

Porto Alegre, 04 de dezembro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 24.755/2025.

I. A Câmara Municipal de Três Passos solicita orientação técnica quanto à legalidade, constitucionalidade e técnica legislativa-tributária do Projeto de Lei Complementar nº 11/2025, de iniciativa do Prefeito, que altera o Código Tributário Municipal (Lei Complementar nº 1/1991) para redefinir a disciplina da Taxa de Licenciamento Ambiental, prazos de licenças e a Tabela XIII de taxas de serviços ambientais em URMs, com base em estudo de custos e na Resolução CONSEMA nº 372/2018.

II. Análise técnica

O projeto trata de tributo de competência municipal (taxa), vinculado ao exercício do poder de polícia ambiental, nos termos da competência tributária dos Municípios e do modelo de taxas definido na Constituição e no Código Tributário Nacional. A instituição/alteração de taxa é admitida pela Constituição, desde que vinculada ao poder de polícia ou a serviço público específico e divisível, nos termos do disposto no art. 145, II.

No plano infraconstitucional, o CTN explicita que a taxa de polícia tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia e não o resultado do procedimento (deferimento ou indeferimento), o que ampara a previsão de que a taxa é devida mesmo se o pedido de licença for indeferido.

Código Tributário Nacional, art. 77 (caput)

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 a sua disposição.

Sob o ângulo formal, a iniciativa é adequada, visto que se trata de projeto de lei complementar que altera o Código Tributário Municipal, encaminhado pelo Prefeito.

Quanto ao conteúdo normativo, os dispositivos apresentados atendem aos elementos mínimos de validade da taxa:

- definem com clareza o fato gerador (exercício do poder de polícia ambiental, consistente no licenciamento de atividades de competência municipal);
- identificam o sujeito passivo (pessoas físicas ou jurídicas sujeitas ao licenciamento);
- estabelecem a base de cálculo vinculada ao custo estimado da atividade administrativa de vistoria, exame e análise de projetos;
- utilizam valores fixos em URM, diferenciados por porte e potencial poluidor, com suporte em estudo de custos médios elaborado pela Secretaria de Meio Ambiente.

A vinculação da base de cálculo ao custo estimado da atividade administrativa afasta, em tese, a crítica de caráter arrecadatório ou de utilização de base própria de imposto, desde que os valores da Tabela XIII guardem razoável proporcionalidade com o custo indicado no estudo (67,54 URMs por processo, em média).

A remissão à Resolução CONSEMA nº 372/2018 para classificação das tipologias, portes e potenciais poluidores é tecnicamente aceitável como referência a normas técnicas ambientais, especialmente porque o fato gerador permanece definido em lei municipal como “licenciamento ambiental de competência municipal” e os valores da taxa (Tabela XIII em URMs) estão – segundo o projeto – inseridos na própria lei.

Em matéria tributária, a legalidade exige que a lei defina os elementos essenciais do tributo, mas admite o uso de conceitos e classificações de normas técnicas externas para concretizar a hipótese de incidência, o que é o caso da remissão ao anexo da Resolução que apenas detalha as atividades potencialmente poluidoras de impacto local.

O ponto de maior atenção, porém, é a expressão “alterações posteriores” da Resolução CONSEMA nº 372/2018. Lida de forma literal, poderia sugerir que um ato infralegal estadual, ao ser alterado, modificaria automaticamente o alcance da taxa municipal (expandindo ou restringindo o rol de atividades tributadas), sem que a Câmara se pronuncie. A interpretação mais adequada, para compatibilizar com o princípio da legalidade tributária,

é considerar que a lei municipal:

a) adota como base de enquadramento as tipologias definidas pelo órgão ambiental estadual, como forma de harmonizar a competência de licenciamento de impacto local;

b) mas mantém a necessidade de que qualquer ampliação relevante do rol de atividades efetivamente sujeitas à taxa e aos respectivos valores seja compatível com os parâmetros já aprovados na Tabela XIII.

Ainda assim, do ponto de vista de técnica legislativa tributária, é recomendável que a Câmara avalie eventual ajuste redacional, por exemplo suprimindo a expressão “e alterações posteriores” ou esclarecendo que tais alterações apenas repercutem no enquadramento ambiental, sem dispensar lei municipal para instituir ou majorar a taxa, caso seja necessário.

Os prazos de validade das várias modalidades de licenças, autorizações, declarações e alvarás florestais (LP, LI, LO, LAC, LAU, LOC, LAE etc.) constituem disciplina de direito administrativo ambiental local, compatível com a competência municipal para proteção do meio ambiente e para suplementar a legislação federal e estadual. Não se identifica, nessa parte, afronta a normas gerais conhecidas; os prazos são ordinariamente adotados em legislações ambientais e, por se tratar de matéria predominantemente administrativa, podem constar da mesma lei que disciplina as taxas.

A previsão de que, em licenças “integradas” (LAU, LAC, LOC, LAE), a taxa corresponderá à soma dos valores de LP, LI e LO, bem como de que a taxa será devida tantas vezes quantas as licenças exigidas para o empreendimento, alinha-se à natureza da taxa de polícia: cada procedimento administrativo de licenciamento implica custos próprios (análise, vistorias, pareceres), justificando cobrança autônoma.

Desde que os valores individuais estejam proporcionais ao custo das etapas, não há, em tese, *bis in idem* inconstitucional, mas mera repetição da atuação fiscalizatória em fases distintas do empreendimento.

Quanto ao momento da cobrança, o § 9º prevê o lançamento e arrecadação da taxa “no ato do protocolo do pedido”, sendo o comprovante condição para análise e

expedição da licença. A exigência de pagamento antecipado é compatível com a natureza da taxa, pois o fato gerador se consuma com o início da atividade administrativa de polícia (análise do pedido, instrução, vistorias), e não apenas com a expedição da licença.

Isso é coerente com o CTN e com a jurisprudência tributária que admite a cobrança de taxa de licenciamento independentemente de deferimento.

É preciso, todavia, destacar o atendimento às garantias constitucionais de legalidade e anterioridade tributária. A Constituição veda exigir ou aumentar tributos sem lei e prevê anterioridade anual e nonagesimal (salvo hipóteses específicas, que não abrangem taxas ambientais), nos termos do disposto no art. 150, I e III, b e c.

O art. 2º do projeto fixa vigência “na data de sua publicação”, o que é aceitável quanto à validade formal da lei; contudo, a cobrança de valores que representem instituição ou majoração da taxa só poderá observar-se após o cumprimento simultâneo da anterioridade anual (exercício financeiro seguinte) e da noventena. Já eventual redução de valores e benefícios (como a redução para 5 URMas nas declarações de não incidência e isenção) pode ser aplicada tão logo a lei entre em vigor, pois a anterioridade protege o contribuinte contra aumento de carga, não contra diminuições.

Recomenda-se que a Câmara consigne, nos debates e na exposição de motivos do parecer, essa ressalva, para orientar a Administração na aplicação prática.

No tocante à Tabela XIII, embora os valores em URMAs não tenham sido reproduzidos na consulta, a exposição de motivos informa que:

- a) houve estudo de custos detalhado pela SeMMA;
- b) o custo médio mínimo por processo foi estimado em 67,54 URMAs;

c) em “boa parte” dos casos, os novos valores representam redução em relação aos atualmente cobrados. Do ponto de vista jurídico-contábil e de controle externo, é importante que:

i) o estudo de custos integre formalmente o processo legislativo (anexo ao projeto na Câmara); ii) os valores da Tabela XIII guardem correlação razoável com o custo

estimado das atividades (nem muito abaixo, a ponto de caracterizar subfinanciamento sistemático do serviço, nem muito acima, que poderia indicar desvio da natureza de taxa para finalidade arrecadatória genérica); iii) fique registrado que a utilização da URM como unidade de referência não autoriza reajustes por ato infralegal que impliquem majoração real da carga tributária, pois todo aumento real do valor das taxas exigirá lei, nos termos do art. 150, I, da Constituição e do art. 97 do CTN.

Por fim, quanto à técnica legislativa, percebe-se que o art. 1º altera parágrafos do art. 40 e, ao final, faz referência à “Tabela XIII desta Lei”. Para afastar qualquer dúvida interpretativa futura, é recomendável que o texto seja levemente aprimorado, de forma a:

a) inserir, no art. 1º, comando expresso no sentido de que “fica substituída a Tabela XIII da Lei Complementar nº 1/1991 pela tabela constante do Anexo desta Lei Complementar”;

b) identificar o anexo por título (“Anexo XIII – Taxa de Serviços Ambientais”) e vincular-lhe explicitamente o quadro de valores em URMs.

Essa pequena melhoria assegura maior segurança jurídica e facilita o trabalho de fiscalização e consolidação normativa. Não se identificam conflitos diretos com a legislação municipal mencionada na exposição de motivos (Lei nº 5.675/2021 e Lei nº 4.591/2011), ressalvado que, uma vez revogada a taxa de regularização em dobro no CTM, o Executivo de fato deverá encaminhar projeto específico para ajustar a redação dos incentivos, mantendo caso a caso os benefícios já previstos.

III. Conclusão

Conclui-se que o Projeto de Lei Complementar nº 11/2025 é, em linhas gerais, formal e materialmente compatível com a Constituição Federal, com o CTN e com a competência tributária e ambiental do Município, atendendo aos requisitos de fato gerador, base de cálculo vinculada ao custo do poder de polícia e sujeição à legalidade. Recomenda-se sua aprovação, com duas cautelas principais:

a) aprimorar a redação que remete à Resolução CONSEMA nº 372/2018, evitando que “alterações posteriores” do ato infralegal sejam interpretadas como automática ampliação da hipótese de incidência tributária sem lei municipal; e

b) explicitar, no texto, a substituição da Tabela XIII pelo anexo do projeto, bem como registrar nos pareceres que a cobrança de quaisquer valores majorados observará a anterioridade anual e a noventena constitucionais.

O IGAM permanece à disposição.



MARIA APARECIDA CARDOSO DA SILVEIRA

OAB/RS 45.453

Consultora Jurídica do IGAM