme se depreende da análise do arts. 50 e 71, XX, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, *in verbis*:

*Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos. (grifo nosso)*

*Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:*

*XX - superintender a arrecadação dos tributos, tarifas e preços, bem como a guarda e aplicação da receita, autorizando as despesas e os pagamentos,*

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12

Carlos René Maspalhães Mascarenhas  
Assessor Jurídico Legislativo  
Matr. 079714-g



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*dentro das disponibilidades orçamentárias ou dos créditos autorizados pela Câmara Municipal;*

Uma vez fixada a competência do Município para legislar sobre direito tributário e a possibilidade de o Prefeito iniciar o processo legislativo, parte-se para análise dos dispositivos do PL em análise.

O Art. 1º do PL possui a seguinte redação:

*Art. 1º O art. 213, da Lei Complementar nº 4.974, de 26.12.2016, com modificações posteriores, passa a vigorar – acrescido do § 6º –, com a seguinte redação:*

*“Art.213.....  
.....  
.....*

*§ 6º Nas atividades sujeitas ao licenciamento ambiental e/ou sanitário, o Alvará de Funcionamento somente será concedido ou renovado após a verificação do pagamento da TLA e da TRIFS.”*

5

Vê que o alvará de funcionamento, quanto à **renovação**, ficará condicionado ao pagamento da Taxa de Licenciamento Ambiental (TLA) e Taxa de Registro, Inspeção e Fiscalização Sanitária (TRIFS).

Ocorre que o alvará de funcionamento é o documento hábil que licencia o exercício de atividades econômicas no âmbito do Município de Teresina, podendo ser concedido de forma provisória ou definitiva (art. 213 do Código Tributário do Município de Teresina - CTMT) e já está condicionado ao pagamento da Taxa com hipótese de incidência específica - Taxa de Licença e Fiscalização para Funcionamento – TLFF. Desse modo, na hipótese de concessão do primeiro alvará, o Poder Municipal já cobra todas as Taxas correspondentes ao preenchimento dos requisitos para o desempenho de atividade econômicas, incluindo a TLFF.

No entanto, pode ocorrer de quando da **renovação** da licença municipal para atividade econômica, o contribuinte ter preenchido todos os requisitos para continuar o seu empreendimento, entretanto não dispõe de numerário para pagar, no momento, a TLA ou

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12

*Carlos René Magalhães Mascarenhas*  
*Assessor Jurídico Legislativo*  
*MAJ 01974/g*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

TRIFS. Nesta hipótese, pela alteração proposta, mesmo atendendo ao § 3º do art. 213 do CTMT (pagando a TLFF) e cumprindo todos os ditames materiais concernentes à proteção ambiental e sanitária, terá sua atividade obstada, em última análise, pelo não pagamento de tributo, o que vai de encontro ao entendimento sumulado (nº 70) do Supremo:

*É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.*

Isto, porque Administração dispõe de meios específicos para cobrança de tributos (Execução Fiscal, Protesto da Certidão de Dívida Ativa, entre outros), não se mostrando razoável inviabilizar a livre iniciativa dos indivíduos pelo não pagamento de outras Taxas, quando já se erige como condição para o exercício de atividade o pagamento de uma Taxa específica de licenciamento - TLFF:

*§3º Verificada a adequação do requerimento às condições estabelecidas para a atividade, instruída com o respectivo comprovante de pagamento da TLFF, será fornecido Alvará de Funcionamento*

Ora, se o empreendedor cumpre os requisitos sanitários e ambientais, paga a TLFF na renovação, mas não paga de imediato a TLA e TRIFS, cabe à Administração proceder à cobrança judicial destas, não interditar o estabelecimento. Reforça esta tese justamente o posicionamento do STF que afirma ser precindível a **materialização da fiscalização** para que surja o fato gerador das Taxas de Polícia, bastando que o sujeito ativo da obrigação tributária disponha de órgão de polícia estruturado com capacidade de fiscalização. Em última perspectiva, o contribuinte poderá ter seu empreendimento paralisado sem ter havido efetiva fiscalização, ainda que cumprindo as regras, apenas por não pagar tributo. É o que se deduz da redação do art. 217 do Código Tributário Municipal:

*Art. 217. A pessoa física ou jurídica que exercer atividade dependente, por sua natureza, de prévia autorização ou concessão, ou que exercer suas atividades sem a devida licença, será considerado clandestino e ficará sujeito à interdição, na forma da lei, sem prejuízo de outras penalidades*

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12

*Carlos René Magalhães Mascarenhas*  
Assessor Jurídico Legislativo  
Matr. 07977-5



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

*aplicáveis. Parágrafo único. A interdição processar-se-á em conformidade com o Código Municipal de Posturas ou outra legislação aplicável, precedida de notificação ao contribuinte ou responsável para a devida regularização, no prazo de quinze dias.*

Não se olvida aqui o Poder de Polícia do Município para interditar estabelecimentos quando prejudiciais à coletividade, medida indispensável para manutenção da ordem pública. O que se ressalva é: se há observância pelo contribuinte das regras materias correspondentes à tutela do interesse coletivo, a fiscalização empreendida ou não pela Administração realmente deve ser remunerada (conforme já fixou o STF), mas o inadimplemento do crédito relativo ao tributo contraprestacional não pode redundar no cerceamento de uma liberdade individual. Nessa esteira de entendimento manifesta-se o STF:

*É inconstitucional o uso de meio indireto coercitivo para pagamento de tributo – “sanção política” –, tal qual ocorre com a exigência, pela Administração Tributária, de fiança, garantia real ou fidejussória como condição para impressão de notas fiscais de contribuintes com débitos tributários.*

[Tese definida no RE 565.048, rel. min. Marco Aurélio, P, j. 29-5-2014, DJE 197 de 9-10-2014, Tema 31.]

*É inconstitucional a restrição ilegítima ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando imposta como meio de cobrança indireta de tributos [Tese definida no ARE 914.045 RG, rel. min. Edson Fachin, P, j. 15-10-2015, DJE 232 de 19-11-2015, Tema 856.]*

Neste ponto é inconstitucional a previsão que condiciona a **renovação** do alvará de funcionamento à **verificação de pagameto** da TLA e TRIFS, pois o Município estar-se-á utilizado de meios oblíquos de cobrança de tributos, com potencial de vulnerar direitos fundamentais, com fito de impingir o pagamento.

O art. 2º do PL dispõe:

*Art. 2º A Lei Complementar nº 4.974, de 26.12.2016, com modificações posteriores, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 230-A:*

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12

Prof. Regis Mezallinas Mascarenhas  
Assessor Jurídico Legislativo  
Mat. 0797745



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

*“Art. 230-A. A mudança de endereço ou de atividade do sujeito passivo já licenciado não constitui fato gerador da TLA referente à Licença Ambiental de Operação (LO), sendo obrigatória, nestes casos, a atualização dos dados perante a autoridade municipal competente, conforme regulamento.*

*Parágrafo único. Nos casos previstos no caput deste artigo, quando houver a necessidade da realização de vistoria para comprovação prévia do cumprimento de exigências, por parte dos órgãos e das entidades responsáveis pela emissão de licenças, será devido o pagamento da respectiva Taxa de Expediente - TE (Vistorias, por unidade).”*

Neste caso, vale ressaltar que tal Taxa de Expiente é constitucional, pois corresponde à vistoria realizada pela Administração, não se confundido a declarada inconstitucional pelo STF no RE789.218 RG:

*Taxa de expediente. (...) Inconstitucionalidade. A emissão de guia de recolhimento de tributos é de interesse exclusivo da administração, sendo mero instrumento de arrecadação, não envolvendo a prestação de um serviço público ao contribuinte. Possui repercussão geral a questão constitucional suscitada no apelo extremo. Ratifica-se, no caso, a jurisprudência da Corte consolidada no sentido de ser inconstitucional a instituição e a cobrança de taxas por emissão ou remessa de carnês/guias de recolhimento de tributos.[RE 789.218 RG, rel. min. Dias Toffoli, j. 17-4-2014, P, DJE de 1º-8-2014, Tema 721.]*

Art. 3º do PL:

*Art. 3º O art. 232, da Lei Complementar nº 4.974, de 26.12.2016, com modificações posteriores – com nova redação do caput e revogado o § 2º –, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*“Art. 232. Os licenciamentos ambientais no Município de Teresina estão sujeitos à análise e aprovação, por parte do órgão de controle do meio ambiente, mediante prévio pagamento da cota única ou da primeira parcela da TLA, em caso de pagamento parcelado.*

Aqui o Município exerce um fomento ao início das atividades, permitindo o pagamento parcelado em consonância com Código Tributário Nacional.

O art. 5º da proposta legislativa preceitua:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12





ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

*Art. 5º A Lei Complementar nº 4.974, de 26.12.2016, com modificações posteriores, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 237-A:*

*“Art. 237-A. O pagamento da TLA referente à Licença Ambiental de Operação (LO) poderá ser efetuado em cota única ou em parcelas anuais e sucessivas, **na forma e prazo previstos em regulamento**, facultando-se ao sujeito passivo o pagamento simultâneo de diversas parcelas.*

*§ 1º As parcelas anuais vincendas de TLA referente à Licença Ambiental de Operação (LO) serão atualizadas monetariamente todo mês de janeiro, com base na variação anual do Índice de Preço ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que por lei municipal vier a substituí-lo.*

*§ 2º A TLA referente às demais licenças ou autorizações ambientais não previstas no caput deste artigo será paga em cota única.”*

O pagamento é uma das formas de extinção do crédito tributário, com previsão no CTN, art. 156, I. No caso do art. 237 – A (introdução proposta) há menção de que o pagamento do crédito da TLA poderá ser efetuado em cota única ou em parcelas sucessivas. Tudo leva a crer que é hipótese de pagamento parcelado, pois caso a intenção seja referir-se a parcelamento, a ser disciplinado por regulamento, há inconstitucionalidade formal orgânica por dispor em contradição ao que prescreve a regra geral do CTN, editada pela União:

*Art. 155-A. O parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)*

Pelo esposado, conclui-se pela inconstitucionalidade do projeto, reiterando que restou prejudicada análise dos demais artigos, diante da ausência de prazo razoável para apreciação.

#### V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA**, da tramitação, discussão e votação do projeto de lei complementar ora tratado por vislumbrar vício de inconstitucionalidade que obsta a sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12

Carlos Bezerra Maranhães Mascarenhas  
Assessor Jurídico Legislativo  
Mat. 079775



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

CARLOS RENÉ MAGALHÃES MASCARENHAS  
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA  
MATRÍCULA 07971-5 CMT

10

Carlos René Magalhães Mascarenhas  
Assessor Jurídico Legislativo  
Mat. 07971-5

Carlos René Magalhães Mascarenhas  
Assessor Jurídico Legislativo  
Mat. 07971-5

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12

Carlos René Magalhães Mascarenhas  
Assessor Jurídico Legislativo  
Mat. 07971-5