



## **PARECER JURÍDICO Nº 305/2023**

**Referência:** Projeto de Lei nº 75/2023

**Autoria:** Poder Executivo

**Assunto:** Altera a Lei Ordinária nº 3.245, de 10 de dezembro de 2008 e dá outras providências.

**Ementa:** PROJETO DE LEI. ALTERAÇÃO DE LEI ORDINÁRIA. TAXAS E SERVIÇOS. VIGILÂNCIA SANITÁRIA MUNICIPAL – VISA.

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 75, de 27 de novembro de 2023, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Mensagem nº 75/2023; **2.** Minuta do Projeto; **3.** Anexo Único – Tabela de Compatibilização CNAE – TAXAS – VISA.

O Projeto de Lei nº 75/2023 visa alterar a Lei Municipal nº 3.245, de 10 de dezembro de 2008, que dispõe sobre as taxas e serviços diversos da Vigilância Sanitária Municipal.

Em Mensagem, o Prefeito Municipal justifica, em apertada síntese que, em razão da gradação da penalidade monetária por Unidade Fiscal do Município, os quantitativos acabaram majorando-se indistintamente, expressando hoje valores “extremamente desproporcionais às ocorrências e suas características, muitas vezes inviabilizando a continuidade de estabelecimentos pequenos ou recém instituídos, mesmo diante da presença de todas as características legalmente atenuantes”. Nesse sentido, ratifica:

Com isso, temos a proposta de, além de minorar os índices de gradação das multas, adequando-os à realidade atual, proporcionar à população, nas ocorrências que não reflitam danos à saúde pública, a oportunidade de sanar as irregularidades que eventualmente sejam notadas pelos agentes sanitários, de forma a preservar a regularidade e segurança dos serviços à população, tal qual não obstar desnecessariamente a atividade empresarial municipal, fazendo cumprir os objetivos sanitários de maneira direta, eficiente e livre de entraves.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Eis a síntese do necessário.

## **II – DO PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA**

De acordo com o art. 145, §1º, CF/88, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica (capacidade contributiva) do contribuinte, facultado a administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Fato é que o Supremo Tribunal Federal entende que, apesar de previsto como de observância obrigatória apenas na criação dos impostos (sempre que possível), nada impede que o princípio da capacidade contributiva seja levado em consideração na criação das taxas.

A taxa é um tributo contraprestacional (vinculado) usado na remuneração de uma atividade específica, seja serviço ou exercício do poder de polícia (art. 145, II, CF) e, por isso, não se atém a signos presuntivos de riqueza. As taxas comprometem-se tão somente com o custo do serviço específico e divisível que as motiva, ou com a atividade de polícia desenvolvida.

Ou seja, as taxas constituem tributos retributivos ou contraprestacionais, uma vez que não podem ser cobradas sem que o ente instituidor exerça o poder de polícia ou preste ao contribuinte, ou coloque a sua disposição, um serviço público específico e divisível.

Ocorre que o princípio da capacidade contributiva é também aplicável no cálculo da base de cálculo de taxa de fiscalização. Nesse sentido, é legítimo que o ente se subsidie do conhecimento de determinada realidade do contribuinte, mesmo daquelas que possam adquirir conotação econômica, quando isso puder indicar, de alguma forma, uma atividade de fiscalização mais pronunciada.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | **Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Não é à toa que o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido da constitucionalidade da utilização da área do imóvel como base de cálculo da taxa de coleta de lixo domiciliar (RE 901412 AGR/BA).

As taxas de polícia têm por fato gerador o exercício regular do poder de polícia, cuja fundamentação é o princípio do interesse público sobre o interesse privado, que permeia todo o direito público. Em seu art. 78, o Código Tributário Nacional conceitua poder de polícia.

A possibilidade de cobrança de taxa por atividade estatal potencial ou efetiva refere-se apenas as taxas de serviço, de forma que só se pode cobrar taxa de polícia pelo efetivo exercício desse poder. Assim, a criação das taxas de serviço só é possível mediante disponibilização de serviços públicos que se caracterizam pela divisibilidade e especificidade.

Ademais, conforme dispõe o art. 145, §2º da CF, “as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos”, embora diante da inteligência da Súmula Vinculante nº 29 extrai-se que “é constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra”.

### **III – ALTERAÇÃO NA LEI MUNICIPAL Nº 3.245/2008**

As ações de vigilância sanitária são essenciais para a proteção da saúde, sendo uma das atribuições ao Sistema Único de Saúde, nos termos do art. 200 da Constituição Federal. Neste sentido, a Lei nº 8.080/1990 atribuiu ao campo de atuação do SUS (art. 6º, I, "a").

No entanto, a Lei nº 9.782/1999 foi responsável por instituir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, bem como criar a Agência Reguladora denominada ANVISA, a qual compete estabelecer as diretrizes gerais e ações de vigilância sanitária.

A Taxa de Fiscalização e Vigilância Sanitária tem como fato gerador o poder de polícia legalmente atribuído à Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA para promover a proteção da saúde pública por meio do controle

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

da fabricação e comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária.

*In casu*, este Projeto almeja, dentre outros, alterar a redação do art. 1º da Lei Municipal nº 3.245, de 10 de dezembro de 2008, inclusive, para fazer constar:

**Art. 1º** Ficam instituídas as taxas e serviços diversos referentes à Vigilância Sanitária Municipal – VISA.

§ 1º Serão cobradas pela Vigilância Sanitária as seguintes taxas expressas em Unidades Fiscais do Município - UFM, classificadas de acordo com a Tabela de Compatibilização CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas), descritas no anexo único desta Lei.

§ 2º Para as atividades econômicas passíveis de licenciamento, observados os riscos sanitários, ficam estabelecidos os prazos de validade das respectivas Licenças de Funcionamento conforme descritos no anexo único desta Lei.

§ 3º Aplicam-se os prazos de validade descritos no anexo único desta Lei a todas as Licenças expedidas a partir da vigência desta Lei.

§ 4º Quando o estabelecimento exercer mais de uma atividade, será enquadrado no item em que a taxa for de maior valor.

§ 5º Nas emissões de segunda via da Licença serão cobrados o correspondente a 1/3 (um terço) do valor fixado da Licença de Funcionamento.

§ 6º O requerente deverá protocolar o pedido de renovação de sua Licença antes do seu vencimento, caso efetue o pedido de renovação com o prazo de validade da Licença vencido, estará sujeito as cominações legais previstas nesta Lei.

§ 7º Os pedidos de renovação de Licença que forem protocolados após o vencimento, deverão ser acrescidos de 20% (vinte por cento) do valor fixado da Licença de Funcionamento.

§ 8º O valor da renovação será de 50% (cinquenta por cento) do valor fixado para a Licença de Funcionamento inicial.

§ 9º Os valores da Licença de Funcionamento inicial e renovação poderão ser objeto de parcelamento, conforme estabelecido por decreto regulamentador.

Neste aspecto o Município detém a competência material – em cooperação técnica e financeira com a União e o Estado –, para a prestação de serviços de atendimento à saúde da população, nos termos do quanto disposto no art. 30, VII, da CF, situação que compreende, inclusive, os serviços de vigilância sanitária.

No memo sentido, possui, ainda, a competência legiferante para suplementar a legislação federal ou estadual no que couber, e em razão do interesse local (art. 30, I e II, CF). Portanto, o Município, em sua disciplina, deverá observar as competências administrativas contidas na Lei nº 8.080/1990, conforme leciona Hely

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Lopes Meirelles<sup>1</sup>: “A polícia sanitária abrange tudo quanto possa interessar à salubridade pública. A amplitude de seu campo de ação está a indicar e a aconselhar medidas conjuntas da União, dos Estados e do Município”.

A taxa de licença e localização, a taxa de vistoria, a taxa de vigilância sanitária, dentre tantas outras, são apenas algumas das espécies tributárias que os entes públicos se utilizam para remunerar os cofres públicos pelos gastos referentes ao Poder de Polícia no sentido de averiguar se àquela atividade que será executada pelo empresário atende, ou não, a norma respectiva.

Portanto, o Município está autorizado a instituir/modificar a referida taxa. No entanto, importante anotar que este tipo de readequação orçamentária não se confunde com benefício fiscal ou renúncia de receita, já que, na ausência de fato gerador do tributo, inexistente receita para ser renunciada.

**Logo, não haverá violação nem inobservância do art. 14 da LRF, o que não significa que os Municípios possam desconsiderar este impacto no orçamento, exigindo as devidas readequações, em especial, das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para garantir que não haja o desequilíbrio nas contas públicas.**

Ora, na Lei Municipal nº 3.245/2008 consta, hodiernamente, que “todos os estabelecimentos de serviço ou produtos relacionados nesta Lei deverão, obrigatoriamente, renovar anualmente sua Licença de Funcionamento” (art. 1º, § 2º). Pelo Projeto em apreço, no entanto, majora-se o prazo em relação a diversas atividades descritas no CNAE.

Por fim, entendo que o projeto deve ter como referência a Lei Federal nº 13.874/2019, que garante a livre iniciativa, que no bojo do seu art. 4º, §1º, dispõe que:

**Art. 4º** É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

[...]

§ 1º Os órgãos e as entidades competentes, na forma do inciso II do caput deste artigo, editarão atos normativos para definir a aplicação e

<sup>1</sup> **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2008, p. 492-493.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

a incidência de conceitos subjetivos ou abstratos por meio de critérios claros, objetivos e previsíveis, observado que:

I - nos casos de imprescindibilidade de juízo subjetivo para a aplicação da sanção, o ato normativo determinará o procedimento para sua aferição, de forma a garantir a maior previsibilidade e impessoalidade possível;

II - a competência da edição dos atos normativos infralegais equivalentes a que se refere este parágrafo poderá ser delegada pelo Poder competente conforme sua autonomia, bem como pelo órgão ou pela entidade responsável pela lavratura do auto de infração.

**Assim, como ocorre na Lei Federal, entendo necessário descrever quais são as atividades de baixo risco, ou na falta de regulamentação local, podem ser aquelas a que alude a lista da Resolução CGSIM nº 51/2019.**

## **IV – CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura – embora com ressalvas descritas ao longo deste Parecer –**, devendo a proposta deverá ser encaminhada para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” e “Orçamento, Finanças e Contabilidade” e “Obras e Serviços Públicos”, para fins de emissão de Parecer. Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é maioria absoluta (matéria orçamentária), e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal para aprovação.

É o parecer.

São Roque, 30 de novembro de 2023.

**Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão**

**Procuradora Jurídica**

OAB/SP nº 353.034

Matrícula nº 415