



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5160277-55.2024.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Taxa de Coleta de Lixo

RELATOR: DESEMBARGADOR VOLTAIRE DE LIMA MORAES

AUTOR: ASSOCIACAO COMUNITARIA DOS MORADORES DA VILA DE ITAPUA

RELATÓRIO

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DOS MORADORES DA VILA DE ITAPUÁ - ASCOMOVITA, em face da Lei Municipal nº 5.269, de 19 de dezembro de 2022, do Município de Viamão/RS.

Em razões recursais, sustenta a impetrante, inicialmente, sua legitimidade ativa para propor ação direta de inconstitucionalidade, com base no artigo 103, inciso IX, da CF/1988 c/c artigo 95, § 2º, inciso X, da CE/1989 e artigo 2º, inciso IX, da Lei nº 9.868/1999. Sustenta a inconstitucionalidade material da Lei Municipal nº 5.269, de 19 de dezembro de 2022, do Município de Viamão/RS, especificando como eivados por vício os artigos 6º, 7º, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘b’, 8º, §2º, 9º, §2º, 10º, inciso II, 11 e 15, §2º, inciso I, os quais postula sejam declarados inconstitucionais em razão de violarem o previsto nos artigos 145, inciso II, e 149-A, parágrafo único, todos da Constituição Federal, e ainda o artigo 140, § 1º, inciso II, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Isso porque, como destaca, a lei ora questionada teria desconsiderado a diferença constitucional entre tarifa e taxa e a indelegabilidade da competência para o lançamento tributário, além de propor, para a taxa instituída, base de cálculo impertinente.

A impetrante ressalta, ainda, que a lei impugnada afetou interesses da comunidade, causando prejuízos aos seus associados e à população em virtude de variações nas cobranças, para os usuários, da referida taxa de coleta de lixo (TCL). Destaca que essa forma de cobrança afeta injustamente os moradores que representa. Postula: 1) a concessão de medida liminar para que sejam suspensos os dispositivos especificados, alegando, além do *fumus boni iuris*, *periculum in mora* pelo fato de que se estaria cobrando valores da população desde 1º de janeiro de 2023; e 2) a procedência da ação direta de inconstitucionalidade, com efeito de declarar a ilegalidade dos artigos 6º, 7º, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘b’, 8º, §2º, 9º, §2º, 10º, inciso II, 11 e 15, §2º, inciso I, da Lei Municipal nº 5.269, de 19 de dezembro de 2022, do Município de Viamão/RS.

A liminar pretendida foi denegada no evento 4, oportunidade em que também foram instados a se manifestarem o Prefeito Municipal de Viamão/RS e o Presidente da Câmara de Vereadores de Viamão/RS, além do Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, na forma regimental. Definido no evento 4, ainda, vistas finais ao Procurador-Geral de Justiça, nos termos do artigo 262, §3º, do RITJRS.

Foram opostos aclaratórios (evento 11), arguindo a impetrante, em suma, não ter sido enfrentada na decisão intermediária o motivo que levaria à concessão da medida liminar.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

No evento 13 foram rejeitados os referidos Embargos de Declaração.

O Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul se manifestou no evento 25, defendendo, por negativa geral de inconstitucionalidade, a manutenção dos dispositivos impugnados.

A Procuradoria Legislativa do Município de Viamão/RS, por sua vez, defendeu a estrita observação do processo legislativo que redundou na Lei Municipal nº 5.269, de 19 de dezembro de 2022, concluindo pelo rigor técnico da norma.

A Procuradoria-Geral do Município de Viamão/RS (evento 30), requereu a improcedência da presente ação constitucional, fazendo referência à Súmula Vinculante nº 19 – STF e à Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei do Saneamento Básico).

Por fim, sobreveio manifestação do órgão ministerial (evento 32), na qual a Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, Dra. Josiane Superti Brasil Camejo, após extensa argumentação, concluiu pela parcial procedência do processo, sugerindo a declaração de inconstitucionalidade apenas dos artigos 7º, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘b’, 8º, caput, e 15, §2º, inciso I, da Lei Municipal nº 5.269/2022, de 19 de dezembro de 2022, do Município de Viamão/RS.

É o relatório.

VOTO

A proponente pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.269/2022, de 19 de dezembro de 2022, que institui, no âmbito do Município de Viamão/RS, taxa de coleta de lixo – TCL e dá outras providências nos termos da Lei Federal nº. 14.026/2020, que trouxe nova redação à Lei Federal nº. 11.445/2007.

Eis a redação dos dispositivos que são considerados inconstitucionais na presente ação constitucional - artigos 6º, 7º, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘b’, 8º, §2º, 9º, §2º, 10º, inciso II, 11 e 15, §2º, inciso I:

Art. 6º- A base de cálculo da TCL é equivalente ao custo global total das atividades operacionais assumidas pelo Município para garantir a eficácia na prestação dos serviços a que se refere o artigo 2º, desta lei, que será rateado entre os contribuintes indicados no artigo 5º, desta Lei.

Art. 7º- São critérios de rateio da TCL, na forma estipulada no Anexo Único, desta lei:

(...)

II – Para os imóveis atendidos por concessionárias de serviços públicos em caso de convênio(s) de cobrança com o Município:

a) será o consumo por metro cúbico de água;

b) será o consumo por kilowatts de luz;



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

(...)

Art. 8º- A TCL poderá ser lançada isolada ou simultaneamente com o lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano e/ou na forma estipulada mediante convênio do Município com as concessionárias de serviços públicos.

(...)

§ 2º- Nos casos estipulados no inciso II, do artigo 7º, desta Lei, a TCL será lançada de forma mensal e em nome do contribuinte que estiver vinculado ao imóvel perante a concessionária

(...)

Art. 9º- A TCL será arrecadada da seguinte forma:

(...)

§ 2º- A TCL prevista no inciso II, deste artigo, terá seu vencimento vinculado à mesma data de vencimento da fatura de consumo da(s) concessionária(s) de serviço(s) público(s) conveniada(s) com o Município.

(...)

Art. 10- A notificação ao contribuinte do lançamento da TCL se dará:

(...)

II - no caso estipulado pelo § 2º, do artigo 8º, desta lei, com o envio da fatura mensal da(s) concessionária(s) de serviço(s) público(s) conveniada(s) com o Município.

(...)

Art. 11- O contribuinte que desejar não pagar a TCL na forma mensal, através da cobrança realizada pela concessionária conveniada com o Município deverá protocolar eletronicamente requerimento junto à Prefeitura Municipal até o décimo dia útil do mês de dezembro de cada exercício, solicitando sua exclusão, caso em que se poderá proceder ao lançamento da taxa anual na forma prevista no inciso I, do artigo 9º desta Lei, no próximo exercício.

Parágrafo Único. A Prefeitura Municipal, através da Secretaria Municipal da Fazenda, deverá comunicar à Concessionária conveniada sobre a exclusão do contribuinte da cobrança da Taxa de Coleta de Lixo junto com a conta de água/esgoto ou energia elétrica.

(...)

Art. 15- A competência para o lançamento e fiscalização da cobrança da TCL, bem como para a imposição das sanções delas decorrentes, caberá ao Departamento de IPTU.

(...)

§ 2º- Caberá às concessionárias de serviços públicos conveniadas com o Município:

I - proceder ao lançamento de ofício e à fiscalização do pagamento do tributo;

(...)



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

De início, afasto a extemporaneidade da manifestação da Procuradoria-Geral do Município de Viamão/RS, ante o conteúdo das certidões colacionadas no evento 30, ANEXO2 e ANEXO3, e os efeitos de devolução de prazo conferidos pelo artigo 3º e parágrafos do Ato nº 017/2012-P.

No caso, cabe salientar que a matéria trazida aos autos trata-se de taxa de coleta de lixo, que diferencia-se de muitas outras Ações Diretas de Inconstitucionalidade que tratam da taxa de coleta de lixo vinculados à limpeza de logradouros públicos, já trazidas diversas vezes à apreciação deste órgão fracionário e, também dos Tribunais Superiores – e que, em consolidada jurisprudência, tem-se mostrado indevida em função do serviço ser prestado *uti universi*, portanto indivisível à coletividade.

Nesse sentido, resta assente pelo Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. ILEGALIDADE DA TAXA DE COLETA DE LIXO E LIMPEZA PÚBLICA. ART. 145, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Tributo vinculado não apenas à coleta de lixo domiciliar, mas também à limpeza de logradouros públicos, hipótese em que os serviços são executados em benefício da população em geral (uti universi), sem possibilidade de individualização dos respectivos usuários e, conseqüentemente, da referibilidade a contribuintes determinados, não se prestando para custeio mediante taxa. Impossibilidade, no caso, de separação das duas parcelas. Agravo regimental improvido. (AI 245539 AgR, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, julgado em 14/12/1999, DJ 03-03-2000 PP-00065 EMENT VOL-01981-13 PP-02694) (Grifei).

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA: MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. C.F., art. 145, II. CTN, art. 79, II e III. I. - As taxas de serviço devem ter, como fato gerador, serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. Serviços específicos são aqueles que podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade públicas; e divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos usuários. CTN, art. 79, II e III. II. - Taxa de Limpeza Pública: Município de Belo Horizonte: o seu fato gerador apresenta conteúdo inespecífico e indivisível. III. - Agravo não provido. (RE 337349 AgR, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 29/10/2002, DJ 22-11-2002 PP-00066 EMENT VOL-02092-06 PP-01057).

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TAXA DE COLETA DE LIXO. CONSTITUCIONALIDADE. DÉBITOS DA FAZENDA PÚBLICA. JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA. NECESSIDADE DE LEGISLAÇÃO QUE DISCIPLINE A MATÉRIA. SUCUMBÊNCIA. JUÍZO DA EXECUÇÃO. 1. A taxa de limpeza pública, quando não vinculada a limpeza de ruas e de logradouros públicos, constitui tributo divisível e específico, atendido ao disposto no artigo 145, II, da CB/88. Precedentes. 2. O fato de um dos elementos utilizados na fixação da base de cálculo do IPTU ser considerado quando da determinação da alíquota da taxa de coleta de lixo não significa que ambos tenham a mesma base de cálculo. Precedentes. 3. A correção monetária e a incidência de juros sobre os débitos da Fazenda Pública dependem de lei que regulamente a matéria. Precedentes. 4. Os honorários de sucumbência devem ser decididos no juízo da execução. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 532940 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 24/06/2008, DJe-152 DIVULG 14-08-2008 PUBLIC 15-08-2008 EMENT VOL-02328-06 PP-01233)(Grifei).

Ademais, cabe considerar que o artigo 145, inciso II, da Constituição Federal, estabelece competência concorrente para que a União, os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios, instituem taxas para financiar o exercício do poder de polícia e o fornecimento



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

de serviços públicos específicos e divisíveis.

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

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 a sua disposição;

(...) (Grifei).

A Carta Estadual, em seu artigo 140, §1º, inciso II, reprisa o mesmo conteúdo:

Art. 140. O sistema tributário no Estado é regido pelo disposto na Constituição Federal, nesta Constituição, em leis complementares e ordinárias, e nas leis orgânicas municipais.

§ 1.º O sistema tributário a que se refere o “caput” compreende os seguintes tributos:

(...)

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;

(...) (Grifei).

Da análise dos dispositivos constitucionais acima reproduzidos, de se pontuar que há restrição na possibilidade de instituição da modalidade taxa de serviço, também conhecida como taxa de utilização, limitando-a aos serviços públicos dotadas de especificidade e divisibilidade, e não qualquer serviço prestado pelo ente tributante. E mais: trata estes de requisitos como cumulativos, sem os quais a taxa de serviço será inconstitucional.

Ocorre que o artigo 79, inciso II, do Código Tributário Nacional, preconiza que serviço específico é aquele que pode ser “destacado em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade públicas”. Já para ser considerado divisível, o serviço deve ser “susceptível de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários”, conforme previsto no inciso III do referido diploma.

No parecer do Ministério Público, evento 32, há exemplares citações de dois importantes doutrinadores nas fls. 13 e 14 sobre a questão da especificidade e divisibilidade:

A conceituação legal, conquanto não tenha a clareza desejável, serviu de parâmetro para a construção doutrinária sobre o tema, que melhor detalhou o que sejam estes serviços.

Segundo Hely Lopes Meirelles, específicos seriam os serviços destinados a determinadas categorias de usuários, diversamente dos genéricos, que são prestados, ou postos à disposição, em caráter geral para toda a coletividade.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Quanto à divisibilidade, o Código Tributário conceituou os serviços prestados uti singuli, ou seja, aqueles cuja utilização é individual e mensurável.

Nas palavras do mestre paulista:

[...].

A especificidade e a divisibilidade ocorrem, em regra, nos serviços de caráter domiciliar, como os da energia elétrica, água, esgotos, telefonia e coleta de lixo, que beneficiam individualmente o usuário e lhe são prestados na medida de suas necessidades, ensejando proporcionalidade da remuneração. Somente a conjugação desses dois requisitos - especificidade e divisibilidade - aliada a compulsoriedade do serviço, pode autorizar a imposição de taxa. Destarte, não é cabível a cobrança de taxa pelo calçamento de via pública ou pela iluminação de logradouro público, que não se configuram serviços específicos, nem divisíveis, por serem prestados “uti universi” e não “uti singuli”, do mesmo modo que seria ilegal a imposição de taxa relativamente aos transportes urbanos postos à disposição dos usuários, por faltar a esse serviço, específico e divisível, o requisito da compulsoriedade de utilização. [...].

Hugo de Brito Machado, na mesma linha, assevera:

[...].

Diz o Código que os serviços são específicos quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidades públicas, e divisíveis quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um de seus usuários (art. 79, incs. II e III). Não obstante estejam tais definições contidas em dispositivos separados, cuida-se de duas definições inseparáveis, no sentido de que um serviço não pode ser divisível se não for específico. Não tem sentido prático, portanto, separar tais definições, como a indicar que a taxa pode ter como fato gerador a prestação de um serviço público específico ou de um serviço público divisível. Aliás, isto decorre do próprio dispositivo constitucional, que se refere a serviço específico e divisível.

[...].

À vista de tais considerações e conceitos, impende reconhecer a possibilidade de os Municípios instituírem a cobrança de taxa em razão do serviço de coleta de lixo, dado o seu caráter específico e divisível.

Veja-se, por exemplo, o que afirma o Ministro Ricardo Lewandowski no julgamento do leading case do Tema 146, o RE 576.321 QO-RG:

(...) observo, inicialmente, que o Supremo Tribunal Federal fixou balizas quanto à interpretação dada ao art. 145, II, da CF/1988, no que concerne à cobrança de taxas pelos serviços públicos de limpeza prestados à sociedade. Com efeito, a Corte entende como específicos e divisíveis os serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, desde que essas atividades sejam completamente dissociadas de outros serviços públicos de limpeza realizados em benefício da população em geral (uti universi) e de forma indivisível, tais como os de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos (praças, calçadas, vias, ruas, bueiros). Decorre daí que as taxas cobradas em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis são constitucionais, ao passo que é inconstitucional a cobrança de valores tidos como taxa em razão de serviços de conservação e



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

limpeza de logradouros e bens públicos. (...) Além disso, no que diz respeito ao argumento da utilização de base de cálculo própria de impostos, o Tribunal reconhece a constitucionalidade de taxas que, na apuração do montante devido, adote um ou mais dos elementos que compõem a base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não se verifique identidade integral entre uma base e a outra. [RE 576.321 QO-RG, voto do rel. min. Ricardo Lewandowski, P, j. 4-12-2008, DJE 30 de 13-2-2009, Tema 146.]

É por isso que reitero, quanto ao ponto, as razões de decidir dos fundamentos explicitados por ocasião do indeferimento da liminar (evento 4, DESPADEC1), que não merecem reparo, e que vieram a se confirmar pelos elementos constantes dos autos – os quais cito até para evitar fastidiosa tautologia:

(...) sabido que as taxas, que se traduzem na contraprestação do Estado para o oferecimento de um serviço, devem guardar correspondência entre o serviço oferecido e o respectivo valor cobrado. Assim, estão vinculadas à prestação de um serviço público, sendo que a sua arrecadação se destina ao custeio de determinada atividade.

De outro lado, cabe salientar que a instituição da taxa de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, inciso II, da Constituição Federal, conforme o enunciado da Súmula Vinculante nº 19 do STF.

Com efeito, a Constituição Federal, em seu artigo 145, atribui competência comum à União, aos Estados, ao Distrito federal e aos Municípios para instituírem impostos, taxas e contribuição de melhoria (...)

Como corolário, têm os Municípios competência para instituir taxas em razão do exercício de seu poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos específicos e divisíveis por eles prestados ou postos à disposição do contribuinte.

Não havendo, a princípio, limite quanto à competência legislativa local para dispor sobre o tema, o qual eivaria, como um todo, o conjunto de dispositivo que se pretende impugnados, resta verificar, pois, se de alguma forma a lei impugnada extrapola a liberdade de legislar conferida pela constituição federal e estadual.

Diante disso, considerado o propósito da lide conforme definido quando da angularização da relação jurídico-processual, destacam-se três conjunto de impugnações:

a. à base de cálculo da taxa de coleta de lixo – TCL, com base no que alega inconstitucional nos artigos 6º e 7º, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘b’;

b. à delegação do lançamento da taxa de coleta de lixo – TCL às concessionárias prestadoras de serviço, apontando inconstitucionalidade no artigo 15, §2º, inciso I, da Lei Municipal;

c. à possibilidade da cobrança da taxa de coleta de lixo – TCL ser enviada na fatura mensal dos serviços prestados por concessionárias eventualmente licitadas, indicando como inconstitucionais os artigos 8º, §2º, 9º, §2º, 10, inciso II, e 11.

Consideradas tais pretensões e as defesas colacionadas, agrego às minhas razões de decidir os seguintes trechos do parecer da Digna Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, Dra. Josiane Superti Brasil Camejo, que fez uma análise minuciosa do do



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

caso, *in verbis*:

4.1. O artigo 6º, antes transcrito, fixa como base de cálculo do tributo o custo global total das atividades operacionais assumidas pelo Município para garantir a eficácia na prestação dos serviços a que se refere o artigo 2º, desta lei, que será rateado entre os contribuintes indicados no artigo 5º, desta Lei.

(...)

A análise conjunta dos dispositivos supratranscritos permite constatar que a taxa em comento tem como base de cálculo o custo global das atividades tendentes ao fornecimento do serviço público específico e divisível (coleta de resíduos sólidos domiciliares, comerciantes e industriais), a ser rateado pelos contribuintes beneficiados. Essas previsões legais, isoladamente, não contrariam o ordenamento constitucional, desde que o critério estabelecido para o rateio reflita equivalência entre o custo do serviço prestado e o valor pago pelos contribuintes. Somente se poderia cogitar eventual inconstitucionalidade da base de cálculo em situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência, entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro). No entanto, o artigo 6º da Lei Municipal não permite tal conclusão. Assim, não procede, no ponto, a alegação vertida na exordial.

4.2. Lado outro, em relação ao artigo 7º, inciso II, alíneas 'a' e 'b', há inconstitucionalidade.

Como é cediço, o Supremo Tribunal Federal possui assente jurisprudência no sentido de que as taxas comprometem-se com os custos dos serviços específicos e divisíveis que as motivam, ou com a atividade de polícia desenvolvida.

Na espécie, entretanto, não há uma correlação direta entre o consumo de água e energia elétrica em relação ao custo do serviço de coleta de lixo.

Em outras palavras, inexistente relação de equivalência objetivamente aferível capaz de permitir uma conclusão no sentido de que determinado imóvel produza maior quantidade de lixo pelo simples fato de consumir mais energia ou água.

Digno de nota que o Procurador-Geral de Justiça de São Paulo, em caso similar, propôs ação direta de inconstitucionalidade, por intermédio da qual impugnou a denominada Taxa de Limpeza Urbana, que fora instituída pelo Município de São Manuel, a qual estimava os custos do serviço prestado a partir do consumo de água. Na ocasião, afirmou, na mesma linha ora defendida, que, ao prever como base de cálculo para a taxa fato (consumo de água) completamente divorciado do serviço prestado, o legislador praticamente desfigurou o tributo, criando figura anômala e estranha ao Sistema Constitucional Tributário. Embora o feito tenha sido extinto sem resolução de mérito, visto que o ato normativo foi revogado, o entendimento sustentado permanece válido e pertinente.

Sabe-se que é difícil a adoção de base de cálculo que reflita de modo preciso os custos do serviço de coleta de resíduos sólidos. No entanto, há critérios mais adequados, como, por exemplo, a área do imóvel, que já foi declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Note-se que, à diferença do que ocorre com os parâmetros de consumo de água e energia elétrica, a localização do imóvel (distância do depósito para onde serão levados os resíduos recolhidos e periodicidade de recolhimento), o tamanho da edificação (volume de lixo produzido) e o tipo de estabelecimento gerador do resíduo (quantidade e natureza do resíduo) são circunstâncias que efetivamente influenciam na formação do custo do serviço de coleta e destinação do lixo, não afrontando os princípios constitucionais sua utilização para a formação do valor da taxa.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Assim, considerando a inadequação dos critérios de rateio eleitos, os dispositivos em questão devem ter a sua inconstitucionalidade reconhecida.

5. O proponente aponta, também, a inconstitucionalidade do artigo 15, §2º, inciso I, da Lei Municipal, ao argumento de que o referido dispositivo delega às concessionárias prestadoras de serviço o lançamento do tributo, o que constitui uma competência constitucional indelegável.

Com razão.

Efetivamente, consoante dispõe o artigo 142 da Lei Federal nº 5.172/1966, o qual foi recepcionado pelo ordenamento jurídico vigente e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios:

Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível. Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

Cuida-se, portanto, de medida que somente pode ser adotada pela autoridade administrativa detentora de atribuição para tal fim, não sendo extensível às concessionárias de serviço público.

Nesse sentido é a lição de Eduardo Sabbag:

O art. 142, caput, CTN dispõe que a competência para a efetivação do lançamento é da autoridade administrativa. Desse contexto de privatividade, quanto ao ato de lançar, infere-se a (I) presunção de legitimidade dos atos da Administração, bem como (II) a proibição de delegação a particulares.

O CTN deixa a cargo da legislação específica a definição sobre as autoridades administrativas que deterão a competência exclusiva para o lançamento do crédito tributário. Vale a pena identificá-las na seara dos tributos em geral:

a) União: Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB);

b) Estados e Distrito Federal: Agente Fiscal de Rendas (ou denominação equivalente);

c) Municípios e Distrito Federal: Auditor Fiscal do Município (ou denominação equivalente).

Logo, o artigo de lei em foco nesse subtópico, se afigura inconstitucional e deve ser retirado do ordenamento jurídico.

Por essa mesma razão, o caput do artigo 8º também contraria o ordenamento constitucional, visto que permite que o lançamento da taxa seja realizado na forma estipulada mediante convênio do Município com as concessionárias de serviços públicos.

6. O proponente insurge-se contra a possibilidade de a cobrança ser enviada na fatura mensal dos serviços prestados por tais concessionárias, indicando como inconstitucionais os artigos 8º, §2º, 9º, §2º, 10, inciso II, e 11.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

(...)

No caso, contudo, em que pese o respeitável arrazoado, não se constata vício de inconstitucionalidade a justificar a retirada dos artigos de lei do ordenamento jurídico.

Isso porque, embora seja pacífica a compreensão de que a competência tributária é indelegável, as funções de arrecadar e fiscalizar tributos são passíveis de delegação, conforme expressa disposição expressa no artigo 7º, §3º do Código Tributário, in verbis:

Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do art. 18 da Constituição.

(...)

§ 3º Não constitui delegação de competência o cometimento, a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos.

(...)

A mera arrecadação, em fatura de consumo, de taxas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólido, portanto, não viola o ordenamento constitucional. Cuida-se, em verdade, de medida expressamente autorizada no artigo 35, caput e §1º, da Lei Federal nº 11.445/2007, com redação dada pela Lei Federal nº 14.026/2020. Transcreve-se:

LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007.

Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

(...)

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)

(...)

§ 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. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Importante assentar que o dispositivo transcrito no parágrafo acima está em pleno vigor e conta com presunção de constitucionalidade. Nesse cenário, não se visualiza inconstitucionalidade no simples fato de a cobrança do tributo ser realizada na fatura mensal de concessionárias, desde que de maneira discriminada e mediante adequada publicidade.

(...)



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

De resto, o artigo 11 da Lei Municipal em liça faculta ao contribuinte que não desejar pagar a taxa mensalmente, optar por adimpli-lo, em uma única vez, isolada ou simultaneamente com o Imposto Predial e Territorial Urbano, na forma do artigo 9º, inciso I. Tal previsão em nada contraria o ordenamento constitucional.

Veja-se que no acima referido se sintetizam os principais argumentos que respondem pela parcial procedência da presente ação:

i. o de que há, ao se propor base de cálculo referenciada no “custo global total das atividades operacionais assumidas pelo Município para garantir a eficácia na prestação dos serviços”, nos termos do artigo 6º, convergência com a jurisprudência sobre o tema – sobretudo quando o Supremo Tribunal Federal afirma a necessidade de observância da relação de razoável equivalência entre o custo real do serviço e o montante a que pode ser compelido o contribuinte a arcar (ADin 948- GO, RTJ 172/778, de relatoria do Ministro Francisco Rezek), mesmo que não se possa exigir rigorosa congruência entre valor e custo (RE 416-601-SC). O rateio de tais valores, como princípio geral para operacionalizar uma base de cálculo para a taxa em questão, não ofende, a princípio, a norma constitucional – ao menos é isso que a recorrente análise empreendida pelos Tribunais Superiores, nos termos dos exemplos acima referidos, tem entendido;

ii. o de que há em critérios de rateio como os definidos no artigo 7º, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘b’ despropósito que precisa, este sim, ser corrigido, uma vez que ao definir como metodologia de cálculo para a taxa a ser cobrada de imóveis atendidos por concessionárias de serviços públicos, em caso de convênio(s), valores a partir da metragem cúbica de água consumida pela propriedade, ou ainda a partir do quantitativo de kilowatts “de luz” demandado em cada unidade consumidora, faz relação de equivalência que, apenas com tais elementos, mostra-se injustificável, prevendo que quem consome mais destes dois produziria, sempre, mais lixo. Ainda que se possa sugerir, em linhas gerais, que grandes consumidores de água e luz, como indústrias, possam ser grandes produtores de lixo, tal técnica para aferição de um *quantum* individual da taxa não leva em conta fatores que, estes sim, evidentemente influenciam no “custo global total das atividades operacionais assumidas pelo Município para garantir a eficácia na prestação dos serviços” e, se considerados, permitem distinguir diferentes agentes passivos do tributo – como, por exemplo, a localização do imóvel (e o quanto distante ele está da logística necessária à coleta e destinação dos resíduos) ou, ainda, seu uso e o tipo e quantidade de resíduos característicos (se residencial ou comercial, e os efeitos médios desta distinção no volume e processamento dos resíduos oriundos de cada tipo de propriedade). Ao igualar unidades com semelhantes volumes de consumo de água e luz, mas deixando de diferenciar a capacidade contributiva do sujeito passivo, descumpre-se com o previsto no *caput* do artigo 35 da Lei nº 11.445/2007. O legislador local parece ter desconsiderado, da redação prevista na norma nacional, a parcela dispositiva que indica o “e poderão, ainda, considerar”, levando em conta apenas o inciso IV do artigo citado para fins de conformação da norma local. Assim, olhando apenas para volumes de água e energia elétrica consumidos, desconsidera-se a destinação adequada dos resíduos, o que influencia mais na formação do “custo global total das atividades operacionais assumidas pelo Município para garantir a eficácia na prestação dos serviços” do que volumes consumidos de água e energia elétrica;



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

iii. o de que há ilegalidade patente ao se atribuir a concessionárias de serviços públicos, em caso de convênio(s), a competência para o lançamento tributário, ato que é, na forma da lei, de competência privativa de autoridade administrativa – portanto da administração pública - vinculada pela e na criação do tributo. Tal resta patente pela leitura do artigo 142 da Lei Federal nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional). Assim, os artigos 8º, §2º, e 15, §2º, inciso I, mostram-se incongruentes com a norma tributária geral, uma vez que transferem a ente privado atividade que é típica do poder público;

iv. o de que o método de cobrança definido nos artigos 8º, §2º, 9º, §2º, 10, inciso II, e 11, ainda que deva gerar previsão de um sistema de transparência para que o interesse público seja promovido, não é ele, em si, ilegal, visto que se por um lado o lançamento tributário não pode ser exercido senão pelo ente estatal definido em lei, não limitou o Código Tributário Nacional – CTN a possibilidade de delegar as funções de arrecadação e fiscalização dos tributos. Além disso, o diploma federal atinente às regras do Saneamento Básico nacional, nos termos da Lei Federal nº 11.445/2007, aponta no seu artigo 35, caput e §1º, autorização para que prestadora de serviço sob regime de delegação possa cobrar a taxas de coleta de lixo na fatura de consumo de outros serviços públicos.

No que se refere às consequências lógicas de tais argumentos e do reconhecimento das inconstitucionalidades associadas – e vejamos, primeiro, a relativa à base de cálculo apresentada na Lei Municipal nº 5.269/2022, de 19 de dezembro de 2022, no seu artigo 7º, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘b’ –, tem-se que, vez que declarados a antijuridicidade dos dispositivos, não se terá por legal a cobrança de valores de imóveis atendidos por concessionárias de serviços públicos, em caso de convênio(s), com fins de taxa de coleta de lixo, por ausência de elementos a formarem a base de cálculo legal. Em razão disso, para fins de modulação dos efeitos da presente decisão, evitando que a municipalidade tenha de devolver valores que ao longo do tempo serviram para arcar com o “custo global total das atividades operacionais assumidas pelo Município para garantir a eficácia na prestação dos serviços”, e que consolidaram, a seu tempo, a viabilidade econômico-financeira de tal serviço de saneamento básico (princípio deduzido do inciso XIV do artigo 2º e do artigo 8º da Lei nº 11.445/2007 e expressamente apontado no § 3º quando envolver delegação do serviço mediante contratualização), tem-se que o efeito da decisão necessariamente precisa ser *ex nunc*, sob pena de gerar obrigações ressarcitórias que podem redundar em custos que inviabilizem o próprio sistema de coleta de lixo, com evidentes prejuízos à coletividade.

Da forma distinta, não tem a ilegalidade constitucional dos dispositivos previstos nos artigos 8º, §2º, e 15, §2º, inciso I da Lei Municipal nº 5.269/2022, de 19 de dezembro de 2022, o condão de tornar legal eventual atividade de lançamento tributário realizada até o presente por concessionárias de serviços públicos. Neste caso, na hipótese de ter havido lançamentos por concessionária, deverá a municipalidade consertar os atos, lançando a obrigação tributária nos termos previstos no Código Tributário Nacional – CTN, verificada, na regularização dos registros de lançamentos tributários, eventual prescrição e decadência, o pagamento e as outras formas extintivas do crédito tributário.

Por tais razões VOTO por julgar PARCIALMENTE PROCEDENTE os pedidos formulados na presente ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 7º, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘b’, 8º, caput, e 15, §2º, inciso I, da Lei Municipal nº 5.269/2022, de Viamão.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Documento assinado eletronicamente por **VOLTAIRE DE LIMA MORAES, Desembargador Relator**, em 4/10/2024, às 0:5:56, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20006551299v6** e o código CRC **af16e328**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): VOLTAIRE DE LIMA MORAES

Data e Hora: 4/10/2024, às 0:5:56

5160277-55.2024.8.21.7000

20006551299 .V6