



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

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.12.004488-8

Representantes: Promotor de Justiça Alexandre Rezende Grillo

Representado: Município de Guaxupé

Objeto: Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 10 do Decreto municipal n.º 1.477/2011.

Espécie: Recomendação (que se expede)

Instituição de taxa, por meio de Decreto, que não guarda os requisitos da compulsoriedade, da especificidade e divisibilidade. Inconstitucionalidade.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1. Preâmbulo.

O Promotor de Justiça Alexandre Rezende Grillo, com atribuições na 2ª Promotoria de Justiça de Guaxupé, representou a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, com o intuito de ver examinada a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 10 do Decreto municipal n.º 1.477, de 26 de dezembro de 2011, que prevê o reembolso, pelo contribuinte tributário, do valor que incidir como tarifa de serviços bancários sobre a arrecadação do IPTU.



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

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 idealizador das normas impugnadas dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2. Fundamentações jurídicas.

2.1. DO TEXTO NORMATIVO IMPUGNADO.

Eis o teor da norma fustigada:

DECRETO MUNICIPAL N° 1.477/2011.

"Estabelece datas de vencimentos dos tributos municipais para o exercício de 2012."

[...].

Art. 10 - Os tributos municipais poderão ser recolhidos através das instituições BANCO DO BRASIL S/A, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (LOTÉRICAS), BANCO ITAÚ S/A E ACICREDI.

Parágrafo único - A Fazenda Municipal poderá cobrar, como reembolso, o valor que incidir como tarifa de serviços nas quitações efetuadas junto aos agentes arrecadadores.

[...].



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

Divisa-se, no particular, através dos documentos carreados aos autos, que a norma objurgada padece do vício de inconstitucionalidade formal e material, como demonstraremos na sequência.

2.1. INSTITUIÇÃO DE TAXA, POR MEIO DE DECRETO, QUE NÃO GUARDA OS REQUISITOS DA COMPULSORIEDADE, DA ESPECIFICIDADE E DA DIVISIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

Efetuando exame das regras componentes do sistema tributário nacional, observa-se que o legislador constituinte optou por, expressamente, definir e conceituar as taxas e as contribuições de melhoria, ao lado de prever que, dentre os tributos, encontrar-se-iam, ainda, os impostos e que a criação e majoração de tributo só pode se dar por meio de lei, nos termos do inciso I do art. 150 da Constituição Federal, em respeito ao princípio da reserva legal tributária ou da legalidade estrita.

Assim é o entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal:

“As taxas estão sujeitas aos princípios constitucionais que limitam a tributação (CF, art. 150, 151 e 152) e a outros princípios instituídos em favor do contribuinte pela norma infraconstitucional, já que os princípios constitucionais expressos são enunciados ‘sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte’ (CF, art. 150).” (ADI 447, Rel. Min. Octavio Gallotti, voto do Min. Carlos Velloso, julgamento em 5-6-1991, Plenário, DJ de 5-3-1993.)

"Já ao tempo da EC 1/1969, julgando a Rp 1.094-SP, o Plenário do STF firmou entendimento no sentido de que ‘as custas e os emolumentos judiciais ou extrajudiciais’, por não serem preços públicos, ‘mas, sim, taxas, não podem ter seus valores fixados por decreto, sujeitos que



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

estão ao princípio constitucional da legalidade (§ 29 do art. 153 da EC 1/1969), garantia essa que não pode ser ladeada mediante delegação legislativa' (RTJ 141/430, julgamento ocorrido a 8-8-1984). Orientação que reiterou, a 20-4-1990, no julgamento do RE 116.208-MG. Esse entendimento persiste, sob a vigência da Constituição atual (de 1988), cujo art. 24 estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, para legislar sobre custas dos serviços forenses (inciso IV) e cujo art. 150, no inciso I, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a exigência ou aumento de tributo, sem lei que o estabeleça. O art. 145 admite a cobrança de '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'. Tal conceito abrange não só as custas judiciais, mas, também, as extrajudiciais (emolumentos), pois estas resultam, igualmente, de serviço público, ainda que prestado em caráter particular (art. 236). Mas sempre fixadas por lei." (ADI 1.444, Rel. Min. **Sydney Sanches**, julgamento em 12-2-2003, Plenário, DJ de 11-4-2003.)

"Ação direta de inconstitucionalidade. Item 5.4 do anexo I da Portaria 62, de 20-3-2000, do Ministério do Meio Ambiente. Medida cautelar deferida. Dispositivo por meio do qual o Ministério do Meio Ambiente, sem lei que o autorizasse, instituiu taxa para inspeção de importações e exportações de produtos da indústria pesqueira, a ser cobrada pelo Instituto Brasileiro do Meio ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, com ofensa ao princípio da legalidade estrita, que disciplina o Direito Tributário. Plausibilidade das alegações de inconstitucionalidade." (ADI 2.247-MC, Rel. Min. **Ilmar Galvão**, julgamento em 13-9-2000, Plenário, DJ de 10-11-2000.)

"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." (ADI 1.709, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, julgamento em 10-2-2000, Plenário, DJ de 31-3-2000.)

"Relevância do direito, caracterizada pela circunstância de haver-se definido, por decreto, fato gerador e base de cálculo de tributo; e, ainda, por ter-se pretendido modificar, pela mesma via, a natureza jurídica do fornecimento de água potável, encanada, às populações urbanas, transmudando-a de serviço público essencial em circulação



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

de mercadoria." *Periculum in mora* igualmente configurado, em face da extrema dificuldade de recuperação dos valores correspondentes ao tributo que vier a ser pago. Cautelar deferida. (**ADI 567-MC**, Rel. Min. **Ilmar Galvão**, julgamento em 12-9-1991, Plenário, DJ de 4-10-1991.) **No mesmo sentido: AI 297.277-AgR**, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, julgamento em 6-4-2010, Segunda Turma, DJE de 7-5-2010. **Vide: AI 682.565-AgR**, Rel. Min. **Eros Grau**, julgamento em 23-6-2009, Segunda Turma, DJE de 7-8-2009.

Eis clara a inconstitucionalidade formal, vez que o Município de Guaxupé institui uma obrigação tributária, no caso uma taxa, por meio de Decreto.

Mais adiante, no que diz respeito à inconstitucionalidade material da norma fustigada e seguindo o parâmetro traçado pelo Código Tributário Nacional, definidos foram os fatos geradores das taxas, levando-se em consideração o exercício do poder de polícia ou a utilização, potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição (CF, art. 145, II).

No âmbito estadual, a regra constitucional federal veio a ser absorvida pelo poder constituinte derivado, conforme se verifica da redação conferida ao artigo 144, inciso II, CE.

Constata-se, pois, que a coletividade, por intermédio de seus representantes legislativos, ofereceu prévia valoração no que concerne à conceituação jurídica de taxa, valendo lembrar que esse tributo, obrigatória e compulsoriamente, deve ter como fato gerador o exercício do poder de polícia e a prestação de serviço público divisível e específico, sob pena de ser inconstitucional e ilegal a imposição tributária.



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

Daí, portanto, no caso em concreto, ser imprescindível a demonstração de que o tributo instituído se destine a remunerar serviços públicos específicos e divisíveis, aliados à compulsoriedade, sob pena de serem violados os dispositivos constitucional e infraconstitucional em comento e o contribuinte, pessoa física ou jurídica que sofrerá a repercussão econômica pertinente.

Dentre as características básicas da taxa, apresenta-se, pois, necessário que se destine à remuneração da prestação de serviços públicos divisíveis e específicos.

Por divisibilidade há que se entender que são aqueles serviços suscetíveis de utilização, separada, por parte de cada um dos seus usuários, na dicção do art. 79, III, do Código Tributário Nacional.

No que pertine à especificidade, há a necessidade de que o serviço público possa ser destacado em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade pública (CTN, art. 79,II).

O tributo criado pelo ente municipal abriga o repasse da tarifa bancária ao contribuinte, mostrando-se inegável a sua inconstitucionalidade material, em virtude de a taxa não alcançar serviço público, divisível e específico que comporte a compulsoriedade de sua cobrança.

Segundo magistério de HELY LOPES MEIRELLES:



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

“Somente a conjugação desses dois requisitos - **especificidade e divisibilidade** -, aliada à **compulsoriedade** do serviço, pode autorizar a imposição de taxa. Destarte, não é cabível a cobrança de taxa pelo calçamento, conservação, limpeza, iluminação e vigilância de vias e logradouros públicos, que não configuram serviços **específicos, nem divisíveis**, por serem prestados **uti universi**, e não **ut singuli**, do mesmo modo que seria ilegal a imposição de taxa relativamente aos transportes urbanos postos à disposição dos usuários, por faltar a esse serviço, **específico e divisível**, o requisito da **compulsoriedade de utilização**”. (Direito Municipal Brasileiro - São Paulo - 2003 - Malheiros - 13ª ed. - pag. 157).

Vê-se, pela observação doutrinária supra, que a exação então instituída através da ora impugnada norma municipal, não se coaduna com a qualificação jurídica da taxa, pois, sem sombras de dúvidas, não se refere a serviço público, específico e divisível, que justifique a compulsoriedade de sua cobrança; ao contrário, trata-se de contraprestação pela prática de atos administrativos vinculados ao lançamento do IPTU, erigindo-se em verdadeira fonte de receita, de financiamento da atividade estatal, já realizado pela coletividade mediante o pagamento do citado imposto, autêntica bitributação, a se chocar, flagrantemente, com o disposto no artigo 144, inciso II, § 2º, da Constituição Estadual.

Ademais, insta salientar que o parágrafo segundo, do artigo 144, da Carta Estadual veda, expressamente, que as taxas integrem a receita corrente da entidade responsável por sua arrecadação, uma vez que a finalidade constitucional de tal tributo é, justamente, custear determinado e específico serviço prestado.



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

Por fim, não há não há que se falar se tratar de obrigação tributária acessória ao IPTU, uma vez que, segundo conceituação jurídico-doutrinária, a obrigação tributária acessória tem por objeto, conforme expressa disposição legal (art. 113, § 2º, do CTN), prestações positivas ou negativas, não tendo, portanto, feição patrimonial, faltando-lhe, justamente, o caráter pecuniário, hipótese que não se ajusta ao caso presente.

3. Conclusão.

Ante o exposto, considerando a inconstitucionalidade do dispositivo legal apontado;

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 Poder idealizador da norma questionada, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;



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

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;

1) RECOMENDA ao Excelentíssimo Prefeito do Município de Guaxupé:

a) a revogação do parágrafo único do art. 10 do Decreto municipal n.º 1.477, de 26 de dezembro de 2011.

2) 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.

3) 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 ao Excelentíssimo Prefeito Municipal:

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, e, em caso de não cumprimento, a remessa da cópia da autenticada do Decreto municipal n.º 1.477/2011 com sua respectiva certidão de vigência.

Belo Horizonte, 25 de junho de 2013.

MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO

Promotor de Justiça

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