



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedimento Administrativo nº: 0024.19.002437-2

Representante: Marcelo Fernandes dos Santos

Representado: Câmara Municipal de Muzambinho

Objeto: Dispositivo do CTM que dispõem sobre taxas

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei Municipal. Taxas de expediente, de limpeza pública e conservação de vias. Jurisprudência do STF. Inconstitucionalidade.

Excelentíssimo Presidente da Câmara Municipal,

1 Preâmbulo

O Promotor de Justiça Marcelo Fernandes dos Santos, com atribuições na Promotoria de Justiça de Muzambinho, no uso de suas funções representou a esta Procuradoria-Geral de Justiça acerca da inconstitucionalidade da cobrança de taxas de conservação de pavimentação e de limpeza de vias públicas, previstas no artigo 380, incisos IV e V, respectivamente, do Código Tributário do Município de Muzambinho (Lei Complementar Municipal nº 04/1994).

Com efeito, verifica-se a inconstitucionalidade da legislação municipal referente às taxas apontadas na representação. Ainda, constata-se, igualmente, a inconstitucionalidade da Taxa de Expediente, também prevista no Código Tributário do município (art. 375 e ss).

Assim, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça, resolve expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder elaborador das normas impugnadas dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

2 Fundamentos

2.1 Taxa de expediente. Fato gerador impróprio para ensejar cobrança de taxa. Inconstitucionalidade. Direito de petição. Imunidade. Isenção. Precedentes judiciais.

Para melhor compreensão da questão posta, impende, primeiramente, definirmos o que é taxa.

Tal tributo caracteriza-se por estar imediatamente vinculado à ação estatal, atrelando-se à atividade pública, e não à atuação do particular. Cuida-se, pois, de uma exação bilateral ou sinalagmática, disciplinada pelo art. 145, II, da Constituição da República e pelo art. 77 do CTN, repetidos, à luz do princípio da simetria, no art. 144, II, da Constituição Estadual:

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

[...]

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

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

Art. 144, II, CE: Ao estado compete instituir:

[...]

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

Pois bem.

Do cotejo desses dispositivos, é possível verificar que a imposição da taxa decorre ou do exercício efetivo do poder de polícia, cujo fato gerador será a



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

atividade administrativa pública que regula as condutas do contribuinte em razão do interesse público relativo à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos interesses individuais ou coletivos, limitando ou disciplinando os interesses, direitos e liberdades individuais (art. 78, CTN), ou em razão da prestação de serviço público, **específicos e divisíveis**, prestados potencialmente ou efetivamente, ao contribuinte.

Assim é que, relativamente à cobrança de taxa de expediente para a emissão de **guias de recolhimento de tributos municipais**, não pairam dúvidas acerca da sua inconstitucionalidade. Isso porque as despesas com a própria administração tributária não constituem exercício do poder de polícia e muito menos serviços públicos específicos e divisíveis, inexistindo qualquer contraprestação em favor do administrado, não se prestando, pois, como fato gerador a ensejar a cobrança de taxa.

Com efeito, o que se constata é que a Administração, ao estatuir esse tipo de taxa, busca, de forma inconstitucional, repassar para os contribuintes o custo da emissão da guia de pagamento de tributos, o que, por conseguinte, nos permite concluir, uma vez mais, não haver uma contraprestação ou exercício do poder de polícia que justifique a instituição de uma taxa para emissão de tais guias. Trata-se, em verdade, de ilegítimo mecanismo de arrecadação de receita, o qual, como cediço, deve ser feito por meio de impostos. E, inexistindo previsão constitucional de imposto municipal que tenha como hipótese de incidência referida atividade, não poderia o Município criá-lo¹.

Esse é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

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



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA. SERVIÇOS PÚBLICOS. TAXA DE EXPEDIENTE. EMISSÃO DE GUIAS E CARNÊS. APRESENTAÇÃO DE PETIÇÕES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EXPEDIÇÃO DE CERTIDÕES. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA.

- A previsão de taxa de expediente pela emissão de guias ou carnês para o recolhimento de tributos excede a hipótese de incidência desta espécie tributária prevista no art. 144, II, da Constituição Federal, por não configurar um serviço prestado ou colocado à disposição do contribuinte, mas um instrumento de arrecadação que atende ao interesse da Administração.

- A atividade de expedição de certidões de interesse particular e o exercício do direito de petição são fatos jurídicos preservados pela imunidade tributária, sendo inconstitucional a exigência do pagamento de taxas para a sua realização.

- A revogação superveniente dos dispositivos legais que estipulavam a taxa de conservação de vias e logradouros públicos torna prejudicada a arguição de constitucionalidade nesse aspecto.

- Arguição prejudicada em parte.

- Procedência parcial da representação.²

O Supremo Tribunal Federal assentou a questão em recurso extraordinário, com **repercussão geral reconhecida**:

EMENTA TRIBUTÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. TAXA DE EXPEDIENTE. FATO GERADOR. EMISSÃO DE GUIA PARA PAGAMENTO DE TRIBUTO. AUSÊNCIA DOS CRITÉRIOS EXIGIDOS PELO ART. 145, II, CF/88. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A emissão de guia de recolhimento de tributos é de interesse exclusivo da Administração, sendo mero instrumento de arrecadação, não envolvendo a prestação de um serviço público ao contribuinte. 2. Possui repercussão geral a questão constitucional suscitada no apelo extremo. Ratifica-se, no caso, a jurisprudência da Corte consolidada no sentido de ser inconstitucional a instituição e a cobrança de taxas por emissão ou remessa de carnês/guias de recolhimento de tributos. Precedente do Plenário da Corte: Rp nº 903, Rel. Min. Thompson Flores, DJ de 28/6/74. 3. Recurso extraordinário do qual se conhece, mas ao qual, no mérito, se nega provimento.

²MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. ADI 1.0000.12.118937-7/000, Relator(a): Des.(a) Heloisa Combat, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 15/10/2015, publicação da súmula em 23/10/2015.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

(RE 789218 RG, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 17/04/2014, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-148 DIVULG 31-07-2014 PUBLIC 01-08-2014)

Quanto à taxa para requerimentos, petições, protocolos, emissão de certidões e atestados, é também inequívoca a inconstitucionalidade, já que, conforme decidido em caso similar pelo Supremo Tribunal Federal (ADI n.º 2969-0), deve-se dar interpretação conforme a Constituição Federal, estendendo a imunidade prevista no art. 5º, XXXIV, para o fornecimento de certidões necessárias ao exercício do direito de petição e atos de cidadania. Confira-se:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 178 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 19, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1997, DO ESTADO DO AMAZONAS. EXTRAÇÃO DE CERTIDÕES, EM REPARTIÇÕES PÚBLICAS, CONDICIONADA AO RECOLHIMENTO DA "TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA". VIOLAÇÃO À ALÍNEA "B" DO INCISO XXXIV DO 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, ADI 2969 / AM - AMAZONAS, ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, julg. em 29/03/2007 DJe-042, DIVULG 21-06-2007, PUBLIC 22-06-2007, DJ 22-06-2007, PP-00016 EMENT VOL-02281-01 PP-00144, LEXSTF v. 29, n. 343, 2007, p. 64-79, RDDT n. 144, 2007, p. 240)

Na oportunidade, restou decidido que a cobrança daquela taxa ofenderia o artigo 5º, XXXIV, alínea *b*, da Constituição Federal, nos casos em que houvesse a postulação de certidão para a defesa de direitos e esclarecimento de situação de interesse pessoal.

De efeito, a Constituição da República dispõe:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
[...]



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade e abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Paulo Bonavides, ao comentar o art. 5º XXXIV, da CR, preleciona:

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

O direito de petição representa prerrogativa conferidas a todas as pessoas - físicas e jurídicas, de direito público e de direito privado, inclusive aos entes despersonalizados (massa falida, condomínio e espólio, por exemplo) -, de se manifestar perante representante ou agente do Estado, para solicitar a prática de um ato, para requerer a adoção de providências, para denunciar um fato, para requerer a edição de uma lei, para denunciar uma ilegalidade ou um abuso de poder, no interesse próprio ou no interesse geral (o que é mais comum).

Quando falamos a respeito do direito de petição, é necessário entendermos que as manifestações dirigidas aos representantes ou agentes do Estado exigem a forma escrita, como regra. Assim, quando uma pessoa comparece à Câmara de Vereadores de determinada cidade e solicita a um vereador a adoção de providências de forma verbal (como a elaboração de um projeto viário, por exemplo), essa solicitação não representa o exercício do direito constitucional em exame. (...) A prerrogativa que integra a primeira parte do inciso em comentário corolário do *right of petition*, com raízes na Inglaterra, evidenciando que o direito de petição serve para solicitar a atenção da autoridade do Estado em relação a um fato, que não seja (necessariamente) do interesse direto e pessoal de quem formula a petição, mas de toda a coletividade, representando a valorização do interesse público³.

³ Bonavides, Paulo (Org.). In: Comentários à constituição federal de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 2009.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Portanto, constitui verdadeira afronta a direitos fundamentais do cidadão exigir o pagamento de “taxas” para permitir o exercício do direito de petição e obtenção de certidões/declarações para a defesa de direitos e atos de cidadania.

No mais. A cobrança por cópias e 2ª via de documentos, processos administrativos e outros é cabível apenas em relação seu custo, não devendo existir compulsoriedade em sua exigência.

Indubitável, por conseguinte, a inconstitucionalidade das expressões “termos”, “certidões”, “registros”, “averbações” e “expedições de guias” do art. 375, bem como dos incisos I, II, III, IV, e VIII do art. 379, ambos da Lei Complementar nº 04/1994, do município de Muzambinho.

2.3. Taxas de Limpeza Pública e de Conservação de Vias e Logradouros Públicos. Ausência de especificação e divisibilidade dos serviços ensejadores dos tributos impugnados. Malferimento do artigo 144, II, da Constituição Mineira e do Artigo 145, II, da Constituição da República. Inconstitucionalidade.

Constata-se, ainda, a instituição, de forma viciada, de taxas de limpeza pública e de conservação de vias e logradouros públicos, por meio do disposto nos incisos IV e V do art. 380 do Código Tributário do município de Muzambinho, em manifesta contrariedade aos princípios constitucionais tributários.

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

Contudo, no caso em tela, instituíram-se taxas em virtude da prestação de serviços públicos que não são *divisíveis* e tampouco *específicos*. Isso porque a conservação de pavimentação e a limpeza de vias públicas são serviços de natureza indivisível e não específica, pois **não se pode individualizar seus beneficiários**.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

Artigo 144. Ao Estado compete instituir:

[...]

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

Com efeito, os serviços descritos nos incisos IV e V do art. 380 do Código Tributário do município de Muzambinho afiguram-se como atividades de caráter *uti universi*, ou seja, destinados à população em geral.

O Código Tributário Nacional define com clareza o que seriam a especificidade e a divisibilidade dos serviços públicos. Consoante dispõe o inciso II do art. 79, consideram-se específicos “*os serviços públicos quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade públicas*”. Já o serviço *divisível* é aquele que pode ser mensurado, medido, ter sua quantidade aferida por algum instrumento, ser prestado de forma individualizada ao usuário, nos termos do art. 79, III, do CTN.

Diante desses conceitos, forçoso reconhecer que **o custeio dos serviços** descritos incisos IV e V do art. 380 do Código Tributário do município de Muzambinho, **não deve se dar por meio de taxas**, já que não foram atendidos os requisitos constitucionais da especificidade e da divisibilidade (artigo 144, II, da CEMG/89 e art. 145, II, da CF/88).

Essa é a orientação do Supremo Tribunal Federal, conforme evidenciado no âmbito do julgamento do Recurso Extraordinário 337.349-AgR, que decidiu pela inconstitucionalidade da cobrança de taxa de limpeza e de conservação de ruas, instituída pelo Município de Belo Horizonte. Eis a ementa:



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.⁴

Em situação análoga à presente, em que se discutiu a constitucionalidade de taxas de limpeza pública e de conservação de vias e logradouros públicos, o eg. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais entendeu por bem extirpá-las do mundo jurídico, uma vez verificado o desacordo com o texto constitucional mineiro. É o que se pode inferir do seguinte acórdão:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº367/02, DO MUNICÍPIO DE ITAMBACURI - TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA E TAXA DE CONSERVAÇÃO DE VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS E ESGOTO - VINCULAÇÃO A SERVIÇOS DE NATUREZA UNIVERSAL E INDIVISÍVEL - INCONSTITUCIONALIDADE - CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, ISONOMIA E DA VINCULAÇÃO - INOCORRÊNCIA - REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE ACOLHIDA.

- São inconstitucionais as taxas de limpeza pública e de conservação de vias e logradouros públicos e esgoto instituídas pela Lei Complementar nº367/02, do Município de Itambacuri, eis que vinculadas a serviços de caráter universal e indivisível.

- Conforme precedentes deste col. Órgão Especial, não afronta o princípio da legalidade o dispositivo legal que na definição da base de cálculo da contribuição para o custeio de serviços de iluminação pública fixa que referido tributo será calculado mensalmente considerando o valor da tarifa de iluminação pública vigente estabelecida pela ANEEL.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgRE n.º 337349/MG. Relator: Min. Carlos Velloso. J. 29.10.2002. DJ. 22.11.2002.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- Consoante já se manifestou a Excelsa Corte, "Lei que restringe os contribuintes da COSIP aos consumidores de energia elétrica do município não ofende o princípio da isonomia, ante a impossibilidade de se identificar e tributar todos os beneficiários do serviço de iluminação pública", sendo certo, ainda, que "A progressividade da alíquota, que resulta do rateio do custo da iluminação pública entre os consumidores de energia elétrica, não afronta o princípio da capacidade contributiva." (STF, RE 573675/SC - Tribunal Pleno - Relator: Ministro Ricardo Lewandowski - Data do julgamento: 25/03/2009 - Data da Publicação/Fonte: DJe de 22/05/2009).⁵

Destarte, impõe-se a revogação dos artigos incisos IV e V do art. 380 do Código Tributário do município de Muzambinho.

3 Conclusão

Considerando que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo, para tanto, seu dever constitucional, portanto, o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; do art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; do art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I, e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV, da Lei Federal n.º 8.625/93;

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade **RECOMENDA** ao Excelentíssimo Presidente da Câmara Municipal de Muzambinho, a adoção de medidas tendentes à:

⁵ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.15.082738-4/0000. Rel. Des. Belizário de Lacerda. Órgão Especial. Julgamento em 9.11.2016. DJe de 2.12.2016.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

a) **revogação** dos incisos IV e V do art. 380 do Código Tributário do município de Muzambinho, uma vez que a **inconstitucionalidade da cobrança de taxas de limpeza pública e de conservação de vias e logradouros públicos**, restou fartamente demonstrada no item 2.3;

b) **revogação** dos artigos 375 a 379 do Código Tributário de Muzambinho, eis que a inconstitucionalidade dos fatos geradores da **Taxa de Expediente** a que se referem tais dispositivos restou igualmente demonstrada no item 2.2 desta recomendação.

Em obediência ao inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, estipula-se o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência adote as medidas sugeridas, em sendo esse o entendimento, nos termos da disposição anterior.

Na ocasião, também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita-se a Vossa Excelência:

- a) divulgação adequada da presente recomendação;
- b) informações por escrito, no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir do vencimento do prazo de 30 (trinta) dias acima fixado, sobre o **posicionamento jurídico** da municipalidade acerca da recomendação, que busca, de forma consensual, o exercício democrático do autocontrole de constitucionalidade e o consequente aperfeiçoamento legislativo.

Belo Horizonte, 08 de agosto de 2019

MARIA ANGÉLICA SAID
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade