



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

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.13.008976-6

Representante: Márcia Franco de Carvalho Milhorato

Representado: Município de Arinos

Objeto: Inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 009/2005.

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei Complementar municipal. Taxas de expediente. Direito de petição. Inconstitucionalidade. Taxa de Limpeza Pública, Taxa de Iluminação Pública. Impossibilidade. Súmula do STF. 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 Arinos.

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 Complementar n.º 009, de 30 de dezembro de 2005, que instituiu o Código Tributário do Município de Arinos.

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 009 DE 30 DE DEZEMBRO DE 2005:

“Contém o Código Tributário do Município de Arinos-MG”

[...]

**Título I
Dos Tributos
Capítulo I
Disposições Gerais**

Art. 9º - São tributos municipais:

[...]

IV - Taxa de expediente;

[...]



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

VI - Taxa de Limpeza Pública;
VII - Taxa de Iluminação Pública;

[...]

Capítulo VI
Taxa de Limpeza Pública
Seção I
Incidência

Art. 99 - A taxa de limpeza pública tem como fato gerador os serviços prestados em logradouros públicos que objetivem manter limpa a cidade, tais como:

- I - varrição, lavagem e irrigação;
- II - limpeza e desobstrução de bueiros, bocas de lobo, galerias de águas pluviais e córregos;
- III - capinação;
- IV - desinfecção de locais insalubres.

§ 1º A taxa de limpeza pública não abrange os serviços de remoção de resíduos especiais, detritos industriais, galhos de árvores, retirada de entulhos e lixo, realizado de forma ou em horário especial e/ou por solicitação do interessado.

§ 2º Na hipótese de prestação de mais de um serviço, haverá uma única incidência.

Art. 100 - Contribuinte da taxa é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título de imóvel lindeiro ou bem imóvel de acesso, por passagem forçada, a logradouro público.

Seção II
Cálculo de Taxa

Art. 101 - A taxa tem como finalidade o custeio do serviço utilizado pelo contribuinte ou colocado a sua disposição, e será calculada a razão de 0,2 USPA, por metro linear da testada do imóvel beneficiado pelo serviço, por mês.

Seção III
Lançamento



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

Art. 102 – A taxa será lançada, anualmente, em nome do contribuinte, com base nos dados do cadastro imobiliário aplicando-se, no que couber, as normas estabelecidas para o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e será lançada na mesma guia do imposto citado.

Seção IV
Arrecadação

Art. 103 – A taxa será paga na forma e prazos regulamentares do IPTU.

Capítulo VII
Contribuição de Iluminação Pública
Seção I
Incidência

Art. 104 – A contribuição tem como fato gerador o fornecimento de iluminação 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, a conservação, a substituição de partes de equipamentos e a inspeção de circuitos, pela municipalidade ou empresa concessionária de energia elétrica.

Seção II
Sujeito Passivo

Art. 105 – Contribuinte da contribuição é o proprietário, o titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título, de bem imóvel lindeiro logradouro público beneficiado pelo serviço.
Parágrafo único. Considera-se, também, lindeiro o bem imóvel de acesso por passagens forçadas, a logradouro público.

Seção III
Cálculo de Taxa

Art. 106 – A contribuição tem como finalidade o custeio do serviço utilizado pelo contribuinte ou posto à sua disposição, e, será calculada de conformidade com o convênio firmado entre o Município e a empresa fornecedora de energia elétrica e corresponsável pela manutenção dos serviços de iluminação pública, pendente, portanto, de regulamentação pelo Poder Executivo. [sic]



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

Seção IV

Lançamento

Art. 107 – As contribuições serão lançadas em nome do contribuinte com base no consumo de energia elétrica do contribuinte nos limites aprovados pelo Legislativo.

Seção V

Arrecadação

Art. 108 – A contribuição será arrecadada pela empresa fornecedora de energia elétrica repassada mensalmente ao município.

Seção VI

Destinação

Art. 109 – O produto da arrecadação, ou seja, toda a receita destina-se unicamente à quitação das guias de Iluminação Pública, manutenção do serviço e extensão da rede.

Art. 110 – Fica o Poder Executivo autorizado a firmar convênios com a CEMIG, ou outra entidade com o objetivo de reposição dos gastos com Iluminação Pública, em caso eventual de vir o Supremo Tribunal Federal a declará-la inconstitucional.

[...]

Capítulo XIV

Da Taxa de Expediente

Art. 146 – Taxa de Expediente tem por base de cálculo o valor da Unidade Fiscal de Referência de Arinos, ou outro índice que a substitua, vigente na data do efetivo pagamento, observado o prazo legal e será cobrada de acordo com as Tabelas expedidas pelo Município.

Art. 147 – A Taxa de Expediente devida pela promoção de sorteio na modalidade denominada bingo, bingo permanente, sorteio numérico ou similar tem como base a UFPA, e seu valor será:

I – R\$ 1.000,00 (Mil reais), para cada pedido de credenciamento ou de renovação;

II – R\$ 1.500,00 (Mil e quinhentos reais) para ano calendário ou fração, para fiscalização de bingo, sorteio numérico ou similar.



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

III - R\$ 500,00 (Quinhentos reais), por evento, para fiscalização de bingo, sorteio numérico ou similar.

Art. 148 - A Taxa de Expediente devida pela fiscalização, criação, permissão, mudança de horário e transferência de linhas de transporte coletivo intermunicipal, sob concessão do Estado, será cobrada, tomando-se como base de cálculo, além do valor referido no art. 147.

Parágrafo único. Quando a transferência da concessão se operar por incorporação ou fusão de empresas concessionárias de linhas, o valor da taxa será de no máximo R\$ 10.000,00 (Dez mil reais).

[...]

ANEXO IV
TAXA PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA

I - Taxa de Expediente:	Valor
a) taxa de expediente (qualquer doc- exceto os abaixo)	0,25
b) atestados, declarações e certidões, por lauda	1,00
c) protocolização de requerimentos dirigidos a qualquer autoridade municipal e para os demais fins de expedição de segunda via de guias de impostos	0,25

[...]

ANEXO X
ALÍQUOTAS E FATOR DE INCIDÊNCIA DA TAXA DE ESGOTO

CATEGORIAS DE CONTRIBUINTES	FATOR DE INCIDÊNCIA	VALOR EM UFPA
I - Residencial	Cons. Mensal de água até 20 m ³	0,3
	de 21 a 40 m ³	0,5
	de 41 a 60 m ³	1,5
	de 61 a 100 m ³	2,5
	Mais de 100 m ³	5,0
II - Não residencial	Cons. Mensal de água até 30 m ³	1,0
	de 31 a 60 m ³	2,0
	de 61 a 100 m ³	5,0
	Mais de 100 m ³	10,00



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

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;



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

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). 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 documentos e 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 documentos e de guias para a arrecadação de tributos busca, de forma inconstitucional, repassar para os contribuintes o custo, o que, por conseguinte, nos permite concluir, uma vez mais, não haver uma contraprestação ou exercício do poder de polícia que justifique a instituição de uma taxa para emissão de tais guias e documentos. Trata-se, em verdade, de ilegítimo mecanismo de arrecadação de receita, o qual, como cediço, deve ser feito por meio de



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

impostos. E, inexistindo previsão constitucional de imposto municipal que tenha como hipótese de incidência referida atividade, não poderia o Município criá-lo¹.

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'.²

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

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

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

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.

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:

³ j. cit.



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

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.⁴

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.

[...]

⁴ 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

§2 ° - 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. 5° XXXIV, da CR, preleciona:

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

O direito de petição representa prerrogativa conferidas a todas as pessoas – físicas e jurídicas, de direito público e de direito privado, inclusive aos entes despersonalizados (massa falida, condomínio e espólio, por exemplo) -, de se manifestar perante representante ou agente do Estado, para solicitar a prática de um ato, para 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 público⁵.

No mesmo sentido, o doutrinador Alexandre de Moraes:

⁵ Bonavides, Paulo (Org.). In: *Comentários à constituição federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.



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

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 poder⁶.

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

⁶ Moraes, Alexandre. In: Direito Constitucional. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003.



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

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 prestigiou⁷.

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 do inciso IV do art. 9º, dos artigos 146, 147 e 148 e do Anexo IV, todos da Lei Complementar n.º 009/2005, do Município de Arinos.

2.3 Taxa de Iluminação Pública. Fato gerador impróprio para ensejar cobrança de taxa. Inconstitucionalidade. Precedentes judiciais.

Constata-se, ainda, que a Lei n.º 009/2005, do Município de Arinos, no inciso VII do art. 9º, instituiu a Taxa de Iluminação Pública.

⁷ 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

Enfatize-se que, no Capítulo VII (arts. 104 a 110) da LC n.º 009/2005, conquanto se tenha instituído a chamada “contribuição de iluminação pública”, trata-se de verdadeira taxa, eis que o fato gerador é o fornecimento de serviços (*caput* do art. 104).

No entanto, nos âmbitos doutrinário e jurisprudencial, é uníssono o entendimento acerca da inconstitucionalidade de referida exação, por não atenderem aos requisitos da especificidade e divisibilidade Veja-se:

Taxa de iluminação pública. (...) Tributo de exação inviável, posto ter por fato gerador serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, a ser custeado por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais.⁸

Clara, pois, a inconstitucionalidade do inciso VII do art. 9º, bem como do Capítulo VII (arts. 104 a 110) da LC n.º 009/2005 do Município de Arinos.

2.4 Taxas de limpeza pública. Ausência de especificação e divisibilidade dos serviços ensejadores dos tributos impugnados. Malferimento do artigo 144, II, da CEMG e do artigo 145, II, da Constituição da República. Inobservância do Princípio da Isonomia. Base de Cálculo das taxas próprias de impostos. Inconstitucionalidade.

Constata-se, ainda, que a Lei Complementar n.º 009/2005 (inciso VI do art. 9º; art. 99, incisos I a IV e §§ 1º e 2º; art. 100) instituiu as taxas de limpeza pública, em manifesta contrariedade aos princípios constitucionais tributários .

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 233.332, Rel. Min. Ilmar Galvão. Julgamento em 10.3.1999, DJ de 14.5.1999. No mesmo sentido: AI 479.587-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa. Julgamento em 3.3.2009, DJ de 20.3.2009.



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

Sabe-se da legitimidade do Poder Público para instituição de tributos, em razão do exercício do poder de polícia ou pela prestação de serviço público específico e divisível, conforme competência atribuída pelo artigo 144, II, da Constituição do Estado de Minas Gerais, bem como pelo artigo 145, II, da Constituição da República.

Contudo, instituíram-se taxas em virtude da prestação de serviços públicos indivisíveis e não específicos. Isso porque, os serviços de limpeza pública, de varrição, de lavagem e irrigação, de desobstrução de bueiros, bocas de lobo, galerias de águas pluviais e córregos, de capinação e de desinfecção de locais insalubres (incisos I a IV do art. 99 da LC n.º 009/2005), e, ainda, de esgoto (Anexo X da LC n.º 009/2005), não podem ser individualizados.

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

Artigo 144. Ao Estado compete instituir:

[...]

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

De fato, os serviços elencados como hipóteses de incidência das taxas de limpeza pública afiguram-se como atividades de caráter *uti universi*, ou seja, destinados à população em geral, sendo impossível individualizar seus beneficiários, a exemplo do que ocorre com o serviço de iluminação pública, que foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como impassível de ser remunerado mediante taxa (Súmula n.º 670).



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

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

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

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

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

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

Taxas que, de qualquer modo, no entendimento deste Relator, tem por fato gerador prestação de serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, não tendo de ser custeado senão por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais.⁹

Taxas de limpeza pública e de segurança. Leis municipais (...). Acórdão que os declarou inexigíveis. (...). Decisão que se acha em conformidade com a orientação jurisprudencial do STF no que tange (...) à taxa de limpeza urbana (...), exigida com ofensa ao art. 145, II e § 2º, da CF, porquanto a título de remuneração de serviço prestado *uti*

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 204.827-5/SP. Relator: Min. Ilmar Galvão.



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

universi e tendo por base de cálculo fatores que concorrem para formação da base de cálculo do IPTU. Declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos enumerados, alusivos à taxa de limpeza urbana. Pechas que não viciam a taxa de segurança, corretamente exigida para cobrir despesas com manutenção dos serviços de prevenção e extinção de incêndios.¹⁰

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

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal. Município de Araxá. Conflito com a Constituição Estadual. Taxas de conservação de vias e logradouros públicos e de limpeza pública. Preliminar. Competência. Possibilidade jurídica do pedido. Reprodução na Carta Estadual de dispositivo da Constituição da República. Irrelevância. Eficácia da norma constitucional estadual no seu âmbito de atuação. Confronto da lei municipal com a Constituição Estadual. Competência do Tribunal de Justiça. Mérito. Taxa. Exigência dos requisitos da divisibilidade e especificidade do serviço. Ausência nas atividades de conservação de vias e logradouros públicos e de limpeza pública. Precedentes. Pedido acolhido. Inconstitucionalidade proclamada. - A ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal por ofensa a norma da Constituição Estadual que reproduz dispositivo da Carta Federal não altera a competência para julgamento, que continua a ser do Tribunal de Justiça. - As normas constitucionais estaduais que reproduzem normas da Constituição Federal não são inócuas. Apenas possuem eficácia no seu âmbito de atuação. - Não é legítima a cobrança de taxa vinculada à conservação

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. [RE 206.777](#), Rel. Min. **Ilmar Galvão**, julgamento em 25-2-1999, Plenário, *DJ* de 30-4-1999. **No mesmo sentido: AI 848.281-AgR**, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, julgamento em 20-9-2011, Segunda Turma, *DJE* de 4-10-2011; [RE 433.335-AgR](#), Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, julgamento em 3-3-2009, Segunda Turma, *DJE* de 20.3.2009. **Vide: AI 677.891-AgR**, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, julgamento em 17-3-2009, Primeira Turma, *DJE* de 17-4-2009.



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

de vias e logradouros públicos e à limpeza pública, serviços que beneficiam a população em geral, sem possibilidade de individualização dos respectivos usuários. Máxime quando a cobrança se faz de maneira englobada, sem possibilidade de distinção entre as duas destinações. A norma municipal que institui a cobrança do tributo para tais serviços padece de flagrante inconstitucionalidade, violando o disposto no artigo 144, II, da Constituição Mineira.¹¹

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

VOTO:[...]

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

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

Assim, julgo procedente, em parte, a representação, para declarar a inconstitucionalidade apenas dos arts. 285 a 288 da Lei Complementar n.º 28/2003 do Município de Jacutinga.¹²

De outra sorte, verifica-se, também, ofensa ao princípio da isonomia, na medida em que a LC n.º 009/2005, no art. 100, definiu como contribuintes das taxas de limpeza pública apenas “o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título de imóvel lindeiro ou bem imóvel de acesso, por passagem forçada, a logradouro público”, sendo que não são só estes os beneficiários da contraprestação estatal em questão.

¹¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.07.463125-0/000-Araxá-MG. Corte Superior. Rel. Des. Herculano Lopes. J. 25.03.2009, DJ 19jun2009.

¹² MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.05.428874-1/000-Jacutinga-MG. Corte Superior. Rel. Des. José Francisco Bueno. J. 25.10.2006, DJ 15nov2006.



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

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

Por fim, é de se destacar a inconstitucionalidade dos artigos 101 e 102 da LC n.º 009/2005, eis que se elegeu como base de cálculo da taxa de limpeza pública elementos que não guardam nenhuma relação com a atividade estatal prestada, revelando-se a utilização de base de cálculo típica de imposto, o que contraria, às escâncaras, o art. art. 145, II, da Constituição de 1988.

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

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

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



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

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

- Taxa de licença para localização. Cobrança por metro quadrado de área de construção, ou ocupada. Base de cálculo que apresenta identidade proibida com a do imposto predial e territorial urbano (art. 145, § 2º, da Constituição de 1988). Recurso Extraordinário provido, para restabelecer a sentença concessiva da segurança.¹³

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

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

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

A base de cálculo da taxa, consistindo em remuneração ou contra prestação de serviço público, deve guardar pertinência com a

¹³ in *Repertório IOB de Jurisprudência*, v. 1, bol. n.º 16/91, p. 278, 1991.



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

natureza de seu fato gerador, não podendo ser diversa do seu pressuposto. O seu valor só pode ser fixado com base no custo de serviço, sob pena de ficar desnaturada.

Indubitável, por conseguinte, a inconstitucionalidade do inciso Vi do artigo 9º, dos artigos 99 a 103 e do Anexo X da LC n.º 009/2005 do Município de Arinos.

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;

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:



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

- a) a revogação dos incisos IV, VI e VII do artigo 9º da Lei Complementar n.º 009, de 30 de dezembro de 2005;
- b) a revogação dos artigos 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 146, 147 e 148, todos da Lei Complementar n.º 009, de 30 de dezembro de 2005;
- c) a revogação dos Anexos IV e X, ambos da Lei Complementar n.º 009, de 30 de dezembro de 2005.

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, 22 de janeiro de 2014.

MARIA ANGÉLICA SAID
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade