



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 027/2022

Projeto de Lei Ordinária nº 103/2022, que
“Institui a Taxa de Turismo Sustentável – TTS
no Município de Sant'Ana do Livramento.”
Inconstitucionalidade material.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Jovani dos Santos - Romarinho, fls. 17, datada de 11/05/2021, acerca do PL nº 103/2022, que “Institui a Taxa de Turismo Sustentável – TTS no Município de Sant'Ana do Livramento”. Recebida a solicitação de parecer em 17/05/2022. Autuado e rubricado até fls. 22.

Em linhas gerais, o PL institui a Taxa de Turismo Sustentável (TTS) no Município de Sant'Ana do Livramento, criando fato gerador, indicando o sujeito passivo, o responsável tributário e medidas de aplicação do instrumento normativo.

Inicialmente, vislumbra-se a possibilidade de iniciativa parlamentar para o PL em voga, considerando, inclusive, entendimento assentado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pois, tratando-se de matéria tributária, a iniciativa legislativa é concorrente entre Executivo e Legislativo:

ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - 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 constitucional explícita e inequívoca. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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. (ADI 724 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27-04-2001 PP-00056 EMENT VOL-02028-01 PP-00065)

Vencida a questão relativa à iniciativa, denota-se entrave de caráter material. A Constituição Federal, em seu artigo 145, atribui competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para instituírem impostos, taxas e contribuições de melhoria, especificando, desde logo, no que tange às taxas, a sua respectiva hipótese de incidência, dispondo, no inciso II, que:

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 a sua disposição;

Por lógica, têm os Municípios competência para instituir taxas – prestações pecuniárias compulsórias, instituídas em lei – em razão do exercício de seu poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos específicos e divisíveis por eles prestados ou postos à disposição do contribuinte.

No entanto, importa registrar que as taxas são cobradas em decorrência de atividade **administrativa vinculada**, ou seja, estão atreladas a uma atuação estatal específica prestada ao contribuinte.

O Código Tributário Nacional, por sua vez, ao estabelecer as normas gerais em matéria tributária, nos termos do artigo 146, inciso III, da Constituição Federal, delimitou a expressão serviço público específico e divisível efetivamente utilizado ou posto à disposição do contribuinte, dispondo que:

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;



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de unidade, ou de necessidades públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

Segundo Hely Lopes Meirelles¹, específicos seriam “os serviços destinados a determinadas categorias de usuários, diversamente dos genéricos, que são prestados, ou postos à disposição, em caráter geral para toda a coletividade.”

O PL que cria a taxa proposta, em tese, carece de trânsito, pois revela uma contraprestação por serviços indivisíveis, prestados à coletividade, e não apenas aos turistas que se hospedam em hotéis ou similares, o que acabar por violar o conceito constitucional atribuído às taxas, para as quais se exige serviços prestados *uti singuli*.

Ainda, ao exigir o pagamento do tributo de apenas alguns turistas (hóspedes da rede hoteleira), acarreta tratamento desigual entre as partes que se encontram em situação equivalente, mostrando-se, em razão disso, claramente dissonante da diretriz constitucional da isonomia, já que nem todas as pessoas que se encontram alojadas em hotéis estão na qualidade de turista e nem todos os turistas se encontram hospedados na rede hoteleira.

Tal regulamentação, por isso, acaba por vulnerar flagrantemente o princípio da igualdade tributária.

O artigo 150, inciso II, da Constituição Federal, que consubstancia, conforme expressamente previsto, norma de observância obrigatória pelos entes federativos, preconiza:

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; [grifo nosso]

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 159.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Sobre o tema, julgado exarado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul envolvendo o Município de Uruguaiana:

CONSTITUCIONAL. TAXA DE TURISMO. LEI COMPLEMENTAR Nº 13/2017, MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. SERVIÇOS ESPECÍFICOS E DIVISÍVEIS. ART. 140, II, CE/89. INEXISTÊNCIA. Afigura-se inconstitucional a Lei Complementar nº 13, de 29.09.2017, Município de Uruguaiana, ao instituir Taxa de Turismo distanciada dos pressupostos constitucionais da especificidade e divisibilidade, reclamados pelo art. 140, II, CE/89. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082720160, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arminio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 27-11-2019)

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo^{2 3} é pela inconstitucionalidade material do PL em voga.

Em que pese desnecessário explicitar, o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Em anexo, para fins de subsídio, Orientação Técnica IGAM nº 10.380/2022, datada de 20/05/2022.

Sant'Ana do Livramento, 23 de maio de 2022.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

² STF. MS 24073.

³ O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, 'sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providência administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.'. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.

Porto Alegre, 20 de maio de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 10.380/2022.

I. A Câmara Municipal de Santana do Livramento solicita orientação técnica do IGAM do Projeto de Lei Ordinária nº 103, de 2022, de iniciativa parlamentar, que tem por ementa: *"Institui a Taxa de Turismo Sustentável – TTS no Município de Santana do Livramento."*

II. Inicialmente, cumpre assinalar que a matéria, objeto de análise, encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal¹ e a Constituição Estadual – CE/RS².

Sobre o disparo do processo legislativo por iniciativa parlamentar, os Tribunais pátrios³, de longa data, firmaram jurisprudência no sentido de que a competência para deflagrar o processo legislativo em matéria tributária é concorrente.

¹ 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;

² Art. 13 - **É competência do Município**, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - **exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local**, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais; (Grifo nosso).

³ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO AUGUSTO. LEI MUNICIPAL. DESCONTO NO PAGAMENTO DO IPTU. BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO. **LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DO STF E DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJRS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061278388, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 15/12/2014). (Grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE OLIVEIRA - LEI COMPLEMENTAR Nº 263/18 - MATÉRIA TRIBUTÁRIA - COMPETÊNCIA CONCORRENTE - REPRESENTAÇÃO INACOLHIDA. - **O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE nº 743.480 sob a sistemática de repercussão geral da matéria, firmou o entendimento de que não há na Constituição previsão de iniciativa privativa do Chefe do Executivo em se tratando de matéria tributária.** (TJ-MG - Ação Direta Inconstitucionalidade: 10000180796161000 MG, Relator: Belizário de Lacerda, Data de Julgamento: 11/09/2019, Data de Publicação: 18/09/2019). (Grifo nosso)

Embora o conteúdo aventado na proposição contenha, em seu plano de fundo, matéria tributária, diversos dispositivos propostos pelo parlamentar, reveste-se de caráter eminentemente administrativo, que adentra na política gerencial administrativa da Prefeitura (reserva de administração).

A ressalva que deve se fazer é que a medida vem a adentrar no conceito de reserva de administração, privativo do Prefeito regulamentar, ou seja, há regras de cunho administrativo gerencial da Prefeitura, sendo a **Reserva da Administração**, assim definida pelo doutrinador Paulo Henrique Macera:

*"[...] o conjunto das formas de proteção estruturado na Constituição, de maneira explícita e implícita, em benefício do Poder Executivo e da Administração Pública como um todo, para que esses possam realizar suas funções administrativas e prerrogativas correlatas, para o bom cumprimento dos respectivos papéis institucionais"*⁴.

Nas palavras de Canotilho, a reserva de administração é "[...] um núcleo funcional de administração 'resistente' à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento"⁵.

Assim, não poderia o Poder Legislativo **impor**, via projeto de lei, ao Poder Executivo, os termos do parágrafo único do art.5º, art.6º e art.7º, colacionadas a seguir:

Art.5º. (...)

Parágrafo único. O Poder Executivo Municipal, reajustará a TTS anualmente, pela variação da UFRM.

Art.6º. A fiscalização da Taxa de Turismo Municipal, será exercida pelo Executivo Municipal.

Art.7º. O Executivo Municipal aplicará os recursos provenientes da Taxa de Turismo Sustentável, no desenvolvimento de políticas públicas para implantação de infraestrutura e serviços de finalidade e/ou interesse turístico.

⁴ MACERA, Paulo Henrique. Reserva de administração. Revista Digital de Direito Administrativo – USP, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 343, 2014.

⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 5.ed. Coimbra: Almedina, 2001, p. 739.



Mais a mais, esclarece-se que o conteúdo proposto pelo Edil, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, na ADI nº 70082720160, declarou inconstitucional uma norma do Município de Uruguaiana, que instituía a Taxa de Turismo, veja:

CONSTITUCIONAL. TAXA DE TURISMO. LEI COMPLEMENTAR Nº 13/2017, MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. SERVIÇOS ESPECÍFICOS E DIVISÍVEIS. ART. 140, II, CE/89. INEXISTÊNCIA. Afigura-se inconstitucional a Lei Complementar nº 13, de 29.09.2017, Município de Uruguaiana, ao instituir Taxa de Turismo distanciada dos pressupostos constitucionais da especificidade e divisibilidade, reclamados pelo art. 140, II, CE/89. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082720160, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 27-11-2019)

Extraí-se do inteiro teor dessa decisão, um ponto importante que deve-se levar em consideração:

“Não se trata, vale destacar, da conhecida room tax facultativa, adotada por vários municípios, cujo valor é acrescido ao preço final das diárias, sendo de pagamento facultativo pelos hóspedes.

Mas da criação de tributo que não atenta, adianta, a alguma contraprestação de serviços quanto a determinados destinatários, que deles se beneficiem.

Em outros termos, não se tem, por parte do Município de Uruguaiana, serviços prestados individualmente (uti singuli), mas à coletividade em geral (ut universi).

Ao assim fazer a lei guerreada, distanciou-se da previsão da Carta Estadual quanto às taxas, que reclamam serviço específico e divisível. (...).”

Nessa seara, na esteira da doutrina, serviços específicos contrapõem-se a serviços genéricos, sendo inconstitucional a norma proposta pelo Vereador, por meio do Projeto de Lei nº 103, de 2022, diante da ausência dos pressupostos constitucionais da especificidade e divisibilidade, reclamados pelo art. 140, II, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul c/c art.145, II da Constituição Federal.

III. Diante do exposto, *opina-se pela inviabilidade técnica* do Projeto de Lei nº 103, de 2022, eis que contaminada de vício formal e material, que já fora declarada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da ADI nº 70082720160, face a ausência dos pressupostos constitucionais da especificidade e divisibilidade, guardados pelo art. 140, II, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul c/c art.145, II da Constituição Federal.

O IGAM permanece à disposição.



BRUNNO BOSSLE

OAB/RS Nº 92.802

Advogado e Consultor Jurídico do IGAM



DIEGO FRÖHLICH BENITES

OAB/RS Nº 125.558

Advogado e Consultor Jurídico

RECEBIDO EM

08/11/2022

10h11