



## PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 77/2020

### INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

### À MESA DIRETORA

**Tributação. Taxa de Resíduos Sólidos. Competência Municipal para estabelecer normas sobre vigilância sanitária e instituir taxas em razão do exercício do poder de polícia.**

Senhor Presidente,

O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal “*INSTITUI A TAXA DE COLETA E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS – TCDRS DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM-ES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*”

Sob os aspectos formal e material, podemos afirmar que o Município detém competência para legislar sobre Direito Tributário, instituindo e arrecadando seus tributos, obedecendo sempre a Constituição da República, as Leis Complementares e o Código Tributário Nacional (CR, art. 30, I e II c/c art. 24, I e art. 156). Tal prerrogativa e obrigação decorrem da autonomia municipal, conquistada pelos Municípios Brasileiros com o advento da Constituição de 1988, que os alçou expressamente à categoria de entes estatais, ao lado da União, Estados e Distrito Federal (CR, arts. 1º e 18).

Quanto à iniciativa, registre-se que a matéria não se encontra dentre aquelas que a Constituição Federal reservou privativamente em seu art. 61, § 1º, II e no art. 165, I, II, III, ao Chefe do Poder Executivo, aplicáveis ao âmbito municipal pelo princípio da simetria com o centro, disposto no caput do art. 29 da Constituição da República.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





No que tange à competência municipal para legislar sobre a polícia administrativa das atividades urbanas em geral<sup>1</sup>, estabelecendo especificamente normas que disponham sobre a vigilância sanitária, com o fito de aferir a segurança, higiene, salubridade e proteção do meio ambiente no qual vive a população local, indubitavelmente essas matérias inserem-se dentre as que apresentam preponderante interesse local, critério utilizado pelo legislador constitucional para delimitar a atuação legislativa e administrativa dos Municípios no art. 30, da CR.

Por outro lado, a Constituição da República também assegura, no inciso XIII do seu artigo 5º, o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer, bem como da atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (parágrafo único, artigo 170).

Tais dispositivos induzem ao entendimento de que o exercício de qualquer atividade econômica, em qualquer Município, somente depende de autorização ou se submete à fiscalização do Poder Executivo Municipal, se for passível de enquadramento na legislação específica (Códigos de Posturas, de Obras, Sanitário etc., os quais não devem exorbitar de suas áreas de abrangência e, assim, não contrariar os preceitos constitucionais referidos), visando proteger o interesse coletivo concernente à segurança, higiene, ordem, e costumes.

Isto significa que, no âmbito do território municipal, o exercício de qualquer atividade, deverá estar subordinado às normas estatuídas na legislação municipal. Para tanto, os interessados requerem aprovação às autoridades competentes e estas, depois de constatarem que a pretensão se enquadra nas normas legais, deferem o pedido e emitem o Alvará de Funcionamento ou documento semelhante, submetidos os interessados, a partir do início de suas atividades, ao processo de fiscalização contínua para verificar se eles continuam cumprindo as normas municipais.

Tais autoridades estão, neste cenário, realizando atividade que configura o exercício regular do poder de polícia implícito na ação municipal. O artigo 77 do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172/66), na qualidade da lei complementar a que se refere o art. 146, III, a, estabelece que tais atividades constituem o fato gerador das genericamente conhecidas taxas de licença, enquanto o art. 78 caracteriza-as como as que

1 Termo usado por HELY LOPES MEIRELLES em “Direito Municipal Brasileiro”. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 363.





limitam ou disciplinam direito, interesse ou liberdade, em razão do interesse público ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Resta claro que, a fiscalização ou inspeção sanitária e o licenciamento para fins de funcionamento executados pelos órgãos municipais correspondem ao exercício regular do poder de polícia. Logo, cada pessoa, física ou jurídica que desenvolva atividade econômica dependente de prévia autorização do Poder Público Municipal, deverá também estar submetida à permanente fiscalização dos órgãos municipais a fim de se aferir se o licenciado continua cumprindo suas obrigações de acordo com o estabelecido nos Códigos Tributários Municipais (CTMs) e nas leis correlatas. E, para isso, o poder Público poderá cobrar as taxas estabelecidas por lei, tanto para o funcionamento inicial quanto para a renovação das licenças.

Sobre o tema vejamos as palavras do mestre HELY LOPES MEIRELLES:

Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regular a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. (...). Tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade. Por isso, a jurisprudência tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação e das respectivas sanções como legítima expressão do interesse local.

Deve ficar claro que o fato gerador da taxa em estudo é o exercício permanente da atividade de fiscalização efetuado por servidores dotados de competência institucional, como os fiscais de posturas, de vigilância sanitária, saúde, etc. Caso contrário, se torna ilegítima a cobrança, conforme se extrai da sentença do STJ – 2ª Turma, REsp. 38.686, Rel. Min. Américo Luz, DJU, I, de 06.02.95:

É ilegítima a cobrança, pelo Município, da taxa de renovação de licença de localização e funcionamento, em face da inexistência de contraprestação de serviços e realização efetiva do poder de polícia.

Exatamente por ser essa atividade de fiscalização do Poder Público de caráter permanente, é que se afirma ser dever do Município aferir receitas através da cobrança de taxas para se ressarcir das despesas que realizará. Considera-se que para a realização dos deveres institucionais do Estado de forma adequada e eficiente, faz-se necessário receitas também permanentes, sem as quais, as ações municipais se tornam inexecutáveis e o Município, por seu turno, não consegue cumprir as finalidades

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





constitucionais para os quais foi criado, todas indissociavelmente conexas ao atendimento do predominate interesse público local (CR/88, art. 30, I).

O Supremo Tribunal Federal, órgão de superposição da interpretação constitucional, tem entendimento consolidado no sentido da **validade de taxas de coleta de lixo quando dissociadas do serviço de limpeza e conservação de vias e logradouros públicos**. No caso, o STF considerou que o fato gerador da taxa decorre da prestação de serviços passíveis de serem destacados em unidades autônomas e divisíveis, atendendo assim aos critérios da natureza jurídica do tributo denominado taxa.

Eis a ementa do julgado do STF, na íntegra:

Vistos. Município de Santos interpõe agravo de instrumento de decisão que não admitiu o recurso extraordinário fundado na alínea “a” do permissivo constitucional, interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que entendeu ilegítima a cobrança da taxa de Lixo Séptico. No apelo extremo alega o ora agravante violação dos artigos 30, III; e 145, II, da Constituição Federal. Sustenta que o serviço público de coleta é colocado à disposição do usuário que atua na área de saúde, ainda que este não produza lixo séptico. Decido. A irrisignação merece prosperar. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido da validade de taxas de coleta de lixo quando dissociadas do serviço de limpeza e conservação de vias e logradouros públicos**. Na espécie, o fato gerador da taxa de lixo séptico decorre da prestação de serviços passíveis de serem destacados em unidades autônomas e divisíveis. Nesse sentido, confira-se: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. 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. Agravo regimental desprovido. (AI 629.809-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, 2ª Turma, , DJe 2/6/2011) TRIBUTÁRIO. TAXA DE COLETA, REMOÇÃO E DESTINAÇÃO DE LIXO. TAXA DE COMBATE A SINISTROS. UTILIZAÇÃO DE ELEMENTOS DA BASE DE CÁLCULO PRÓPRIA DE IMPOSTOS. CONSTITUCIONALIDADE. I - **A Corte tem entendido como específicos e divisíveis os serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes**

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





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.

II - Legitimidade da taxa de combate a sinistros, uma vez que instituída como contraprestação a serviço essencial, específico e divisível. III - 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 a base de cálculo da taxa e a do imposto. IV - Agravo regimental improvido. (RE 557.957-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, DJe 25/6/2009) AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TAXA DE COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS. 1. É legítima a taxa de coleta de resíduos sólidos urbanos. Tributo cobrado pelo exercício de serviço divisível e específico. Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 411.251-AgR, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, DJe 27/9-2007) No mesmo sentido, em situação idêntica a destes autos, o AI 676.499, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 18/10/2007, e o RE 542.516, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 29/5/2007. Anote-se que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 588.322, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 3/9/2010, deixou consignado que: “4. O texto constitucional diferencia as taxas decorrentes do exercício do poder de polícia daquelas de utilização de serviços específicos e divisíveis, facultando apenas a estas a prestação potencial do serviço público”. Na mesma linha do precedente, anote-se: RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Taxa de Coleta de Lixo Domiciliar. Utilização potencial de serviço público posto à disposição do contribuinte. Base de cálculo. Área do imóvel. Constitucionalidade. Precedentes do STF. Agravo regimental improvido. É constitucional a cobrança de Taxa de Coleta de Lixo Domiciliar. (AI 441.038 AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, 2ª Turma, DJe 27/3/2008) Ante o exposto, dou provimento ao agravo de instrumento para admitir o recurso extraordinário e a esse, desde logo, dou provimento, para reformar o acórdão recorrido e restabelecer a sentença. Publique-se. Brasília, 3 de junho de 2011. Ministro D IAS T OFFOLI Relator Documento assinado digitalmente (STF – AI: 683055 SP, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 03/06/2011, Data de Publicação: DJe-118 DIVULG 20/06/2011 PUBLIC 21/06/2011)

Ainda, acerca da legalidade da cobrança pela prestação do serviço de coleta e destinação final de resíduos sólidos, firmou **Súmula Vinculante 19** o Supremo Tribunal Federal:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





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.

O texto da Súmula Vinculante supra, deixa claro que o Supremo Tribunal Federal não reconhece a inconstitucionalidade do serviço de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo.

Cumpra esclarecer que a instituição da Taxa de Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos - TCDRS, que será utilizada para custear as despesas com os serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos gerados no município de Cachoeiro de Itapemirim e seus distritos, está sendo criada, por força da Lei Federal Nº 14.026 de 15 de julho de 2020 que atualiza o **marco legal de saneamento básico** e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.

A Lei Federal Nº 14.026/20, determina que a cobrança seja imposta **até julho de 2021**, estabelecendo em seu Art. 29, que os serviços públicos de saneamento básico devem ter a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário. Estabelece ainda, nesse mesmo artigo, no inciso II, que devem ser custeados pelos usuários, **os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos**, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades.

Além da obrigatoriedade de cobrança imposta pela citada Lei, o presente Projeto de Lei, busca atender ao que estabelece o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo TCEES, em acórdão 00596/2019-9, o qual aponta que a cobrança da taxa é constitucional e está contemplada na Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo assim, um dever do município, instituir a cobrança, sob pena do Ordenador de Despesas, no caso, o Prefeito, responder por renúncia fiscal ao não ativar as receitas do município.

Por todo o exposto, o presente projeto de lei é legal e constitucional.

Opinamos pelo encaminhamento regular da matéria.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





É o parecer para decisão de V. Ex<sup>as</sup>.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 10 de dezembro de 2020.

**KARLA DENISE HORA FIORIO**  
**Procuradora Legislativa Geral**  
**OAB-ES 13.273**

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**

