



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

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.14.004748-1

Representante: Márcia Franco de Carvalho Milhorato

Representado: Município de Monte Carmelo

Objeto: Inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n.º 443/2002.

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei municipal. Taxas de expediente.
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 Monte Carmelo.

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 do artigo 2º da Lei n.º 443, de 19 de dezembro de 2002, que dá nova redação a dispositivos do Código Tributário do Município de Monte Carmelo.

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 443 DE 19 DE DEZEMBRO DE 2002:

“Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 082/1997, e suas alterações pela Lei nº 130/1998 (Código Tributário Municipal) relativos ao ISS e Taxas e dá outras providências”

[...]

Art. 2º - Fica instituída a taxa de expediente para a emissão de guias e carnês relativos ao ISS e taxas de poder de polícia, no valor de 1 (uma) UFIR - Unidade Fiscal de Referência.

Divisa-se, assim, que o dispositivo legal padece do vício de inconstitucionalidade, como se demonstrará na sequência.



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

2.2 Taxa de expediente. Fato gerador impróprio para ensejar cobrança de taxa. Inconstitucionalidade. 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



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

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). Ainda, tal cobrança pode derivar da prestação de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados, potencialmente ou efetivamente, ao contribuinte.

Assim é que, relativamente à cobrança de taxa de expediente para a emissão de guias para pagamento de tributos, 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, ao exigir taxas de expediente para a emissão 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. 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.

¹ 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

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

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'.² (grifos nossos)

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

² 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.³

Sedimentou-se, no âmbito do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o entendimento segundo o qual a instituição de taxas de expediente é inconstitucional, pois não há contraprestação em favor do contribuinte, mas mero repasse do custo inerente à emissão das guias de pagamento de tributos. Veja-se:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 1.442, DE 15/DEZEMBRO/1998, DO MUNICÍPIO DE NOVA SERRANA - COBRANÇA DE TAXAS - INEXISTÊNCIA DE CONTRAPRESTAÇÃO EM FAVOR DO ADMINISTRADO - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

São inconstitucionais os dispositivos da "alínea f" do art.54; do art.67 e §§; itens 01,02, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18 e 20, letra A; itens 01,02,03 e 04, letra B; itens 01, alíneas "a" e "b", 02,03 e 04, letra C; itens 01, alíneas "a" e "b" e 02 da letra D; todos da Tabela I (Tabela de Expediente e Serviços Diversos); itens 07, alíneas "a", "b" e "c"; e 09 da Tabela II (Taxa de Expediente e Emolumentos); itens 01 e 02, letra B (Atestados), da Tabela II; itens 01, 02 e 03, letra C (Taxa de Expediente de Abreugrafia e Carteira de Saúde), da Tabela II, todos da Lei n.1.442, de 15/dezembro/1998, do Município de Nova Serrana,

³ j. cit.



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

porque as taxas cobradas não constituem o exercício do poder de polícia ou serviços públicos específicos e divisíveis, inexistindo qualquer contraprestação em favor do administrado. Procedência do pedido que se impõe.⁴

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

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

Dessarte, afigura-se incontornável a inconstitucionalidade dos artigos 150, 151, 152, 153, 154, 155 e da Tabela IX, todos da Lei Complementar n.º 074/2007 do Município de Ibitiré.

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;

⁴ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.13.036569-5/000, Rel. Des. Antônio Carlos Cruvinel. Julgamento em 26.3.2014. DJ de 4.4.2014.



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, a revogação do artigo 2º da Lei n.º 443, de 19 de dezembro de 2002.

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, 18 de julho de 2014.

MARIA ANGÉLICA SAID
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade