

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.11.000241-7

Representante: Márcia Franco de Carvalho Milhorato

Representado: Município de Congonhas

Objeto: Inconstitucionalidade da Lei n.º 1.773/1990

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei Municipal. Taxa de expediente. Direito de petição. Inconstitucionalidade. Taxas de Iluminação Pública, de Limpeza Pública e de Conservação de Vias e Logradouros Públicos. Impossibilidade. Súmula do STF.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1 Preâmbulo

A coordenadora da Diretoria de Administração Financeira do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, no uso de suas atribuições, representou a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade acerca da inconstitucionalidade da cobrança de taxa de expediente para emissão de guia de recolhimento do ISSQN instituída por alguns municípios mineiros, inclusive o Município de Congonhas.

Foram então solicitadas, ao Presidente da Câmara Municipal, cópias dos diplomas municipais que preveem a taxa de expediente para emissão de guia de recolhimento de tributos municipais.

Analisados os documentos enviados pela Casa de Leis, constatou-se a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Municipal n.º 1.773, de 31 de dezembro de 1990, bem como do artigo 6º da Lei Municipal n.º 3.044, de 28 de dezembro de 2010, ambas do Município de Congonhas.

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 Das fundamentações jurídicas

2.1 Do texto legal hostilizado

Eis o texto dos dispositivos impugnados:

LEI MUNICIPAL N.º 1.773, de 31 de dezembro de 1990:
[...]

TÍTULO III DAS TAXAS

CAPÍTULO I DAS TAXAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

SEÇÃO I DA INCIDÊNCIA E DOS CONTRIBUINTE

Art. 76 – A taxa de serviços públicos tem como hipótese de incidência a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos municipais prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, relativos a:

- I - limpeza pública;
- II - conservação de Vias e Logradouros Públicos;
- III - Iluminação Pública para lotes vagos.

Parágrafo 1º - A Taxa de Limpeza Pública é devida em razão dos serviços regulares de coleta, remoção, transporte e destinação final de lixo domiciliar, de estabelecimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços, varrição ou limpeza e lavagem das vias e logradouros públicos, limpeza de bueiros, galerias de águas pluviais, córregos, capinação do leito dos logradouros públicos, exercidos em conjunto ou isoladamente, pela municipalidade, abrangendo os serviços de remoções de resíduos especiais, distritos industriais, galhos de árvores, retiradas de entulhos realizados de forma em horário especial ou por solicitação do interessado.

Parágrafo 2º - A Taxa de Conservação de Vias e Logradouros Públicos é devida em razão da prestação de serviços de conservação de ruas, praças, jardins, leitos não pavimentados e vias e logradouros públicos em geral, situados na zona urbana, que visam manter ou melhorar as condições de utilização desses locais, quais sejam:

- Raspagem do leito carroçável, com o uso de ferramentas ou máquinas;
- Conservação e reparação do calçamento;
- Recondicionamento do meio-fio;
- Melhoramento ou manutenção de acostamentos, sinalização e similares;
- Desobstrução, aterros de reparação e serviços correlatos;
- Sustentação e fixação de encostas laterais, remoção de barreiras;
- Fixação, poda e tratamento de árvores e plantas ornamentais e serviços correlatos;
- Manutenção de lagos e fontes.

Parágrafo 3º - A Taxa de Iluminação Pública a ser cobrada do contribuinte que ultrapassar o consumo mensal de 31 KW é devida em razão dos serviços de Iluminação pública nas vias e logradouros públicos e compreende a ligação da rede distribuidora de energia elétrica, a colocação de postes de iluminação, de medidores, limpeza e inspeção das lâmpadas, de transformadores e dos materiais utilizados à conservação, a substituição de partes de equipamentos e a inspeção de circuitos, pela municipalidade ou empresa concessionária de energia elétrica.

Art. 77 – Contribuinte da Taxa de Serviços Públicos é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título, de bem imóvel em local onde o Município mantenha os serviços referidos.

SEÇÃO II BASE DE CÁLCULO E ALIQUOTA

Art. 78 – A base de cálculo da taxa é o custo dos serviços utilizados pelo contribuinte ou colocados à sua disposição e dimensionados, para cada caso da seguinte forma:

I – SERVIÇO DE LIMPEZA PÚBLICA:

1 – TERRENOS:

Por metro linear de testada, com aplicação da seguinte alíquota sobre a UFM:

	% UFM
TERRENOS	1,0%

2 – PRÉDIOS

Com aplicação da seguinte alíquota sobre a UFM:

Edificações	0,5%
-------------------	------

II - SERVIÇO DE COLETA DE LIXO:

Por metro linear de testada0,5%

III – SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO DE VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS,

Aplicando-se a alíquota sobre a UFM.

(Por metro linear de testada)

Conservação de calçamento	0,5%
---------------------------------	------

IV – ILUMINAÇÃO PÚBLICA (para lotes vagos):

A - Para os lotes vagos, cobrar-se-á a taxa á razão de 2,0% (dois por cento), ao ano, por imóvel, por metro linear de testada sobre a UFM vigente.

Art. 79 – Tratando-se de imóvel com mais de uma testada, considera-se- para efeito de cálculo, somente as testadas dotados do serviço.

Art. 80 – Quando no mesmo terreno houver mais de uma unidade autônoma edificada, será calculada a testada ideal conforme determinação em regulamento.

Art. 81 - A taxa será lançada anualmente em nome do contribuinte, com base nos dados do Cadastro Imobiliário, podendo os prazos e formas para pagamento, coincidirem, a critério da Administração, com os do Imposto Predial e Territorial Urbano.

SEÇÃO III DO LANÇAMENTO

Art. 82 - A Taxa será paga de uma vez ou parceladamente, na forma e prazo regulamentares.

Art. 83 - O pagamento das parcelas vincendas só poderá ser efetuado após o pagamento das parcelas vencidas.

Art. 84 - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar convênio com a empresa concessionária de energia elétrica, visando a cobrança do serviço de iluminação pública.

[...]

CAPÍTULO III Das taxas de serviços e seu Fato Gerador

Art. 99 - São fatos gerados das taxas de serviços:

I - taxa de expediente: o recebimento de requerimento, petições ou emissões de outros papéis;

II - taxa de certidão: a expedição de certidões e atestados:

[...]

CAPÍTULO IV Das Alíquotas das Taxas de Serviços

Art. 100 - As taxas de serviço, cuja gratuidade não seja prevista em lei, serão cobradas de acordo com as seguintes quantidades de UFIRs: (redação dada pelo at. 1º da Lei n.º 2.242/1999)

<i>Discriminação</i>	<i>Quantidade de UFIR/ano</i>
[...]	[...]
6.7 - Fornecimento de Certidões, atestados e declaração por pessoa jurídica, por folha.	7

[...]

LEI MUNICIPAL N.º 3.044, de 28 de dezembro de 2010:

[...]

Art. 6º - A taxa de expediente ficará fixada no valor de uma Unidade Padrão do Município de Congonhas UPMC para cada parcela do IPTU/TSU cobrado anualmente. [sic]

Divisa-se, assim, que os atos normativos padecem do vício de inconstitucionalidade, como se demonstrará na sequência.

2.2 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:
[...]

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 não pairam dúvidas acerca da inconstitucionalidade da cobrança de taxa de expediente, para o recebimento de requerimento, petição e outros papeis, bem como de taxa de certidão. 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, por meio das Leis em comento (art. 99, I, da Lei n.º 1773/1990 e art. 6º da Lei n.º 3.044/2010), busca, de forma inconstitucional, repassar para os contribuintes o custo da emissão da guia de pagamento de tributos, 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. 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-lo¹.

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 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

¹ Apenas a União possui competência residual, ou seja, apenas ela pode criar impostos diversos daqueles previstos na Constituição.

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.²

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 taxa³.

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:

² BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70007915937, Tribunal Pleno. Relator Vencido: Leo Lima. Redator para Acórdão: Armínio José Abreu Lima da Rosa. Julgado em 30.08.2004. [grifo nosso]

³ BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Ação direta de inconstitucionalidade n.º 99.003828-9. Des. Rel. Eládio Rocha. j 06.05.1999.

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.⁴

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

⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível n.º 1.0000.00.303.297-6/000 - Relator Dorival Guimarães Pereira. Julgamento 18.11.2002. DJ 21.03.2003.

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.⁵ (Grifos nossos)

No tocante à taxa expedição de certidões e declarações, bem como outros serviços de expediente (art. 99, II, e art. 100, 6.7, da Lei n.º 1773/1990), a inconstitucionalidade torna-se 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:

⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível em Reexame Necessário n.º 1.0461.09.061320-3/001 – Relator: Dídimo Inocêncio de Paula. Julgamento 09.12.2010. DJ 18.01.2011.

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.⁶

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.

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:

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rel. Min. Carlos Britto. Tribunal Pleno. ADI 2969/AM Julgamento em 29.03.2007. DJe-042, DIVULG 21-06-2007. 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.

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 requer 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 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 público⁷.

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

⁷ Bonavides, Paulo (Org.). In: Comentários à constituição federal de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

pagamento de taxas, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder⁸.

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 voltadas à 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.

Por serem direitos de altíssima relevância, aos comandos constitucionais instituidores de imunidade tributária, somente se aplica 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 –,

⁸ Moraes, Alexandre. In: Direito Constitucional. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

razão pela qual a busca do elemento teleológico será sempre o caminho para a efetiva realização dos valores supremos que o constituinte prestigiou⁹.

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 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.¹⁰

⁹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Imunidades Tributárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, n. 4, p. 82.

¹⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70021651377, Tribunal Pleno. Relator: Francisco José Moesch. Julgado em 16.03.2009.

ACÇÃO 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.¹¹

No mais. A cobrança por cópias de documentos, processos administrativos e outros é cabível apenas no que tange ao seu custo, não devendo existir compulsoriedade em sua exigência.

Dessarte, incontornável a inconstitucionalidade da indigitada legislação.

2.3 Taxa de Limpeza Pública. Taxa de conservação de vias e logradouros públicos. Taxa de iluminação pública. Fato gerador impróprio para ensejar cobrança de taxa. Inconstitucionalidade. Precedentes judiciais.

Constata-se, ainda, que a Lei Municipal n.º 1.773/1990 instituiu as taxas de limpeza pública, de conservação de vias e logradouros públicos e de iluminação pública.

Como a matéria é uníssona no âmbito doutrinário e jurisprudencial, colacionam-se algumas decisões a fim de demonstrar a inconstitucionalidade daquelas exações¹²:

¹¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70006855647, Tribunal Pleno. Relator: Alfredo Guilherme Englert, Julgado em 29.12.2003.

¹² Registre que apenas a taxa de coleta de lixo domiciliar é tida por constitucional pelo STF: Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Taxa de coleta domiciliar de lixo. Município de Santos. Constitucionalidade. 3.

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.¹³

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. É 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.¹⁴

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

Matéria devidamente impugnada no recurso extraordinário. Fixação exata do quantum do valor da sucumbência. Questão a ser dirimida quando da execução. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(597561 SP , Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 30/09/2008, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-222 DIVULG 20-11-2008 PUBLIC 21-11-2008 EMENT VOL-02342-21 PP-04242)

¹³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Apelação Cível n.º 0017249-20.2004.8.19.0001, Relator: Des. Antonio Carlos Esteves Torres. Data de Julgamento: 29.09.2009. Décima Segunda Câmara Cível. Data de Publicação: 19.10.2009.

¹⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. ADI n.º 30942520098260653. Relator: Carlos Giarusso Santos. Julgamento: 28.04.2011. 18ª Câmara de Direito Público. Data de Publicação: 16.05.2011.

ARRASTAMENTO, DOS ARTIGOS 3º A 9º, DA LEI Nº 378/98, DO MUNICÍPIO DE ABREU E LIMA. 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.¹⁵ 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.^{107, II Constituição Estadual.}¹⁵

Clara, pois, a inconstitucionalidade do art. 76, incisos I, II e III, e §§1º, 2º e 3º; do art. 77; art. 78, incisos I, II, III, IV e dos arts. 79 a 84, todos da Lei Municipal n.º 1.773/1990, do Município de Congonhas, que se referem às taxas de limpeza, de iluminação pública e de conservação de vias e logradouros públicos.

3 Conclusão

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, considerando a inconstitucionalidade parcial da Lei Municipal n.º 1.773/1990 (com as

¹⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça de Pernambuco. ADI n.º 171169. Relator: Gustavo Augusto Rodrigues De Lima, Data de Julgamento: 01.02.2010. Corte Especial.

alterações promovidas pela Lei Municipal n.º 2.242/1999), bem como da Lei Municipal n.º 3.044/2010, todas do Município de Congonhas;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo certo 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 Legiferante, 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;

RECOMENDA a Vossa Excelência, nos termos e condições adiante fixados, o seguinte:

a) **a revogação dos incisos I, II e III e dos §§, 1º, 2º e 3º, do art. 76; dos artigos 77, 78, incisos I, II, III e IV, 79, 80, 81, 82, 83 e 84; dos incisos I e II, do art. 99 e do item 6.7 do art. 100, todos da Lei n.º 1.773/1990, com redação dada pela Lei n.º 2.242/1999, ambas do Município de Congonhas.**

b) a revogação do artigo 6º da Lei n.º 3.044/2010, do Município de Congonhas.

Esta Coordenadoria, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, fixa 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 diretamente a Vossa Excelência :

- a) divulgação adequada e imediata da presente recomendação;
- 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, 20 de março de 2013.

ELAINE MARTINS PARISE
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade