

Processo nº 202105405 - CSEC - Processos Comissões

Requerente: **COMISSÃO DE DIREITO TRIBUTÁRIO - OAB/GO**

Assunto: **Pleito para que esta Seccional avalie a pertinência de ser ajuizada uma ação contra a cobrança da Taxa de Limpeza Pública em Goiânia, constante do Projeto de Lei (Ofício 435/21) que está para ser aprovado.**

Relatora: **LIZ MARÍLIA GUEDES VECCI MENDONÇA**

Determinou o Eminentíssimo Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Goiás, Dr. Lúcio Flávio Siqueira de Paiva, em **Despacho Nº 260/2021-GP-CSEC** nos autos do **Processo nº 202105405**, Comissão de Direito Tributário da OAB-GO, nos termos do §1º, do artigo 28 do Regimento Interno da OAB/GO a distribuição a mim para análise e parecer quanto a Ofício do Prefeito de Goiânia cujo trecho transcrevo:

“O Município de Goiânia – Goiás, na pessoa de seu Prefeito Municipal, Senhor Rogério Cruz (...) vem, respeitosamente perante Vossa Senhoria, ciente do papel histórico desempenhado pela Ordem dos Advogados do Brasil, entidade dotada de funções públicas e sociais para a representação e defesa dos interesses da sociedade civil, como fiel e incansável guardião dos direitos humanos e da justiça social, pilares da Constituição Cidadã, REQUERER que sejam empreendidos estudos e análise da constitucionalidade da obrigatoriedade da instituição, pelos municípios brasileiros, da Taxa de Limpeza Urbana, nos termos do novo Marco Legal do Saneamento Básico, ansiando por alternativas e respostas que resguardem os direitos e interesses do povo, e, nessa medida, os princípios do Estado Democrático de Direito.”

Trata a questão do Projeto de Lei nº 258/2021 que Institui a Taxa de Limpeza Pública, submetido à Câmara de Vereadores do Município de Goiânia pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

A Exposição de Motivos do Projeto de Lei, Ofício nº G-435/2021 afirma o seguinte:

“O presente projeto de lei tem como escopo cumprir o disposto no §2º do artigo 35 da Lei Federal nº11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterada pela Lei Federal nº14.026, de 15 de julho de 2020, concernente à necessidade de instituição da taxa de taxa pela prestação de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, abaixo transcrito:

“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:

§ 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.”

Impende esclarecer que a mencionada norma federal atualiza o marco legal do saneamento básico de tal sorte que, como demonstrado, a instituição da referida taxa é obrigatória, com prazo estabelecido para a proposição até 15 de julho de 2021, cujo descumprimento configura renúncia de receita, sujeitando-se à aplicação das penalidades previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.”

Passo a analisar o tema para então submeter minhas conclusões à apreciação coletiva desse Conselho Pleno;

1. Estaria o chefe do Poder Executivo do Município de Goiânia cometendo uma infração à Lei de Responsabilidade Fiscal ao não criar uma taxa imposta por uma Lei Ordinária Federal?

2. A instituição da Taxa de Limpeza Pública pelo Projeto de Lei nº 258/2021 é constitucional?

2.1 O Projeto de Lei nº 258/2021 que propõe Instituir a Taxa de Limpeza Pública é legal, obedecendo a previsão o Código Tributário Nacional, Decreto Lei nº 5.172/66 (com status de Lei Complementar)?

Passo a enfrentar o desafio.

1. Estaria o chefe do Poder Executivo do Município de Goiânia cometendo uma infração à Lei de Responsabilidade Fiscal ao não criar uma taxa imposta por uma Lei Ordinária Federal?

Ao analisar o Projeto de Lei Municipal nº 258, de 14 de julho de 2021, que pretende instituir Taxa de Limpeza Pública, (TLP) no Município de Goiânia-GO, precisamos antes lembrar a lição do Emérito Jurista Sacha Calmon Navarro Coêlho:

“A tributação é, sem sombra de dúvida, o instrumento de que se tem valido a economia capitalista para sobreviver. Sem ela não poderia o Estado realizar seus fins sociais, a não ser que

monopolizasse toda a atividade econômica. O tributo é inegavelmente a grande e talvez a única arma contra a estatização da economia.”¹

A Exposição de Motivos do Prefeito de Goiânia fundamenta sua justificativa na obrigatoriedade imposta pela Lei Ordinária Federal que estabeleceu o “Marco Legal do Saneamento”.

Em que pese dar toda a relevância ao referido diploma como de fundamental existência e necessária implementação, principalmente à luz da nossa *trintenária* Constituição Federal que estabeleceu em seu artigo 225 que “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*” que a cabe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, cumpre-nos analisar, a reiterada menção realizada na Exposição de Motivos, Ofício nº G-435/2021, de **risco de renúncia de receita** com penalidades previstas na Lei Complementar nº 101/2000, caso não seja instituído até 15.07.2021.

Primeiramente analisaremos se o Município de Goiânia tem competência para legislar sobre esse assunto, e se a uma Lei Ordinária Federal pode puni-lo com as sanções da Lei Complementar nº 101/2000, sob pretexto de renúncia de receita, caso não crie a *fonte de custeio* em data determinada.

Nossa Carta Magna de 1988 é pródiga em assuntos tributários, todos norteados pelo Pacto Federativo Nacional, perfeitamente insculpido em seu Preâmbulo, ele estabelece que o poder não é centralizado no Governo Federal, e que os estados e municípios possuem governo próprio e autonomia relativa nos assuntos locais. Transcrevo o artigo 60 que é a Cláusula Pétreia:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

Sobre a competência municipal, transcrevo o artigo 30 da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

¹ Sacha Calmon Navarro Coelho. Curso de Direito Tributário Brasileiro. 16ªed. p.300.

Partindo dessa premissa, o Município de Goiânia é o titular constitucional da prerrogativa de instituir seus tributos.

Logo, estará ferindo de morte o Pacto Federativo a imposição contida nos artigos 29, II e 35, §2º da Lei Federal nº14.026/2020 de criação de um tributo, no caso modalidade taxa, sob a ameaça de aplicação de penalidade prevista na Lei Complementar nº 101/2000.

Nesse sentido Leciona a Ministra Regina Helena Costa:

... cada ente federativo somente poderá instituir taxas nos limites de suas atribuições administrativas, vale dizer, sobre a prestação de seus serviços públicos específicos e divisíveis, bem como sobre sua atividade de polícia administrativa, o que revela que a competência tributária em matéria de taxa é privativa ou exclusiva. (grifou-se)²

O Pacto Federativo contido na Cláusula Pétrea constitucional não pode ser afastado ou inobservado, nem por Emenda Constitucional, muito menos por Lei Complementar ou por Lei Ordinária Federal.

Posto isso, é seguro afirmar que o artigo 35, parágrafo 2º da Lei Ordinária nº 14.026 de 2020 é flagrantemente inconstitucional ao ingerir na autonomia federativa do Município impondo a “*proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço*”. O que, em minha opinião, em nenhuma hipótese macula a grandiosidade e urgência do tema do Marco Legal do Saneamento.

O artigo 35 da Lei Ordinária Federal nº 14.026/2020 remete ao artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, incluso da Seção II “*Da Renúncia de Receita*”, *in verbis*:

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 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.

² Código Tributário Comentado, pág. 190.

§ 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.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

Avulta-se uma relação interdependente entre receita e renúncia. Para que um Ente Federado conceda um benefício fiscal aos Contribuintes, deverá ter arrecadado em momento ulterior o numerário correspondente, que no caso das taxas de serviço – que são tributos vinculados à atividade estatal – o recebimento correspondente ao custo do ofício. Desta forma, este artigo 14 da LC nº 101/2000 cria uma situação jurídico-tributária inexistente.

Destaca-se: não há de se falar em concessão de benefício fiscal quando não houve receita prévia e, portanto, não incidem as penalidades da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em contraponto, o Município de Goiânia não angaria hodiernamente de sua população valores exclusivamente destinados ao custeio do serviço público de limpeza. Neste sentido, o não recebimento deste montante não representa qualquer renúncia, e mais, só poderia ser concedido um benefício fiscal se já existisse uma relação entre o Sujeito Ativo Município de Goiânia e o Sujeito Passivo desfrutador efetivo ou potencial do serviço.

O benefício fiscal a que se refere o artigo 14 da LRF representaria uma verdadeira desoneração, fruto da extrafiscalidade atinente a estimular ou desestimular comportamentos, a qual deverá obediência ao pacto federativo.

Assim, a Lei Ordinária erra, a uma por imiscuir na competência tributária impositiva dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a duas por inventar um infração não prevista na Lei Complementar nº101/2000, a renúncia do que se não tem nem foi criado.

A título elucidativo, os benefícios fiscais acabam por adentrar no plano financeiro, econômico e político, afetando a obrigação tributária em sentido amplo, seja para reduzir o *quantum* devido, seja para eliminar o tributo.

Por sua vez, há preocupação não só com a incidência, mas também com os fins que justificam a sua concessão e suas implicações externas. São, a bem da verdade, renúncias de receita tributária, em que o Legislador desonera um grupo de Contribuintes ou uma

determinada atividade econômica, em caráter de excepcionalidade, desde que já tenha existido, de forma antecedente, o recebimento daquele recurso.

Neste sentido, o artigo 35, §2º da Lei Ordinária nº 14.026/2020 pretende compelir os Municípios à criação de exação ao Contribuinte; todavia, caso a obrigação tributária não seja engendradora, o ente abdicaria de sua faculdade constitucionalmente concedida de receber o capital fruto da arrecadação, disposta como renúncia de receita ou benefício fiscal, no artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

Coloca-se em relevo que a Lei nº 14.026/2020 desvenera a autonomia do Pacto Federativo, limitando as faculdades do Município de tributar e de – eventualmente – não tributar, ameaçando indevidamente as penalidades da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A ADI nº6583, ajuizada em outubro de 2020 pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), nas 92 páginas de sua Inicial, ataca o Novo Marco Legal do Saneamento e aborda, entre outras coisas, a invasão de competência. Transcrevo trecho:

Não obstante, insistindo nos erros já reconhecidos e em teorias regulatórias ultrapassadas, a União agora tenta usurpar por completo a competência dos Municípios e impor-lhes um modelo regulatório único, padrão, a ser desenvolvido por técnicos da ANA que, até ontem, tratavam apenas de questões de água bruta, mas sem qualquer expertise em saneamento básico. (g.n.)

Em conclusão, a exigência contida no artigo 35, §2º da Lei Ordinária nº 14.026 de 2020, que faz referência ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal fere o consagrado Pacto Federativo e, notadamente, não configura renúncia fiscal, pois sequer houve o recebimento anterior de receita para custear o serviço de remoção do lixo.

2. A instituição da Taxa de Limpeza Pública pelo Projeto de Lei nº 258/2021 é constitucional?

Em 25 de outubro de 1966, há 55 anos, nascia o Decreto Lei nº 5.172, o Código Tributário Nacional, estruturado a partir de uma comissão de notáveis conduzida por Rubens Gomes de Sousa. O mundo fervilhava em guerras, reviravoltas ditatoriais na América Latina e Ásia e no Brasil ocorreu o AI 3, que extinguiu as eleições para Governador, Vice Governador e criou nomeação de Prefeitos.

Nesse cenário tivemos o nascimento de uma lei técnica e primorosa, cuja definição do que é tributo permanece inalterada, respeitada pelos grandes doutrinadores nacionais, conforme preleciona o artigo 3º do CTN:

“Tributo é toda prestação pecuniária, compulsória, em moeda ou cujo valor nessa se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante a atividade administrativa plenamente vinculada.”

Diante da incumbência de analisar a presente questão da proposta de Taxa de Limpeza Pública, é importante lembrar que, à época do nascimento do CTN, conta a história, enfrentou-se:

“grande desafio relativo à distribuição dos poderes impositivos entre os três níveis de governo, tarefa essa cuja dificuldade era inerente à própria composição tripartida em si (pelos conflitos de competência dela decorrentes), bem como às diversidades regionais caracterizadoras do desenvolvimento econômico e social do país, que tornavam (e ainda tornam) extremamente improvável qualquer solução que se pretenda lógica e politicamente razoável de ser obtida. Por iniciativa de Aliomar Baleeiro, a CF/46, inovando nas anteriores, instituiu na sua redação original a competência da União para editar normas gerais de Direito Financeiro (artigo 5º, XV, b) e, por consequência, de Direito Tributário, como pacificamente admitido pela doutrina e pelos tribunais.”

A taxa é um tributo vinculado à atuação estatal, que ao contrário dos impostos, dos empréstimos compulsórios, das contribuições corporativas, interventivas e sociais gerais (retirada dessas a previdenciária dos servidores públicos), não são de competência exclusiva de um único ente, as três ordens de governo da federação podem instituí-las.

A moldura constitucional das taxas está no artigo 145 da Constituição Federal, que ostenta duas materialidades como fatos impositivos: *o exercício da atividade de polícia administrativa; e a prestação de serviço público, específico e divisível.*

A cobrança de taxas em razão dos serviços públicos de limpeza foi reiteradamente analisada por nossa Corte Suprema. Convém, *a priori*, mencionar o trecho da ADI 2551, de relatoria do ex-Ministro Celso de Mello, publicada no Diário da Justiça em 20.04.2006, que versa sobre a proporcionalidade da taxa ao custo do serviço e assim estabelece: *“Taxa: Correspondência entre o valor exigido e o custo da atividade estatal”*.

Professor e Jurista André Mendes Moreira escreveu sobre a taxa:

“esses tributos tornam-se tendencialmente inconstitucionais na medida em que se afastam do custo da atividade estatal, visto que a equivalência entre o crédito tributário e o dispêndio público é nota característica do regime das taxas, confirmada amplamente pela teoria nacional e estrangeira.”

No ano de 2009, o STF uniformizou a interpretação do texto constitucional na Súmula Vinculante nº 19, vejamos:

Súmula Vinculante nº19: “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 art. 145, II, da Constituição Federal.”

Em 2015, a Súmula Vinculante nº 41 estabeleceu que “o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa”. A Súmula em referência aborda a temática da inconstitucionalidade da cobrança por meio de taxa dos serviços de limpeza e iluminação pública, devido ao caráter inespecífico e indivisível dos serviços.

As elevadas discussões entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, transcritas no Acórdão do RE 576.321 – RG- QO/SP, debatem sobre a vedação do artigo 145, § 2º da Constituição Federal quanto às taxas possuírem as mesmas bases de incidência dos impostos, ao que o Ministro Relator Ricardo Lewandowski, e vencedor, explica:

“A corte tem decidido que não se pode utilizar todos os elementos; não pode haver uma coincidência integral com a base de cálculo de um determinado tributo, mas pode-se pegar um ou outro elemento que sirva de adminículo para cobrar a taxa. Isso a Corte reconheceu e vem afirmando em diversos julgados. O que estou pretendendo, aqui, é apenas reconfirmar uma tese absolutamente pacificada por esta Corte. Essas três teses que estou veiculando, teses acerca das quais não já nenhuma tergiversação por parte desta Suprema Corte, quer dizer, são teses pacificadas, reafirmada em agravos regimentais, recursos extraordinários e outros inúmeros recursos.”

A taxa de serviço tem sua exigibilidade na norma constitucional como hipótese de incidência genérica, quando o Poder Público, direta ou indiretamente (por concessionárias ou permissionárias), presta o serviço à população. Deve possuir duas características principais: ser efetivo, quando o Contribuinte utiliza o serviço público, e potencial, quando o serviço é colocado à disposição do sujeito passivo. Em síntese, a taxa incidirá tanto no serviço prestado, efetivo, como no serviço colocado à disposição, potencial.

Luis Eduardo Shoueri traz a lição de Ferreira Lapatza em sua obra:

“o principio que rege a taxa é o da provocação: provocado o custo, a lei entende realizado um fato de que deriva a obrigação de pagar.”

E ele mesmo conclui por si: *“Não necessariamente as taxas se justificam por um benefício ao contribuinte, podendo, antes, versar sobre caso que não lhe traga vantagem, mas*

não obstante ainda lhe seja imputável. Daí a necessidade de se confrontarem as ideias de equivalência e benefício.”³

Outra regra constitucional é a de que o serviço público, para ser tributado, deve ser específico e divisível, isto porque a taxa é um tributo pago em contraprestação, sendo que a soma dos valores cobrados dos beneficiários diretos ou indiretos deve corresponder ao custo da atuação do ente público. Não sendo assim, a taxa se confundiria com o imposto, na medida em que o valor fosse muito superior ao custo.

A divisibilidade como exigência constitucional, permeia os usuários, efetivos ou potenciais, na proporção do uso para o serviço utilizado, ou por custo mínimo, se o serviço não for utilizado, mas estiver à disposição. Cabe realçar que não é possível admitir na base de cálculo outro custo que não seja o valor do serviço desempenhado.

Trago à baila excelente doutrina do Professor Hugo de Brito Machado⁴:

“No caso do serviço de coleta domiciliar de lixo, considerado este um serviço essencial e por isto mesmo de utilização compulsória, a forma socialmente mais justa é o tributo, que pode ser instituído sob a forma de taxa se os recursos gerados pelo IPTU não se mostraram suficientes. (...)

Existem grandes dificuldades na definição de um valor da taxa destinada ao custeio do serviço de coleta domiciliar do lixo, que seja justo, vale dizer, que propicie a divisão do custo total dos serviços de forma justa entre seus usuários.

Em alguns países, o usuário paga por vasilhame no qual deposita o lixo. O tamanho do vasilhame, do qual depende o valor por ele cobrado, define a quantidade de lixo produzido pelo usuário do serviço; por razões de ordem cultural esse critério talvez não seja de utilização viável no Brasil. Pode ser que no futuro venha a ser.

Seja como for, a divisão do ônus do serviço é possível. É certo que o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de dispositivos de lei municipal relativos à taxa de custeio de serviços de limpeza pública, conceito no qual se inclui o serviço de varrição e remoção do lixo de ruas e logradouros públicos, que na verdade é indivisível (STF, Plenário, RE188.391-0/SP). Entretanto, o Município do Rio de Janeiro e o Município de São Carlos (SP) tiveram reconhecida a constitucionalidade de leis instituidoras de taxa para o custeio dos serviços de coleta, remoção, tratamento e

³ Shoueri, Luís Eduardo. Direito Tributário. 10. Ed. São Paulo. Saraiva Educação, 2021.

⁴ Hugo de Brito Machado, Revista Dialética nº101

disposição final do lixo domiciliar, que colocam como elemento básico para definido do valor da taxa em questão a área do imóvel (RE 232.393-1/SP).

Tem-se como ponto pacífico, portanto, que a área do imóvel pode ser considerada na determinação do valor da taxa de coleta de lixo domiciliar.

Assim, um dos critérios válidos para a determinação dessa taxa pode ser o custo total do serviço, que se pode determinar, pela remuneração paga pelo Município à empresa executora do mesmo, dividido pelo número de contribuintes cadastrados no município, considerada a área do imóvel de cada um.

É válido, também, o critério de fazer-se uma classificação dos contribuintes, por grupos, tendo em vista entre outros fatores a área do imóvel, sua utilização e localização. E estabelecer, a lei, diretamente, o valor da taxa para cada um desses grupos.”

Em síntese, nesses pontos abordados, o Projeto de Lei em questão reveste-se constitucionalidade quando cumpre a previsão da instituição por lei, a observância os princípios da anterioridade, a função de cobrir custos do estado de um serviço colocado à disposição do contribuinte de forma específica e divisível.

2.1 O Projeto de Lei nº 258/2021 que propõe Instituir a Taxa de Limpeza Pública é legal, obedece a previsão o Código Tributário Nacional, Decreto Lei nº 5.172/66 (com status de Lei Complementar)?

Princípio da legalidade: ausência de especificação da alíquota da taxa de limpeza pública

A instituição de uma taxa deverá observância e vinculação direta à Lei, emanada do Poder Legislativo da pessoa política investida de competência tributária, em apreço ao Princípio da Legalidade, consagrado constitucionalmente no artigo 150, inciso I, e no Código Tributário Nacional, artigo 97, *ipsis litteris*:

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

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

I - a instituição de tributos, ou a sua extinção;

II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo;

IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

V - a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas;

VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.

§ 1º Equipara-se à majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso.

§ 2º Não constitui majoração de tributo, para os fins do disposto no inciso II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo.

A Lei, em seu aspecto mais amplo, deverá descrever abstratamente e pormenorizadamente suas hipóteses de incidência e todos os aspectos essenciais desta, notadamente as bases de cálculo, alíquotas e contribuintes.

O Princípio da Legalidade Tributária revela-se, como a reserva absoluta à lei formal, no sentido de que todos os elementos essenciais do tributo devem ser expressamente aludidos e determinados na Lei que institui o tributo, ficando vedado o emprego da analogia e da discricionariedade administrativa.

Ainda dentro deste tema, é consagrado o Princípio da Tipicidade Cerrada, em que prevê a relação interdependente entre o texto da norma tributária e a hipótese de incidência, incorrendo em todos os elementos. Sacha Calmon Navarro Coêlho, preleciona que, *in verbis*:

*“A tipicidade tributária é cerrada para evitar que o administrador ou o Juiz, mais aquele do que este, interfiram na sua modelação, pela via interpretativa ou integrativa”.*⁵⁶

Diante desta análise, é inegável que uma norma que institui um tributo deverá conter todos os seus componentes, faltando algum deles, há notória violação à regra constitucional. No caso em comento, depreende-se que o Projeto de Lei Municipal nº 258, de 14 de julho de 2021, que pretende instituir a Taxa de Limpeza Pública, é omissivo quanto à alíquota deste tributo, infringindo o Princípio da Transparência Tributária, tornando abstrusa a relação fisco-contribuinte.

Neste trilhar, resta imperioso que o Legislador beire a redundância, trazendo todos os elementos essenciais da regra matriz tributária: a ausência de qualquer deles, compromete o

⁵ André Mendes Moreira e César Vale Estanislau. Revista Dialética de Direito Tributário nº233.

⁶ COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p.200.

todo. Da simples identificação dos componentes do tributo, verifica-se do PL a existência de fato gerador, base de cálculo e contribuintes; entretanto, constata-se a ausência de alíquota.

Frisa-se que a definição da alíquota não pode ser transferida para a Administração, para ser instituída por decreto, como consta do PL. Assim, no presente caso o PL precisa ser aperfeiçoado, trazendo o valor da taxa para o próximo exercício, e estipulando claramente as balizas para que a Administração possa precificar a Taxa anualmente.

Não menosprezando os demais subsídios, a alíquota afeta o preço da taxa, podendo ser específica (quando representa uma quantia determinada) ou *ad valorem* (quando é calculada através de uma porcentagem já especificada). Sua carência inviabiliza uma cobrança justa, que não surpreenda o Contribuinte.

A Ministra Regina Helena Costa, em sua Doutrina, estabelece que o Princípio da Legalidade não será ferido caso a lei criadora da taxa prescreva um teto, conforme o que preleciona:

“Não viola a legalidade tributária a lei que, prescrevendo o teto, possibilita o ato normativo infralegal fixar o valor de taxa em proporção razoável com os custos da atuação estatal, valor esse que não pode ser atualizado por ato do próprio conselho de fiscalização em percentual superior aos índices de correção monetária legalmente previstos.”⁷

Tomando por base o entendimento doutrinário, a criação da Taxa de Limpeza Pública deveria estabelecer um valor teto, o qual – evidentemente – não foi estabelecido no corpo do Projeto de Lei.

Ademais, ao afastar a inconstitucionalidade da delegação de poderes ao Executivo para definição do critério de identificação da alíquota aplicável a cada Contribuinte, o STF, no julgamento do RE nº 343.446, de relatoria do Ministro Carlos Veloso, ressaltou que a delegação de poderes para o Executivo é aceitável desde que sejam fixados “*standards ou padrões que limitem a ação do delegado*” e que “*não se chegue a violentar o sentido emanado do texto legal*”.

Diante disso, o PL deve fixar as balizas da alíquota da Taxa de Limpeza Pública, não podendo simplesmente transferir essa atribuição para a Administração.

Concluo então que, nesse quesito, reputamos que há ferimento ao princípio da legalidade, logo o PL é passível que questionamento judicial, caso não seja alterado.

⁷ COSTA, Regina Helena. Código Tributário Nacional em sua Moldura Constitucional. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p.181-182.

Considerações Finais:

Apesar do CTN ter fixado que a **natureza jurídica de um tributo não é estabelecida por sua nomenclatura**, ainda assim, reputo importante frisar que ao chamar de “Taxa de Limpeza Pública”, assim entendido, limpar logradouros públicos, o PLnº258/2021 faz parecer que a limpeza pública será custeada por essa taxa. O Supremo Tribunal Federal já se debruçou sobre esse tema e assentou que a limpeza de logradouros públicos não pode ser custeada por taxa, ela é custeada pelo produto arrecadado dos impostos de competência do Município.

O serviço custeado pela taxa seria o de *coleta, remoção, tratamento e disposição final do lixo domiciliar, que é a finalidade precípua do Marco Legal do Saneamento*, que os Municípios aprimorem a coleta, a seleção e a devolução do resíduo limpo à comunidade local. E esse serviço que esperamos ver discriminados na Exposição de Motivos e na nova norma, e não apenas um custo a mais para um serviço já prestado e que não está a altura do Marco Legal.

Tanto Executivo quanto Legislativo devem apresentar à Cidade de Goiânia não apenas mais um tributo, mas sim um plano de tratamento do lixo coletado, — como será, qual a forma de seletividade, em quais locais serão feitas separação, tratamento, descarte e reciclagem desse lixo. Isso, sim, seria moderno, seria à altura do Marco Legal trazido como justificativa para criação do tributo novo.

Em face das considerações feitas, assento as seguintes conclusões:

- 1 O chefe do Poder Executivo do Município de Goiânia não comete infração à Lei de Responsabilidade Fiscal ao não criar uma taxa imposta por uma Lei Ordinária Federal.**
- 2 A instituição da Taxa de Limpeza Pública pelo Projeto de Lei nº 258/2021 é constitucional.**
- 3 O Projeto de Lei nº 258/2021 que propõe Instituir a Taxa de Limpeza Pública fere o princípio da Legalidade o que o torna sim, questionável judicialmente.**

Por fim, encerro citando o Nobel da Paz de Economia, o indiano Amartya Sen que diz:

*“A política pública tem o papel não só de procurar implementar as prioridades que emergem de valores e afirmações sociais, como também de **facilitar e***

*garantir a discussão pública mais completa. O alcance e a qualidade das discussões abertas podem ser melhorados por várias políticas públicas, como a liberdade de imprensa e independência dos meios de comunicação (incluindo ausência de censura), a expansão de educação básica e escolaridade (incluindo educação das mulheres), aumento da independência econômica (especialmente por meio do emprego, incluindo emprego feminino) e outras mudanças sociais e econômicas que ajudam os indivíduos a ser cidadãos participantes. Essencial nessa abordagem é a ideia do público como um participante ativo de mudança, em vez de receber dócil e passivo de instruções ou de auxílio concedido.*⁸

É o meu Parecer.

Liz Marília Guedes Vecci Mendonça
OAB-GO 19.249

⁸ Sem, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo. Companhia das letras. 2000.