



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.13.010772-5

Representante: Promotora de Justiça Sandra Ban

Representado: Município de Além Paraíba

Objeto: Lei n.º 1.567/1994 e Decreto n.º 2.964/2002.

Espécie: Recomendação (que se expede)

Legislação Municipal. Taxa de expediente. Direito de petição. Inconstitucionalidade. Taxas de Limpeza Pública, Conservação de Vias e de Estradas. Taxa de Iluminação Pública. Impossibilidade. Súmula do STF. Instituição de taxas e modificação de base de cálculo de tributo por meio de Decreto. Ofensa ao princípio da legalidade estrita. Inconstitucionalidades detectadas.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1. Preâmbulo.

A Promotora de Justiça Sandra Ban, no uso de suas atribuições junto à 1ª Promotoria de Justiça de Além Paraíba, representou a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade acerca da inconstitucionalidade da cobrança de certos tributos, especificamente a taxa de conservação e calçamento, taxa de limpeza pública, taxa de expediente, taxa de lixo, instituídas nos artigos 98 e 100 da Lei n.º 1.567/94 e no Decreto n.º 2.964/2002.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Analisados os documentos enviados com a representação, constatou-se a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei n.º 1.567, de 14 de dezembro de 1994 (Código Tributário Municipal) e do Decreto n.º 2.964/2002, do Município de Além Paraíba.

Assim, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça, resolve expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder elaborador da norma impugnada dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2. Fundamentação.

2.1. TEXTO LEGAL QUESTIONADO.

Eis o texto dos dispositivos impugnados:

LEI N.º 1.567/1994:

“Dispõe sobre o Código Tributário do Município de Além Paraíba e dá outras providências.”

[...]

**Título II
DAS TAXAS
Capítulo I
DA TAXA DE SERVIÇOS PÚBLICOS**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

**Seção I
DA INCIDÊNCIA**

Art. 98 - A incidência da Taxa de Serviços Públicos é a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços de coleta de lixo, iluminação pública, conservação de vias e logradouros públicos, limpeza pública e esgoto prestados pelo Município ao contribuinte ou colocados à sua disposição com a regularidade necessária.

[...]

§ 2º - Entende-se por serviço de iluminação pública o fornecimento de iluminação nas vias e logradouros públicos.

§ 3º - Entende-se por serviço de conservação de vias e logradouros públicos a reparação e manutenção de ruas, estradas municipais, praças, jardins e similares, que visam manter ou melhorar as condições de utilização desses locais, quais sejam:

a - raspagem do leito carroçável, com o uso de ferramentas ou máquinas;

b - conservação e reparação do calçamento;

c - recondicionamento do meio-fio;

d - melhoramentos ou manutenção de "mata-burros", acostamento, sinalização e similares;

e - desobstrução, aterros de reparação e serviços correlatos;

f - sustentação e fixação de encostas laterais, remoção de barreiras;

g - fixação, poda e tratamento de árvores e plantas ornamentais e serviços correlatos;

h - manutenção de lagos e fontes.

§ 4º - Entende-se por serviços de limpeza pública as realizadas em vias e logradouros públicos, que consistem em: varreção, lavagem e irrigação; limpeza e desobstrução de bueiros, bocas de lobo, galerias de águas pluviais e córregos; capinação, desinfecção de locais insalubres.

§ 5º - Entende-se por serviços de esgoto a manutenção e reparação de todo o sistema de esgotos domésticos, comerciais e industriais.

**Seção II
SUJEITO PASSIVO**

Art. 99 - contribuinte da Taxa é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título de bem imóvel situado em local onde o município mantenha os serviços referidos no artigo anterior.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Seção III
BASE DE CÁLCULO E ALÍQUOTA

Art. 100 – A base de cálculo da Taxa é o custo dos serviços utilizados pelo contribuinte ou colocados a sua disposição e dimensionados, para cada caso, da seguinte forma:

I – em relação ao serviço de limpeza pública, por metro linear de testada, mediante aplicação de alíquota de 1,3% (um vírgula três por cento) sobre a UPFM definida no Art. 3;

II – em relação aos serviços de conservação de vias e logradouros públicos, por metro linear de testada, mediante aplicação de alíquota de 1,3% (um vírgula três por cento) sobre a UPFM;

III – em relação ao serviço de iluminação pública, em se tratando de terreno, mediante aplicação de alíquota de 30% (trinta por cento) sobre a UPFM;

[...]

V – Em relação ao serviço de esgoto, por m² de área edificada até o limite máximo de 300 m² (trezentos metros quadrados) por unidade, mediante aplicação de alíquota de 0,65% (zero vírgula sessenta e cinco por cento) sobre a UPFM;

§ 1º - Tratando-se de imóvel com mais de uma testada, considerar-se-ão para efeito de cálculo, somente as testadas dotadas de serviço.

§ 2º - Quando no mesmo terreno houver mais de uma unidade autônoma edificada, será calculada a testada ideal conforme determinação em regulamento.

DECRETO N.º 2.964/2002:

Art. 1º - Ficam alterados os preços públicos, conforme tabela em anexo.

[...]

TABELA DE PREÇOS PÚBLICOS

DISCRIMINAÇÃO	Valor em R\$
1 - Tarifas de Expediente:	
1.1 - Arrecadação de tributos	3,60
a) Arrecadação do IPTU/TSU (por parcela)	1,60
1.2 - Atestados, Declarações e	



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Certidões:	
a) Negativa de tributos	9,00
b) por laudas	9,00
1.3 - Protocolização	2,40
1.4 - Segundas-vias	4,80
1.5 - Transferências de Bens Imóveis (por doação)	0,5% do v.v.
1.6 - Cópias de Textos legislativos municipais por página	0,15
1.7 - Cópias de planta de arquivo - por m ²	13,80

Divisa-se que as assinaladas normas padecem do vício de inconstitucionalidade, como se demonstrará na sequência.

2.2. DECRETO MUNICIPAL QUE INSTITUI TAXA. MALFERIMENTO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE/RESERVA DE LEI. INCONSTITUCIONALIDADE.

Ab initio, insta registrar que, a despeito do nome “Preços Públicos”, o Município de Além Paraíba, por meio do Decreto n.º 2.964/2002, criou, em verdade, a figura tributária denominada taxa, ao arrepio do ordenamento constitucional.

Com efeito, tais institutos não se confundem, muito embora tenham como identidade o caráter de prestação pecuniária tendente a suprir de recursos os cofres estatais, ante os serviços públicos prestados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Pois bem.

O preço público é fixado pela Administração, prévia e unilateralmente, por ato do Executivo, a exemplo do decreto, para as utilidades e serviços industriais prestados diretamente por seus órgãos ou indiretamente por seus delegados – concessionários e permissionários –, sempre em caráter facultativo para os usuários.

Como bem salienta Luciano Amaro, “o preço é obrigação contratual. O preço é, pois, obrigação assumida voluntariamente”¹.

É por isso que os conceitos de preço público e de taxa não se confundem. Enquanto o preço público é regido pelo direito privado, a taxa é regida pelo direito público. O preço público deve ser pago voluntariamente, a taxa é tributo, portanto uma obrigação compulsória, imposta por lei:

Nisto se distingue a tarifa da taxa, porque, enquanto esta é obrigatória para os contribuintes, aquela (a tarifa) é facultativa para os usuários; a tarifa é um preço tabelado pela Administração; a taxa é uma imposição fiscal, é um tributo. Distingue-se, ainda, a tarifa (preço público) da taxa (tributo) porque esta só pode ser instituída, fixada e alterada por lei, ao passo que aquela pode ser estabelecida e modificada por decreto ou por outro ato administrativo, desde que a lei autorize a remuneração da utilidade ou do serviço por preço².

Entretanto, o principal traço distintivo entre taxa e tarifa (preço público) “está na inerência ou não da atividade à função do Estado. Se houver evidente vinculação e nexo do serviço com o desempenho de função eminentemente estatal, teremos

¹ AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 40.

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 162.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

taxa. De outra banda, se presenciarmos uma desvinculação deste serviço com a ação estatal, inexistindo óbice ao desempenho da atividade por particulares, vislumbrar-se-á a tarifa”³.

Destarte, considerando esses critérios diferenciadores⁴, é possível constatar que a parte⁵ dos serviços constantes no Decreto n.º 2.964/2002 são serviços públicos concretamente realizados pelo Poder Público, razão pela qual a “tarifa” ali instituída constitui verdadeiro tributo (taxa).

Portanto, pouco importa a nomenclatura usada, pois a natureza jurídica do tributo define-se pelo seu fato gerador (art. 4º, I, CTN⁶).

Assim, por se tratar de espécie tributária, é certo que deverá obedecer aos dispositivos constitucionais acerca da matéria, mormente o referente ao princípio da legalidade.

É nesse sentido que, após breve leitura, verifica-se a patente inconstitucionalidade da legislação em voga, porquanto violadora do princípio da reserva legal tributária, plasmado no artigo 150, I, da Constituição da República, *in verbis*:

³ SABBAG. Eduardo. Manual de Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 395.

⁴ Sabbag assevera, ainda, que: “Nos casos em que a execução do serviço puder ser delegada a outra entidade, pública ou privada, o legislador poderá optar entre o regime de taxa e o de tarifa. De fato, o regime jurídico servirá como “bússola” para se encontrar a contraprestação adequada: se taxa ou tarifa.” [Op cit. p. 395]

⁵ Fala-se em maioria porque alguns dos serviços elencados, apesar de configurarem atividades estatais, não se enquadram como obrigatórias para o contribuinte, de modo a ensejar a cobrança de taxa, como se demonstrará adiante.

⁶ CTN: Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Art. 150 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

É assente na doutrina e na jurisprudência pátria que esse princípio constitucional assegura que todo tributo, seja ele imposto, taxa, ou qualquer espécie de contribuição, seja instituído ou majorado apenas através de lei em sentido estrito, isto é, por ato do Poder Legislativo, após processo legislativo constitucionalmente adequado. Isso porque a invasão patrimonial pressupõe a participação popular (*no taxation without representation*), traduzindo a conhecida ideia, então preconizada por Pontes de Miranda, do *povo tributando a si mesmo*.

Vale destacar a lição de HAMILTON DIAS DE SOUZA:

De todos os princípios constitucionais erigidos como garantia fundamental do contribuinte, o mais importante é o da legalidade da tributação, previsto no art. 150, I. Resulta de velha tradição do constitucionalismo, segundo a qual o tributo não pode ser instituído sem autorização do povo através de seus representantes, de tal sorte que só a lei ordinária emanada do nível de governo competente pode criar tributo. (Hamilton Dias de Souza, em Comentários ao Código Tributário Nacional, vol. 1, coord. Ives Gandra da Silva Martins, Ed. Saraiva, 198, p. 8)"

Isso quer dizer que a definição dos aspectos fundamentais do tributo, quais sejam, pessoal, espacial, temporal, material e quantitativo, deve vir expressa em lei, que, portanto, detém a competência para determinar quem são os sujeitos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

passivos, seu âmbito territorial e temporal de incidência, seu fato gerador, base de cálculo e alíquota.

Desse modo, consoante o princípio da reserva legal, o decreto - a exemplo da legislação em apreço - não constitui espécie normativa hábil à instituição ou majoração de tributos.

Nesse sentido caminha a jurisprudência da Suprema Corte:

Tributo - Regência - Princípio da legalidade estrita - Garantia constitucional do cidadão. Tanto a Carta em vigor, quanto - na feliz expressão do Ministro Sepúlveda Pertence - a decaída encerram homenagem ao princípio da legalidade tributária estrita. Mostra-se inconstitucional, porque conflitante com o artigo 6º da Constituição Federal de 1969, o artigo 1º do Decreto-lei n. 1.724, de 7 de dezembro de 1979, no que implicou a esdrúxula delegação ao Ministro de Estado da Fazenda de suspender - no que possível até mesmo a extinção - 'estímulos fiscais de que tratam os artigos 1º e 5º do Decreto-lei n. 491, de 5 de março de 1969'.⁷

A instituição dos emolumentos cartorários pelo Tribunal de Justiça afronta o princípio da reserva legal. Somente a lei pode criar, majorar ou reduzir os valores das taxas judiciárias. Precedentes.⁸

Tratando-se de base de cálculo do IPTU (CTN, art. 33), a fixação de valor venal presumido de imóvel deve ser feita mediante lei e não mediante decreto do Poder Executivo, tendo em vista o princípio da legalidade tributária (CF, art. 150, I). À vista desse entendimento, a Turma confirmou acórdão do STJ que entendera ilegal o lançamento tributário do IPTU pelo Município de Porto Alegre feito com base no sistema de 'plantas genéricas de valores imobiliários' - que fixava

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 250.288/SP. Pleno. Rel. Min. Marco Aurélio. j. 12 dez 2001. DJ 19.04.2002.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.709. Pleno. Rel. Min. Maurício Corrêa. j. 10 fev 2000. DJ 31.03.2000.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

novos valores de metro quadrado para terrenos e construções e excedia a correção monetária relativa ao exercício anterior – baixado mediante decreto. Precedente citado: RE 114.078-AL (DJU de 1º/7/88).

(STF, AG 181.853, Rel. Min. Moreira Alves, Informativo 68)

Nesse diapasão, o princípio da legalidade afigura-se como fundamento de toda a tributação, constituindo importante limitação ao arbítrio estatal em prol da consagração de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

De efeito, no plano axiológico, o princípio da legalidade tributária apresenta intensa carga valorativa, sendo informado pelos ideais de segurança jurídica e justiça, os quais não podem ser olvidados no campo da tributação. Portanto, ao determinar que o princípio da reserva legal tributária deve reger a atividade do legislador que instituir ou majorar tributos, dentre eles a taxa, pretende a Constituição evitar que o contribuinte se veja sujeito a eventuais arbítrios e abusos por parte dos membros do Poder Executivo.

De resto, como já salientado, os serviços de expediente⁹, constantes na Tabela do Decreto n.º 2.964/2002, poderiam, no máximo, ser cobrados do contribuinte por meio de taxa e não tarifa, sob pena de ofender o princípio constitucional da legalidade, especialmente o da legalidade tributária. Contudo,

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 1.378-ES:

“A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais da reserva de competência impositiva da **legalidade**, da isonomia e da anterioridade”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

como demonstraremos na sequência, os serviços de expediente ali elencados não representam hipóteses de incidência válidas para ensejar a cobrança de taxa, revelando também, por outro fundamento, a sua inconstitucionalidade material.

Por conseguinte, forçoso concluir que a legislação municipal mostra-se flagrantemente inconstitucional, *ex vi* do art. 152 e do § 1º do art. 171 da Constituição Estadual e do art. 150, I, da Constituição da República.

2.3. TAXA DE EXPEDIENTE. FATO GERADOR IMPRÓPRIO PARA ENSEJAR COBRANÇA DE TAXA. INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO DE PETIÇÃO. IMUNIDADE. ISENÇÃO. PRECEDENTES JUDICIAIS.

Para melhor compreensão da questão posta, impende, primeiramente, definirmos o que é taxa.

Tal tributo caracteriza-se por estar imediatamente vinculado à ação estatal, atrelando-se à atividade pública, e não à atuação do particular. Cuida-se, pois, de uma exação bilateral ou sinalagmática, disciplinada pelo art. 145, II, da Constituição da República e pelo art. 77 do CTN, repetidos, à luz do princípio da simetria, no art. 144, II, da Constituição Estadual:

Art. 145, II, CF: A União, Estados, Municípios e Distrito Federal poderão instituir os seguintes tributos:
[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

II – Taxa, 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.

Art. 77, CTN: As taxas cobradas pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Art. 144, II, CE: Ao estado compete instituir:

[...]

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;

Pois bem.

Do cotejo desses dispositivos, é possível verificar que a imposição da taxa decorre ou do exercício efetivo do poder de polícia, cujo fato gerador será a atividade administrativa pública que regula as condutas do contribuinte em razão do interesse público relativo 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos interesses individuais ou coletivos, limitando ou disciplinando os interesses, direitos e liberdades individuais (art. 78, CTN), ou em razão da prestação de serviço público, específicos e divisíveis, prestados potencialmente ou efetivamente, ao contribuinte.

Assim é que, relativamente à cobrança de taxa de expediente para a emissão de documentos e de guias para pagamento de tributos não pairam dúvidas



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

acerca da sua inconstitucionalidade. Isso porque as despesas com a própria administração tributária não constituem exercício do poder de polícia e muito menos serviços públicos específicos e divisíveis, inexistindo qualquer contraprestação em favor do administrado, não se prestando, pois, como fato gerador a ensejar a cobrança de taxa.

Com efeito, o que se constata é que a Administração, ao exigir taxas de expediente para a emissão de documentos e de guias para a arrecadação de tributos busca, de forma inconstitucional, repassar para os contribuintes o custo, o que, por conseguinte, nos permite concluir, uma vez mais, não haver uma contraprestação ou exercício do poder de polícia que justifique a instituição de uma taxa para emissão de tais guias e documentos. Trata-se, em verdade, de ilegítimo mecanismo de arrecadação de receita, o qual, como cediço, deve ser feito por meio de impostos. E, inexistindo previsão constitucional de imposto municipal que tenha como hipótese de incidência referida atividade, não poderia o Município criá-lo¹⁰.

Esse também é o entendimento da jurisprudência pátria:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. Preliminares de impossibilidade jurídica do pedido e de ausência de fundamentação do mesmo, bem como de ausência de afronta direta à Constituição Estadual rejeitadas. Tudo, por ser possível, conforme orientação do STF, a proposição de ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal, por violação a normas constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais. TAXA DE EXPEDIENTE PARA PAGAMENTO DE TRIBUTOS. COGÊNCIA. AUSÊNCIA DE INTERESSE DO ADMINISTRADO. ART. 140, II, CONSTITUIÇÃO

¹⁰ Apenas a União possui competência residual, ou seja, apenas ela pode criar impostos diversos daqueles previstos na Constituição.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

ESTADUAL. BIS IN IDEM. VALOR SUPERIOR AO DO PRÓPRIO TRIBUTO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. Afigura-se inconstitucional o item 2 da Tabela IV da Lei Complementar Municipal n.º 2 do Município de Santa Maria, ao criar taxa de expediente para expedição de conhecimentos para recolhimento de tributos municipais, seja porque tal taxa cuida de interesse exclusivo da administração (não se tratando de serviço prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, como reclama o inc. II do art. 140 da Carta Estadual), seja pela sua cogência e, pois, bis in idem em relação ao tributo, visto que terminou por representar verdadeiro acréscimo ao valor do tributo que se irá recolher, afora casos em que se apresenta ela mais gravosa que o próprio tributo, hipótese em que ofende o princípio da razoabilidade. (omissis). TAXA DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS. ART. 140, II, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUSÊNCIA DE DIVISIBILIDADE DO SERVIÇO. ART. 130, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 97, "C", E TABELA IV, ITENS 1, 1.1 E 1.2, LEI COMPLEMENTAR N.º 2 DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. Apresenta-se inconstitucional o Código Tributário do Município de Santa Maria, ao prever taxa de prevenção e combate de incêndios, seja pela sua indivisibilidade, seja porque, pela Carta Estadual, art. 130, tal mister compete à Brigada Militar, através do Corpo de Bombeiros, órgão do Estado e não do Município. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70007915937, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator Vencido: Leo Lima, Redator para Acórdão: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 30/08/2004) [grifo nosso]

TAXA DE EXPEDIENTE – MANIFESTA ILEGALIDADE DE SUA EXIGÊNCIA.

A Taxa de Expediente – TE, por não representar nenhuma contraprestação de serviço público, não é exigível pelo Município de Florianópolis, posto que a confecção de carnê para a cobrança de tributos é despesa ínsita aos seus misteres habituais de órgão arrecadador, não gerando ensejo, por isso mesmo, ao lançamento de mais esta taxa¹¹.

¹¹ Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Ação direta de inconstitucionalidade n.º 99.003828-9. Des. Rel. Eládio Rocha. j. 06 de 1999.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Nessa mesma trilha, ainda que não tenha sido em sede de controle abstrato de constitucionalidade, andou o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, consoante seguintes decisões:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO - IPTU - ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS NÃO RELACIONADAS À FINALIDADE EXTRAFISCAL DE ASSEGURAMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE - **INCONSTITUCIONALIDADE** - REVISÃO DOS LANÇAMENTOS FEITOS COM BASE NA LEI MUNICIPAL QUE INSTITUIU IPTU PROGRESSIVO - DECLARAÇÃO DE **INCONSTITUCIONALIDADE** "INCIDENTER TANTUM" EM PRIMEIRO GRAU CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO - TAXA DE ILUMINAÇÃO, LIMPEZA PÚBLICA E **EXPEDIENTE** - **INCONSTITUCIONALIDADE** - FATO GERADOR QUE NÃO CONFIGURA SERVIÇO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL - SUBSTITUIÇÃO DAS CDA'S - COBRANÇA SIMULTÂNEA DE **TRIBUTOS** SEM ESPECIFICAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE - NULIDADE DECLARADA - INTELIGÊNCIA DA LEI MUNICIPAL 1.206/91, ARTS. 182, § 4º, 156, § 1º, 145, II E 173, TODAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTS. 32, 33, PARÁGRAFO ÚNICO E 77, TODOS DO CTN.

Segundo a Constituição Federal, o IPTU apenas pode ser progressivo para atender à finalidade extrafiscal de asseguramento da função social da propriedade, sendo de ser declarada inconstitucional, em controle difuso, contra Lei Municipal que institui alíquotas progressivas divorciadas desta finalidade. As Taxas de Iluminação, Limpeza e **EXPEDIENTE** não possuem fato gerador que configure serviço específico e divisível, sendo inconstitucionais suas cobranças. Deve ser reconhecida a nulidade dos títulos não substituídos pela Exeqüente, que englobam a cobrança de vários **TRIBUTOS**, sem especificação.

(TJMG. APELAÇÃO CÍVEL Nº 000.303.297-6/00 - COMARCA DE IPATINGA - APELANTE(S): 1º) JD DA VARA DE EXECUÇÕES CRIMINAIS DE IPATINGA (EXEC. PENAIIS E FISCAIS DA COMARCA DE IPATINGA, 2º) MUNICÍPIO DE IPATINGA - APELADO(S): ANTÔNIO MÁRIO PEREIRA SOARES - RELATOR: EXMO. SR. DES. DORIVAL GUIMARÃES PEREIRA) [grifo nosso]



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA DE MANUTENÇÃO DE LOGRADOUROS E DE LIMPEZA PÚBLICA. SERVIÇOS INDIVISÍVEIS. INCONSTITUCIONALIDADE. TAXA DE EXPEDIENTE. ILEGALIDADE. TAXA DE SERVIÇO PÚBLICO DE DISPONIBILIZAÇÃO DE REDE DE ÁGUA E ESGOTO. NATUREZA DE PREÇO PÚBLICO. PRECEDENTES STF. SEMELHANÇA COM AS TAXAS. IMPOSSIBILIDADE DE SE RECONHECER A ILEGALIDADE. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. São inconstitucionais os dispositivos legais que instituem a cobrança de TAXA de limpeza pública e de manutenção de logradouros, uma vez que tais serviços públicos não são específicos e divisíveis, como hão de ser os fatos geradores daquela espécie de tributo. A TAXA de expedição de guias não consiste propriamente num serviço prestado pela administração em favor dos administrados, mas sim um instrumento de arrecadação de valores utilizado pela municipalidade. Ou seja, não existe uma contraprestação em favor do munícipe, razão pela qual ilegítima sua cobrança. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a remuneração dos serviços de água e esgoto deve se dar por preço público/tarifa e não por TAXA. No entanto, considerando-se que a natureza dos serviços de disponibilização de água potável e rede de esgoto em muito se assemelha àqueles cuja remuneração deve ser realizada por TAXA, tanto que existem manifestações no sentido de que a remuneração destes serviços devem se dar por essa modalidade e não por preço público, não vejo razão para reconhecer a ilegalidade da TAXA tal como cobrada, mormente atento ao fato de que entendimento diverso implicaria em enriquecimento ilícito por parte dos usuários.

APELAÇÃO CÍVEL / REEXAME NECESSÁRIO Nº 1.0461.09.061320-3/001 - COMARCA DE OURO PRETO - REMETENTE: JD 1 V CV COMARCA OURO PRETO - 1º APELANTE(S): JOSÉ DA PAIXÃO - 2º APELANTE(S): MUNICÍPIO OURO PRETO - APELADO(A)(S): JOSÉ DA PAIXÃO, MUNICÍPIO OURO PRETO - AUTORID COATORA: PREFEITO MUN OURO PRETO, SECRETARIO MUN FAZENDA OURO PRETO - RELATOR: EXMO. SR. DES. DÍDIMO INOCÊNCIO DE PAULA [grifo nosso]

Sobre a questão, ainda, destaca-se o enunciado da Súmula nº 14 do TRF da 5ª Região, que assim dispõe:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

"Taxa de Expediente. É inconstitucional a cobrança de taxa de expediente para emissão de guia de importação".

No tocante à taxa expedição de certidões e declarações, bem como outros serviços de expediente, a inconstitucionalidade se torna ainda mais gritante, já que, conforme decidido em caso similar pelo Supremo Tribunal Federal - ADI n.º 2969-0 -, deve-se dar interpretação conforme a Constituição Federal, estendendo a imunidade prevista no art. 5º, XXXIV, para o fornecimento de certidões necessárias ao exercício do direito de petição e atos de cidadania:

Eis a ementa da ADI acima referenciada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 178 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 19, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1997, DO ESTADO DO AMAZONAS. EXTRAÇÃO DE CERTIDÕES, EM REPARTIÇÕES PÚBLICAS, CONDICIONADA AO RECOLHIMENTO DA "TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA". VIOLAÇÃO À ALÍNEA "B" DO INCISO XXXIV DO 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, ADI 2969 / AM - AMAZONAS, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, julg. em 29/03/2007DJJe-042, DIVULG 21-06-2007, PUBLIC 22-06-2007, DJ 22-06-2007, PP-00016 EMENT VOL-02281-01 PP-00144, LEXSTF v. 29, n. 343, 2007, p. 64-79, RDDT n. 144, 2007, p. 240)

Na oportunidade, restou decidido que a cobrança daquela taxa ofenderia o artigo 5º, XXXIV, alínea *b*, da Constituição Federal, nos casos em que houvesse a postulação de certidão para a defesa de direitos e esclarecimento de situação de interesse pessoal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

De efeito, a Constituição da República dispõe:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade e abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Paulo Bonavides, ao comentar o art. 5º XXXIV, da CR, preleciona:

O dispositivo em exame abriga dois direitos fundamentais distintos, mas interligados: o direito de petição e o direito de obter certidões em repartições públicas, no sentido amplo, abrangendo órgãos da administração centralizada ou autárquica, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O direito de petição representa prerrogativa conferidas a todas as pessoas - físicas e jurídicas, de direito público e de direito privado, inclusive aos entes despersonalizados (massa falida, condomínio e espólio, por exemplo) -, de se manifestar perante representante ou agente do Estado, para solicitar a prática de um ato, para requerer a adoção de providências, para denunciar um fato, para requerer a edição de uma lei, para denunciar uma ilegalidade ou um abuso de poder, no interesse próprio ou no interesse geral (o que é mais comum).

Quando falamos a respeito do direito de petição, é necessário entendermos que as manifestações dirigidas aos representantes ou agentes do Estado exigem a forma escrita, como regra. Assim, quando uma pessoa comparece à Câmara de Vereadores de determinada cidade e solicita a um vereador a adoção de providências de forma verbal (como a elaboração de um projeto viário, por exemplo), essa solicitação não representa o exercício do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

direito constitucional em exame. (...) A prerrogativa que integra a primeira parte do inciso em comentário corolário do *right of petition*, com raízes na Inglaterra, evidenciando que o direito de petição serve para solicitar a atenção da autoridade do Estado em relação a um fato, que não seja (necessariamente) do interesse direto e pessoal de quem formula a petição, mas de toda a coletividade, representando a valorização do interesse público¹².

No mesmo sentido, o doutrinador Alexandre de Moraes:

Pode ser definido como o direito que pertence a uma pessoa de invocar a atenção dos poderes públicos sobre uma questão ou uma situação.

A constituição Federal consagra no art. 5º, XXXIV, o direito de petição aos Poderes Públicos, assegurando-o a todos, independentemente do pagamento de taxas, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder¹³.

Portanto, constitui verdadeira afronta a direitos fundamentais do cidadão exigir o pagamento de “taxas” para permitir o exercício do direito de petição e obtenção de certidões/declarações para a defesa de direitos e atos de cidadania.

Isso porque, embora os direitos de petição e obtenção de certidões, previstos no artigo 5º, XXXIV, enquadrem-se na modalidade de serviços públicos específicos e divisíveis, o que significa que podem ser destacados em unidades autônomas e prestados de forma individualizada para cada usuário, aos mesmos deve ser estendida a limitação constitucional ao poder de tributar inserida no art. 5º, XXXIV, da Carta Maior.

¹² Bonavides, Paulo (Org.). In: Comentários à constituição federal de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

¹³ Moraes, Alexandre. In: Direito Constitucional. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Por serem direitos de altíssima relevância, aos comandos constitucionais instituidores de imunidade tributária, somente pode se aplicar a interpretação extensiva, uma vez que, possuindo o Estado necessidade constante de angariar recursos, tendo em vista seu permanente *déficit* operacional, caso fosse adotada uma interpretação restritiva dos comandos do art. 150, VI, abrir-se-ia a possibilidade de o *ius imperium* atingir as atividades e direitos garantidos pelo Texto Supremo, sob a alegação de que as normas instituidoras de imunidade tributária devem ser interpretadas restritivamente.

Ora, as imunidades tributárias têm por fim resguardar valores de assento constitucional – igualdade, liberdade de pensamento e religião, acesso a informações, equilíbrio federativo, pluralismo político, liberdade sindical e outros –, razão pela qual a busca do elemento teleológico será sempre o caminho para a efetiva realização dos valores supremos que o constituinte prestigiou¹⁴.

À luz da interpretação teleológica, verifica-se, portanto, que a imunidade do pagamento de taxa para o direito de petição e obtenção de certidões tem por propósito facilitar os meios de acesso aos poderes públicos, como forma de garantir o exercício da cidadania, bem como o controle dos atos da Administração Pública por parte dos administrados.

De fato, a gratuidade destes serviços reduz os obstáculos que o cidadão encontra ao exigir as medidas necessárias para que possa exercitar, de forma plena, os direitos que lhes são garantidos pela Constituição. Em razão disso, essa imunidade qualifica-se como importante prerrogativa de caráter democrático, além

¹⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Imunidades Tributárias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, n. 4, p. 82.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

de constituir mecanismo garantidor dos direitos fundamentais do cidadão. Nesse enfoque, qualquer tentativa de restringir o seu conteúdo na Constituição, ofende, na essência, os valores que lhe dão sustentação.

Acerca da temática aqui abordada, convém colacionar outros julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COBRANÇA DE TAXAS PARA A EXPEDIÇÃO DE GUIA PARA PAGAMENTO DE TRIBUTOS, PARA A CONSERVAÇÃO DE CALÇAMENTO E LIMPEZA DE PRAÇAS. SERVIÇO INDIVISÍVEL. IMPOSSIBILIDADE DE FINANCIAMENTO VIA A INSTITUIÇÃO DE TAXAS. EXPEDIÇÃO DE CERTIDÕES.

INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO QUE GARANTE A IMUNIDADE QUANDO SE TRATAR DE DEFESA DE DIREITOS E ESCLARECIMENTO DE SITUAÇÃO DE INTERESSE INDIVIDUAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70021651377, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 16/03/2009)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. FORNECIMENTO DE CERTIDÕES E DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. PROCEDÊNCIA EM PARTE, PARA DECLARAR QUE, DE ACORDO COM O DIREITO PREVISTO NA CARTA MAGNA, O FORNECIMENTO DEVE SER GRATUITO. VOTO VENCIDO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70006855647, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alfredo Guilherme Englert, Julgado em 29/12/2003)

Dessarte, incontornáveis as inconstitucionalidades levantadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

2.4. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. FATO GERADOR IMPRÓPRIO PARA
ENSEJAR COBRANÇA DE TAXA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES
JUDICIAIS.

Constata-se, ainda, que a Lei n.º 1.567/1994 do Município de Além
Paraíba, em seu art. 98, *caput* e § 2º, instituiu a taxa de Iluminação Pública.

Como a matéria é uníssona no âmbito doutrinário e jurisprudencial,
colacionamos algumas decisões a fim de demonstrar a inconstitucionalidade desta
exação:

APELAÇÃO CÍVEL. TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO.
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. IPTU PROGRESSIVO.
INCONSTITUCIONALIDADE. TAXA DE COLETA DE LIXO E
LIMPEZA PÚBLICA. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA.
SÚMULAS 668 E 670 DO STF. EFEITOS EX TUNC DO DECISUM.
IMPROVIMENTO DO RECURSO. MANUTENÇÃO DA
SENTENÇA. APELAÇÃO CÍVEL. TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À
EXECUÇÃO. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. IPTU
PROGRESSIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. TAXA DE COLETA
DE LIXO E LIMPEZA PÚBLICA. TAXA DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA. SÚMULAS 668 E 670 DO STF. EFEITOS EX TUNC DO
DECISUM. IMPROVIMENTO DO RECURSO. MANUTENÇÃO DA
SENTENÇA.

(172492020048190001 RJ 0017249-20.2004.8.19.0001, Relator: DES.
ANTONIO CARLOS ESTEVES TORRES, Data de Julgamento:
29/09/2009, DECIMA SEGUNDA CAMARA CIVEL, Data de
Publicação: 19/10/2009)

AÇÃO DECLARATÓRIA - VARGEM GRANDE DO SUL - TAXAS
DE LIMPEZA PÚBLICA, CONSERVAÇÃO DE VIAS E
LOGRADOUROS PÚBLICOS, ILUMINAÇÃO E COLETA DE LIXO -
INEXIGIBILIDADE. As taxas de limpeza pública, de conservação de
vias e logradouros públicos e de iluminação são inexigíveis por não
atenderem aos requisitos da especificidade e divisibilidade.E



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

inexigível a taxa de coleta de lixo que, apesar de ser prevista como contraprestação de um serviço divisível e específico, em concreto, é cobrada de forma genérica. RECURSO IMPROVIDO.

(30942520098260653 SP 0003094-25.2009.8.26.0653, Relator: Carlos Giarusso Santos, Data de Julgamento: 28/04/2011, 18ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 16/05/2011)

TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 378/1998. TAXA DE CONSERVAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS. DESRESPEITO AOS CRITÉRIOS DE DIVISIBILIDADE E ESPECIFICIDADE. BASE DE CÁLCULO PRÓPRIA DE IMPOSTO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA TRIBUTÁRIA. À UNANIMIDADE DE VOTOS, DECLAROU-SE A INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 1º E 2º, E, POR ARRASTAMENTO, DOS ARTIGOS 3º A 9º, DA LEI Nº 378/98, DO MUNICÍPIO DE ABREU E LIMA. 3783º9º3781. É ilegítima a cobrança de taxa vinculada à conservação de vias públicas porque tal serviço beneficia a população em geral, sem possibilidade de individualização. Ademais, não se pode considerar o referido serviço como específico, haja vista que ele é prestado de forma genérica, não sendo delimitado a uma determinada pessoa ou grupo de pessoas. Por conseguinte, resta claro que o artigo 1º da Lei Municipal nº 378/1998 afronta o artigo 106, II, da Carta estadual, ao não observar os requisitos da especificidade e individualidade do serviço necessários à instauração de taxa. 1º3782. A base de cálculo do tributo ora discutido leva em consideração serviço prestado uti universi, que é de todo estranho ao fato gerador da taxa. Em outras palavras: a base de cálculo da taxa de conservação de vias públicas é própria de imposto, o que é constitucionalmente vedado através do § 2º do artigo 106. 3. O artigo 107, II, da Constituição Estadual resta claramente afrontado pelo artigo 2º da Lei Municipal nº 378/98, na medida em que este define como contribuintes da taxa apenas os proprietários de veículos automotores, quando, na verdade, não são apenas estes os favorecidos pela respectiva contraprestação estatal. 4. Há que se declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, dos artigos 3º a 9º da lei atacada, dado o esvaziamento destes dispositivos a partir da decretação da inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º da mesma norma. 107II Constituição Estadual 2º3781º2º

(171169 PE , Relator: Gustavo Augusto Rodrigues De Lima, Data de Julgamento: 01/02/2010, Corte Especial, Data de Publicação: 36)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

2.5. DO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE DAS TAXAS DE LIMPEZA PÚBLICA, DE CONSERVAÇÃO DE VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS E DE ESTRADAS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO E DIVISIBILIDADE DOS SERVIÇOS ENSEJADORES DOS TRIBUTOS IMPUGNADOS. MALFERIMENTO DO ARTIGO 145, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. BASE DE CÁLCULO DAS TAXAS PRÓPRIAS DE IMPOSTOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

Constata-se, ainda, que a Lei n.º 1.567/1994 (art. 98, § 3º, alienas *a, b, c, d, e, f, g e h*; e § 4º) instituiu as taxas de limpeza pública, de conservação de vias e logradouros públicos e de conservação de estradas municipais em manifesta contrariedade a princípios constitucionais tributários .

É sabido que o Poder Público possui legitimidade para instituir tributos em razão do exercício do poder de polícia ou pela prestação de serviço público específico e divisível, conforme competência atribuída pelo artigo 144, II, da Constituição do Estado de Minas Gerais, bem como pelo artigo 145, II, da Constituição da República.

Contudo, no caso em tela, deu-se a instituição de taxas em virtude da prestação de serviços públicos que não possuem as características da *divisibilidade* e da *especificidade*. Isso porque, os serviços de limpeza pública, conservação de vias e logradouros públicos e de estradas municipais são serviços de natureza indivisível e inespecífica, não podendo ser individualizados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

De efeito, a Constituição do Estado de Minas Gerais, nos moldes determinados pela Constituição da República (art. 145, II), delineou a competência para instituição de taxa da seguinte maneira:

Artigo 144. Ao Estado compete instituir:

[...]

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;

De fato, os serviços elencados como hipóteses de incidência das taxas de limpeza pública, de conservação de vias e logradouros públicos e de conservação de estradas municipais se afiguram como atividades de caráter *uti universi*, ou seja, destinados à população em geral, sendo impossível individualizar seus beneficiários, a exemplo do que ocorre com o serviço de iluminação pública, que foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como impassível de ser remunerado mediante taxa, matéria essa sumulada através do Enunciado n.º 670.

O Código Tributário Nacional define com clareza o que seriam especificidade e divisibilidade dos serviços públicos. Seu artigo 79, inciso II, considera como específicos “os serviços públicos quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade públicas”.

Já o serviço *divisível* é aquele que pode ser mensurado, medido, ter sua quantidade aferida por algum instrumento, ser prestado de forma individualizada ao usuário, nos termos do art. 79, III, do CTN.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Diante desses conceitos, forçoso reconhecer que seu custeio não deve se dar por meio de taxas, já que não atendidos os requisitos constitucionais da especificidade e divisibilidade (artigo 145, II, da Constituição da República).

Essa é a orientação de nossa Corte Suprema, que decidiu pela inconstitucionalidade da cobrança de taxa de limpeza e conservação de ruas instituída pelo Município de São Paulo, conforme se depreende do seguinte acórdão:

EMENTA: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. TRIBUTÁRIO. LEI N.º 10.921/90, QUE DEU NOVA REDAÇÃO AOS ARTS. 7º, 87 E INCS. I E II, E 94, DA LEI N.º 6.989/66, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA. TAXAS DE LIMPEZA PÚBLICA E DE CONSERVAÇÃO DE VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS.

Taxas que, de qualquer modo, no entendimento deste Relator, tem por fato gerador prestação de serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, não tendo de ser custeado senão por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais.¹⁵

Em situação análoga à presente, em que se discutiu a constitucionalidade de taxas de limpeza pública e de conservação de vias e logradouros públicos, a Corte Superior do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais entendeu por bem extirpá-las do mundo jurídico, uma vez verificada a patente dessintonia com o texto constitucional mineiro. É o que se pode inferir dos seguintes acórdãos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal. Município de Araxá. Conflito com a Constituição Estadual. Taxas de conservação

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 204.827-5/SP. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, DF.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

de vias e logradouros públicos e de limpeza pública. Preliminar. Competência. Possibilidade jurídica do pedido. Reprodução na Carta Estadual de dispositivo da Constituição da República. Irrelevância. Eficácia da norma constitucional estadual no seu âmbito de atuação. Confronto da lei municipal com a Constituição Estadual. Competência do Tribunal de Justiça. Mérito. Taxa. Exigência dos requisitos da divisibilidade e especificidade do serviço. Ausência nas atividades de conservação de vias e logradouros públicos e de limpeza pública. Precedentes. Pedido acolhido. Inconstitucionalidade proclamada. - A ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal por ofensa a norma da Constituição Estadual que reproduz dispositivo da Carta Federal não altera a competência para julgamento, que continua a ser do Tribunal de Justiça. - As normas constitucionais estaduais que reproduzem normas da Constituição Federal não são inócuas. Apenas possuem eficácia no seu âmbito de atuação. - Não é legítima a cobrança de taxa vinculada à conservação de vias e logradouros públicos e à limpeza pública, serviços que beneficiam a população em geral, sem possibilidade de individualização dos respectivos usuários. Máxime quando a cobrança se faz de maneira englobada, sem possibilidade de distinção entre as duas destinações. A norma municipal que institui a cobrança do tributo para tais serviços padece de flagrante inconstitucionalidade, violando o disposto no artigo 144, II, da Constituição Mineira.¹⁶

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar Municipal. Taxa de Verificação de Funcionamento Regular (TVFR) e Taxa de Conservação de Vias e Logradouros (TCVL). Arguição de inconstitucionalidade acolhida apenas quanto à Taxa de Conservação de Vias e Logradouros. ACOLHIMENTO PARCIAL.

VOTO:[...]

No que concerne à taxa de conservação de vias e logradouros públicos, entendo ser ilegal sua cobrança desde que é de utilização inespecífica e nem se pode mensurar o proveito de cada cidadão.

Mencionado serviço não beneficia isoladamente, ou seja, não se destina especificamente a um determinado imóvel, desde que a via pública é de uso comum do povo. Trata-se de serviço que deve ser sustentado pelos impostos gerais.[...]

¹⁶BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.07.463125-0/000-Araxá-MG. Corte Superior. Rel. Des. Herculano Lopes. J. 25.03.2009, DJ 19jun2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Assim, julgo procedente, em parte, a representação, para declarar a inconstitucionalidade apenas dos arts. 285 a 288 da Lei Complementar n.º 28/2003 do Município de Jacutinga.¹⁷

Destarte, uma vez ausentes a *especificidade* e a *divisibilidade* que caracterizem os serviços públicos como fatos geradores das taxas de limpeza pública, de conservação de vias e logradouros públicos e de conservação de estradas municipais, patente sua inconstitucionalidade.

De outra sorte, verifica-se também ofensa ao princípio da isonomia, na medida em que a Lei municipal n.º 1.567/1994, em seu art. 99, definiu como contribuintes das taxas de serviços públicos enumerados no art. 98 apenas “o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título de bem imóvel alcançados ou beneficiados pelo fato imponible”, sendo que não são só estes os beneficiários da contraprestação estatal em questão.

Situação essa que acarreta ofensa ao princípio da isonomia, esculpido no art. 152 da Constituição do Estado de Minas e no art. 150, II da Constituição da República/1988.

Por fim, é de se destacar a inconstitucionalidade do art. 100 da Lei municipal n.º 1.567/1994, na medida em que a norma objurgada elegeu como base de cálculo dos serviços de limpeza pública e de conservação de vias e logradouros públicos elementos que não guardam nenhuma relação com a atividade estatal

¹⁷BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.05.428874-1/000-Jacutinga-MG. Corte Superior. Rel. Des. José Francisco Bueno. J. 25.10.2006, DJ 15nov2006.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

prestada, revelando-se a utilização de base de cálculo típica de imposto, o que contraria, às escâncaras, o art. art. 145, II, da Constituição de 1988.

Ora, o fato dos imóveis serem construídos ou não e a área do terreno são elementos totalmente estranhos à relação custo/benefício dos serviços que as respectivas taxas pretendem custear.

O tamanho do terreno jamais refletirá a despesa estatal com os serviços de varrição, lavagem e capinação de vias e logradouros e limpeza de córregos, galerias pluviais, bueiros e bocas de lobo, conservação de logradouros pavimentados e reparação dos não pavimentados, bem como, manutenção de estradas ou caminhos municipais. Revela-se aí a instituição de um verdadeiro imposto, ao qual se atribuiu, equivocadamente, a denominação “taxa”, ante a desconexão dos custos dos serviços públicos prestados e o valor cobrado dos contribuintes.

Neste diapasão, é o entendimento do Colendo Supremo Tribunal Federal, manifestado em discussão análoga, que envolvia a identidade da base de cálculo da Taxa de Localização, Fiscalização e Funcionamento com a do IPTU, como se infere do acórdão exarado por sua Primeira Turma, nos autos do RE n.º 131.450-8 - SP, cuja ementa, da lavra do emérito Ministro Octávio Gallotti, foi assim redigida:

TAXA DE LICENÇA - LOCALIZAÇÃO - BASE DE CÁLCULO - IDENTIDADE COM A DO IPTU - INADMISSIBILIDADE.

- Taxa de licença para localização. Cobrança por metro quadrado de área de construção, ou ocupada. Base de cálculo que apresenta identidade proibida com a do imposto predial e territorial urbano



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

(art. 145, § 2º, da Constituição de 1988). Recurso Extraordinário provido, para restabelecer a sentença concessiva da segurança.¹⁸

Se as taxas visam, realmente, remunerar os cofres estatais pelo exercício do poder de polícia ou pela prestação de serviços públicos, dúvida não resta que seriam elementos necessários à apuração dos valores devidos pelos contribuintes os aspectos relacionados a estas atividades, tais como o custo de mão-de-obra encerrado em seu exercício, o custo de material utilizado e as despesas administrativas pagas (proporcionalização da remuneração e respectivos encargos dos servidores indiretamente relacionados com a atividade executada, etc.).

Destarte, denota-se que não há relação entre a área do terreno do imóvel do contribuinte e limpeza dos córregos, galerias pluviais, bocas-de-lobo, irrigação, varrição e capinação de vias e logradouros, conservação de logradouros pavimentados e não pavimentados, razão pela qual tal base de cálculo transforma a taxa em análise em imposto camuflado.

Neste sentido, é a uníssona jurisprudência pátria, como se pode depreender do acórdão do STF transcrito anteriormente e das reiteradas decisões do Superior Tribunal de Justiça, destacando-se o acórdão proferido nos autos do Recurso Especial n.º 61.086-9/ES, da lavra do emérito Min. Milton Pereira, cuja ementa se transcreve a seguir:

A base de cálculo da taxa, consistindo em remuneração ou contra prestação de serviço público, deve guardar pertinência com a natureza de seu fato gerador, não podendo ser diversa do seu

¹⁸ *in Repertório IOB de Jurisprudência*, v. 1, bol. n.º 16/91, p. 278, 1991.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

pressuposto. O seu valor só pode ser fixado com base no custo de serviço, sob pena de ficar desnaturada.

O Colendo Superior Tribunal de Justiça manifestou-se em igual sentido nos autos do Recurso Especial n.º 10.558/SP, Relator Ministro Ari Pargendler:

TRIBUTARIO. TAXA DE LICENÇA DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. BASE DE CALCULO.

A base de cálculo da taxa de licença de localização e funcionamento não pode variar em função do número de empregados da empresa sujeita ao poder de polícia municipal.

Recurso especial conhecido.

Na mesma linha, o acórdão proferido nos autos do Recurso Especial n.º 97.102/BA:

TRIBUTARIO. TAXA DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. BASE DE CÁLCULO.

O número de empregados do contribuinte, evidentemente, nada tem a ver com a atividade estatal, resultante do poder de polícia, remunerada pela taxa de localização e funcionamento, de modo que, eleito como base de cálculo do tributo, contraria o disposto no art.77, caput, do Código Tributário Nacional.

Indubitável, por conseguinte, a inconstitucionalidade dos dispositivos atacados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

2.6. TAXAS ANUAIS DE ÁGUA E DE ESGOTO. COBRANÇA DE TRIBUTO.
INCONSTITUCIONALIDADE.

O serviço de água e esgoto é específico e divisível, mas não está à disposição genérica, pois depende do elemento volitivo do particular para sua utilização - solicitação (que permite a ligação para seu consumo individualizado).

Assim, face à facultatividade do serviço público, prestado por concessionária, assume a natureza jurídica de preço sua contraprestação pecuniária, consubstanciando contraprestação de caráter não-tributário.

Neste sentido, a jurisprudência remansosa do Pretório Excelso:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE RECÍPROCA. AUTARQUIA. SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO. ATIVIDADE REMUNERADA POR CONTRAPRESTAÇÃO. APLICABILIDADE. ART, 150, §3º DA CONSTITUIÇÃO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. 1. Definem o alcance da imunidade tributária recíproca sua vocação para servir como salvaguarda do pacto federativo, para evitar pressões políticas entre entes federados ou para desonerar atividades desprovidas de presunção de riqueza. 2. É aplicável a imunidade tributária recíproca às autarquias e empresas públicas que prestem inequívoco serviço público, desde que, entre outros requisitos constitucionais e legais não distribuam lucros ou resultados direta ou indiretamente a particulares, ou tenham por objetivo principal conceder acréscimo patrimonial ao poder público (ausência de capacidade contributiva) e não desempenhem atividade econômica, de modo a conferir vantagem não extensível às empresas privadas (livre iniciativa e concorrência). 3. O Serviço Autônomo de Água e Esgoto é imune à tributação por impostos (art. 150, VI, a e §§ 2º e 3º da Constituição). A cobrança de tarifas, isoladamente considerada,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

não altera a conclusão. Agravo regimental conhecido, mas ao qual se nega provimento.¹⁹

EMENTA: Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Água e esgoto. Cobrança. Natureza jurídica. Preço público. Precedente. 3. Prequestionamento. Ocorrência. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.²⁰

Trata-se agravo de instrumento contra decisão que indeferiu o processamento de recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul e assim ementado: 'APELAÇÃO CÍVEL E RECURSO EX OFFICIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - TRIBUTÁRIO - SERVIÇO DE ÁGUA E ESGOTO - SERVIÇO PÚBLICO CONCEDIDO - NATUREZA COMPULSÓRIA - TAXA - SENTENÇA MANTIDA - RECURSOS IMPROVIDOS. Quando compulsório o serviço de fornecimento de água e esgoto, ele é cobrado do usuário, pela entidade fornecedora, como taxa. No município de Campo Grande, o Código de Polícia Administrativa - Lei nº 2.909, de 28 de julho de 1992, obriga que toda edificação seja ligada à rede pública de abastecimento de água e a coletor público de esgoto, sempre que existente, em conformidade com as normas técnicas específicas do órgão competente. Se a ordem jurídica obriga a utilização de determinado serviço, não é permitido o atendimento da respectiva necessidade por outro meio, devendo a remuneração correspondente sofrer as limitações próprias de tributo.' (fls.249) Sustenta o recorrente, com fundamento no art. 102, III, a, ter havido violação ao art. 175, da Constituição Federal. 2. Consistente o recurso. Em caso análogo, no Agravo de Instrumento nº 225.143, bem lembrou o eminente relator Ministro MARCO AURÉLIO, que a 'Jurisprudência desta Corte é no sentido de ter como preço público e, portanto, tarifa, o quantitativo cobrado a título de água e esgoto. Confira-se com os seguintes precedentes: Recursos Extraordinários nºs 54.194, 54.491 e 77.162, relatados pelos Ministros Luis Gallotti, Hermes Lima e Leitão de Abreu, com acórdãos publicados nos Diários da Justiça de 28 de novembro e 17 de dezembro, ambos de 1963 e 24 de maio de 1977, respectivamente.' 3. Do exposto, valendo-

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 399307 AgR / MG - MINAS GERAIS - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Rel: Min. JOAQUIM BARBOSA. Segunda Turma. J:16/03/2010. DJ: 30abr2010.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI 516402 AgR / SE - SERGIPE - AG.REG.NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. Rel. Min. GILMAR MENDES. Segunda Turma. J. 30/09/2008 DJ 21nov2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

me do art. 544, §§ 3º e 4º, do CPC, com a redação dada pela Lei nº 9.756/98 e pela Lei nº 8.950/94, acolho o agravo e desde logo conheço do recurso e dou-lhe provimento, para julgar improcedente a ação, invertidos os ônus da sucumbência. Publique-se. Int.²¹

Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul que, considerando o caráter tributário da remuneração paga pelo usuário do serviço de coleta de esgoto, julgou ilegítima a sua cobrança, por não ter sido instituída mediante lei em sentido estrito. 2. A jurisprudência desta Suprema Corte consolidou-se no sentido de que, não obstante a sua obrigatoriedade, a contraprestação ao serviço de esgotamento sanitário não tem caráter tributário. Trata-se, na realidade, de tarifa, não dependendo, portanto, da edição de lei específica para sua instituição ou majoração. Veja-se, sobre o tema, o RE 54.491, rel. Min. Hermes Lima, Segunda Turma, DJ de 15.10.1963. Esse entendimento continua sendo seguido neste Tribunal, conforme revelam os seguintes precedentes: RE 456.048-ED, rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 30.09.2005; AI 409.693, rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 20.5.2004; RE 330.353, rel. Min. Carlos Britto, DJ de 10.5.2005, entre muitos outros. 3. Diante do exposto, dou provimento ao recurso extraordinário (art. 557, § 1º-A, do CPC). Custas ex lege. Publique-se.²²

Vale transcrever a decisão proferida nos autos do AI n.º 753964/RJ, pelo Min. Marco Aurélio:

TARIFA X TAXA - ÁGUA E ESGOTO - PRECEDENTES - RECURSO EXTRAORDINÁRIO - DESPROVIMENTO DO AGRAVO.

1. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro negou provimento a pedido formulado em apelação, ante fundamentos assim sintetizados (folha 199):

APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA.

WRIT QUE PRETENDE SEJA CONSIDERADA ILEGAL A COBRANÇA DO SERVIÇO PÚBLICO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO DIRETAMENTE PELA APELADA, UMA VEZ QUE, TRATANDO-SE DE SERVIÇO ESSENCIAL E COMPULSÓRIO,

²¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI 596937/MS. Rel. Min. Cezar Peluzo. J. 18/09/2006. DJ 03out2006.

²²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 464952/MS. Rel. Min. Ellen Gracie. J. 23/3/2006. DJ 04abr2006).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

POSSUI NATUREZA JURÍDICA TRIBUTÁRIA DE TAXA, DEVENDO SER COBRADO PELO ESTADO, NÃO EXISTINDO, CONTUDO, LEI ESTADUAL QUE O TENHA INSTITUÍDO.

PARTE A IMPETRAÇÃO DA FALSA PREMISSE DE SER TAL SERVIÇO REMUNERADO POR TAXA, QUANDO NÃO O É. TRATA-SE DE TARIFA, HAVENDO UMA MERA CONTRAPRESTAÇÃO DO CONSUMIDOR PELOS SERVIÇOS QUE LHE SÃO PRESTADOS, QUER DIRETAMENTE PELO ESTADO, *LATO SENSU*, QUER POR CONCESSIONÁRIA, PAGANDO APENAS PELO QUE EFETIVAMENTE CONSUME, O QUE AFASTA A COMPULSORIEDADE TÍPICA DA TAXA.

SENTENÇA QUE DENEGOU A SEGURANÇA.

DESPROVIMENTO DO RECURSO.

Discute-se, na espécie, a natureza jurídica da remuneração do serviço de água e esgoto prestado por concessionária de serviço público.

2. A jurisprudência desta Corte é no sentido de ter como preço público e, portanto, tarifa, o quantitativo cobrado a título de água e esgoto. Confirmam com os seguintes precedentes: Recursos Extraordinários n.ºs 54.194, 54.491 e 77.162, relatados pelos Ministros Luis Gallotti, Hermes Lima e Leitão de Abreu, com acórdãos publicados nos Diários da Justiça de 28 de novembro e 17 de dezembro, ambos de 1963 e 24 de maio de 1977, respectivamente. Vê-se, assim, que o decidido está em harmonia com a óptica emprestada à espécie, não se podendo vislumbrar violência aos preceitos constitucionais evocados pelo recorrente.

3. Conheço deste agravo e o desprovejo.

4. Publiquem.²³

E do Colendo Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL. SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA E ESGOTO. CONTRAPRESTAÇÃO. NATUREZA JURÍDICA. TARIFA. PRECEDENTES DO STJ E DO STF.

1. Nos moldes do entendimento do Supremo Tribunal Federal, a Primeira Seção deste Tribunal Superior firmou posição no sentido de que a remuneração cobrada pelo fornecimento de serviço público de água e esgoto detém natureza jurídica de tarifa ou preço público.

²³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI n.º 753964/RJ-Rio de Janeiro. Decisão do Rel. Min. Marco Aurélio. J. 06.08.2010. DJ 27ago2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

(...) 3. Recurso especial não provido." (REsp 890956 / SP, Rel. Ministro CARLOS FERNANDO MATHIAS (JUIZ CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), SEGUNDA TURMA, julgado em 10/06/2008, DJe 04.08.2008) (g.n.)

"RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. COBRANÇA DO SERVIÇO DE COLETA DE ESGOTO. NATUREZA DE TARIFA. ACOMPANHAMENTO DA JURISPRUDÊNCIA FIRMADA NO STF. NÃO-SUJEIÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. RECURSO PROVIDO.

1. De início, o Superior Tribunal de Justiça consagrou entendimento no sentido de que a cobrança efetuada pelas concessionárias de serviço público de água e esgoto possuía natureza tributária, consistindo em taxa, "submetendo-se, portanto, ao regime jurídico tributário, especialmente no que diz com a observância do princípio da legalidade - sempre que seja de utilização compulsória, independentemente de ser executado diretamente pelo Poder Público ou por empresa concessionária" (REsp 782.270/MS, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 7.11.2005).

2. Todavia, a fim de acompanhar a jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal, esta Corte revisou a referida orientação, consignando, posteriormente, que a remuneração paga pelos serviços de água e esgoto não possui natureza jurídica tributária, mas constitui-se, sim, em tarifa, de maneira que não se sujeita ao regime da estrita legalidade.

3. Recurso especial provido.²⁴

TRIBUTÁRIO - RECURSO ESPECIAL - CONTRAPRESTAÇÃO COBRADA PELO SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA E ESGOTO - NATUREZA JURÍDICA DE TARIFA - PRECEDENTES DO STJ E DO STF.

1. Este Tribunal Superior, encampando entendimento sedimentado no Pretório Excelso, firmou posição no sentido de que a contraprestação cobrada por concessionárias de serviço público de água e esgoto detém natureza jurídica de tarifa ou preço público. Confira-se recente julgado da 1ª Seção (REsp n. 690.609-RS, desta relatora, DJ de 07/4/2008). (...)

4. Recurso especial provido.²⁵

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. VÍCIOS NÃO CONFIGURADOS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO.

²⁴BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 909894 / SE - Rel. Min. DENISE ARRUDA. Primeira Turma. J. 03/06/2008. DJ 18jun2008.

²⁵BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 945044 / RS - Rel. Min. ELIANA CALMON. Segunda Turma. J. 20/05/2008. DJ 11jun2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO. NATUREZA JURÍDICA DE TARIFA OU PREÇO PÚBLICO. 1. A ofensa ao art. 535 do CPC não se configura no caso de o Tribunal de origem julgar satisfatoriamente a lide, solucionando a questão, dita controvertida, tal como lhe foi apresentada. 2. "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada" - Súmula 282/STF. 3. "O Colendo STF já decidiu, reiteradamente, que a natureza jurídica da remuneração dos serviços de água e esgoto, prestados por concessionária de serviço público, é de tarifa ou preço público, consubstanciando, assim, contraprestação de caráter não-tributário" (Resp 740967/RS, 1ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux, DJ de 28/4/2006). 4. Recurso Especial a que se nega provimento.²⁶

No mesmo sentido, a jurisprudência do e. Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EXECUÇÃO FISCAL. SERVIÇO DE ÁGUA E ESGOTO. PREÇO PÚBLICO. CRÉDITO NÃO-TRIBUTÁRIO. AUTARQUIA MUNICIPAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. DEC. 20.910/32. I - As jurisprudências do STF e do STJ uniformizaram-se no sentido de que a remuneração paga pelos serviços de água e esgoto é tarifa ou preço público, afastando, assim, o caráter tributário. II - Tratando-se de autarquia municipal, com personalidade jurídica de direito público, aplicam-se as disposições contidas no Decreto nº 20.910/32, prescrevendo o crédito oriundo de "tarifa de água e esgoto" em cinco anos. Precedentes do STJ e TJMG.²⁷

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - TARIFA - NATUREZA NÃO-TRIBUTÁRIA - CTN - INAPLICABILIDADE - DECRETO N.º 20.910/32 - PRAZO PRESCRIÇÃO QUINQUENAL - DESPROVIMENTO DO RECURSO. Não obstante serem inaplicáveis ao caso em análise as disposições do Código Tributário Nacional por se tratar a remuneração do serviço de coleta de esgoto de tarifa ou

²⁶BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 586565/DF - Rel. Min. HERMAN BENJAMIN. Segunda Turma. J.06.03.2007. DJ 07fev2008.

²⁷BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível n.º 1.0035.06.088196-4/001(1). Numeração Única: 0881964-30.2006.8.13.0035. Rel: Des. Fernando Botelho. J. 25.02.2010. DJ 20abr2010 .



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

preço público, a prescrição do débito é regida pelo Decreto n.º 20.910/32, sendo o prazo prescricional de cinco anos.²⁸

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO. NATUREZA JURÍDICA DA CONTRAPRESTAÇÃO. PREÇO PÚBLICO. PRESCRIÇÃO. Os serviços de água e esgoto prestados por autarquia municipal têm como contraprestação pecuniária o denominado preço público, instituto esse cujo regime jurídico é diverso do aplicável ao tributo da espécie taxa. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Assim, os serviços públicos impróprios, quando prestados pela própria Administração Pública sob o pagamento de preço público pelo usuário, submetem-se ao regime jurídico de direito público diverso do CTN, de modo que, em relação aos prazos prescricionais aplicáveis, incide o Decreto n. 20.910/1932.²⁹

Registre-se, por oportuno, que apenas a taxa de coleta de lixo domiciliar é tida por constitucional pelo STF, nos termos da Súmula Vinculante n.º 19:

A TAXA COBRADA EXCLUSIVAMENTE EM RAZÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE COLETA, REMOÇÃO E TRATAMENTO OU DESTINAÇÃO DE LIXO OU RESÍDUOS PROVENIENTES DE IMÓVEIS NÃO VIOLA O ARTIGO 145, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

De resto, dúvida não há sobre o vício de inconstitucionalidade de que padecem os arts. 98, 99 e 100 da Lei n.º 1.567/1994 e o Decreto n.º 2.964/2002, ambos do Município de Além Paraíba, como exaustivamente demonstrado.

²⁸BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível n.º 1.0035.06.083615-8/001 – Numeração Única: 0836158-69.2006.8.13.0035 – Rel. Des^a. Teresa Cristina da Cunha Peixoto. J. 09.10.2008. DJ 12nov2008.

²⁹BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível n.º 1.0035.07.089647-3/001 – Numeração Única: 0896473-29.2007.8.13.0035. Rel. Des^a. Maria Elza. J. 09.10.2008. DJ 12nov2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

3. Conclusão.

Ante o exposto, considerando a inconstitucionalidade da legislação apontada;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo que para tanto é seu dever constitucional o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder idealizador da norma, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV da Lei Federal n.º 8.625/93;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade expede a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, nos termos e condições abaixo fixados:

- a) a adoção das medidas tendentes à **revogação** da expressão *“iluminação pública, conservação de vias e logradouros públicos, limpeza pública e esgoto”*, contida no caput, do art. 98, da Lei n.º 1.567/1994;
- b) a adoção das medidas tendentes à **revogação** dos §§ 2º; 3º; 4º e 5º do art. 98, da Lei n.º 1.567/1994;
- c) a adoção das medidas tendentes à **revogação** dos incisos I, II, III e V, do art. 100, da Lei n.º 1.567/1994;
- d) a adoção das medidas tendentes à **revogação** do Decreto n.º 2.964/2002.

Fixa-se, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o prazo de trinta dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, nos termos da disposição anterior.

Na ocasião, também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita-se:

- a) a divulgação adequada e imediata da presente recomendação;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

b) informações por escrito, no prazo de dez dias, contados a partir do vencimento do prazo de trinta dias acima fixado, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação.

Belo Horizonte, 23 de janeiro de 2014.

MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO

Promotor de Justiça

ASSESSOR ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE