



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

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.13.006640-0

Representante: Márcia Franco de Carvalho Milhorato

Representado: Município de Abre Campo

Objeto: Inconstitucionalidade de dispositivos a Lei n.º 1.273/2005

Espécie: Recomendação (que se expede)

Código Tributário Municipal. Preços
Públicos. Taxa de expediente. Direito de
petição. Inconstitucionalidade.

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 de Constitucionalidade acerca da inconstitucionalidade da cobrança de taxa de expediente para emissão de guia de recolhimento do ISSQN, instituída por alguns municípios mineiros, entre eles o Município de Abre Campo.

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



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

Analisados os documentos enviados pela Casa de Leis, constatou-se a inconstitucionalidade de alguns dispositivos da Lei n.º 1.273, de 22 de dezembro de 2005, que instituiu o Código Tributário do Município de Abre Campo.

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

2 Das fundamentações jurídicas

2.1 Dos textos legais hostilizados

Eis o texto dos dispositivos impugnados:

Lei n.º 1.273, de 22 de dezembro de 2005.

“Institui o Código Tributário do Município de Abre Campo”.

[...]
TÍTULO VI
OS PREÇOS PÚBLICOS
CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 389 – Ficam criados os seguintes preços públicos para os serviços abaixo especificados prestados aos munícipes que os solicitarem:

I – de licença para aprovação e execução de obras e instalações particulares;

II – de licença para análise e aprovação dos projetos de parcelamento, desmembramento e urbanização de terrenos particulares;



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

III - de expedição de alvarás em geral;

(...)

VI - de serviços de guarda de bens;

VII - do preço público de serviços diversos e de expediente;

VIII - de autorização e uso do subsolo e do espaço aéreo nas vias e dos logradouros públicos;

IX - de serviços da vigilância sanitária;

(...)

XI - para utilização de logradouros públicos para atividades específicas.

Art. 390 - Os valores dos preços públicos a serem cobrados pelo Município de ABRE CAMPO serão fixados anualmente por ato do Chefe do Poder Executivo.

CAPÍTULO II

DOS PREÇOS PÚBLICOS PARA ANÁLISE, APROVAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DE OBRAS E INSTALAÇÕES PARTICULARES

Art. 391 - Os preços públicos para análise, aprovação e fiscalização da execução de obras e instalações particulares é devido pelos serviços de análise e aprovação e alterações de projetos e expedição de licença para construir edificações, sendo o seu valor fixados por metro quadrado de acordo com a tabela abaixo.

Código	Descrição do Serviço	Valor/UFM/M
1	Análise, aprovação e fiscalização da execução de projetos de licença para construções residenciais unifamiliares	0,75 m ²
2	Análise, aprovação e fiscalização da execução de projetos de licença para construções residenciais multifamiliares, comerciais, industriais e outros;	0,95
3	Alteração dos projetos de edificações em geral;	0,10

Art. 392 - Nenhuma construção poderá ser iniciada sem a prévia análise e aprovação dos projetos e do pagamento do preço respectivo, sob pena de embargo da obra.



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

CAPÍTULO III
PREÇOS PÚBLICOS PARA ANÁLISE E APROVAÇÃO DE PROJETOS DE PARCELAMENTO, DESMEMBRAMENTO E URBANIZAÇÃO DE TERRENOS PARTICULARES

Art. 393 - Os preços públicos para análise e aprovação de projetos de parcelamento, desmembramento e urbanização em terrenos particulares é exigido pelo Município para a aprovação e licenciamentos de projetos mencionados na tabela abaixo.

Código	Descrição do Serviço	Valor/UFM/M
1	Projetos de loteamento, por lote parcelado;	5,00
2	Projetos de desmembramento, por lote desmembrado;	5,00
3	Alteração em projetos de parcelamento e desmembramento por lote;	1,00
4	Projetos de terraplanagem (por metro cúbico removido e ou remanejado)	20,00 + 0,01 d UFM P/ m ³

Art. 394 - Nenhum plano de urbanização particular e ou terraplanagem poderá ser executado sem a prévia licença e o pagamento antecipado do preço respectivo, sob pena de embargo.

CAPÍTULO IV
PREÇOS PÚBLICOS DE EXPEDIÇÃO DE ALVARÁS EM GERAL

Art. 395 - Os preços públicos de expedição de alvarás em geral é devido no momento da expedição do respectivo alvará e obedecerá aos valores da tabela abaixo.

Código	Descrição do Serviço	Valor/UFM/M
1	Alvará de licença para a execução de edificações, demolições e reformas;	30,00
2	Alvará de licença para a localização e funcionamento	30,00
3	Alvará sanitário	30,00
4	Alvará de parcelamento do solo	30,00
5	Segunda via de alvarás diversos	10,00



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

Art. 396 - Nenhuma atividade que dependa de alvará de licença poderá ser iniciada sem prévia licença e o pagamento antecipado do presente preço, sob pena de embargo da atividade e/ou fechamento do estabelecimento.

[...]

CAPÍTULO VII

PREÇOS PÚBLICOS PELOS SERVIÇOS DE GUARDA DE BENS.

Art. 399 - Os preços públicos pelos serviços de guarda de bens móveis ou semoventes em depósito municipal ou local destinado para tal fim é devido em decorrência da prestação dos serviços de guarda, voluntária ou compulsória dos bens mencionados e obedecerá aos valores da tabela abaixo.

Código	Descrição do Serviço	Valor/UFM/M
1	Guarda, por dia ou fração, no depósito municipal ou local destinado para tal fim.	
1.01	Animais de qualquer espécie ou raça, por unidade;	25,00
1,02	Veículos automotores e demais veículos de qualquer espécie, por unidade;	25,00
1.03	Demais objetos e mercadorias apreendidas ou arracadadas de bens abandonados, por unidade;	25,00

CAPÍTULO VIII

PREÇOS PÚBLICOS DE SERVIÇOS DIVERSOS E DE EXPEDIENTE.

Art. 400 - Os preços públicos cobrados em virtude de serviços diversos e de expediente é devido pela apresentação de petição às repartições públicas municipais para aprovação e despacho pelas autoridades municipais, ou pela lavratura de termos e contratos com o município, especialmente para:

Código	Descrição do Serviço	Valor/UFM/M
1	Inscrição no cadastro mobiliário	13,00
2	Buscas de qualquer natureza	10,00
3	Atestados e/ou declarações de qualquer espécie e natureza;	8,00



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

4	Vistoria e concessão de habite-se;	15,00
5	Cancelamento de projetos;	8,00
6	Cancelamento de multas e notificações;	8,00
7	Certidão negativa, negativa com efeito positivo e positiva	8,00
8	Certidões de qualquer natureza;	10,00
9	Consultas de qualquer natureza	8,00
10	Cópia de plantas, com valor fixado por folha;	8,00
11	Cópia de relatórios;	
11.01	Até 20 páginas;	8,00
11.02	Excedente por página;	0,10
12	Cópia de microfilme;	
12.01	Até 20 páginas	8,00
12.02	Excedente por página	0,10
14	Ligação de esgoto;	8,00
15	Reclamações ou recursos do contencioso tributário e consultas fiscais;	10,00
16	Pedidos de revisão IPTU/ISS/TVCNM, devoluções e compensações;	10,00
17	Transferência de projetos	10,00
18	Rebaixo do meio fio para acesso a imóveis, com valor fixado por metro linear;	8,00
19	Serviço de numeração de prédios, por emplacamento.	8,00
20	Baixa de atividade no cadastro mobiliário;	15,00
21	Autenticação de Livro de Registro do ISSQN;	8,00
22	Expedição de notas de serviços avulsa;	8,00
23	Expedição de Autorização para Impressão de Documentos Fiscais (AIDF)	8,00

Art. 401 - Ficam isentos do preço público em virtude de serviços de expediente os requerimentos e certidões relativos aos servidores municipais, ao serviço de alistamento militar, para fins eleitorais, dos órgãos públicos, de entidades sem fins lucrativos, solicitações coletivas de cunho social, pedidos de restituição, isenção e de remissão.

CAPÍTULO IX



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

PREÇOS PÚBLICOS PELA AUTORIZAÇÃO E USO DO SUBSOLO E
DO ESPAÇO AÉREO NAS VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS.

Art. 402 - Os preços públicos pela autorização e do uso do subsolo e do espaço aéreo, será cobrado pelo município quando autorizar o uso do subsolo e do espaço aéreo das áreas das vias e dos logradouros públicos, bem como para colocação, montagem, instalação, passagem, implantação e implementação de dutos, cabos, manilhas e demais equipamentos, destinados à prestação de serviços de telecomunicações, de energia elétrica, de água, de esgoto, de televisão por assinatura, de internet e de outros processos de transmissão, de transporte, de limpeza e de infra-estrutura. [sic]

Art. 403 - A autorização e uso obedecerá o seguinte regramento básico: [sic]

I - será efetuado através de ato escrito, unilateral, discricionário, precário e oneroso;

II - dispensa Licitação para o seu deferimento;

III - poderá ser revogada, sumariamente, a qualquer tempo e sem ônus para a municipalidade;

IV - não gera privilégio contra a administração pública municipal;

Art. 404 - O preço público de autorização e uso será calculado da seguinte forma:

I - para dutos ou condutos com até 10 cm (dez centímetros) de diâmetro, 0,05 (UFM) por metro de linha de dutos ou condutos implantados, independentemente da quantidade de subdutos existentes, mas na proporção da área da seção transversal do duto ou do subduto, aplicando-se a seguinte fórmula;

$$V = (D^2) : (100) * (E) * (0,05 \text{ UFM})$$

Onde:

V = Valor mensal

D = Diâmetro do Duto ou Conduto em Centímetro

E = Extensão da Linha de Dutos ou Condutos em Centímetro

CAPÍTULO X

PREÇOS PÚBLICOS DOS ATOS DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA.

Art. 405 - Os preços públicos cobrados em virtude de serviços da vigilância sanitária são devidos, especialmente para a prestação dos serviços descritos na tabela abaixo e obedecerá aos valores ali mencionados.



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

Código	Descrição do Serviço	Valor/UFM
1	Visto e notificação em receitas	Isento
2	Baixa ou alteração da responsabilidade técnica	15,00
3	Segunda via de atestados ou certidões	8,00
4	Autenticação de livros (por folha)	0,05

[...]

CAPÍTULO XII
PREÇOS PÚBLICOS PELA UTILIZAÇÃO DE LOGRADOUROS PÚBLICOS PARA ATIVIDADES ESPECÍFICAS.

Art. 408 - Os preços públicos cobrados em virtude da utilização de logradouros públicos é devido em decorrência da utilização de logradouros públicos e, exclusivamente, para as atividades descritas na tabela abaixo, obedecendo aos valores mencionados na mesma.

Código	Descrição do Serviço	Valor/UFM		
		Dia	Mês	Ano
1	Apresentações Artísticas, Culturais e teatrais			
2	Cultural/Beneficente;	10,00	-----	-----
3	Comercial	30,00	-----	-----
4	Publicitário	30,00	-----	-----
5	Apresentações Esportivas, Exposições e Feiras	Dia	Mês	Ano
6	Cultural/Beneficente	10,00	-----	-----
7	Comercial;	60,00	-----	-----
8	Publicitário, sem cobrança de ingresso;	10,00	150,00	1.500,00
9	Bancas de Jornais e Revistas, por unidade	-----	-----	30,00
10	Barracas de feira livre, por unidade	40,00	-----	-----
11	Carrinhos de Pipocas e Similares, por unidade	40,00	-----	-----
12	Circos e similares	40,00	-----	240,00
13	Parques e Similares;	0,00	-----	120,00
14	Quiosques e afins, Trailers - Cem praças	60,00	-----	120,00



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

Art. 409 – Nenhuma das atividades que dependa de utilização de logradouro público poderá ser iniciada sem a prévia licença e o pagamento antecipado do presente preço, sob pena de embargo da atividade e/ou fechamento de estabelecimento e apreensão de bens, sem prejuízo das penalidades de lei.

[...]

Divisa-se, assim, que os dispositivos legais fustigados padecem do vício de inconstitucionalidade, como se demonstrará na sequência.

2.2 Preços públicos fixados para fins de desempenho de função eminentemente estatal. Natureza jurídica de taxa. Inconstitucionalidade.

Sabe-se que taxa e preço público são institutos distintos, muito embora se identifiquem pelo caráter de prestação pecuniária tendente a suprir de recursos os cofres estatais ante os serviços públicos prestados.

Pois bem.

A tarifa é o preço público que a Administração fixa, 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 primeiro é regido pelo direito privado, a taxa é regida pelo

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



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

direito público. Um é preço a ser pago voluntariamente, a outra é um tributo compulsório:

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 “*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 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 as tarifas públicas instituídas nos incisos I, II, III, VI, VII, VIII, IX e XI do art. 389 da Lei n.º 1.273/2005, do Município de Abre Campo, referem-se a serviços públicos vinculados à ação estatal, razão pela qual os “preços públicos” ali instituídos constituem verdadeiro tributo (taxa).

Portanto, pouco importa a nomenclatura usada, pois a natureza jurídica do tributo define-se pelo seu fato gerador (art. 4º, I, CTN⁵)

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

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



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

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*:

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 imposto, taxa ou qualquer espécie de contribuição, deve ser 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

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



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

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, à qual cabe determinar os sujeitos passivos, o âmbito territorial e temporal de incidência, o fato gerador, a base de cálculo e a alíquota.

Desse modo, consoante o princípio da reserva legal, ato do Chefe do Poder Executivo - a exemplo da legislação em apreço (art. 390) - 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'.⁶

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.⁷

Esse também o entendimento adotado pelo egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 250.288/SP. Pleno. Rel. Min. Marco Aurélio. j. 12 dez 2001. DJ 19.04.2002.

⁷ 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

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES. CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL E DECRETO EXECUTIVO. DECRETO QUE CRIOU "TAXAS". IRRELEVÂNCIA DA NOMENCLATURA. DIFERENCIAÇÃO ENTRE TARIFA E TAXA. AUSÊNCIA DA CARACTERÍSTICA DA FACULTATIVIDADE NA HIPÓTESE. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INTERPRETAÇÃO ADITIVA. POSSIBILIDADE NA HIPÓTESE. REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE ACOLHIDA.

- Tarifa e taxa diferem quanto à compulsoriedade de seu pagamento.
- A tarifa é o preço público que a Administração fixa, prévia e unilateralmente, sempre em caráter facultativo para os usuários.
- A taxa é compulsória, não tendo os cidadãos alternativa para a satisfação da necessidade do serviço correspondente.
- Não obstante a nomenclatura dada, se as "tarifas" instituídas por decreto constituírem verdadeiros tributos, ou seja, taxas, devem observância aos princípios constitucionais da tributação (art. 150, incisos I e III).
- Taxas somente podem ser instituídas, fixadas ou alteradas por lei em sentido estrito (princípio da legalidade).
- Se o Município cria taxas mediante decreto afronta o princípio da legalidade tributária.
- A inobservância das normas constitucionais tem como conseqüência a inconstitucionalidade do ato normativo produzido, possibilitando o controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário.⁸

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

⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.13.018237-1/000. Rel. Des. Leite Praça. Julgamento em 13.11.2013. DJ de 22.11.2013.



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

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.

Assim, patente a inconstitucionalidade do artigo 390 da Lei n.º 2.173/2005, pois prevê que “os valores dos preços públicos a serem cobrados pelo Município de Abre Campo serão fixados anualmente **por ato do Chefe do Poder Executivo**”, em verdadeira afronta ao princípio da legalidade tributária.

Isso porque, as hipóteses de incidência tributária fixadas nos incisos I, II, III, VI, VII, VIII, IX e XI do art. 389, bem como nos arts. 391, 393, 395, 399, 400, 402, 405 e 408, todos da Lei n.º 2.173/2005, deflagram verdadeira relação jurídico-tributária, uma vez que se referem a atividades inerentes à função do Estado, cujo fato gerador daria ensejo à cobrança de **taxa**.

Por conseguinte, os serviços de licença para aprovação e execução de obras e instalações particulares (inc. I, art. 389), de licença para análise e aprovação dos projetos de parcelamento, desmembramento e urbanização de terrenos particulares (inc. II, art. 389), de serviços de guarda de bens (inc. VI, art. 389), de autorização de uso de subsolo e do espaço aéreo nas vias e nos logradouros públicos (inc. VIII, art. 389), de serviços de vigilância sanitária (inc. IX, art. 389) e para utilização de logradouros públicos para atividades específicas (inc. XI, art. 389), elencados no Título VI da Lei n.º 2.173/2005, somente poderiam ser tributados por meio de taxa. A estipulação de preços públicos, cujos valores serão fixados por ato do Chefe do Poder Executivo, implica ofensa ao princípio constitucional da legalidade, especialmente ao da legalidade tributária.

No que toca à cobrança de tarifas para expedição de alvarás em geral (inc. III, art. 389) e para custeio de serviços diversos e de expediente (inc. VII, art.



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

389)⁹, também constantes no Título VI da Lei n.º 2.173/2005, flgrante a inconstitucionalidade, eis que não configuram hipóteses de incidência válidas sequer para ensejar a cobrança de taxa.

Por conseguinte, forçoso concluir que a legislação municipal se mostra 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 Preços públicos: fixação para expedição de alvarás e para custeio de serviços diversos e de expediente. Fatos geradores impróprios para ensejar cobrança de taxa. Inconstitucionalidade. Direito de petição. Imunidade. Isenção. Precedentes judiciais.

Nos Capítulos IV e VIII, do Título VI, da Lei n.º 2.173/2005, do Município de Abre Campo, vislumbra-se outra inconstitucionalidade, uma vez que, por meio da nomenclatura “preço público”, instituiu-se verdadeira taxa de expediente.

Pois bem.

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,

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 conseqüência, 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

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;

Relativamente à cobrança de taxa de expediente para a emissão de certidões, Guias de Arrecadação de Tributos municipais, avisos de lançamento e outros, não pairam dúvidas 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, por meio da lei em comento, busca, de forma inconstitucional, repassar para os contribuintes o custo da emissão da guia de pagamento de tributos e de outros atos relativos à atividade



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

tributária (certidões, pedido de parcelamento, baixa, aviso de lançamento e etc), 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 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.

Recentemente, decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Taxa de Expediente. Art. 126, inc. II, alínea "b"; art. 162 e Tabela nº 13, da Lei nº 3.135/98, do Município de Leopoldina. Vício material configurado. - Para análise da matéria acerca de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, deve ser utilizada a interpretação sistemática, que trata a norma atendo-se ao fato de ser o Direito um conjunto de princípios e regras, coordenados entre si, que funcionam dentro de uma estrutura organizada, que dá unidade ao Ordenamento Jurídico. - Uma lei (ou ato normativo) poderá ser considerada materialmente inconstitucional, quando o seu conteúdo for contrário à Constituição. - A exigência quanto à Taxa de Expediente não pode ser mantida, vez que está a revelar uma contraprestação a serviços indivisíveis, prestados à comunidade como um todo, afrontando a tipificação constitucional de taxas, para as quais se exige serviços prestados 'uti singuli'.¹¹

Importa destacar o posicionamento adotado pelo i. relator do acórdão, Des. Dárcio Lopardi Mendes:

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

¹¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.12.086135-6/000. Rel. Des. Dárcio Lopardi Mendes. Julgamento em 24.7.2013. DJ de 9.8.2013.



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

Diante de todo esse contexto doutrinário na definição de taxas, a exigência quanto à Taxa de Expediente não pode ser mantida, vez que está a revelar uma contraprestação a serviços indivisíveis, prestados à comunidade como um todo, afrontando, pois, a tipificação constitucional de taxas, para as quais se exige serviços prestados *uti singuli*. A meu juízo, a Taxa de Expediente não se consubstancia em taxa, mas em lançamento, cujo fim se destina ao custeio da expedição de petição e obtenção de certidões/declarações voltadas à defesa de direitos e atos de cidadania, sendo, portanto, ilegítima sua cobrança, eis que, inconcebível admitir que um lançamento fiscal, de ofício, possa ser considerado um serviço público, de modo a incidir determinada cobrança. Na verdade, o que se constata é que a Administração Pública Municipal, por meio da supracitada norma legal, busca, de forma inconstitucional, repassar para os contribuintes o custo de serviços distanciados das hipóteses legais, melhor dizendo, a Administração Pública Municipal está visando, tão somente, o seu interesse exclusivo.¹²

No tocante à taxa expedição de certidões, 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.¹³

¹² j. cit.



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

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;

A Constituição Estadual, por sua vez, preceitua:

Art. 4º - O Estado assegura, no seu território e nos limites de sua competência, os direitos e garantias fundamentais que a Constituição da República confere aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País.

[...]

§2º - Independe do pagamento de taxa ou de emolumento ou de garantia de instância o exercício do direito de petição ou representação, bem como a obtenção de certidão para a defesa de direito ou esclarecimento de situação de interesse pessoal.

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

¹³ 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.



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

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 público¹⁴.

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 poder¹⁵.

¹⁴ Bonavides, Paulo (Org.). In: *Comentários à constituição federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

¹⁵ Moraes, Alexandre. In: *Direito Constitucional*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003.



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

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, e repetida no **art. 4º, § 2º, da Constituição Estadual**.

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 prestigiou¹⁶.

¹⁶ 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

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 exercer, 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.

Dessarte, uma vez mais, se afigura incontornável a inconstitucionalidade dos Capítulos IV e VIII, do Título VI, da Lei n.º 2.173/2005, do Município de Abre Campo.

3 Conclusão

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, considerando a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados;

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;



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

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, III, VI, VII, VIII, IX e XI do artigo 389 da Lei municipal n.º 1.273, de 22 de dezembro de 1995;
- b) a revogação dos artigos 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405 e 408, todos da Lei municipal n.º 1.273, de 22 de dezembro de 1995;

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.



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

Belo Horizonte, 17 de dezembro de 2013.

MARIA ANGÉLICA SAID
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade