

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 003/2021
PROPONENTE: EXECUTIVO MUNICIPAL
PARECER Nº 085/2021
REQUERENTE: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUAÇUÍ-ES

EMENTA: "TAXA. IMPLANTAÇÃO. ALTERAÇÃO DO MODELO TARIFÁRIO. ESTUDO ENVIADO PELO CISABES. CONSTITUCIONALIDADE."

1. RELATÓRIO:

Foi solicitado parecer jurídico acerca da legalidade, formalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar 003/2021 oriundo do Poder Executivo que trata de implantação da taxa pela utilização do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos (TMRS), relativamente ao estudo enviado pelo CISABES para alteração do modelo tarifário para o serviço público de coleta de resíduos sólidos a ser realizado no município.

É o breve e necessário relato das informações que merecem destaque e consideração

2. PARECER:

Da instituição e princípios legais que norteiam a cobrança dos Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (TMRS) e a proposta de alteração do modelo tarifário apresentado pelo Município e região do Caparaó.

A princípio, e antes de discorrer qualquer arrazoado acerca da questão posta em análise, sobreleva proceder o cotejo analítico sobre os diplomas legais aplicáveis para a instituição e cobrança pelos Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (TMRS) no município de Guaçuí/ES; inclusive quanto ao posicionamento doutrinário e jurisprudencial que circundam a matéria ora em estudo.

Desta feita, convém destacar que o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Espírito Santo - CISABES, por intermédio do Ofício nº 021/2020, de 10 de setembro de 2020, recebido por este Município, solicita a apreciação do estudo para a alteração do modelo tarifário do serviço público de coletas de resíduos sólidos do Município de Guaçuí/ES.

Diante da solicitação, O Município instaurou o Procedimento Administrativo nº 4.463/2020, cujo objeto é a apreciação do pedido do estudo do modelo tarifário de Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (TMRS) de Guaçuí – ES.

Para tanto, informa o Consórcio que o modelo tarifário atual referente aos serviços públicos de coleta e triagem dos resíduos, vem conduzindo um déficit financeiro que perdura ao longo de vários anos. A origem do déficit está relacionada a três principais aspectos: os investimentos, o aumento dos custos operacionais e o método de cobrança ligado ao carnê IPTU, inclusive com alteração da legislação federam que regula o tema (Lei 11.445/2007 alterada pela Lei 14.026/2020)

Em suma, o que desponta do Estudo apresentado pelo Município, é que pretende **alterar** o atual método de cobrança que relaciona o tamanho e a localização do imóvel com a geração de resíduos.

Isto posto, e superada a questão preliminar, passa-se agora a análise do ponto de vista legal acerca da alteração do modelo tarifário proposto, para o qual é oportuno destacar que dentre outros princípios basilares, a instituição de impostos e taxas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, pautar-se-á pelo que dispõe o artigo 145, II e artigo 150, I, ambos de nossa Magna Carta Constitucional, nos seguintes termos:

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

I - impostos;

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;

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;

Neste interim, e transpondo a análise para o âmbito do município, no qual o serviço público de coleta de resíduos sólidos é realizado e onde se pretende alterar o seu modelo tarifário (v.g. nos termos do Estudo apresentado).

Depreende-se, outrossim, que a proposta de **alteração do modelo tarifário** para o serviço público de coleta de resíduos sólidos apresentado, poderá importar e impactar na **majoração do tributo** e até mesmo na sua **base de cálculo**, vez que neste caso se pretende alterar a forma de cálculo do serviço público de coleta de resíduos sólidos, substituindo-se o cálculo com base na metragem e localização do imóvel, para o custo sócio econômico do serviço.

Afora a questão de ordem legal, que determina a necessidade imperiosa de edição de lei para que se proceda a **alteração do modelo tarifário** nos moldes propostos, há que se pormenorizar o estudo ora proposto.

E se agora o Município de Guaçuí pretende a alteração do modelo tarifário para o Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (TMRs), alterando, enfim, a base de cálculo, faz-se imprescindível que se cumpram todas as formalidades legais para tal.

A despeito do que é aplicável a Lei nº 11.445/07 – que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico – que por sua vez possui algumas normatizações que são importantes para delimitar a análise que ora se pretende enfrentar, senão vejamos o que preconizam os artigos 2º, 22 e 35 do citado dispositivo legal:

Art. 2º. Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I – (omissis);

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, **limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;**

Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

Art. 22. São objetivos da regulação:

I – (omissis);

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

I – (omissis);

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades; (Grifamos)

Art. 35. **As taxas ou tarifas** decorrentes da prestação de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos devem levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados e poderão considerar:

I - o nível de renda da população da área atendida;

II - as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas;

III - o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.



Desta feita, pela simples leitura que se faz da redação dos artigos 29, II e 35 da Lei nº 11.445/07, a cobrança pela prestação do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, poderá adotar uma das seguintes modalidades legais: **TAXA ou TARIFA**; tudo em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades e também as diretrizes legais preconizadas no citado artigo 35 e seus incisos I à III.

Entrementes as considerações legais supra transcritas, é de certa forma controvertida e tormentosa a discussão acerca do conceito e diferenciações existentes entre **taxa e tarifa**. Para um maior esclarecimento sobre o assunto oportuno é a transcrição dos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, que citado pelo Ministro Relator Hamilton Carvalhido (STJ), nos Autos do Agravo de Instrumento nº 1.366.960 – MG (2010/0211548-9) diferenciou-as assim:

“...HELY LOPES MEIRELLES enfrenta, minuciosamente e sob vários prismas, esse tema, ao discorrer acerca das diferenças entre tarifa e taxa:

Preços públicos - A tarifa é o preço público que a Administração fixa, prévia e unilateralmente, por ato do Executivo, para as utilidades e serviços industriais prestados diretamente por seus órgãos ou indiretamente por seus delegados - concessionários e permissionários -, sempre em caráter facultativo para os usuários. Nisto se distingue a tarifa da taxa, porque, enquanto esta é obrigatória para os contribuintes, aquela (a tarifa) é facultativa para os usuários: a tarifa é um preço tabelado pela Administração; a taxa é uma imposição fiscal, é um tributo. Distingue-se, ainda a tarifa (preço público) da taxa (tributo) porque esta só pode ser instituída, fixada e alterada por lei, ao passo que aquela pode ser estabelecida e modificada por decreto ou por outro ato administrativo, desde que a lei autorize a remuneração da utilidade ou do serviço por preço. Como tributo, a taxa depende da vigência anterior da lei, que a instituiu ou aumentou, para ser arrecadada (CF, art. 150, III, 'b'); como preço, a tarifa independe dessa exigência constitucional para sua cobrança.

Daí por que a taxa não pode ser instituída ou aumentada em meio do exercício financeiro, ao passo que a tarifa pode ser criada, aumentada e cobrada em qualquer época do ano, desde que o usuário utilize efetivamente o serviço ou autilidade pública tarifada - como tem sustentado, uniformemente, a doutrina pátria, com apoio da jurisprudência dominante de nossos Tribunais.

Presta-se a tarifa a remunerar os serviços pró-cidadãos, isto é, aqueles que visam a dar comodidade aos usuários ou a satisfazê-los em suas necessidades pessoais (telefone, energia elétrica, transportes etc.); **ao passo que a taxa é adequada para o custeio dos serviços pró-comunidade, ou seja, aqueles que se destinam a atender a exigências específicas da coletividade (água potável, esgoto, segurança pública etc.) e, por isso mesmo, devem ser prestados em caráter compulsório e independentemente de solicitação dos contribuintes.**

Todo serviço público ou de utilidade pública não essencial à comunidade, mas de interesse de determinadas pessoas ou de certos grupos, deve ser prestado facultativamente e remunerado por tarifa, para que beneficie e onere unicamente aqueles que efetivamente o utilizam. (in Direito Municipal Brasileiro. 13. ed, p. 162)

Ainda a despeito do conceito emprestado ao termo serviço público, traz-se a colação os ensinamentos de Celso Antonio Bandeira de Mello, para o qual o serviço:

(...) é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como público no sistema normativo. (in Curso de Direito Administrativo. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 600)

Neste ínterim, superada a discussão acerca dos conceitos legais que permeiam os serviços públicos e a remuneração destes por uma das modalidades tributárias existentes, passa-se agora a discussão acerca do questionamento formulado, o qual como dito visa instrumentalizar os municípios quanto a forma de cobrança pelos Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (TMRS), seja via cobrança de TAXA ou TARIFA, em especial quando a prestação destes serviços ocorram de **forma indireta**, ou seja



explorados por concessionários, ou permissionários, sob a ótica e regime de Direito Administrativo.

Ou seja, há que se perquirir e analisar inicialmente como cada município legislou a despeito da cobrança pelos serviços públicos de coleta de resíduos sólidos domiciliares, adotando enfim uma das 2(duas) formas mais comuns de remuneração por tais serviços: via TAXA ou TARIFA. NO caso de Guaçu-ES é por meio de TAXA.

A diferença da tarifa e da taxa com relação aos preços públicos é que estas remuneram os serviços públicos previstos constitucionalmente, e os prestados sob regime de Direito Público, observando normas e princípios tributários e administrativos. Já os preços públicos (tarifa) remuneram os serviços prestados sob regime de Direito Privado, de conformidade com esquemas contratuais. Enfim, dúvidas não persistem quanto a forma de remuneração pelos Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (TMRS), que por sua vez se prestados diretamente pelo titular/município serão remunerados via pagamento de **taxa**, e se prestados por concessionário privado (v.g concessão ou permissão), serão remunerados via pagamento de **tarifas**; cujo entendimento, s.m.j, está respaldado pela orientação doutrinária e jurisprudencial, inclusive pelo **e. STF (Supremo Tribunal Federal)**, conforme será adiante esmiuçado.

Ao arremate traz-se a colação o entendimento manifestado pelo e. Supremo Tribunal Federal (**STF**), que ao reconhecer a repercussão geral sobre a questão da remuneração de concessionária de serviço de coleta de lixo, procedeu as seguintes considerações, a qual está disponível em:<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=6397405>, nos seguintes termos:

Remuneração de concessionária de serviço de coleta de lixo é tema de repercussão geral

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgará recurso em que se discute a possibilidade de delegação, mediante contrato de concessão, do serviço de coleta de lixo. Os ministros também discutirão a natureza jurídica da remuneração deste serviço (se por taxa ou tarifa), no que diz respeito à essencialidade e à compulsoriedade. O tema é objeto do Recurso Extraordinário (RE) 847429, de relatoria do ministro Dias Toffoli, no qual três moradores de Joinville (SC) questionam a tarifa de limpeza urbana, cobrada diretamente pela empresa Engepasa Ambiental Ltda pela prestação do serviço na cidade de Joinville (SC).

De acordo com o ministro Toffoli, o tema é constitucional e transcende os interesses subjetivos das partes, de modo que possui inegável repercussão geral, merecendo ser analisado pelo Plenário do Supremo. "De mais a mais, o reconhecimento da repercussão geral possibilitará o julgamento da matéria sob a égide desse instituto, com todos os benefícios dele decorrentes", explicou.

No recurso, os moradores questionam decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ-SC), no sentido de que, comprovada a prestação do serviço, o beneficiário tem o dever irrecusável de pagar a tarifa, seja pelo uso efetivo ou pela exclusividade. O TJ-SC afastou a exigência de tarifa de limpeza pública, mas manteve a cobrança da tarifa relativamente aos serviços de coleta e remoção de resíduos domiciliares.

Segundo os moradores, a tarifa cobrada pelo município teria natureza jurídica de taxa, pois a utilização do serviço é compulsória, e seria necessária a edição de lei impositiva da obrigação. Alegam que o acórdão do TJ-SC seria contraditório, na medida em que reconhece que a remuneração da concessionária necessariamente deve ser feita mediante tarifa, ainda que a utilização dos serviços seja compulsória (uma característica das taxas). Para os moradores, ao fixar, sem lei, taxa disfarçada de tarifa para a remuneração de serviços de utilização compulsória, configura-se ofensa aos artigos 145, inciso II, e 150, inciso I, da Constituição Federal.

Em contrarrazões, o município alega que outorgou concessão dos serviços de limpeza urbana à Engepasa e que a concessionária executa o serviço em seu próprio nome, correndo os riscos normais do empreendimento. Por isso, foi necessária a alteração na forma de remunerar os serviços, não mais cabendo a cobrança de taxa, em face da própria natureza da concessão. Sustenta que o serviço de limpeza urbana não pode ser considerado uma relação de consumo, não se submetendo ao Código de Defesa do



Consumidor.

"O caso envolve particularidade que está a merecer um pronunciamento do Plenário, qual seja, a possibilidade de delegação, mediante contrato de concessão, do serviço de coleta e remoção de resíduos domiciliares, bem como a forma de remuneração de tais serviços, no que diz respeito à essencialidade e à compulsoriedade. É de se definir, portanto, a natureza jurídica da cobrança pela prestação dos serviços de coleta e remoção de lixo domiciliar prestado por concessionária, já que, quando prestados diretamente por município, eles devem ser remunerados por taxa", apontou o ministro Toffoli. A repercussão geral do tema tratado neste recurso foi reconhecida por meio de deliberação do Plenário Virtual do STF, em decisão majoritária.

Súmula Vinculante 19

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.

Precedente Representativo

"(...) observo, inicialmente, que o Supremo Tribunal Federal fixou balizas quanto à interpretação dada ao art. 145, II, da Constituição, no que concerne à cobrança de taxas pelos serviços públicos de limpeza prestados à sociedade. Com efeito, a Corte entende como específicos e divisíveis os serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes 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, tais como os de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos (praças, calçadas, vias, ruas, bueiros). Decorre daí que as taxas cobradas em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis são constitucionais, ao passo que é inconstitucional a cobrança de valores tidos como taxa em razão de serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos. (...) Além disso, no que diz respeito ao argumento da utilização de base de cálculo própria de impostos, o Tribunal reconhece a constitucionalidade de taxas quem 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 uma base e a outra." (RE 576321 RG-QQ, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 4.12.2008, DJe de 13.2.2009, com repercussão geral - tema 146)

Jurisprudência posterior ao enunciado

Taxa de coleta de lixo domiciliar: serviço público específico e divisível

"(...) A jurisprudência deste Tribunal já firmou o entendimento no sentido de que o serviço de coleta de lixo domiciliar deve ser remunerado por meio de taxa, uma vez que se trata de atividade específica e divisível, de utilização efetiva ou potencial, prestada ao contribuinte ou posta à sua disposição. Ao inverso, a taxa de serviços urbanos, por não possuir tais características, é inconstitucional. (...) Ademais, dissenter das conclusões firmadas pelo Tribunal de origem sobre a natureza *uti universi* dos serviços demandaria o reexame do acervo probatório constante dos autos, providência vedada nesta fase processual (Súmula 279/STF)." (AI 702161 AgR, Relator Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, julgamento em 12.15.2015, DJe de 12.2.2016).

"Ementa (...) 1. Pacífica é a jurisprudência desta Corte no sentido de ser legítima a cobrança de taxa de coleta de lixo domiciliar, haja vista ser esse serviço de caráter divisível e específico." (RE 596945 AgR, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 14.2.2012, DJe de 29.3.2012)

"Ementa (...) 1. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido da legitimidade da taxa de coleta de lixo proveniente de imóveis, entendendo



como específico e divisível o serviço público de coleta e tratamento de lixo domiciliar prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição." (AI 311693 AgR, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 6.12.2011, DJe de 19.12.2011)

"Ementa: (...) 1. O exame da possibilidade de o serviço público ser destacado em unidades autônomas e individualizáveis de fruição não se esgota com o estudo da hipótese de incidência aparente do tributo. É necessário analisar a base de cálculo da exação, que tem por uma de suas funções confirmar, afirmar ou infirmar o critério material da regra-matriz de incidência. As razões de agravo regimental, contudo, não indicam com precisão como a mensuração do tributo acaba por desviar-se da prestação individualizada dos serviços de coleta e remoção de lixo. 2. "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). Agravo regimental ao qual se nega provimento." (RE 571241 AgR, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, julgamento em 20.4.2010, DJe de 4.6.2010)

Por todo o exposto, a par das razões de ordem legal e julgados supra transcritos, e em resposta ao questionamento formulado, o parecer o é no sentido de **referendar** as razões constantes do Projeto, asseverando ainda que a proposta de **alteração do modelo tarifário** para o Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (TMRS), poderá importar e impactar na **majoração do tributo** e até mesmo na sua **base de cálculo**, vez que neste caso se pretende alterar a forma de cálculo do serviço público de coleta de resíduos sólidos, substituindo-se o cálculo; razão pela qual estas alterações pretendidas pelo somente podem ser implementadas por força de lei.

É o parecer, salvo melhor juízo; cujo Parecer é apresentado como de caráter consultivo e não importa em sua aceitação pelo Plenário, que a seu critério poderá dissentir das razões ora apresentadas, segundo seus critérios e convencimentos.

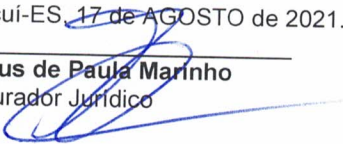
Conforme se vê do projeto oriundo do Poder Legislativo, é possível concluir que o mesmo compreende os requisitos necessários para alterar o modelo tarifário dos Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (TMRS) do Município de Guaçuí.

CONCLUSÃO:

Ante o exposto, em atendimento à solicitação de parecer pela Presidência, **OPINAMOS** pela regular tramitação do presente Projeto de Lei, cabendo ao Egrégio Plenário apreciar o seu mérito.

É o parecer.

Guaçuí-ES, 17 de AGOSTO de 2021.


Mateus de Paula Marinho
Procurador Jurídico



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://www3.cmguacui.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 32003700310033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Mateus de Paula Marinho** em 19/08/2021 10:45

Checksum: **2F92763922FB61A09544610170A28B9EF6C3060F0FC172ED013386F73D1EF3A4**

