

# ANÁLISE DE GESTÃO TRIBUTÁRIA NO SETOR DE FISCALIZAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS <sup>1</sup>

## ANALYSIS OF TAX MANAGEMENT IN THE FISCALIZATION SECTOR OF ESTABLISHMENTS OF SANTA MARIA MUNICIPALITY - RS

Juliano Marcello Jardim Cabral <sup>2</sup>

Luis Felipe Dias Lopes <sup>3</sup>

### RESUMO

O presente artigo tem por objetivo apresentar uma análise da gestão do crédito tributário efetuado pelo setor de fiscalização de Alvarás de estabelecimentos e atividades no Município de Santa Maria - RS. A metodologia para a realização deste trabalho inicia-se com a obtenção de dados por documentação indireta com pesquisa documental e bibliográfica. Na coleta de dados foi usado o método de estatísticas governamentais e o dedutivo. Recentemente houve uma mudança significativa consolidando o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da exigência legal sobre a forma de lançamento da taxa de poder de polícia envolvida nessas vistorias, o que poderia impactar diretamente sobre o gerenciamento das atividades de fiscalização do setor de Alvarás, principalmente sobre a questão tributária. Assim, verificou-se como ocorre o crédito tributário desta taxa no Município de Santa Maria-RS e comparou-se com a decisão atual do STF sobre a matéria, verificando como essa decisão poderia acrescentar em termos de melhora na prestação do serviço e na arrecadação da taxa. O trabalho teve a seguinte estruturação: Introdução; O lançamento da taxa quanto a localização ( A legislação, A taxa segundo os tribunais, A constituição do crédito tributário da taxa no Município de Santa Maria – RS ); Metodologia, Considerações finais e Referências. Nas considerações finais relatou-se que o Município de Santa Maria- RS realiza o lançamento da taxa de polícia em conformidade com a Lei Municipal e esta exige que ocorra o lançamento somente após a realização da vistoria, a decisão do STF trouxe a possibilidade de utilizar como elemento de comprovação do efetivo exercício do poder de polícia , a existência de órgão fiscalizador no município. Essa decisão constitui em uma possibilidade de mudança no município em questão, ou seja, alterando a legislação local pode-se antecipar dentro do exercício tributário, o lançamento da taxa antes da ocorrência da vistoria. Essa prática melhora a gestão tributária visto que, no momento da vistoria o município já arrecadou a taxa que custeia o serviço. No modelo atual primeiro presta-se o serviço para depois arrecadar a taxa.

**Palavras-chave:** Fiscalização. Taxa de polícia. Crédito tributário.

---

<sup>1</sup> Artigo de Final de Curso apresentado ao Programa de pós-graduação *Lato Sensu* Gestão Municipal da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM.

<sup>2</sup> Autor. Aluno do PG-*Lato Sensu* Gestão Pública Municipal, da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM; Bacharel em Direito; Funcionário Público Municipal da Prefeitura Municipal de Santa Maria/RS; e-mail: julianomarcello@estadao.com.br

<sup>3</sup> Orientador. Professor Assoc. do Depto de Administração; e-mail: lflopes67@yahoo.com.br

## ABSTRACT

The present paper aims at presenting an analysis of tax credit management accomplished by inspection sector of Permits for establishments and activities in the Municipality of Santa Maria – RS. The methodology for the performance of this work starts with data acquirement rough indirect documentation with documental and bibliographical research. The methods of government statistics and deductive were used in the data collection. Recently, there was a significant change which consolidated the Supreme Court understanding about the legal requirement in respect of the form of the releasing rate of the police power involved in these surveys, which could directly impact on the management of surveillance activities of Permits sector, mainly on the tax issue. Thus, it was verified how the tax credit of this duty occurs in the Municipality of Santa Maria – RS and it was compared to the Supreme Court current decision on the matter, verifying how this decision could add in terms of improvement in the service rendered and in the toll collection. The work had the following structure: Introduction; The tax release as to the location (The legislation, The toll according to the courts, The constitution of the tax credit of the tribute in the city of Santa Maria – RS); Methodology, Final Considerations and References. In the Final Considerations it was reported that Santa Maria City – RS carries out the police rate release in conformity to the Municipal Law which requires that the release only occurs after the inspection accomplishment. The Supreme Court decision brought the possibility of utilizing the existence of a Municipal survey organ as an element of corroboration of the police power effective exercise. This decision constitutes a possibility of change in the municipality at issue, ie, modifying the local legislation one may anticipate, within the taxable year, the rate launch before the survey occurrence. This practice improves the tax management since, at the moment of the supervision, the municipality had already arisen the tax that finances the service. In the current model, the service is firstly rendered, and the tax is collected after this.

**Key-words:** Surveillance. Police tax. Tax credit.

## 1 INTRODUÇÃO

Recentemente, uma decisão do Supremo Tribunal Federal a cerca do lançamento da taxa de renovação de alvarás mudou essencialmente a exigência do procedimento necessário para que os municípios efetuem o lançamento da referida taxa. Essa decisão pacificou a discussão em torno da referida exigência, pois a medida se estende a todas as situações semelhantes que já estavam em discussão no judiciário devido à repercussão geral que é requisito necessário para a discussão da matéria no tribunal. Diante dessa decisão, o presente trabalho propõe uma análise dos procedimentos da fiscalização do setor de alvarás do Município de Santa Maria - RS. Qual o impacto que essa decisão trouxe a fiscalização e a constituição do crédito tributário? Esta interpretação da forma de lançamento da taxa ocorreu em decisão do STF em 2010, assim objetiva-se verificar como ocorre atualmente a fiscalização no Município de Santa Maria - RS e a constituição da taxa de polícia comparando-a a nova decisão. Essa análise justifica-se ao fato de que envolve o exercício do poder de polícia que é a possibilidade de interferência da administração sobre os administrados, que representa o interesse coletivo sobre o individual e ainda envolve questão de gestão tributária que é matéria de suma importância para administração pública.

## 2 Metodologia

Esse trabalho teve como passo inicial a obtenção de dados por documentação indireta, pois se utilizou de fonte de dados coletados de outras pessoas, podendo constituir-se de material já elaborado ou não. Que pode ser dividida em pesquisa documental (fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (fontes secundárias)<sup>4</sup>.

Em relação à coleta de dados, pode-se considerar o método de estatísticas governamentais<sup>5</sup> como a utilização de dados do governo. Como a consulta da receita municipal referente à taxa de polícia encontrada no portal da transparência do site oficial da Prefeitura Municipal de Santa Maria – RS e os boletins de vistorias de poder de polícia do arquivo do setor de fiscalização de alvarás.

---

<sup>4</sup> MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 43.

<sup>5</sup> ACEVEDO, Cláudia Rosa; NOHARA, Juliana Jordan. **Monografia no curso de administração**. Guia Completo de Conteúdo e Forma. São Paulo: Atlas, 2007.p. 48.

A forma com que os tribunais vêm entendendo a questão relativa à taxa de renovação de alvará, apesar de ter sido construída sobre um fato particular, forma uma teoria geral que se tornará um padrão geral para análise dos demais fatos. Quando comparamos o caso particular do Município de Santa Maria – RS, a situação que se tornou geral, se esta utilizando o método o dedutivo. Pois quando se passa das leis e teorias aos fatos trabalha-se com a dedução.<sup>6</sup>

### 3 O LANÇAMENTO DA TAXA QUANTO A LOCALIZAÇÃO

#### 3.1 A legislação

Importante antes de observar a legislação é examinar a necessidade de o Estado cobrar tributos e nesse ponto é conveniente ver o que Hugo de Brito Machado<sup>7</sup> tece sobre o assunto:

No Brasil vigora a regra da liberdade de iniciativa na ordem econômica. A atividade econômica é entregue à iniciativa privada. A não ser nos casos especialmente previstos na Constituição, o exercício direto da atividade econômica só é permitido ao Estado quando necessário aos imperativos da segurança nacional, ou em face de relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei ( Constituição Federal, art.173). Não é próprio do Estado, portanto, o exercício da atividade econômica, que é reservada ao setor privado, de onde o Estado obtém recursos financeiros de que necessita. Diz-se que o Estado exercita apenas atividade financeira, como tal entendido o conjunto de atos que o Estado pratica na obtenção, na gestão e na aplicação dos recursos financeiros de que necessita para atingir os seus fins. A tributação é, sem sombra de dúvida, o instrumento de que se tem valido a economia capitalista para sobreviver. Sem ela não poderia o Estado realizar os seus fins sociais, a não ser que monopolizasse toda a atividade econômica. O tributo é inegavelmente a grande e talvez a única arma contra a estatização da economia. Justifica-se o poder de tributar conforme a concepção que se adote do próprio Estado. A idéia mais generalizada parece ser a de que os indivíduos, por seus representantes, consentem na instituição do tributo, como de resto na elaboração de todas as regras jurídicas que regem a nação.

Nota-se que o estado ao tributar consegue manter o sistema capitalista e garantir as demandas sociais, o que permite a existência da democracia é a viga principal para sustentação do sistema.

Para tratar da legislação sobre taxa de renovação quanto à localização de estabelecimentos inicia-se pela Carta Constitucional Vigente, em dispositivo específico que trata sobre as taxas. Assim observa-se o artigo 145<sup>8</sup>:

---

<sup>6</sup> SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2007.p. 105.

<sup>7</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 33.

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;

Apesar do foco do trabalho ser as taxas, especificamente a de polícia, não custa lembrar que o artigo supracitado trás uma classificação dos tributos conhecida como teria tripartida, ou seja, classifica os tributos em taxas, impostos e contribuição de melhoria.

Para Ricardo Alexandre<sup>9</sup>, na doutrina existe uma grande controvérsia sobre a classificação dos tributos, surgindo quatro principais correntes que são a bipartida, que se refere aos impostos e taxas somente, a tripartida como exposto acima, a quadripartida que junta todas as contribuições em um só grupo, consistindo então a classificação em impostos, taxas, contribuições e empréstimos compulsórios. E por fim a pentapartida, que difere desta ultima por incluir as contribuições especiais. O STF adota esta ultima corrente.

Pode-se ver que a constituição conceituou as taxas classificando-as como tributos e definiu as determinantes do seu fato gerador trazendo também a autonomia necessária aos Municípios para poderem instituí-las. Essa autonomia também é observada, quando verificado o artigo 30<sup>10</sup>, também da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

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;

No mesmo sentido o Código Tributário Nacional, através da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, trouxe em seu artigo 77<sup>11</sup>, o seguinte:

Art. 77. 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 à sua disposição.

<sup>8</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 10 Set. 2012.

<sup>9</sup> . ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquemático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Método, 2010. p. 51.

<sup>10</sup> BRASIL. Constituição 988). op.cit.

<sup>11</sup> Código Tributário Nacional.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm)> Acesso em: 10 set. 2012.

Assim como está previsto no dispositivo constitucional, o artigo acima do CTN apresenta a competência tributária sobre as taxas dos entes federados assim como uma classificação destas, ou seja, as taxas são provenientes do exercício do poder de polícia e da prestação de serviços públicos que são utilizados de forma efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível prestado ou posto à disposição do contribuinte.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul contém dispositivo que trata do sistema tributário do Estado e como este é regido, assim observa-se artigo 140 § 1º<sup>12</sup>:

Art. 140 - O sistema tributário no Estado é regido pelo disposto na Constituição Federal, nesta Constituição, em leis complementares e ordinárias, e nas leis orgânicas municipais.

§ 1º - O sistema tributário a que se refere o “caput” compreende os seguintes tributos:

I - impostos;

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;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Nota-se que no inciso II, consta a previsão de existência das taxas e sua classificação igualmente como ocorrem no texto da Constituição. O caput do artigo menciona as leis orgânicas municipais. Nessa lógica a Lei Orgânica do Município de Santa Maria-RS em seu artigo 104<sup>13</sup> caput e inciso II, examinam-se:

Art.104 – O sistema tributário do município é regulado pelo disposto na Constituição Federal, na legislação complementar e nesta Lei Orgânica.

§ 1º - O sistema tributário compreende 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;

[...]

Pode-se ver que a verificação da Constituição Federal até a Lei Orgânica Municipal e legislação Municipal local segue o entendimento que ratifica a ideia legal do conceito de taxas e sua classificação que ocorre originalmente na Carta Magna.

Para este trabalho interessa a taxa proveniente do exercício do poder de polícia, pois é esta que esta envolvida nas fiscalizações realizadas para a licença de localização de estabelecimentos e quando da sua “renovação”. Para melhor entender verifica-se o que dispõe

<sup>12</sup> Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em:< <http://www.al.rs.gov.br/prop/legislacao/constituicao/constituicao.htm> > Acesso em:11 de set.2012.

<sup>13</sup> Lei Orgânica do Município de Santa Maria-RS. Disponível em:< [http://www.santamaria.rs.gov.br/docs/leis/lom/Lei\\_Organica\\_do\\_municipio.pdf](http://www.santamaria.rs.gov.br/docs/leis/lom/Lei_Organica_do_municipio.pdf) > Acesso em: 11 de set.2012.

o artigo 83<sup>14</sup> do Código Tributário Municipal (LEI COMPLEMENTAR Nº 002/01, DE 28-12-2001), que assim é denominado no Município de Santa Maria – RS:

**Art. 83.** A taxa de licença de localização de estabelecimento é devida pela pessoa física ou jurídica que no Município se instale para exercer qualquer atividade comercial, industrial ou prestação de serviço de caráter permanente, eventual ou transitório.

**§ 2º - No exercício do Poder de Polícia da Administração Pública, as autoridades municipais, visando conciliar a atividade pretendida com o planejamento físico e o desenvolvimento sócio-econômico do Município, levarão em conta, entre outros fatores:**

**I - o ramo de atividade a ser exercido;**

**II - localização do estabelecimento, se for o caso;**

**III - os benefícios resultantes para a comunidade.**

**§ 3º - No caso de feiras livres, eventuais ou não, a taxa será devida por cada um dos expositores.**

Quando da instalação do estabelecimento ou do início da atividade comercial, de prestação de serviço e indústria, a fiscalização exerce o poder de polícia da Administração Pública verificando os fatores como o ramo de atividade, a localização do estabelecimento e os benefícios resultantes para a comunidade, fatores determinantes para a concessão da licença. Nos anos subsequentes, a administração repete esta verificação com regularidade anual, o que gera a taxa de vistoria correspondente e que apesar da nomenclatura diferente da taxa de localização inicial, refere-se igualmente ao exercício regular do poder de polícia quando do início da atividade. Esta sistemática define o significado da expressão “taxa de renovação de alvará” adotada por boa parte dos Municípios brasileiros e genericamente pelos tribunais como se pode ver mais adiante. No caso específico de Santa Maria-RS, há essa distinção.

A referida taxa de vistoria anual verifica-se na disposição do artigo 103<sup>15</sup> do Código Tributário Municipal, como é possível observar a seguir:

**Art. 103.** A taxa de vistoria é devida pelo exercício regular do poder de polícia administrativa do município, em verificações ou diligências por parte dos órgãos próprios do Município.

**IV - vistorias para verificação do regular funcionamento das atividades licenciadas pelo Município, visando a manutenção das condições de localização concernentes a segurança, a higiene, a saúde, a vigilância sanitária, a ordem, aos costumes, ao exercício de atividades dependentes de concessão ou autorização do poder público, a tranquilidade pública, ao respeito a propriedade e aos direitos individuais e coletivos, bem como para garantir o**

---

<sup>14</sup> Código Tributário Municipal.

Disponível em:

<[http://www.camara\\_sm.rs.gov.br/2010/arquivos/CoDIGO\\_TRIBUTaRIO\\_ATUALIZADO.pdf](http://www.camara_sm.rs.gov.br/2010/arquivos/CoDIGO_TRIBUTaRIO_ATUALIZADO.pdf) >

Acesso em: 12 set. 2012.

<sup>15</sup> Código Tributário Municipal. op. Cit.

**cumprimento da legislação urbanística e demais normas de posturas; V - nas demais verificações ou diligências, no sentido de verificar o cumprimento das exigências contidas na prévia concessão ou autorização.**

Através da exposição da legislação, nota-se a estruturação legal das taxas provenientes do exercício do poder de polícia na legislação brasileira. Especificamente em relação ao Município de Santa Maria-RS é possível constatar como ocorre a sistemática de “renovação de alvarás”, o que vai permitir analisar o funcionamento do setor de fiscalização no que diz respeito à gestão tributária desta taxa, principalmente no tocante a sua eficiência frente ao novo paradigma do lançamento da taxa de vistoria.

Importante tratar sobre o lançamento da taxa de vistoria no âmbito do Município em questão, pois é através deste é que se materializa o crédito tributário referente à taxa de polícia em favor da administração pública. Conforme o Código Tributário Municipal<sup>16</sup> em seu artigo 105, o lançamento se dá da seguinte forma:

**Art. 105.** A taxa de vistoria será lançada quando da realização da vistoria, com prazo de arrecadação de 30 (trinta) dias, a contar da data de lançamento.

Pode-se ver que a condição básica e legal para a realização do lançamento da espécie tributária se dá em função do exercício do poder de polícia e somente após sua realização é possível lançar e arrecadar o tributo.

Em conformidade com o boletim de vistoria (anexo I) utilizado pelo setor de fiscalização é possível observar como ocorre na prática o exercício do poder de polícia através da notificação de lançamento do referido tributo cientificando o contribuinte.

Observa-se que a atividade de fiscalização do poder de polícia tem por objetivo garantir todos os fatores desejáveis ao interesse da coletividade em detrimento do interesse individual. O uso do poder de polícia é prerrogativa da Administração de impor de forma proporcional e razoável, limitações administrativas aos direitos individuais visando sempre ao benefício da coletividade<sup>17</sup>, nessa linha, veja-se o conceito de poder de polícia através da redação do artigo 78<sup>18</sup> do Código Tributário Nacional:

**Art. 78.** Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos

<sup>16</sup> Código Tributário Municipal. op. Cit.

<sup>17</sup> VIEIRA, Judivan J. **Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Thomson, 2006. p. 189.

<sup>18</sup> Código Tributário Nacional. Op. Cit.

individuais ou coletivos. (**Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 28.12.1966**)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Ainda pode-se definir o poder de polícia dividindo-o em dois sentidos, o sentido amplo e o sentido restrito, o primeiro como atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos e o segundo relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas como as autorizações e as licenças emanadas do Poder Executivo com o fim de obstar a atividade particular em prol da coletividade.<sup>19</sup>

### 3.2 A taxa segundo os tribunais

Para análise das decisões dos tribunais, faz-se necessário primeiramente considerar que tanto o Supremo Tribunal Federal, quanto o Superior Tribunal de Justiça tem suas atribuições definidas na Constituição Federal de 1988 e julgam os recursos de instâncias inferiores pondo fim aos conflitos que sofrem recursos no âmbito de atuações legais desses tribunais.

No site oficial do Superior Tribunal de Justiça temos a seguinte informação<sup>20</sup>:

O STJ é a última instância da Justiça brasileira para as causas infraconstitucionais, não relacionadas diretamente à Constituição. Como órgão de convergência da Justiça comum, aprecia causas oriundas de todo o território nacional, em todas as vertentes jurisdicionais não-especializadas.

Nota-se que o órgão Superior não trata de causas relacionadas diretamente à constituição, pois estas causas são tratadas em recursos ao Supremo Tribunal Federal, conforme suas atribuições<sup>21</sup> constantes na Constituição Vigente :

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

[...]

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

<sup>19</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2009. p. 815.

<sup>20</sup> Superior Tribunal de Justiça.

Disponível em: <[http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=293](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=293)> Acesso em: 20 de out.2012.

<sup>21</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. op. cit.

- a) contrariar dispositivo desta Constituição;
  - b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
  - c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.
  - d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
- [...]

Em 21 de março de 1996, o STJ editou a súmula 157 com o seguinte teor: “É ilegítima a cobrança de taxa, pelo município, na renovação de licença para localização de estabelecimento comercial ou industrial.” Inúmeros foram os precedentes que fundamentaram a edição da referida sumula no STJ, entre eles as decisões dos seguintes recursos, todos pela ilegalidade da renovação: ( REsp 56.136, 1ª T, Rocha, 21/11/1994, DJ 12/12/1994, REsp 56.270, 2ª T, Mosimann, 23/11/1994, DJ 12/12/1994, REsp 50679, 2ª T, Ribeiro, 07/12/1994, DJ 19/12/1994, REsp 41182, 1ª T, Reinaldo, 20/02/1995, DJ 20/03/1995, REsp 66795, 1ª T, Vieira, 07/08/1995, DJ 04/09/1995 ).

Em 2002, o STF começou a dar entendimento diferente do que trazia a sumula 157, fazendo com que o STJ efetuasse o cancelamento da súmula e a partir daí, formou-se correntes que mantiveram nos tribunais os entendimentos diversos da matéria o que criou grande polêmica no judiciário.

Sobre a súmula 157, a renovação vedada significa a cobrança da taxa sem a respectiva contraprestação, o que se pode ver em julgamentos que precederam<sup>22</sup> a referida súmula:

Tributário - taxa de renovação de licença de localização -ilegalidade. - e defeso ao município - por ausência de contraprestação de serviço ou exercício de poder de polícia - cobrar taxa de renovação de licença de localização.

Em 2010, o Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida em recurso extraordinário, mais precisamente o Recurso Extraordinário 588322<sup>23</sup>, consolidou a mudança do paradigma em torno do lançamento da taxa de polícia. Esta questão foi de suma importância devido ao fato de atingir quase a totalidade dos municípios brasileiros, pois havia no judiciário, milhares de ações tratando desta questão.

Observa-se a ementa<sup>24</sup> do referido recurso:

<sup>22</sup>Superior Tribunal de Justiça.

Disponível em <[http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=RESUMO&livre=%40do cn&&b=SUMU&p=true&t=&l=10&i=320](http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%40do%20cn&&b=SUMU&p=true&t=&l=10&i=320)> Acesso em: 27 abr. 2011.

<sup>23</sup> Supremo Tribunal Federal.

Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=607032>> Acesso em: 20 de out. 2012.

<sup>24</sup> Superior Tribunal Federal.

Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=607032>> Acesso em: 20 de out. 2012.

Recurso Extraordinário 1. Repercussão geral reconhecida. 2. Alegação de inconstitucionalidade da taxa de renovação de localização e de funcionamento do Município de Porto Velho. 3. Suposta violação ao artigo 145, inciso II, da Constituição, ao fundamento de não existir comprovação do efetivo exercício do poder de polícia. 4. O texto constitucional diferencia as taxas decorrentes do exercício do poder de polícia daquelas de utilização de serviços específicos e divisíveis, facultando apenas a estas a prestação potencial do serviço público. 5. A regularidade do exercício do poder de polícia é imprescindível para a cobrança da taxa de localização e fiscalização. 6. À luz da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a existência do órgão administrativo não é condição para o reconhecimento da constitucionalidade da cobrança da taxa de localização e fiscalização, mas constitui um dos elementos admitidos para se inferir o efetivo exercício do poder de polícia, exigido constitucionalmente. Precedentes. 7. O Tribunal de Justiça de Rondônia assentou que o Município de Porto Velho, que criou a taxa objeto do litígio, é dotado de aparato fiscal necessário ao exercício do poder de polícia. 8. Configurada a existência de instrumentos necessários e do efetivo exercício do poder de polícia. 9. É constitucional taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício, tal como verificado na espécie quanto ao Município de Porto Velho/RO 10. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento. Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao recurso extraordinário, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 16.06.2010.

O tribunal neste julgado decidiu pela legalidade da cobrança da taxa sem a necessidade da contraprestação atrelada obrigatoriamente a visita do fiscal in loco, o efetivo exercício do poder de polícia pode ser demonstrado pela existência de órgão e estrutura competente para o respectivo exercício.

Desde a Lei nº 11.418, de 19.12. 2006 que trata da repercussão geral dos recursos ao STF, esta determinou um filtro aos recursos admitidos no tribunal.

A regra trazida pela Lei concede à Suprema Corte dar conhecimento somente para processos de reconhecida relevância para a sociedade, funcionando como um filtro constitucional e afastando assim do Supremo Tribunal Federal as simples brigas de vizinhos e outras questões particulares pouco importantes para o contexto social, reafirmando à corte sua essencial atribuição que é a as questões Constitucionais.<sup>25</sup>

Segundo o STF<sup>26</sup> a decisão afeta cerca de 5500 municípios existentes no país, e o que torna relevante como marco jurisprudencial é o fato da decisão valer impositivamente para os demais recursos. Na multiplicidade de recursos com fundamentação idêntica haverá uma seleção de um ou mais recursos representativos da

<sup>25</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 476.

<sup>26</sup> Supremo Tribunal Federal. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiadetalle.asp?idConteudo=154570&caixaBusca=N>> Acesso em: 19 out.. 2012

controvérsia e os demais serão sobrestados até a decisão definitiva da corte. Os acórdãos contrários à orientação firmada poderão ser cassados ou reformados liminarmente.

### 3.3 A constituição do crédito tributário da taxa no Município de Santa Maria – RS

Através dos boletins de vistorias utilizados no setor de fiscalização de alvarás (anexo II), pode-se verificar que o mesmo trás campo de identificação do contribuinte como o numero do cadastro de pessoa física ou jurídica, o endereço, o tipo de atividade, a área ocupada. Ainda contém um campo para observações a cerca da vistoria que pode conter anotações relativas à regularidade ou irregularidade do alvará sanitário, do certificado de vistoria dos bombeiros, ISSQN (imposto sobre o serviço de qualquer natureza) e ao final consta a notificação do lançamento da taxa de polícia, dando ciência ao contribuinte da constituição do crédito tributário.

Pode-se ver que o procedimento da fiscalização está em consonância com princípio da legalidade na administração pública, pois o lançamento da taxa ocorre quando da vistoria como prevê o Código Tributário Municipal visto no item sobre a legislação.

Sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal a Lei nº 5189<sup>27</sup> de 30 de abril de 2009, nos mostra o seguinte dispositivo:

**Art. 56.** São áreas de competência da Secretaria de Município de Controle e Mobilidade Urbana:

[...]

VI. Execução de vistorias para fornecer as Informações Urbanísticas, a Carta de Habitação, Certidões e Licenças;

[...]

XXX. O controle e fiscalização do cumprimento do código tributário, em conjunto e sob a orientação da Secretaria de Município das finanças e outras competências correlatas que forem atribuídas à Secretaria mediante Decreto baixado pelo Chefe do Poder Executivo.

Este artigo sinaliza a existência do setor de fiscalização de Alvarás existente no Município de Santa Maria – RS, como também se observa no cabeçalho do boletim em anexo.

O Município de Santa Maria- RS possui estrutura de fiscalização atuante e lança a taxa de vistoria somente após a vistoria realizada pela fiscalização, por imposição da

<sup>27</sup> Câmara de Vereadores de Santa Maria – RS. Disponível em: <[http://www.camara-sm.rs.gov.br/2010/?conteudo=busca\\_legislacao&busca=busca](http://www.camara-sm.rs.gov.br/2010/?conteudo=busca_legislacao&busca=busca)> Acesso em: 21 out. 2012.

lei municipal, o que acaba por forçar a visita da totalidade de contribuintes cadastrados para que se possa creditar a taxa de polícia.

O setor de Alvarás possui equipe composta por cerca de vinte Fiscais (anexo III) e acaba realizando cerca de 14.000 vistorias anuais (anexo IV), e conforme dados oficiais publicados no portal da transparência<sup>28</sup> do site da prefeitura, a taxa de polícia envolvida nas vistorias de Alvarás, representou um montante de R\$ 2.710.158,22 em 2010, R\$ 1.045.539,78 em 2011 e até setembro deste ano já se arrecadou R\$ 2.430.883,92. É possível notar que esses montantes entram gradativamente durante o ano à medida que são realizadas as vistorias.

Além de garantir a segurança dos usuários dos estabelecimentos relativo a questão sanitária e de posturas municipais e também possibilitar ao contribuinte da taxa exercer sua atividade de forma regular, através do exercício do poder de polícia da administração pública, o setor de fiscalização preocupa-se também com a gestão da taxa de polícia, pois para que o município possa cobrar a taxa de renovação a fiscalização deve visitar in loco cada contribuinte cadastrado para o Alvará de localização cobrindo todo este universo de contribuinte para que a receita prevista da taxa torne-se possível de ser cobrada.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após análise da legislação envolvida na constituição do crédito tributário nas vistorias de alvarás bem como a interpretação que o judiciário desenvolveu através de suas decisões nos últimos anos sobre a matéria e a situação atual de como ocorre às vistorias e o lançamento da taxa de polícia no âmbito do Município de Santa Maria – RS. Foi possível ter-se uma ideia de como melhorar a gestão da fiscalização de alvarás principalmente no sentido da constituição do crédito tributário.

A princípio nota-se que a decisão proferida em 2010, autorizando os Municípios a efetuarem o lançamento da taxa de polícia antecipadamente no exercício tributário antes que ocorra a visita do fiscal “in loco” não apresentou nenhum impacto ao sistema de vistorias realizadas em Santa Maria – RS. Pois se constatou que a vistoria ocorre conforme o Código Tributário Municipal, e esse exige o lançamento somente após a

---

<sup>28</sup> Prefeitura Municipal de Santa Maria- RS.

Disponível em< <http://www.santamaria.rs.gov.br/transparencia/index.php?secao=receita>> Acesso em: 20 de out. 2012.

realização da vistoria, e como se pode observar no boletim de vistoria utilizado pela fiscalização, o mesmo contém notificação do lançamento em conformidade com a legislação local supracitada.

Nota-se que a decisão do STF considerou que a existência de um órgão fiscalizador atuante, exercendo o regular exercício do poder de polícia pode ser um dos elementos admitidos para verificação do efetivo exercício do poder de polícia. O que possibilitaria o lançamento da taxa baseada nesse elemento e não rigorosamente na visita in loco.

Observou-se que no Município de Santa Maria – RS, além do exercício do poder de polícia, a fiscalização tem preocupação em atender a totalidade de contribuintes cadastrados com o fim de garantir a arrecadação na sua totalidade, pois essa prática fica imposta pelo sistema de constituição do crédito que o Município adota. Só pode creditar a renovação dos alvarás nos contribuintes em que foi possível realizar a visita no local para efetivação da vistoria.

Nesse sentido, constatou-se que a decisão do tribunal impacta na questão do crédito tributário da taxa de polícia no sentido de apresentar uma alternativa de lançamento aos municípios que o fazem de forma diversa da possibilidade descrita na decisão.

Um dos grandes problemas da prestação de serviços públicos está relacionado à falta de qualidade no atendimento, muitas vezes por falta de estruturação, gestão ineficiente e falta de pessoal. Deduz-se que o fato da fiscalização não necessitar de realizar antecipadamente a visita “in loco” para poder lançar a taxa de polícia e constituir o crédito tributário além de agilizar a máquina pública acredita-se possibilitar um melhor funcionamento do setor de fiscalização visto que primeiro arrecada-se, o que garante o custeio da ação fiscal.

Considerando que o Município em questão possui aparato de fiscalização para as vistorias de alvarás, esse atende o quesito essencial imposto pelo STF para proceder à mudança na forma de lançamento da taxa. Porém, o Ente estatal está atrelado, ao princípio da legalidade e deve seguir a legislação municipal vigente, visto que o lançamento tributário constitui ato vinculado.

Considerando que o executivo possui autonomia para o regramento do seu sistema tributário, pautado pelos ditames da Constituição Federal e do Código Tributário Nacional, o Município ao modificar na Lei Municipal a atual forma de lançamento da taxa e adequando-a a nova percepção aceita pelos tribunais poderia efetuar o lançamento

da taxa de polícia sem a necessidade da vistoria no momento do lançamento,mas sim no decorrer do exercício tributário.

Ao antecipar a taxa, a administração continua com a obrigação de vistoriar a totalidade de contribuintes, o que melhora é antecipação da receita aos cofres públicos, apesar de que os contribuintes não vistoriados teriam direito ao ressarcimento da taxa de polícia cobrada antecipadamente caso não sejam vistoriados no exercício em que ocorreu o lançamento.

Assim, nota-se a melhoraria para a máquina pública estaria no fato de antecipar uma receita sobre os custos da própria ação fiscalizatória.

## REFERÊNCIAS

ACEVEDO, C. R.; NOHARA, J. J. **Monografia no curso de administração**. Guia Completo de Conteúdo e Forma. São Paulo: Atlas, 2007.

ALEXANDRE, R. **Direito Tributário Esquemático**. 4. ed., Rio de Janeiro: Método, 2010. p. 51.

BRASIL, **Código Tributário Nacional**. LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966, Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)> Acesso em: 10 set. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 10 Set. 2012.

CÂMARA DE VEREADORES DE SANTA MARIA – RS. Disponível em: <[http://www.camara-sm.rs.gov.br/2010/?conteudo=busca\\_legislacao&busca=busca](http://www.camara-sm.rs.gov.br/2010/?conteudo=busca_legislacao&busca=busca)> Acesso em: 21 out. 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em:<<http://www.al.rs.gov.br/prop/legislacao/constituicao/constituicao.htm>> Acesso em:11 de set.2012.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquemático**. 14 ed. São Paulo: Saraiva 2010.

MACHADO, H. B. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed., São Paulo: Malheiros, 2010. p. 33.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Atlas, 2001.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed., Rio de Janeiro: Malheiros, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA - RS. **Código Tributário Municipal.** Disponível em: < [http://www.camara-sm.rs.gov.br/2010/arquivos/codigo\\_tributario\\_atualizado.pdf](http://www.camara-sm.rs.gov.br/2010/arquivos/codigo_tributario_atualizado.pdf) > Acesso em: 12 set. 2012.

Prefeitura Municipal de Santa Maria- RS. Disponível em: <<http://www.santamaria.rs.gov.br/transparencia/index.php?secao=receita>> Acesso em: 20 de out. 2012.

PREFEITURA Municipal de Santa Maria- RS. **Lei Orgânica do Município de Santa Maria-RS.** Disponível em: <[http://www.santamaria.rs.gov.br/docs/leis/lom/Lei\\_Organica\\_do\\_municipio.pdf](http://www.santamaria.rs.gov.br/docs/leis/lom/Lei_Organica_do_municipio.pdf)> Acesso em: 11 de set.2012.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico.** São Paulo: Cortez,2007.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Disponível em <[http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=RESUMO&livre=%40do cn&&b=SUMU&p=true&t=&l=10&i=320](http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%40do cn&&b=SUMU&p=true&t=&l=10&i=320)> Acesso em: 27 abr. 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=607032>> Acesso em: 20 de out. 2012.

VIEIRA, J. J. **Direito Administrativo.** 3. ed., São Paulo: Thomson, 2006.

ANEXO I

-----

Contribuinte de.....: ALVARA LOCALIZAÇÃO E ESTABELECIMENTO E ATIVIDADES  
 Matrícula.....: 13935010  
 Cadastro ISS.....: 0  
 Nome/Razão Social.....: COOP DOS COND AUTON DE VEIC RODOV DE SANTA MARIA LTDA  
 Nome Fantasia.....: COOPAVER  
 Identidade.....:  
 CNPJ.....: 89.248.223/0001-86  
 CPF.....: 0  
 Endereço.....: AV NOSSA SENHORA MEDIANEIRA , 1427  
 Complemento 1.....:  
 Horário de Funcionamento.....:  
 Telefone.....: 33024500  
 Numero da AESSUL.....: 0  
 End. Correspondência.....: AV NOSSA SENHORA MEDIANEIRA CEP.: 0

Código Atividade.....: 2212177  
 Grupo da Atividade.....:  
 Subgrupo da Atividade.....:  
 Atividade Principal.....:  
 Atividades Secundárias.....: PREST SERV PESSOA JURID 501 A 1000  
 2212177 COMERCIO VAREJISTA DE COMBUSTIVEIS

Área Tributada.....: 1319 PREST SERV PESSOA JURID 501 A  
 Área Real em M<sup>2</sup>.....: 750,0000  
 Data Abertura.....: 15/06/1978  
 Vlr Vistoria Ano Anterior.: 684,67  
 Período de Isenção.....:

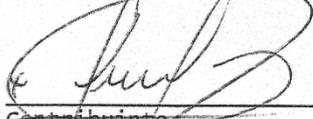
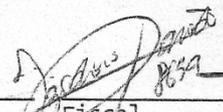
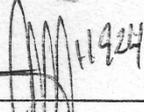
EM ATIVIDADE.

BOMBAS: PPCE 787/1 VALIDADE: 13/02/12

ALV. SANITÁRIO: 04.40.0033 - VALIDADE: 31/03/03

NOTIFICA-SE o contribuinte do lançamento e cobrança da TAXA DE VISTORIA conforme artigo 33 da Lei Complementar 002/2001. Maiores informações junto a Prefeitura Municipal, situada na Rua Venâncio Aires 2277, Fone 55 3921.7049 / 3921.7048.

Santa Maria, RS, 26/10/12 As: \_\_\_\_\_ Horas e \_\_\_\_\_ Minutos.

   11924

Contribuinte \_\_\_\_\_ Fiscal \_\_\_\_\_ Coordenador \_\_\_\_\_

CPF/CNPJ: 693407220100

Função: DIRETOR COMERCIAL

Nome legível: LUCIANO FELIX

ANEXO II



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA
SECRETARIA DE MUNICIPIO DE CONTROLE E MOBILIDADE URBANA
GERENÇIA DE ALVARÁS E POSTURAS
EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO DE ALVARÁS FONES: 3921-7048 / 7049

BOLETIM DE VISTORIA
DE LICENÇA DE LOCALIZAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS E ATIVIDADES

Contribuinte(Razão Social):
Nome Fantasia:
Telefone:
Rua, Av:
Nº:
Compl:
Bairro:
Cep:
Área(mts):
Ponto de Referência:
CNPJ/CPF:
Atividade:

\*Alvará de Localização: Possui : (.....) Nº:
Não possui : (.....) Notificação Nº:
\*Issqn Fixo / Homolog: Possui : (.....) Nº:
Não possui : (.....) Notificação Nº:
\*Cert. Vist. Bombeiros: Possui : (.....) Nº:
Válido até:
Não possui : (.....) Notificação Nº:
\*Alvará Sanitário: Possui : (.....) Nº:
Válido até:
Não possui : (.....) Notificação Nº:

OBS:

STA MARIA, ...../...../.....:

ASS: CONTRIBUINTE / RESPONSÁVEL
CPF/RG:

ASS: FISCAL

NOME LEGÍVEL CONTRIBUINTE / RESPONSÁVEL

ASS: GERENTE

## ANEXO III



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA  
SECRETARIA DE MUNICÍPIO DE CONTROLE E MOBILIDADE URBANA  
GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE ALVARÁS E POSTURAS  
EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO DE ALVARAS  
Telefone: 3921 7048

MEMO N° 2/2011 – SMCMU / GFPA / EFA

Santa Maria, 02 de maio de 2011.

DA: Equipe de Fiscalização de Alvarás  
PARA: Secretaria de Município de Controle e Mobilidade Urbana

Encaminhamos originais do registro dos pontos dos servidores abaixo relacionados da Equipe de Fiscalização de Alvarás, referente ao mês de abril de 2011, para fins de comprovação da efetividade dos mesmos.

SERVIDOR	MATRÍCULA
ADI: ...	5608
BEAT... NSKI	10197
CLARI ... COALDO	10201
CLAU' ... SANTOS	7780
GILCELA ... ILVA	11267
IZIDC ... RODI	865
JOS ... FORBA	6777
JUCILE ... SRSING	10235
JULI ... EIRA	10207
JULIA ... CABRAL	11925
JULI ... ULO	11612
MARC ... DIAS	7973
RIC ... RI	10225
ROSAM ... DIAS	11268
SILV... DICERA	11525
SILV... VIRA DIAS	7798
SIMO... EGON	11270
SON... VEIRA	3107
SUZ ...	7800
VOLN... HOFF	8663

7  
Chefe de Equipe

02/05/11

## ANEXO IV

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA  
SECRETARIA DE FINANÇAS - DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO  
DADOS ESTATÍSTICOS DAS VISTORIAS DE LOCALIZAÇÃO E ATIVIDADES  
VISTORIAS DE LOCALIZAÇÃO FEITAS NO PERÍODO 01/01/2010 A 31/12/2010

NUMERO DE VISTORIAS FEITAS.....:	14.558
VALOR TOTAL DAS VISTORIAS FEITAS.....:	2.710.158,22
NUMERO DE VISTORIAS CONTRIB SUSPENSOS....:	1.401
VALOR TOTAL DAS DE CONTRIB SUSPENSOS.....:	193.346,47
NUMERO DE VISTORIAS EXCLUIDAS.....:	146
VALOR TOTAL DAS EXCLUIDAS.....:	25.778,35
NUMERO DE VISTORIAS IMPUGNADAS.....:	0
VALOR TOTAL DAS IMPUGNADAS.....:	0,00
NUMERO DE VISTORIAS VIGENTES.....:	13.011
VALOR TOTAL DAS VIGENTES.....:	2.491.033,40
NUMERO DE VISTORIAS ENVIADAS PARA DIVIDA:	12.610
VALOR TOTAL DAS ENVIADAS PARA DIVIDA.....:	2.454.864,37
NUMERO DE VISTORIAS JA PAGAS.....:	10.729
VALOR TOTAL DAS JA PAGAS.....:	2.158.920,66
NUMERO DE VISTORIAS NAO PAGAS.....:	1.881
VALOR TOTAL DAS NAO PAGAS.....:	295.943,71
NUMERO DE VISTORIAS PARCELADAS.....:	155
VALOR TOTAL DAS PARCELADAS.....:	36.331,82
NUMERO DE VISTORIAS NAO ENVIADAS.....:	401
VALOR TOTAL DAS NAO ENVIADAS.....:	36.169,03