



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

**PROCESSO Nº 5160277-55.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DOS
MORADORES DA VILA DE ITAPUÃ

REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
VIAMÃO e PREFEITO MUNICIPAL DE VIAMÃO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR VOLTAIRE DE LIMA
MORAES**

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Viamão. Impugnação dos artigos 6º, 7º, inciso
II, alíneas 'a' e 'b', 8º, §2º, 9º, §2º, 10, inciso II, 11 e 15, §2º,
inciso I, todos da Lei Municipal nº 5.269/2022, de Viamão,
que 'institui no âmbito do Município de Viamão Taxa de
Coleta de Lixo - TCL e dá outras providências nos termos da
Lei Federal nº 14.026/2020, que trouxe nova redação a Lei
Federal nº 11.445/2007'. 1. Taxa instituída para a prestação
de serviço público específico e divisível. 2. Artigos 8º, §2º, 9º,
§2º e 10, inciso II, e 11. Cobrança do tributo em fatura mensal
de concessionárias públicas. Medida compatível com o
ordenamento constitucional e expressamente autorizada por
leis federais (Código Tributário Nacional e Lei Federal nº
11.026/2020) que se encontram vigentes. 3. Artigo 6º.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*Dispositivo que estabelece 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. Previsão que, abstratamente considerada, está em conformidade com as diretrizes constitucionais. 4. Artigo 7º, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘b’. Previsão de que, no rateio da taxa, sejam considerados os consumos de ‘metro cúbico de água’ e ‘kilowatts de luz’. Ausência de correlação direta e objetiva entre os critérios estabelecidos e o custo do serviço de coleta de lixo. Inconstitucionalidade verificada. 5. Artigos 8º, ‘caput’, e 15, §2º, inciso I. Dispositivos que autorizam a delegação do lançamento tributário a concessionárias de serviço público. Inconstitucionalidade. Compete privativamente à autoridade administrativa efetuar o lançamento tributário. Inteligência do artigo 142 do Código Tributário, que foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e constitui a norma geral em matéria de direito tributário no ordenamento jurídico brasileiro. **PARECER PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DOS MORADORES DA VILA DE ITAPUÃ**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio dos **artigos 6º, 7º, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘b’, 8º, §2º, 9º, §2º, 10, inciso II, 11 e 15, §2º, inciso I**, todos da **Lei Municipal nº 5.269/2022**, de **Viamão**, que institui no âmbito do **Município de Viamão Taxa de Coleta de Lixo - TCL e dá outras**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

providências nos termos da Lei Federal nº 14.026/2020, que trouxe nova redação a Lei Federal nº 11.445/2007, por violação ao artigo 140, § 1º, inciso II, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinado com os artigos 145, inciso II, e 149-A, caput e parágrafo único, ambos da Constituição Federal.

O proponente defendeu a sua legitimidade ativa para o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade. No mérito, inicialmente, delimitou o objeto da ação, mencionando os artigos de lei impugnados e apresentando esclarecimentos acerca do conteúdo dos referidos dispositivos. Abordou as distinções entre taxa e tarifa. Destacou que *o lançamento de tributos é o ato administrativo indelegável pelo qual se verifica a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária e se quantifica o montante devido pelo contribuinte, cuja competência está atribuída constitucionalmente ao ente federativo competente para instituir o tributo.* Teceu considerações acerca da base de cálculo e do fato gerador das taxas. Apontou especificamente as seguintes inconstitucionalidades: a) *o art. 6º (...) estipula uma base de cálculo estranha e genérica ao objeto da taxa, ao mencionar: "A base de cálculo da TCL é equivalente ao custo global total das atividades operacionais assumidas pelo Município.";* b) *o art. 7º, inciso II, alíneas "a" e "b" (...) cria uma base de cálculo baseada no consumo por metro cúbico de água e no consumo por kilowatts de energia elétrica;* c) *o art. 8º, §2º, dispõe sobre o lançamento, determinando que será realizado por meio de convênio com as concessionárias de*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

serviços públicos e lançado de forma mensal na fatura de consumo do contribuinte. Da mesma forma, o art. 9º, §2º, e o art. 10, inciso II; d) o art. 11 (...) permite a exclusão dessa forma de cobrança [ou seja, na fatura de consumo], exigindo que o contribuinte protocole um requerimento para alterar a forma de lançamento. No entanto, é nítido que não se trata de uma forma de cobrança, mas sim de um lançamento equivocado; e) o art. 15, §2º, delega às concessionárias prestadoras de serviço o lançamento do tributo, o que constitui uma competência constitucional indelegável. Postulou, em caráter liminar, a suspensão dos efeitos dos dispositivos questionados e, por fim, a declaração definitiva de inconstitucionalidade dos artigos 6º, 7º, II, 'a' e 'b', 8º, §2º, 9º, §2º, 10º, II, 11 e 15, §2º, I, da Lei Municipal Nº 5.269, de 19 de dezembro de 2022 (petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).

O pedido liminar foi indeferido (Evento 4). Contra essa decisão, a entidade proponente opôs embargos de declaração (Evento 11), os quais restaram desacolhidos (Evento 13).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, defendendo a manutenção da lei fustigada no ordenamento jurídico (Evento 25).

A Câmara de Vereadores de Viamão, ao prestar informações, restringiu-se a sustentar a regularidade do processo legislativo que culminou na edição da Lei Municipal nº 5.269/2022 (Evento 27).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

O Município de Viamão, notificado (Evento 8), deixou o prazo para se manifestar transcorrer em branco (Evento 28).

É o breve relatório.

2. Os dispositivos impugnados encontram-se a seguir indicados:

LEI 5.269/2022, 19 DE DEZEMBRO DE 2022

INSTITUI NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO TAXA DE COLETA DE LIXO – TCL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS NOS TERMOS DA LEI FEDERAL Nº 14.026/2020, QUE TROUXE NOVA REDAÇÃO A LEI FEDERAL Nº 11.445/2007.

(...)

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;*

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

(...)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

§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.*

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;”.

3. O exame das inconstitucionalidades suscitadas pressupõe esclarecimentos prévios acerca das balizas constitucionais legitimadoras da cobrança da espécie tributária taxa.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

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, especificando, desde logo, no que tange às taxas, a sua respectiva hipótese de incidência, dispondo, em seu inciso II, que:

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;

[...]

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.

A respeito da conceituação doutrinária de taxa, merece destaque a lição de Aliomar Baleeiro¹, em obra atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi:

[...].

Há um conceito financeiro de taxa pacificamente aceito pela doutrina e consagrado tanto pela Constituição brasileira, quanto pelos tribunais mais importantes do País, a despeito do inacabado na teoria e dos equívocos de algumas versações do assunto.

¹ BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel de Abreu Machado. *Direito Tributário Brasileiro*. 11ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 541/3.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

As controvérsias não atingem essa conceituação, cuja fixação é indispensável à inteligência do sistema de discriminação de rendas da Carta de 1969, que pressupõe o gênero “tributos” integrado pelas espécies “imposto”, “taxa” e “contribuição de melhoria” e “contribuições” especiais, inconfundíveis entre si.

Taxa é o tributo cobrado de alguém que se utiliza de serviço público especial e divisível, de caráter administrativo ou jurisdicional, ou o tem à sua disposição, e ainda quando provoca em seu benefício, ou por ato seu, despesa especial dos cofres públicos.

Quem paga a taxa recebeu serviço ou vantagem: goza da segurança decorrente de ter o serviço à sua disposição, ou, enfim, provocou uma despesa do poder público. A casa de negócio, a fábrica ou o proprietário podem não invocar nunca o socorro dos bombeiros, mas a existência duma corporação disciplinada e treinada para extinguir incêndios, dotada de veículos e equipamentos adequados e mantida permanentemente de prontidão, constitui serviço e vantagem que especialmente lhes aproveita e reduz a um mínimo inevitável seus prejuízos e riscos. Essa vantagem sobe de vulto para as companhias que exploram o negócio do seguro contra fogo.

O proprietário dum veículo força o poder público a melhorar pavimentações, instalar sinalizações elétricas, inspecionar periodicamente máquinas e freios, dirigir o tráfego nos pontos de congestionamento e estabelecer permanente polícia da velocidade e da observância das regras da prudência e perícia no trânsito. A taxa fornece à autoridade o meio do automobilista indenizar o Estado pelo uso de coisa conveniente a seus interesses, mas que ocasiona riscos para o público e maiores despesas para os serviços governamentais. [...].

É característico da taxa a especialização do serviço, em proveito direto ou por ato do contribuinte, ao passo que, na aplicação do imposto, não se procura apurar se há qualquer interesse, direto e imediato, por parte de quem o paga: se tem capacidade econômica e está vinculado a determinada comunidade política, nada mais indaga o legislador para que o submeta ao gravame fiscal sob a forma de imposto.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Na taxa, em princípio, há exoneração desse gravame se o indivíduo não se utiliza do serviço, não goza de vantagem alguma de determinada situação ou não provocou a despesa por atividade, posse de coisa sua, ou ato de sua responsabilidade.

Daí afirmar-se que a taxa é a contraprestação de serviço público, ou de benefício feito, posto à disposição, ou custeado pelo Estado em favor de quem a paga, ou por este provocado. [...].

Taxa é sempre uma técnica fiscal de repartição da despesa com um serviço público especial e mensurável pelo grupo restrito das pessoas que se aproveitam de tal serviço, ou o provocaram ou o têm ao seu dispor. (...). A taxa tem, pois, como “causa” jurídica e fato gerador a prestação efetiva ou potencial dum serviço específico ao contribuinte, ou a compensação deste à Fazenda Pública por lhe ter provocado, por ato ou fato seu, despesa também especial e mensurável.[...].

Na mesma linha de inteligência, Humberto Ávila²
explicita que:

*[...].
O parágrafo primeiro do artigo 145 da Constituição estabelece que “os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte...”. A expressão, como se vê, refere-se a “impostos” em vez de “tributos”. Em razão disso, surge a dúvida relativamente a saber se apenas os impostos devem possuir caráter pessoal. Essa questão é pertinente, na medida em que os tributos não possuem as mesmas características, como é o caso das taxas, que se diferenciam dos impostos pelo seu caráter retributivo, e das contribuições sociais, que se qualificam pela sua finalidade social. São exatamente essas diferenças que justificam a qualificação desses tributos como tributos vinculados.*

² ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 381/2.
SUBJUR Nº 809/2024



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Isso significa, para o que aqui se discute, que os tributos com caráter retributivo não têm relação direta com a capacidade econômica do sujeito passivo. Eles se referem a uma prestação já efetivada ou colocada à disposição do Estado, relativamente ao particular (taxas, art. 145, inciso II), a uma melhoria decorrente de uma atividade estatal (contribuições de melhoria, art. 145, III), ou a uma atividade estatal relacionada a finalidades públicas, constitucionalmente delimitadas (contribuições sociais, arts. 149 e 195). (...) As taxas são tributos que podem ser cobrados em razão de serviços prestados ou colocados à disposição do contribuinte ou do exercício do poder de polícia (art. 145, II). A definição constitucional e doutrinariamente estabelecida demonstra que o aspecto material da hipótese de incidência pressupõe uma relação entre serviço e sujeito passivo. Daí dizer que as taxas representam uma contraprestação pela vantagem que o contribuinte recebeu do Estado e, por isso mesmo, tem relação com a atuação estatal e não com os índices de capacidade econômica do contribuinte (renda, patrimônio e consumo). O Supremo Tribunal Federal decidiu que a hipótese de incidência das taxas não possui qualquer relação com o patrimônio, a renda ou outras eventuais bases de cálculo próprias de impostos, mas apenas com o serviço ou com a atividade de polícia exercida relativamente ao contribuinte. [...].

Os entes municipais, assim, podem instituir taxas de polícia ou taxas de serviço, esta última espécie a adotada pelo Município quando instituiu a Taxa de Coleta de Lixo.

Cuidando-se de taxas de serviço, imperativo analisar se o tributo criado diz respeito a serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, já que a mera nomenclatura de taxa não assegura esta natureza ao tributo criado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Como já asseverava Geraldo Ataliba³:

[...].

Nomen iuris. A Designação das entidades e institutos do direito é muito importante. É condição de trabalho seguro, objetivo e científico.

Os nomes empregados em ciência devem corresponder a conceitos científicos unívocos. Nem sempre, entretanto, o legislador atende essa recomendação, ou por não ser um especialista, ou por malícia – no intuito de subtrair-se a exigências constitucionais – e adota terminologia errada ou equivocada. De nada adianta o legislador dar nome diverso às entidades que cria. Os problemas da dogmática não se resolvem pela taxinomia, advertiu Agostinho Alvim.

[...]

A designação não confere entidade ao tributo. A circunstância de o legislador tê-lo batizado de taxa não tem a virtude de lhe atribuir tal natureza.

[...].

As taxas, portanto, são prestações pecuniárias compulsórias, instituídas em lei, cobradas em razão de atividade administrativa vinculada, ou seja, estão atreladas a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte.

As taxas de serviço, por sua vez, decorrem da prestação de um serviço ao contribuinte, devendo ele ser específico e divisível, consoante os ditames do artigo 145, inciso II, da Carta Federal, já transcrito, e do artigo 140, parágrafo 1º, inciso II, da Constituição Estadual, *in verbis*:

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.

³ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*. 6ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p.139



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

§ 1º - 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;

[...]

O Código Tributário Nacional, a seu turno, ao estabelecer as normas gerais em matéria tributária, nos termos do artigo 146, inciso III, da Constituição Federal⁴, esclareceu o que se considera serviço público específico e divisível efetivamente utilizado ou posto à disposição do contribuinte, dispondo que:

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

*a) **efetivamente**, quando por ele usufruídos a qualquer título;*
*b) **potencialmente**, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;*

*II - **específicos**, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de unidade, ou de necessidades públicas;*

*III - **divisíveis**, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.*

⁴ Art. 146. Cabe à lei complementar:

[...]

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

[...]



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

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 Meirelles⁵, 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.*

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 paulista⁶:

[...].

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 Machado⁷, na mesma linha, assevera:

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 159.

⁶ Idem, p. 159/60.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

[...].

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.

[...].

Estas diretrizes constitucionais não são de observância obrigatória, apenas, pela União e Estados, mas, também, pelos Municípios, por força do princípio da simetria, insculpido, na Carta gaúcha, em seu artigo 8º, *caput, in verbis*:

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

[...]

Nessa ordem, imperativo reconhecer a possibilidade de o Município instituir a cobrança de taxa em razão do serviço de coleta de lixo, dado o seu caráter específico e divisível, como já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal:

⁷ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 337.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INFRAERO. TAXA DE COLETA DE LIXO. CONSTITUCIONALIDADE. SÚMULAS VINCULANTES 19 E 29. 1. “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” (Súmula Vinculante 19). 2. “É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra” (Súmula Vinculante 29). 3. Nos termos do art. 85, §11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 4. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, §4º, do CPC/2015 (ARE 983.083 AgR-segundo/RJ, STF, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, j. em 30/06/2017)

Veja-se que o fato gerador do tributo é, conforme artigo 2º da Lei Municipal em apreço, *a utilização efetiva ou potencial do serviço público divisível, que for prestado ou posto à disposição dos contribuintes pelo Município de Viamão de coleta, de triagem, de transporte e destinação final adequada de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e industriais*, o que se alinha perfeitamente às diretrizes constitucionais.

No que tange à base de cálculo e forma de cobrança do tributo, vale examinar pontualmente cada um dos argumentos do proponente.

4. O proponente apresenta impugnações relacionadas à base de cálculo do tributo, as quais englobam os artigos 6º e 7º, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘b’. Os argumentos estão assim sintetizados:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

O art. 6º, por exemplo, estipula uma base de cálculo estranha e genérica ao objeto da taxa, ao mencionar: "A base de cálculo da TCL é equivalente ao custo global total das atividades operacionais assumidas pelo Município."

O art. 7º, inciso II, alíneas "a" e "b", por sua vez, cria uma base de cálculo baseada no consumo por metro cúbico de água e no consumo por kilowatts de energia elétrica.

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.*

Por sua vez, os artigos 2º e 5º da Lei Municipal em questão assim estabelecem:

Art. 2º A TCL tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial do serviço público divisível, que for prestado ou posto à disposição dos contribuintes pelo Município de Viamão de coleta, de triagem, de transporte e destinação final adequada de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e industriais.

Parágrafo único. A utilização potencial dos serviços de que trata o "caput" desse artigo ocorre no momento de sua colocação à disposição dos usuários para fruição, independentemente de seu uso ou não.

Art. 5º É contribuinte da TCL o usuário dos serviços previstos no artigo 2º, desta lei.

§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, serão considerados usuários dos serviços indicados no artigo 2º, desta Lei, a pessoa física ou jurídica proprietária, titular do domínio útil ou o possuidora, a qualquer título, de bem imóvel, edificado



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

ou não, lindeiro à via ou logradouro público abrangido pelo serviço de coleta, remoção e destinação final de lixo.

§ 2º Considera-se também lindeiro (limite) o bem imóvel que tenha acesso à via ou logradouro público, por ruas ou passagens particulares, entrada de viela ou assemelhados.

§ 3º - Nos casos de imóveis em que não haja a incidência de IPTU, como nas glebas localizadas dentro da zona urbana, que tiverem destinação agrícola, pecuária, extrativo vegetal ou agroindustrial, e havendo a prestação do serviço previsto no artigo 2º, desta lei, será efetuado o lançamento da TCL na forma do artigo 7º, 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)*⁸. No entanto, o artigo 6º da Lei Municipal não permite tal conclusão. Assim, não procede, no ponto, a alegação vertida na exordial.

⁸ [ADI 2.551 MC-QO, rel. min. Celso de Mello, j. 2-4-2003, P, DJ de 20-4-2006.]



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

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*⁹.

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 água¹⁰. 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*

⁹ (ARE n. 1.067.210-AgR-segundo, Relator o Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 9.5.2018).

¹⁰Disponível

em:
http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/A_dinsPGJ_Iniciais2014/OCA30704FAB0FC05E050A8C0DD016CB2



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Tributário. Embora o feito tenha sido extinto sem resolução de mérito¹¹, 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 Federal¹².

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.

¹¹ (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2228686-96.2014.8.26.0000 São Paulo, Relator: Ademir Benedito, Data de Julgamento: 21/10/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/10/2015)

¹² *RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Taxa de Coleta de Lixo Domiciliar. Serviços específicos e divisíveis. Base de cálculo. Área do imóvel. Constitucionalidade. Precedentes do STF. Agravo regimental provido. É constitucional a cobrança de Taxa de Coleta de Lixo Domiciliar, desde que a natureza dos serviços prestados não coincida com serviços inespecíficos e indivisíveis, como a limpeza de logradouros públicos.* (RE 524045 AgR/SP – São Paulo – Agravo Regimental em Recurso Extraordinário, STF, Segunda Turma, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 08/09/2009).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Nesse sentido é a lição de Eduardo Sabbag¹³:

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

¹³ SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024, p. 961.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

tais concessionárias, indicando como inconstitucionais os artigos 8º, §2º, 9º, §2º, 10, inciso II, e 11. As alegações são as seguintes:

O art. 8º, §2º, dispõe sobre o lançamento, determinando que será realizado por meio de convênio com as concessionárias de serviços públicos e lançado de forma mensal na fatura de consumo do contribuinte. Da mesma forma, o art. 9º, §2º, e o art. 10, inciso II.

O art. 11, por sua vez, permite a exclusão dessa forma de cobrança, exigindo que o contribuinte protocole um requerimento para alterar a forma de lançamento. No entanto, é nítido que não se trata de uma forma de cobrança, mas sim de um lançamento equivocado.

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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Sobre o assunto, calha colacionar a lição de Luciano Amaro¹⁴:

A competência tributável é indelegável. Ao destinatário da competência é dado não a exercer, ou fazê-lo parcialmente (atingindo apenas parte do campo passível de sofrer a incidência), mas não lhe é permitido transferir (ou delegar) a competência. O princípio da indelegabilidade da competência tributária é afirmado pelo art. 7º do Código Tributário Nacional, nos termos seguintes: “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”. A remissão é feita à Constituição de 1946, cujo texto (§ 3º do art. 18) não foi reproduzido na Constituição atual, o que não compromete, a nosso ver, a aplicação do dispositivo do Código Tributário Nacional. O inciso XXII do art. 37 da Constituição (acrescido pela EC n. 42/2003) estabelece que a administração tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atuará de forma integrada, compartilhando cadastros e informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

O art. 153, § 4º, III (na redação dada pela EC n. 42/2003), estabelece que o imposto territorial rural – ITR “será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem (sic), na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal”. A totalidade do produto da arrecadação do tributo pertencerá ao Município que fizer essa opção, em vez dos 50% que, em regra, lhe caberiam (art. 158, II, com a redação da EC n. 42/2003).

As hipóteses ressalvadas no art. 7º do Código não são, propriamente, exceções à indelegabilidade, dado que não comportam o exercício de nenhuma atividade inovadora dos pressupostos legais definidores do tributo, mas apenas de funções de fiscalizar ou arrecadar os tributos, ou executar normas ou atos sobre matéria tributária, sem nenhum poder para modificar o alcance ou a expressão dos tributos. Mesmo

¹⁴ AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. p. 102.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

na hipótese regulada nos citados arts. 37, XXII, e 153, § 4º, III, da Constituição, os Municípios não legislam, apenas fiscalizam e arrecadam, tanto que o último desses dispositivos veda que o Município reduza o imposto ou efetue qualquer outra forma de renúncia fiscal.

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)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

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.

Nesse sentido:

*AÇÃO DECLARATÓRIA. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. SERVIÇOS DE ESGOTO E COLETA DE LIXO URBANO. MUNICÍPIO DE MURIAÉ. TARIFAS. COBRANÇA UNIFICADA. Os serviços de esgoto e coleta de lixo urbano do Município de Muriaé atendem aos requisitos legais, mormente ao disposto na Lei Federal n. 11.445/2007 - Lei Nacional de Saneamento. **Desde que individualizados os valores,** é facultada a cobrança das tarifas de serviços urbanos em um mesmo documento, não se constituindo tal fato em abusividade. Precedentes do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. (TJ-MG - AC: 10439080819402001 Muriaé, Relator: Maria Elza, Data de Julgamento: 03/12/2009, Câmaras Cíveis Isoladas / 5ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 12/01/2010)*

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COBRANÇA DE TAXA DE LIXO JUNTO À FATURA DE ÁGUA E ESGOTO. ALEGADA VENDA CASADA. INOCORRÊNCIA. A LEI MUNICIPAL Nº 3.064/2016, AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, A EFETUAR A COBRANÇA DA TAXA DE COLETA DE LIXO NA FATURA DE ÁGUA/ESGOTO DA SANEPAR. CONDIÇÕES DE COBRANÇA E BLOQUEIO AMPLAMENTE DIVULGADAS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO ÀS NORMAS CONSUMERISTAS. SENTENÇA MANTIDA. 1. A Lei Municipal nº 3.064/2016 dispõe sobre o procedimento para bloqueio do pagamento da taxa em caso de objeção do consumidor. 2. No ano de 2017,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

foi veiculada em vários meios de comunicação eletrônica, como no site da Prefeitura e redes sociais, a notícia sobre o início da cobrança da taxa de lixo juntamente à tarifa de água e esgoto da Sanepar. RECURSO NÃO PROVIDO. (TJPR - 5ª C.Cível - XXXXX-62.2018.8.16.0025 – Araucária - Rel.: DESEMBARGADOR NILSON MIZUTA - J. 08.03.2021)

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.

7. Destarte, é caso de parcial procedência da demanda, reconhecendo-se a 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 Viamão.

8. Pelo exposto, opina-se pela **parcial procedência** da demanda, nos termos acima alinhados.

Porto Alegre, 28 de agosto de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos¹⁵.

¹⁵ Artigo 17, inciso VI, da Lei n.º 7.669/1982 e Portaria n.º 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 809/2024