

P A R E C E R

Nº 3510/2021¹

- TB – Tributação. Projeto de lei de iniciativa complementar de autoria do Executivo que altera o Código Tributário Municipal. Alteração do fato gerador e base de cálculo de taxa de coleta de lixo. Alteração de dispositivos que regem a concessão de isenção de IPTU em relação a imóveis com determinadas características. Considerações.

CONSULTA:

Indaga-se sobre a constitucionalidade e legalidade de projeto de lei complementar de iniciativa de Prefeito Municipal que altera o Código Tributário Municipal. As alterações promovidas pela proposição legislativa envolvem: i) alteração do fato gerador e aumento da base de cálculo da Taxa de Coleta de Lixo; ii) alteração em disposições acerca de imóveis isentos de pagamento de IPTU ampliando as dimensões dos imóveis isentos de pagamento do tributo.

A consulta vem instruída com o referido projeto de lei complementar, com a Lei Complementar Municipal que institui o Código Tributário do Município, com relatório de estimativa de impacto financeiro e com a Lei Federal nº 11.445/2007 que estabelece as diretrizes para o saneamento básico.

RESPOSTA:

A Constituição Federal, em seu artigo 145, II, determina que cabe à União, Estados Distrito Federal e Municípios instituir "taxas, em razão do

¹PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição". Assim, sendo o serviço público específico e divisível e fazendo o contribuinte uso efetivo ou potencial do mesmo, é possível a instituição de taxa.

Especificamente com relação à instituição de taxa cobrada por serviços de coleta, remoção tratamento ou destinação de resíduos sólidos, a jurisprudência de nossos Tribunais é pacífica no sentido de que a cobrança da referida taxa é constitucional. Esse entendimento foi sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula Vinculante nº 19 do Supremo Tribunal Federal que estabelece que "a taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal".

Na mesma linha, destacamos por elucidativas as ementas das seguintes decisões judiciais:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DECLARATÓRIA CUMULADA COM REPETIÇÃO DE INDÉBITO - TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA - TAXA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E ESPECIAIS - TRSE - FATO GERADOR - EFETIVA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE COLETA DE LIXO - AUSÊNCIA - SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE - RECURSO NÃO PROVIDO. 1. O Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) reorganizou as disposições atinentes à tutela provisória, seja ela de urgência (cautelar ou antecipada), seja ela de evidência, de modo a tratar do assunto no Livro V - Da Tutela Provisória, além de passar a prever os mesmos requisitos tanto para a concessão da tutela antecipada como para a cautelar, quais sejam, probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. 2. Conforme Lei Municipal nº. 4.016/1983, o fato gerador da Taxa de Resíduos Sólidos e Especiais - TRSE é a utilização efetiva pelo usuário do serviço público de coleta, transporte, tratamento e destinação final de lixo, estando a referida taxa em consonância

com o art. 145, II, da CF/88, por se tratar de serviço público específico e divisível, conforme, inclusive, Súmula Vinculante nº. 19: A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal. 3. Todavia, nessa estreita via cognitiva, entendo que deve ser mantida a decisão agravada que suspendeu a exigibilidade da TRSE, posto que, ao que tudo indica, o lixo produzido pela agravada é recolhido pela empresa contratada, ou seja, inexistente a prestação efetiva do serviço público de coleta de lixo realizado pela agravante, o que obsta a cobrança da taxa, por ausência de fato gerador (art. 114 do CTN). 4. Negar provimento ao recurso". (TJ-MG - AI: 10000205479140001 MG, Relator: Teresa Cristina da Cunha Peixoto, Data de Julgamento: 25/02/2021, Câmaras Cíveis / 8ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 01/03/2021)

"AÇÃO ORDINÁRIA - TAXA COLETA LIXO RESÍDUOS SÓLIDOS - INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI - INOCORRÊNCIA - SERVIÇO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL - CERTIDÃO NEGATIVA - NEGATIVA FORNECIMENTO - IMPOSSIBILIDADE - AÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. 1. Lei que institui taxa em virtude de serviço determinado, sem atrelar esta a outros serviços também realizados ou disponibilizados pelo município, está em perfeita harmonia com a disposição contida no art. 145, II da Constituição Republicana, não havendo qualquer ilegalidade na sua instituição. 2 - A negativa de fornecimento de Certidão Negativa de Dívida, por parte do ente público, sem que este utilize as medidas legais existentes para cobrança de pretensão dívida, conforme entendimento de Pretório Excelso, é medida ilegal, que acaba por inviabilizar o livre desempenho das atividades econômicas e comerciais, conforme previsão contida nos arts. 5º XXXIV, letra b e 170, parágrafo único da Constituição da República, bem como viola as disposições das Súmulas 70 e 547 do STF. 3. Custas e honorários advocatícios na razão de 10% sobre o valor da causa, pelo recorrente; 4. ação Ordinária parcialmente provida". (TJ-ES - Procedimento Comum:

00003071420078080000, Relator: ALINALDO FARIA DE SOUZA,
Data de Julgamento: 07/05/2009, TRIBUNAL PLENO, Data de
Publicação: 06/07/2009)

Cabe, ademais, ressaltar que taxas podem ser instituídas por meio de lei ordinária, não sendo necessária a edição de lei complementar, como bem demonstra a seguinte decisão judicial:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - TAXA DE FISCALIZAÇÃO E CONCESSÃO E PERMISSÃO PARA EXPLORAÇÃO DE TRANSPORTE URBANO DE PASSAGEIROS - ALTERAÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR POR LEI ORDINÁRIA - FALTA DE DEMONSTRAÇÃO - INSTITUIÇÃO DE TRIBUTOS - LEI ORDINÁRIA - CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 - QUEDA DE STATUS - POSSIBILIDADE - AUSÊNCIA DO "FUMUS BONI IURIS" - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E NÃO CONFISCO - FALTA DE PROVA - PRECARIEDADE DA FISCALIZAÇÃO EXERCIDA - IMPOSSIBILIDADE. 1. Em regra, deve prevalecer a previsão da lei orgânica municipal quanto aos veículos normativos no âmbito local, motivo por que não poderia uma lei ordinária alterar uma lei complementar. 2. Em matéria Não há falar em ilegalidades na alteração de lei complementar municipal por lei ordinária, quando a Constituição da República de 1988 dispõe que a instituição de tributos deve ser feita por meio de lei ordinária. Precedentes deste Tribunal de Justiça. 3. Não há falar em ofensa aos princípios da razoabilidade e não confisco, por falta de demonstração que o valor da taxa não reflete o valor-custo da atuação estatal, e tampouco em inocorrência do fato gerador por suposta precariedade da fiscalização municipal". (TJ-MG - AI: 10153140026995001 Cataguases, Relator: Edgard Penna Amorim, Data de Julgamento: 10/07/2015, Câmaras Cíveis / 8ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 27/07/2015)

Além disso, o artigo 29 da Lei 11.445/2007, com redação dada pela Lei nº 14.026/2020 determina que os serviços de saneamento serão

remunerados por meio de taxas, tarifas ou preços públicos, estabelecendo o seguinte:

"Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos, conjuntamente; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

III - de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, na forma de tributos, inclusive taxas, ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou das suas atividades". (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

A Lei nº 14.026/2020 determinou ainda que os Municípios deveriam, no prazo de 12 meses do início da vigência da lei, instituir, por meio de instrumento hábil, a cobrança de taxa ou tarifa de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, estabelecendo o seguinte:

"Art. 35. As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar: (Redação pela Lei nº

14.026, de 2020)

I - o nível de renda da população da área atendida;

II - as características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

III - o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.

IV - o consumo de água; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

V - a frequência de coleta. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 1º Na hipótese de prestação de serviço sob regime de delegação, a cobrança de taxas ou tarifas poderá ser realizada na fatura de consumo de outros serviços públicos, com a anuência da prestadora do serviço.

§ 2º A não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço nos termos deste artigo, no prazo de 12 (doze) meses de vigência desta Lei, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento". (Grifos nossos.)

Nesse caso concreto, o Código Tributário Municipal já prevê a cobrança de taxa de coleta de lixo. O projeto de lei prevê um aumento na base de cálculo da taxa, bem como especifica e amplia as hipóteses de incidência da taxa. As medidas propostas pelo projeto de lei são legais e constitucionais, dado que cabe ao Município legislar sobre a matéria, respeitadas as normas legais e constitucionais acima mencionadas.

Assim, no que se refere a taxa de coleta de lixo o projeto não contém vícios de constitucionalidade e legalidade. É preciso apenas que, se aprovado o aumento na base de cálculo da taxa de coleta de lixo, na efetivação da cobrança desse tributo com valor majorado, seja respeitado o princípio da anterioridade tributária previsto no artigo 150, III, "b" e "c", da Constituição da República.

Ocorre que o projeto de lei altera também incisos do artigo 333 do Código Tributário Municipal, ampliando as dimensões de imóveis sujeitos a isenção de IPTU, o que acarretará, possivelmente, um aumento no número de imóveis beneficiados por essas isenções.

A concessão de isenções fiscais relativas a tributos municipais pode ser promovida por lei municipal de iniciativa do Prefeito Municipal. Para sua efetivação, contudo, devem ser respeitadas as exigências do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal que dispõe o seguinte:

"Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral,

alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança".

O relatório de estimativa de impacto financeiro que instrui a consulta e acompanha o projeto de lei demonstra apenas os impactos decorrentes nas mudanças referentes às taxas de coleta de lixo, de modo que, com relação a essas mudanças, sabemos que as exigências do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal foram cumpridas.

O relatório, entretanto, não aborda o impacto das mudanças decorrentes das alterações na regulação dos imóveis isentos de IPTU que o projeto de lei pretende promover, de modo que não está claro se, com relação as essas mudanças, as determinações do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal foram atendidas.

Por todo o exposto, concluímos que o projeto de lei não contém vícios de constitucionalidade ou legalidade com relação às alterações propostas para os artigos 333-A, 550, 551 e 552 do Código Tributário Municipal. Com relação à alteração proposta para o artigo 333 do Código Tributário Municipal, relativas ao IPTU, para que a alteração legislativa seja aprovada, é preciso que seja demonstrado que as exigências do

artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal foram cumpridas, tendo em vista que tal demonstração não consta do relatório de estimativa de impacto financeiro que acompanha o projeto de lei.

É o parecer, s.m.j.

Júlia Alexim Nunes da Silva
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 21 de outubro de 2021.