



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Parecer nº L25/2021

Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 02/2021 – Institui taxa pela utilização efetiva ou potencial do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos

Interessado: Vereador Fernando Augusto Vieira de Souza

Ementa: *Direito Constitucional. Processo Legislativo. Projeto de Lei Complementar nº 02/2021. Não Instituição da Taxa pelo Poder Executivo. Renúncia de Receita Pública. Improbidade Administrativa. Código Tributário Municipal. Regimentalidade, Legalidade e Constitucionalidade da Propositura.*

1. Trata-se de requerimento formulado pelo Edil **Fernando Augusto Vieira de Souza**, referente ao Projeto de Lei Complementar nº 02/2021, de autoria do Poder Executivo, o qual “*Institui taxa pela utilização efetiva ou potencial do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos*”, a fim de constatar sua constitucionalidade e legalidade.
2. De acordo com o autor do projeto, “*a instituição da Taxa, que será utilizada para custear as despesas com os serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos gerados no município, está sendo proposta a criação por força da Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020 que atualiza o Marco Legal de Saneamento Básico*”.
3. Assevera o signatário da propositura, de igual modo, que “*os municípios brasileiros que não cobram referida taxa precisarão criar esses tributos para aplicação em 2022, portanto, nossa cidade é uma das que terão que se adequar à nova legislação federal, que busca, com a medida, garantir sustentabilidade financeira a esses serviços prestados nos municípios. O não cumprimento dessa exigência configurará renúncia de receita, que, nesse caso, pode gerar punições para os gestores públicos*”.
4. Alega-se, ainda, que “*(...) a aprovação da presente propositura se revela de interesse público, sendo que a cobrança da taxa tem como finalidade assegurar uma maior eficiência econômica na prestação do serviço de manejo de resíduos urbanos*”.
5. Este é o relatório. Passo a opinar.
6. De início, importa mencionar que, no que tange à iniciativa da propositura, o Projeto de Lei tem origem no Poder Executivo, por ato do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, na



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

forma que dispõem o artigo 84, inciso XXII (competência) e artigo 54, parágrafo único, inciso I (matéria tributária), da Lei Orgânica do Município de Assis - LOMA.

7. No que tange à redação da propositura, o aludido Projeto de Lei Complementar está redigido na forma que preceituam o art. 169, parágrafo único, inciso I do Regimento Interno da Câmara de Assis e as disposições da Lei Complementar nº 95/1998, regulamentada pelo Decreto nº 4.176/2002, bem como em consonância com o disposto no parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

8. Desta forma, no que tange à iniciativa da propositura e conformidade na sua elaboração, infere-se que o Projeto de Lei Complementar nº 02/2021 não contém nenhum vício formal.

9. Tratando a propositura de criação de tributo pelo Município, *in casu*, de taxa pela utilização efetiva ou potencial do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, deve-se obediência ao princípio da legalidade e ao da anterioridade nonagesimal e anual.

10. O princípio da legalidade proíbe que os entes federativos (União, Estados/DF e Municípios) de “*exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça*” (CF, art. 150, I).

11. Sobre esse princípio, trago o seguinte entendimento doutrinário:

O **princípio da legalidade** - que não é exclusivamente tributário, pois se projeta sobre todos os domínios do Direito – vem enunciado no art. 5º, II, da CF: ‘**Art. 5º (...): II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei**’. Neste dispositivo, contido no rol dos direitos individuais, encontra-se formulado o conceito da liberdade, de forma o mais ampla possível. Esta liberdade consiste, dum modo geral, no fato de **a atividade dos indivíduos não poder encontrar outro óbice além do contido na lei**. (...) Destas lições, extraímos a certeza de que a Administração Pública deve apenas cumprir a vontade do povo, contida na lei. Ao fazê-lo, submete-se ao *senhor absoluto da coisa pública*, como vimos em capítulo anterior. (...) **Em resumo, qualquer intervenção estatal sobre a propriedade ou a liberdade das pessoas só pode advir de lei**. (CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. São Paulo: Malheiros, 2013, págs. 272/274) **(Destaquei)**

12. Noutro giro, a Constituição Federal, no art. 150, inciso III, alíneas *b* e *c* preconiza o atendimento do denominado princípio da anterioridade, *in verbis*:



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é **vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos **Municípios**:

(...)

III - **cobrar tributos**:

(...)

b) **no mesmo exercício financeiro** em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) **antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu** ou aumentou, observado o disposto na alínea b; **(Destaquei)**

13. Leciona, sobre tal princípio, a doutrina:

Convém destacar, nessa linha de reflexão, que o sentido finalístico da norma constitucional em testilha indica que **o tributo só poderá ser cobrado com relação a fatos geradores ocorridos no primeiro dia do exercício seguinte ao da sua instituição ou aumento**. Desse teor, aliás, o ensinamento de Roque Antônio Carrazza:

‘Com verdade, a palavra cobrar, inserta no artigo em foco, está, como tantas outras do texto constitucional, empregada num sentido laico, devendo o intérprete entendê-la sinônima de exigir. Neste sentido, pelo menos, tem-se pronunciado a melhor doutrina’. (Curso de Direito Tributário, cit., p. 123)

Veja-se, seguindo essa linha de raciocínio, que, como afirmado pelo referido professor, o princípio da anterioridade diz com a eficácia das leis tributárias e não com sua vigência ou validade, pois sua finalidade é indicar qual o momento em que a lei tributária, hígida e vigente, passa a irradiar seus efeitos, evidentemente sobre fatos que a partir de então vierem a ocorrer. (Curso de Direito Constitucional, Luiz Alberto David Araujo, Vidal Serrano Nunes. – 8. ed. Ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2004, pág. 401)

(Destaquei)

14. A Constituição Federal, no tocante às espécies tributárias, dentre elas a taxa, assim estabelece:

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. (Destaquei)



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

15. Por sua vez, o C. Supremo Tribunal Federal, sobre a taxa, editou a Súmula Vinculante nº 19, *in verbis*:

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. (Destaquei)

16. O Código Tributário Nacional, por sua vez, também dispõe sobre as espécies tributárias, entre as quais a taxa, a saber: “Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria”.

17. Sobre o tema, volto a destacar o entendimento da melhor doutrina:

De um modo geral, porém, tem-se entendido que **a taxa é uma obrigação ex lege que nasce da realização de uma atividade estatal relacionada, de modo específico, ao contribuinte**, embora muitas vezes por ele não requerida ou, até mesmo, sendo para ele desvantajosa. Pasquale Russo agrega a esta noção a ideia de que a taxa ‘é uma prestação que se inspira no princípio da correspectividade’, tomado no sentido de troca de utilidade ou, se preferirmos, de comutatividade. É preciso que o Estado faça algo em favor do contribuinte, para dele poder exigir, de modo válido, esta particular espécie tributária. Note-se que tal exigência de certo modo prestigia o princípio da igualdade, pois se concentra na pessoa beneficiada, evitando que os demais membros da comunidade suportem os ônus econômicos de uma atuação estatal que, pelo menos diretamente, não os alcançou. Diante disso, podemos dizer que **taxas são tributos que têm por hipótese de incidência uma atuação estatal diretamente referida ao contribuinte**. Esta atuação estatal - consoante reza o art. 145, II, da CF (que traça a regra-matriz das taxas) - pode consistir ou num *serviço público*, ou num *ato de polícia*. Daí distinguirmos as *taxas de serviço* (vale dizer, as que têm por pressuposto a realização de serviços públicos específicos e divisíveis) das *taxas de polícia* (ou seja, as que nascem em virtude da prática, pelo Poder Público, de atos de polícia diretamente referidos a alguém). (...) **I - Taxa de serviço, pois, é o tipo de tributo que tem por hipótese de incidência uma prestação de serviço público diretamente referida a alguém.** (...) Já, os serviços públicos específicos, também chamados singulares, são os prestados *uti singuli*. Referem-se a uma pessoa ou a um número determinado (ou, pelo menos, determinável) de pessoas. São de utilização individual e mensurável. Gozam, portanto, de *divisibilidade*, é dizer, da possibilidade de avaliar-se a utilização efetiva ou potencial, individualmente considerada. É o caso dos serviços de telefone, de transporte coletivo, de fornecimento domiciliar de água potável, de gás, de energia elétrica etc. Estes, sim, podem ser custeados



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

por meio de taxas de serviço. (Roque Antonio Carrazza, ob. cit., págs. 608/611) **(Destaquei)**

18. Assim, o Código Tributário Nacional, em harmonia com o texto constitucional, dispõe em seu art. 77, *caput*, *in verbis*:

Art. 77. **As taxas** cobradas pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito de suas respectivas atribuições, **têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.** **(Destaquei)**

19. Ademais, a propositura menciona a determinação contida no art. 35, § 2º, da Lei Federal nº 11.445/2007 (com redação dada pela Lei Federal nº 14.026, de 15/07/20):

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)

[...]

§ 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. **(Destaquei)**

20. Por sua vez, dispõe o art. 14, incisos I e II e § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, conforme abaixo transcrito:

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



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

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. (Destaquei)**

21. Nesse sentido, vale frisar que o artigo 10, inciso VII da Lei 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa estabelece como ato de improbidade a concessão de benefício fiscal sem observância das formalidades legais. Veja:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (grifo nosso)

22. Da mesma forma, os tribunais pátrios já consolidaram o entendimento de que o não atendimento dos requisitos da LRF, quando decorreu renúncia de receita, por si só, caracteriza ato de improbidade administrativa, *in verbis*:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Improbidade administrativa Concessão de ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorreu renúncia de receita. Não atendimento aos requisitos dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14, da LC 101/00). Conduta que, por si só, caracteriza ato de improbidade administrativa. Proporcionalidade das sanções aplicadas. Sentença mantida. Recurso não provido. (TJSP; EDcl 0007528-27.2009.8.26.0081/50000; Ac. 7362578; Adamantina; Nona Câmara de Direito Público; Rel. Des. Rebouças de Carvalho; Julg. 13/11/2013; DJESP 06/03/2014)

EMENTA: EMBARGOS INFRINGENTES - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - EX-PREFEITO MUNICIPAL - CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

SEM AUTORIZAÇÃO LEGAL - NEGLIGÊNCIA NA ARRECADAÇÃO E RENÚNCIA ILEGAL DE RECEITA TRIBUTÁRIA - LESÃO AO ERÁRIO - CONDUTA CULPOSA - ART. 10, INCISOS VII E X, DA LEI Nº 8.429/92 - EMBARGOS ACOLHIDOS. Se o administrador público concede benefícios fiscais sem observar os requisitos previstos tanto na Constituição Federal (art. 150, § 6º) quanto na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14), em especial ao não elaborar uma lei específica que regule exclusivamente sobre esta matéria, ele age de forma negligente - omitindo-se no cumprimento de uma determinação legal - ao arrecadar os tributos sob sua responsabilidade, deixando de exigir o recolhimento integral dos valores devidos sem a correspondente previsão dos mecanismos de compensação financeira. O conjunto probatório caracteriza patente improbidade administrativa, com perfeita subsunção da conduta culposa do embargante nos incisos VII e X, do art. 10, da LIA, uma vez que se trata de ato ímprobo que causa prejuízo ao erário. (TJMG, Embargos Infringentes 1.0106.01.000973-1/003, Relator(a): Des.(a) Edilson Fernandes , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 06/11/2012, publicação da súmula em 19/11/2012) **(Destaquei)**

23. Saliente-se, contudo, que a cobrança da referida taxa só poderá ocorrer a partir de 1º de janeiro de 2022, em razão do princípio da anualidade (art. 150, III, *b*, da CF/88).

24. Importa mencionar, por fim, que necessário se faz também a inclusão da taxa pela utilização efetiva ou potencial do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos no Código Tributário Municipal (Lei nº 1.961, de 28 de dezembro de 1977), em seu art. 3º, que dispõem os tributos que compõem o Sistema Tributário do Município, bem como em seu Capítulo II, o qual trata das Taxas de Serviços Públicos (arts. 194 e seguintes do Código Tributário Municipal).

25. Ante o exposto, em face de todas as considerações acima expostas, **opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade** do Projeto de Lei Complementar nº 02/2021.

Este é o parecer. Salvo melhor juízo.

Assis/SP, 9 de agosto de 2021.



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Leandro Kreitlow

Procurador Jurídico

OAB/SP 427.219

Guilherme Francisco Alves Ribeiro Dias

Procurador Jurídico

OAB/SP 300.090