



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br

Informação jurídica nº 45/2017

Interessado: A Comissão de Constituição e Justiça

Proposição: Projeto de lei complementar nº 3/2017

Assunto: Altera a Lei Complementar nº 8/2009



EMENTA: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR. ALTERAÇÃO DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL. INSTITUIÇÃO DE NOVA BASE DE CÁLCULO DA TAXA DE COLETA DE LIXO. INCONSTITUCIONALIDADE. BASE DE CÁLCULO QUE NÃO GUARDA CORRELAÇÃO RAZOÁVEL COM A HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA DO TRIBUTO. PARECER PELO ARQUIVAMENTO DA PROPOSIÇÃO.

RELATÓRIO

1. Trata-se de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo que visa alterar a Lei Complementar nº 8/2009 para instituir nova base de cálculo da taxa de lixo.

2. A proposição veio acompanhada de justificativa (fls. 08/10).

3. Por força da determinação da Comissão de Constituição e Justiça, os autos vieram a esta Procuradoria para análise, conforme permite o artigo 70 do Regimento Interno.

É o breve relato.

ANÁLISE JURÍDICA

4. Em que pese a justificativa apresentada pelo autor, o arquivamento da proposição é medida que se impõe, já que eivado de vício de constitucionalidade.

5. O projeto tem por objetivo modificar a base de cálculo da taxa de lixo, de forma que o tributo seja mensurado conforme o consumo de água do contribuinte. Trata-se de critério que fere o princípio da razoabilidade por não guardar nenhum nexo de causalidade com a maior ou menor utilização do serviço de coleta domiciliar de lixo.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR nº 51.618



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br



6. A taxa é um tributo contraprestacional. Significa dizer que sua hipótese de incidência está intimamente ligada à atividade do Estado. Ou seja, o contribuinte paga a taxa por ter recebido uma vantagem ou um serviço estatal.

7. De acordo com a Constituição Federal:

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

I - [...];

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;

8. O Código Tributário Nacional, por sua vez, prevê, no mesmo sentido que:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, 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.

9. Como se percebe pelo teor dos dispositivos, são duas situações que podem ensejar a cobrança de taxas: a) o exercício regular do poder de polícia, que legitima a cobrança da *taxa de polícia*; e b) a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, que permite a cobrança de *taxa de serviço*.

10. A taxa de coleta de lixo tem sua hipótese de incidência prevista no artigo 301 da Lei Complementar Municipal nº 08/2009 (intitulado Código Tributário Municipal):

Art. 301 - Os serviços decorrentes da utilização de coleta de lixo, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, compreendem a coleta, remoção e destino final de lixo domiciliar.

11. Referido tributo é, sem dúvida, uma taxa de serviço, pois o contribuinte paga pelo serviço de coleta domiciliar de lixo que lhe é prestado ou colocado a sua disposição.

12. A base de cálculo é um dos aspectos quantitativos do tributo que permite determinar a exata quantia a ser recolhida pelo contribuinte. Ela é a expressão

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.818



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br



econômica do fato jurídico-tributário e, por este motivo, deve guardar pertinência com ele.

13. Logo, se a taxa é um tributo vinculado à prestação de uma atividade estatal, sua base de cálculo deve estar ligada ao valor da atividade anteriormente exercida pelo Estado, sendo idealmente a mensuração econômica dessa atividade. Assim, se estamos diante de uma taxa de coleta de lixo, sua base de cálculo deve refletir o custo do serviço.

14. É certo que, para que se possa ter precisão no cálculo do valor, o ideal seria que o lixo do contribuinte fosse pesado a cada coleta. Mas, evidentemente, isso seria inviável, pois além de encarecer o serviço, não seria ele prestado em tempo hábil.

15. O que se quer dizer é que a taxa de coleta de lixo não pode ter sua base de cálculo completamente dissociada da atividade estatal prestada.

16. Ensina Ricardo Alexandre que:

*(A) pesar de não ser possível, na maioria dos casos práticos, apurar com exatidão o custo do serviço público prestado a cada contribuinte, de forma a cobrar o mesmo valor a título de taxa, é extremamente necessário que exista uma **correlação razoável** entre esses valores. Num situação ideal, o Estado conseguiria ratear o custo total despendido com a prestação do serviço entre os contribuintes beneficiários. Entretanto, para efeitos práticos, não é necessária uma precisão matemática. O que não pode ocorrer é uma total desvinculação entre o custo do serviço prestado e o valor cobrado pelo Estado, pois nunca é demais ressaltar que a taxa é um tributo vinculado a uma atividade estatal anterior e serve de contraprestação a esta, de forma que, se o Estado cobrar um valor acima do que gasta para a consecução da atividade, haverá o enriquecimento sem causa do Estado, o que, por princípio, é algo que deve ser evitado.¹*

17. No mesmo sentido é a opinião de Josiane Minardi:

Deve existir, por conseguinte, uma relação de congruência entre o critério material da hipótese de incidência e a sua base de cálculo, sendo íntima a relação existente. [...] Por essa razão, a base de cálculo da taxa tem de, necessariamente, ser a perspectiva dimensível do aspecto material da hipótese de incidência, de modo a afigurar-se como sua verdadeira e autêntica expressão econômica².

18. Essa falta de identidade entre a base de cálculo e a hipótese de incidência

¹ In *Direito Tributário Esquemático*. 3 ed. São Paulo: Método, 2009, p. 56.

² In *Manual de Direito Tributário*. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 538.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camrapitanga.pr.gov.br camara@camrapitanga.pr.gov.br



já foi objeto de discussão no STF. Nesse sentido:

TRIBUTÁRIO. TAXA DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. SENDO A TAXA UMA CONTRAPRESTAÇÃO DA ATIVIDADE ESTATAL DESENVOLVIDA GENERICAMENTE EM PROL DO CONTRIBUINTE, SEU FATO GERADOR E ESSA ATIVIDADE, A ESTE DEVENDO CORRESPONDER A BASE DE CÁLCULO. A TAXA DE LICENÇA NÃO PODE TER POR BASE DE CÁLCULO O VALOR DO PATRIMÔNIO, A RENDA, O VOLUME DA PRODUÇÃO, O NÚMERO DE EMPREGADOS OU OUTROS ELEMENTOS QUE NÃO DIZEM RESPEITO AO CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL, NO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA.(RE 100201, Relator(a): Min. CARLOS MADEIRA, Segunda Turma, julgado em 29/10/1985.

DIREITO TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE INSTALAÇÃO, LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. BASE DE CÁLCULO. NÚMERO DE EMPREGADOS DO ESTABELECIMENTO. ELEMENTO ESTRANHO AO CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL NO REGULAR EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. INCONSTITUCIONALIDADE. DECISÃO REGIONAL EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF. PRECEDENTES. ACÓRDÃO REGIONAL DISPONIBILIZADO EM 01.12.2011. As razões do agravo regimental não são aptas a infirmar os fundamentos da decisão agravada, mormente no que se refere à conformidade do entendimento regional com a jurisprudência do STF, a inviabilizar o trânsito do recurso extraordinário. Agravo regimental conhecido e não provido. (RE 727579 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 25/06/2013) [grifei]

19. É o que acontece no presente caso. O projeto pretende instituir como base de cálculo da taxa de coleta de lixo o consumo de água pelo contribuinte. Parece evidente que o maior ou menor consumo de água não guarda relação com o serviço de coleta domiciliar de lixo. O critério que se pretende instituir fere o princípio da razoabilidade, que está implicitamente previsto no inciso LIV do artigo 5º da Constituição Federal, sendo decorrência do princípio do devido processo legal na sua dimensão substancial.

20. Importante salientar que o Município de Ponta Grossa instituiu semelhante cobrança em seu Código Tributário (Lei Municipal nº 6.857/2001):

Art. 210-A partir de 1º de janeiro de 2015, em relação aos imóveis ligados na rede de abastecimento de água, a taxa de coleta de lixo será calculada com base no consumo médio mensal dos últimos 12 meses, aplicados os índices da Tabela para Cálculo da Taxa de Coleta de Lixo dos Imóveis Ligados na Rede de Abastecimento de Água, parte integrante desta Lei.

Parágrafo Único. Os imóveis não ligados na rede de abastecimento de água ou que não tiveram consumo de água ou cujo consumo seja inferior ao lançamento que se daria com base na tabela do parágrafo único, do artigo 207 desta Lei, terão o lançamento efetuado nos termos desse dispositivo.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA DE VEREADORES DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.camarapitanga.pr.gov.br camara@camarapitanga.pr.gov.br



21. A Comissão de Direito Tributário da Subseção da OAB de Ponta Grossa, elaborou parecer sobre a questão (anexo a esta análise), entendendo inconstitucional a cobrança. Inclusive foi proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 1.286.588-20) perante do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná para discutir, entre outras questões, essa indevida base de cálculo. Quanto a essa questão, a ADI não chegou a ser julgada, pois a lei que instituiu a cobrança foi posteriormente revogada.

22. De fato, o art. 210-A do Código Tributário do Município de Ponta Grossa foi revogado pela Lei nº 12.069/2015.

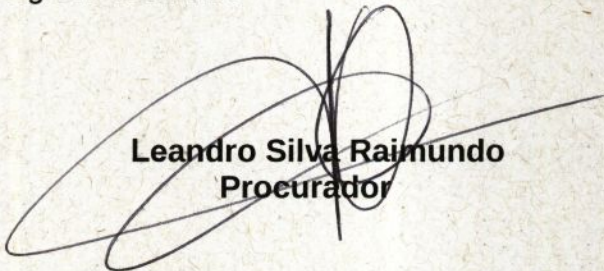
CONCLUSÃO

23. Ante o exposto, opina-se pelo arquivamento do projeto, já que eivado de vício de constitucionalidade.

24. Atento, ainda, que a análise desta Procuradoria é meramente opinativa e não substitui a necessidade de parecer das comissões, sob pena de inconstitucionalidade formal.

É o que tinha a informar.

Pitanga, 23 de agosto de 2017.


Leandro Silva Raimundo
Procurador

Comissão de Direito Tributário da OAB - Subseção de Ponta Grossa-PR

Conclusões da reunião de 20/03/2014

A Comissão de Direito Tributário da OAB - Subseção de Ponta Grossa-PR esteve reunida na noite de 20/03/2014 para discutir a **Lei municipal nº 11.637 de 20/12/2013** (texto anexo), a qual promoveu relevantes alterações na incidência e cobrança da Taxa de Coleta de Lixo - TCL, mediante a inclusão dos artigos 210-A, 210-B e 210-C no texto da Lei nº 6.857/2001 – Código Tributário Municipal (CTM).

Participaram da reunião os advogados abaixo:

Daniel Prochalski: Presidente
Maria Luíza Bello Deud: Secretária
Michel Samaha: Membro
Vinicius Dalazoana: Membro
Henrique Raupp: Membro

Seguem as respectivas conclusões firmadas na reunião, de forma individualizada para cada novo dispositivo:

1. Artigo 1º da Lei nº 11.637/2013 e a inclusão, pelo art. 2º do mesmo diploma, do artigo 210-A no CTM:

1.1. Segue abaixo a redação:

“Art. 1º O anexo a que se refere o parágrafo único, artigo 207, da Lei nº 6.857/2001, com a redação da Lei nº 10.022/2009, passa a vigorar na forma do anexo desta Lei.

Art. 2º A Lei nº 6.857/2001 passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 210 A - A partir de 1º de janeiro de 2015, em relação aos imóveis ligados na rede de abastecimento de água, a taxa de coleta de lixo será calculada com base no consumo médio mensal dos últimos 12 meses, aplicados os índices da Tabela para Cálculo da Taxa de Coleta de Lixo dos Imóveis Ligados na Rede de Abastecimento de Água, parte integrante desta Lei.

Parágrafo Único - Os imóveis não ligados na rede e abastecimento de água ou que não tiveram consumo de água ou cujo consumo seja inferior ao lançamento que se daria com base na tabela do parágrafo único, do artigo 207 desta Lei, terão o lançamento efetuado nos termos desse dispositivo. (Redação acrescida pela Lei nº 11637/2013)

(...)”

1.2. Como se verifica da simples leitura, o novo diploma atualiza a tabela constante do Anexo III do CTM (segue anexa) e altera, a partir de 01/01/2015, o critério de definição da base de cálculo da TCL, passando a ser o “consumo médio mensal dos últimos 12 meses, aplicados os índices da Tabela para Cálculo da Taxa de Coleta de Lixo dos Imóveis Ligados na Rede de Abastecimento de Água”, conforme as tabelas constantes do Anexo II.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.818

- 1.3. Para entender qual é o critério de apuração da base de cálculo válido até 31/12/2014, antes é preciso analisar os seguintes dispositivos do CTM, os quais estabelecem o fato gerador e a base de cálculo da TCL (todos com redação dada pela Lei nº 10.022/2009 – grifos nossos):

*Art. 205 - A taxa de coleta de lixo tem como **fato gerador a prestação, pelo Município, de serviços de coleta de lixo domiciliar** e será devida somente pelos proprietários ou possuidores a qualquer título, de imóveis edificados ou não, localizados em logradouros beneficiados por esses serviços.*

Art. 206 - A taxa definida no artigo anterior incidirá sobre cada uma das economias autônomas beneficiadas pelos referidos serviços.

Parágrafo Único - No caso de condomínio, o valor da taxa será dividido proporcionalmente entre os condôminos.

*Art. 207 - As **bases de cálculo** e as **alíquotas** da taxa de coleta de lixo serão determinadas em função da **previsão anual do custo dos serviços e serviços a serem prestados ou postos à disposição do contribuinte**, no respectivo logradouro.*

*Parágrafo Único - A taxa de coleta de lixo será cobrada nos termos da **tabela em anexo**.*

*Art. 208 - A taxa de coleta de lixo gravará os proprietários ou possuidores de imóveis, a qualquer título, **proporcionalmente às respectivas áreas** e os **serviços que atingirem os logradouros onde os mesmos se localizarem**, na forma do que dispuser o regulamento.*

Parágrafo Único - A profundidade dos lotes de terreno, para efeito da tributação fixada neste capítulo, será limitada em 40,00m e na forma que se fixar por decreto na respectiva tabela.

- 1.4. Com efeito, verifica-se que o fato gerador (art. 205) é o serviço municipal de coleta de lixo domiciliar e a base de cálculo será uma estimativa anual dos custos da referida atividade pública (art. 207), a ser rateada entre os proprietários ou possuidores de imóveis, de forma proporcional à área do imóvel, bem como à intensidade dos serviços que beneficiarem os respectivos logradouros (Art. 208).
- 1.5. Antes de analisar os dispositivos municipais sobre a TCL, é imprescindível estabelecer as premissas constitucionais para o exercício da competência em relação às taxas, bem como as normas gerais sobre esta espécie tributária previstas no Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172/66), em atendimento ao art. 146, III, “a” da CF/88.
- 1.6. De acordo com o art. 145, II da Constituição Federal de 1988, as pessoas políticas têm competência para instituir 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*”. Esta regra de competência é reiterada pelo art. 77 do CTN.
- 1.7. Ou seja, a Lei Maior autoriza a tributação, por meio de taxas, de duas espécies de atividade pública:
- a) Exercício regular do poder de polícia: de acordo com o art. 78 do CTN, é a atividade da administração pública que, “*limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente 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 direitos individuais ou coletivos”.

- b) Utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, desde que sejam específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou ainda que somente postos à sua disposição: o art. 79 do CTN, em atendimento ao art. 146, III, “a” da CF/88, especifica os detalhes destes serviços passíveis de tributação pela via das taxas:

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de unidade, ou de necessidades públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

- 1.8. Como se depreende do texto acima, não é qualquer serviço que pode ter seu custo suportado pela cobrança de taxas. É preciso que o serviço público seja prestado em caráter *uti singuli*, ou seja, quando, ao mesmo tempo, a atuação estatal ocorre em “unidades autônomas” (especificidade conforme o inciso II) e o usuário utiliza o serviço de forma individualizada, separadamente em relação aos demais beneficiados (divisibilidade conforme o inciso III).
- 1.9. A regra tem uma justificativa lógica e coerente: o custo dos serviços públicos prestados nestas condições deve ser suportado apenas pelo usuário beneficiado, pois seria ofensivo à justiça fiscal que outras pessoas suportassem o ônus de uma atividade que não lhes beneficiou.
- 1.10. A *contrario sensu*, para todos os demais serviços públicos, prestados em caráter *uti universi*, o encargo da respectiva atividade estatal deve ser custeado pela sociedade em geral, o que se viabiliza mediante o uso orçamentário das receitas dos impostos em geral, espécie tributária que incide sempre sobre um fato praticado pelo próprio contribuinte, sem direito à nenhuma contraprestação estatal (art. 16 do CTN) e, sempre que possível, deve gravar uma manifestação de riqueza (princípio da capacidade contributiva, cf. art. 145, § 1º da CF/88).
- 1.11. Importante também é a previsão de que as taxas podem ser exigidas ainda que a utilização seja potencial. Ou seja, não é necessário que o serviço seja prestado efetivamente, desde que a atividade administrativa esteja efetivamente disponível ao usuário. Em que pese a letra das alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 79 do CTN, pensamos que a exigência da compulsoriedade aplica-se tanto para a utilização efetiva como potencial. É que se a utilização do serviço público se dá de forma voluntária, aí não mais se estará diante de uma taxa, e sim de uma tarifa (preço público), haja vista a presença da autonomia da vontade, inerente aos contratos.

- 1.12. Nesta altura, é relevante consignar que o § 2º deste mesmo art. 145 estabelece que “as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos”, regra que pela importância é reiterada pelo art. 77, § único do CTN. A doutrina e jurisprudência estão de acordo no sentido de que esta imposição constitucional existe em razão da diferente materialidade dos impostos e das taxas, pelo que até mesmo prescindiria de previsão expressa no direito positivo, com o que estamos de acordo.
- 1.13. Ora, se a base de cálculo é a representação econômico-financeira do fato gerador, efetivamente esta exigência é implícita, uma vez que a materialidade dos impostos é uma situação praticada pelo contribuinte e a das taxas é uma atividade pública. Assim, a base de cálculo possível dos impostos deverá ser a mensuração econômica do fato praticado pelo contribuinte (exemplo, o valor venal da propriedade, para o IPTU ou o ITR), assim como a base de cálculo possível para as taxas deverá ser o custo da respectiva atividade estatal para cada usuário, calculado dentro da medida do possível. Inadmissível, portanto, confundir ambas as situações, sem incorrer em incontornável inconstitucionalidade.
- 1.14. Por esta razão que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacificou serem inconstitucionais as taxas municipais cuja base de cálculo coincida com o valor venal do imóvel, uma vez que, assim, o tributo resultante terá apenas o *nomen juris* de taxa, revelando que a natureza jurídica efetiva é a de verdadeiro imposto. O art. 154, I da CF/88, ao estabelecer a competência da União para os impostos residuais, deixa clara a importância também da base de cálculo (e não apenas do fato gerador como prescreve o art. 4º do CTN) para identificar a verdadeira natureza jurídica dos tributos.
- 1.15. O STF também pacificou serem inconstitucionais as leis municipais que instituíram taxas sobre serviços públicos genéricos, sem o caráter de especificidade e divisibilidade exigidos pelo art. 145, II da CF/88 e pelo art. 79 do CTN. São exemplos a antiga “taxa de iluminação pública” e, mais recentemente, a “taxa de serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos”. Nesse sentido, vide a decisão proferida em 04/12/2008 no REXT nº 576.321-8/SP, reconhecida sob o regime da “repercussão geral” (art. 543-B do Código de Processo Civil).
- 1.16. Neste REXT nº 576.321-8/SP, também restou decidido que não há inconstitucionalidade nas “taxas cobradas em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis”. Este entendimento cristalizou-se na Súmula Vinculante nº 19, de 29/10/2009. Vejamos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXA. SERVIÇOS DE LIMPEZA PÚBLICA. DISTINÇÃO. ELEMENTOS DA BASE DE CÁLCULO PRÓPRIA DE IMPOSTOS. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE. ART. 145, II E § 2º, DA CONSTITUIÇÃO. I - QUESTÃO DE ORDEM. MATÉRIAS DE MÉRITO PACIFICADAS NO STF. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. CONFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. DENEGACÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS QUE VERSEM SOBRE OS MESMOS TEMAS. DEVOLUÇÃO DESSES RE À ORIGEM PARA ADOÇÃO DOS PROCEDIMENTOS PREVISTOS NO ART. 543-B, § 3º, DO CPC. PRECEDENTES: RE 256.588-ED-EDV/RJ, MIN. ELLEN GRACIE; RE 232.393/SP, CARLOS VELLOSO. II - JULGAMENTO DE MÉRITO CONFORME PRECEDENTES. III - RECURSO PROVIDO. (RE 576321 QO-RG, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 04/12/2008, DJe-030 DIVULG 12-02-2009 PUBLIC 13-C2-2009 EMENT VOL-02348-05 PP-00976 RTFP v. 18, n. 91, 2010, p. 365-372)

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.”

- 1.17. Ainda na mesma decisão, em relação à base de cálculo possível da TCL, prevaleceu o voto do Min. Relator Ricardo Lewandowski, conforme se vê dos seguintes excertos:

“Diga-se, aliás, que, no cálculo da taxa, não há como se exigir correspondência precisa com o valor despendido na prestação do serviço, ou, ainda, a adoção de fatores exclusivamente vinculados ao seu custo.

O que a Constituição reclama é a ausência de completa identidade com a base de cálculo própria dos impostos e que, em seu cálculo, se verifique uma equivalência razoável entre o valor pago pelo contribuinte e o custo individual do serviço que lhe é prestado.”

- 1.18. Para amparar seu entendimento, o relator invocou a decisão proferida pelo Plenário do STF no REXT nº 232.393/SP:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA DE COLETA DE LIXO: BASE DE CÁLCULO. IPTU. MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS, S.P. I. - O fato de um dos elementos utilizados na fixação da base de cálculo do IPTU - a **metragem da área construída do imóvel** - que é o valor do imóvel (CTN, art. 33), **ser tomado em linha de conta na determinação da alíquota da taxa de coleta de lixo, não quer dizer que teria essa taxa base de cálculo igual à do IPTU: o custo do serviço constitui a base impositiva da taxa.** Todavia, para o fim de aferir, em cada caso concreto, a alíquota, **utiliza-se a metragem da área construída do imóvel**, certo que a alíquota não se confunde com a base impositiva do tributo. Tem-se, com isto, também, forma de realização da isonomia tributária e do princípio da capacidade contributiva: C.F., artigos 150, II, 145, § 1º. II. - R.E. não conhecido. (RE 232393, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/1999, DJ 05-04-2002 PP-00055 EMENT VOL-02063-03 PP-00470)

- 1.19. Conforme se vê da decisão acima, **o STF não afastou o custo do serviço como a medida necessária para se apurar a base de cálculo da TCL.** A metragem do imóvel foi admitida não como elemento vinculado ao valor do imóvel, mas apenas como **critério válido para a repartição (alíquota) do custo da atividade entre os contribuintes beneficiados.**
- 1.20. Retornando ao texto dos artigos 205 a 208 da Lei municipal nº 6.857/2001 (CTM), verifica-se que os critérios para a cobrança da TCL aplicáveis até 31/12/2014 convergem com este entendimento do STF, uma vez que o fato gerador é a prestação dos serviços de coleta domiciliar de lixo e a base de cálculo é a previsão anual do custo dos serviços a serem prestados. Obviamente esta estimativa deve ter previsão orçamentária e, se a prestação dos serviços for concedida à iniciativa privada, deve ter amparo nos respectivos dados contratuais.
- 1.21. De acordo com o art. 208 do CTM, a TCL *“gravará os proprietários ou possuidores de imóveis, a qualquer título, proporcionalmente às respectivas áreas e os serviços que atingirem os logradouros onde os mesmos se localizarem”*. Depreende-se, assim, que uma interpretação deste texto feita com um mínimo de razoabilidade atrairá a conclusão de que o **custo individual do serviço de coleta de lixo por metro quadrado** deverá, no mínimo, ser o **mesmo para todos os**

imóveis. Este critério, pensamos, é o único coerente com o fato gerador e a base de cálculo possíveis para esta taxa.

- 1.22. Caso se entenda que a instituição e a cobrança das taxas também deve observar o princípio da capacidade contributiva – em que pese o teor literal do art. 145, § 1º da CF/88, pelo qual este critério de aplicação da isonomia seria aplicável apenas aos impostos – seria válido o entendimento pelo qual imóveis com metragem maior (potencialmente reveladores de maior riqueza) deveriam suportar um custo individual por metro quadrado maior do que os imóveis de área menor.
- 1.23. No entanto, esta tese é polêmica e implicaria em admitir uma progressividade para as taxas, sem nenhuma previsão constitucional expressa. De qualquer forma, como bem demonstrado pelo membro Michel Samaha, mesmo que se afaste qualquer possibilidade de progressividade para as taxas, é inequívoco que, em qualquer situação, a cobrança da TCL não poderá revelar a odiosa **regressividade fiscal**, pela qual contribuintes proprietários de imóveis de menor área suportariam, por metro quadrado, um custo individual maior do que os titulares de imóveis de maior metragem.
- 1.24. A vedação a esta situação dispensa qualquer previsão constitucional expressa, uma vez que contraria não só a base de cálculo possível da taxa – a medida individual do custo do serviço de coleta de lixo – como também agride violentamente os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.
- 1.25. Resta analisar, portanto, se a tabela de valores da TCL mencionada no parágrafo único do art. 207, constante do Anexo III do CTM e atualizada pelo art. 1º da Lei nº 11.637/2013, observa este raciocínio.
- 1.26. Nesse sentido, o membro Michel Samaha destaca o seguinte: ainda que a Comissão de Direito Tributário da OAB – Ponta Grossa não disponha de informações que permitam o cruzamento dos dados dos contribuintes para comparar o ex-ante e o ex-post da nova sistemática, não é difícil inferir o aumento da regressividade da TCL. Vejamos, especificamente, a atual tabela para o contribuinte residencial:

Tabela 1 - Custo da TCL por m2 de área construída

Sistemática até 2014 (m2 de área construída)				Custo por m2		Diferença entre o custo da menor e da maior economia
Faixas de área construída		Coleta Diária (R\$ ano)	Coleta Alternada (R\$ ano)	Coleta Diária	Coleta Alternada	
0,01	30	117,8	90,97	3,93	3,03	2,37
30,01	50	153,44	118,32	3,07	2,37	1,85
50,01	80	181,04	139,31	2,26	1,74	1,36
80,01	120	326,59	251,2	2,72	2,09	1,64
120,01	160	389,4	299,5	2,43	1,87	1,46
160,01	200	453,48	348,83	2,27	1,74	1,36
200,01	250	531,03	408,48	2,12	1,63	1,28
250,01	300	634,55	488,23	2,12	1,63	1,27
300,01	400	789,69	607,42	1,97	1,52	1,19
400,01	600	997,85	767,61	1,66	1,28	1
600,01	acima	1260,92	969,77	< 2,09	< 1,61	

- 1.27. Percebe-se que a atual sistemática, válida até 31/12/2014, é **altamente regressiva**, impondo ao contribuinte que possua uma casa de 30 m2 (em tese com menor capacidade contributiva) que pague, por metro quadrado, 2,37 vezes mais do que o proprietário de um imóvel de 600 m2 (com maior capacidade contributiva).
- 1.28. Ainda que o STF tenha ratificado o critério da metragem quadrada para servir de alíquota, daí não decorre que a distribuição destas alíquotas dentre os imóveis possa ser feita de forma a resultar em um custo individual diverso para os contribuintes e, especialmente, que os contribuintes com menor capacidade contributiva suportem uma carga maior do que aqueles que exteriorizem maior riqueza.
- 1.29. Em outras palavras, pelo critério absurdo adotado na tabela municipal, **os proprietários de pequenos imóveis estão custeando parte do serviço de coleta de lixo prestado aos proprietários de imóveis maiores**. A toda a evidência, esta forma de cálculo ofende flagrantemente o princípio da isonomia tributária positivado no art. 150, II da CF/88, pelo qual é vedado *“instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”*.
- 1.30. Além deste problema, é preciso ter a garantia de que os custos do serviço relacionada à TCL estejam, obviamente, relacionados única e exclusivamente à coleta de lixo domiciliar, uma vez que, como já demonstrado acima, apenas esta atividade preenche os requisitos da especificidade e divisibilidade exigidos pelo art. 145, II da CF/88 e art. 79 do CTN.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR N° 51.018

- 1.31. Esta observação se deve às informações constantes da “*Justificativa do Reajuste da Taxa de Coleta de Lixo*”, apresentada pelo sr. Secretário Municipal de Gestão Financeira e anexada ao Projeto de Lei nº 543/2013, do qual teve origem a Lei nº 11.637/2013.
- 1.32. Conforme este documento, a Prefeitura Municipal de Ponta Grossa teria atualmente um déficit de 37,449%. Alega a Prefeitura que, entre os meses de out/12 a set/13, arrecadou com a TCL a quantia de R\$ 14.627.739,39 mas teve no mesmo período uma **“Despesa Com Limpeza e Coleta de Lixo”** no montante de R\$ 19.107.304,88, o que resultou em saldo negativo de R\$ 4.479.565,49. Diante disso, afirma que o déficit teve que ser suportado por outras receitas municipais, afetando investimentos em outras áreas, como a saúde, educação e segurança etc.
- 1.33. O que chama a atenção e deve ser investigado, é se a expressão **“Despesa Com Limpeza e Coleta de Lixo”** foi utilizada pelo d. Secretário de forma equivocada e refere-se somente ao custo da coleta domiciliar de lixo ou, se **correspondendo ao sentido literal**, também considera o custo dos demais serviços de limpeza de logradouros, os quais, como já decidiu o STF, não podem ser tributados pela via das taxas. Como não temos, até este momento, elementos para concluir em um ou outro sentido, esclarecemos que esta informação será levada ao conhecimento da Câmara de Vereadores para que tome as medidas cabíveis.
- 1.34. Superada a análise da definição da base de cálculo da TCL válida até 31/12/2014, passamos às conclusões sobre o critério que passará a servir para tanto a partir de 01/01/2015: conforme já transcrito acima, o novo art. 210-A dispõe que, em relação aos **imóveis ligados na rede de abastecimento de água**, a TCL será calculada com base no **“consumo médio mensal dos últimos 12 meses”**, aplicados os índices da **“Tabela para Cálculo da Taxa de Coleta de Lixo dos Imóveis Ligados na Rede de Abastecimento de Água”**, constante do Anexo II da Lei nº 11.637/2013, ou no Anexo IX do CTM.
- 1.35. Em primeiro lugar, registre-se que não há jurisprudência sobre a validade da utilização do critério do consumo de água, para fins de apurar a base de cálculo da TCL. Também não é possível invocar a jurisprudência do STF, sobre a validade do critério da metragem do imóvel, para pretender convalidar esta nova forma de apuração.
- 1.36. Diante disso, **cabe analisar se o consumo de água em cada imóvel pode servir como alíquota para o rateio do custo do serviço de coleta de lixo. Os membros da Comissão entenderam ser possível, desde já, afirmar pela absoluta inconstitucionalidade deste critério. Ora, salta aos olhos e dispensa maiores comentários que o maior ou menor consumo de água não possui nenhum nexo de causalidade com uma maior ou menor utilização do serviço de coleta domiciliar de lixo.**
- 1.37. Como se trata de um critério aleatório, é inafastável concluir que sua aplicação, inevitavelmente, resultará em uma **distorção na distribuição dos custos desta atividade entre os proprietários ou possuidores de imóveis**, fazendo com que usuários com menor intensidade na utilização dos serviços suportem uma parcela dos custos gerados por contribuintes geradores de uma coleta de lixo em intensidade maior.
- 1.38. Aqui também o membro Michel Samaha demonstrou, com propriedade, a inconsistência e a injustiça da nova tabela: a nova sistemática aumenta a regressividade e ainda cria novas distorções. A “tabela 2” abaixo, elaborada pelo Dr. Michel, revela duas distorções:

- 1.39. A primeira diz respeito ao aumento da diferença entre o custo da TCL por m³ para quem consome até 10m³ e está fora da Tarifa Social, com o consumidor acima de 501m³. O primeiro paga 41,9 vezes mais caro do que o último, pelo m³ consumido.
- 1.40. A segunda distorção, apontada na coluna comparativa das duas sistemáticas, faz com que um grande número de consumidores que possuem casa de até 80m² e consumam até 20m³ de água, em 2015, tenham um aumento da taxa se optarem pelo pagamento via conta de água. Paradoxalmente, os imóveis com maior metragem quadrada (acima de 400m²), independente do consumo de água, terão suas taxas reduzidas. Vejamos:

Tabela 2 – Comparativo entre a nova e a velha sistemática de cobrança da TCL

Critério m3 de água consumida				Critério m2 de área construída				Comparativo das alterações da antiga para a nova sistemática
Faixa	Valor mensal R\$	Valor Anual R\$	TCL por m ³ /ano em R\$	Diferença entre o custo da menor e da maior economia	Limite superior das faixas	Coleta Diária (R\$ ano)	Coleta Alternada (R\$ ano)	
Tarifa social	3,77	45,24						
10	16,77	201,24	1,67	41,9	30	117,8	90,97	TCL2015 > TCL2014
10 a 15	20,97	251,64	1,39	35,0	50	153,44	118,32	
15 a 20	20,97	251,64	1,04	26,2	80	181,04	139,31	
20 a 25	26,21	314,52	1,04	26,2	120	326,59	251,2	TCL2015 < TCL 2014 (coleta diária) TCL2015 > TCL2014 (coleta alternada)
26 a 30	26,21	314,52	0,87	21,8	160	389,4	299,5	
31 a 40	32,76	393,12	0,81	20,5	200	453,48	348,83	
41 a 50	32,76	393,12	0,65	16,4	250	531,03	408,48	TCL2015 < TCL2014
51 a 100	40,95	491,4	0,40	10,2	300	634,55	488,23	TCL2015 < TCL 2014 (coleta diária) TCL2015 > TCL2014 (coleta alternada)
101 a 500	40,95	491,4	0,08	2,0	400	789,69	607,42	TCL2015 < TCL2014
501 a 1000	40,95	491,4	0,04	1,0	600	997,85	767,61	
Acima de 1000	40,95	491,4	0,04	1,0	Acima de 600,01	1260,92	969,77	

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 61.618

- 1.41. Chama a atenção o duplo aumento que será suportado por grande parte dos contribuintes. O primeiro aumento resulta do índice de reajuste de 37,44% na tabela de 2014 e, o segundo pela introdução da nova sistemática para 2015 que pode ir de 39% a 121% para algumas faixas de consumo.
- 1.42. Como o Município de Ponta Grossa, segundo dados contidos no Projeto de Lei n. 543/2013, possui 79,9% (excluindo tarifa social) dos imóveis na faixa de consumo de até 20m³ de água, é possível perceber que a opção de aumentar a “regressividade” desse tributo está vinculada à praticidade e menor risco de inadimplência (Praticabilidade Tributária).
- 1.43. Em que pese, por parte do Executivo Municipal, o desejo de aumento da eficiência arrecadatória, outros princípios como o da Capacidade Contributiva, da Razoabilidade e Proporcionalidade foram ameaçados pela nova sistemática de cobrança.
- 1.44. O membro Henrique Raupp reforça as conclusões com sólidos argumentos, destacando a ausência de compatibilidade, estabelecida com a nova sistemática de cobrança da Taxa de Coleta de Lixo, instituída pelo art. 210-A da Lei 11.637/2013 e que passará a vigor a partir de janeiro de 2015, entre a base de cálculo abstratamente eleita (consumo médio de água dos últimos 12 meses) e o elemento material da hipótese de incidência deste tributo (prestar serviço público de coleta de lixo). Vale registrar que, na sistemática atual (cobrança do tributo com base na área total dos imóveis), tal incompatibilidade, conquanto aceita pelo Supremo Tribunal Federal (RE nº 232.393/SP, Rel. Min. Carlos Veloso), a nosso ver, já existe, contudo, com a alteração promovida, ganhará contornos ainda piores.
- 1.45. Henrique Raupp lembra que a base de cálculo, consoante jurisprudencial (RE 571.241, Ministro Relator Joaquim Barbosa) e doutrinariamente (Prof. Paulo de Barros Carvalho) convencionado, detém essencialmente três funções básicas: a de mensurar o fato jurídico tributário (mensuradora), a de compor débito fiscal (objetiva/compositiva) e a de exercer comparação à materialidade do tributo, confirmando, afirmando, ou infirmo-a, (comparativa). Sendo assim, é de primordial importância que seja apta a desvelar completamente estas três funções, sob pena incorrer em irregularidades.
- 1.46. Assim, base de cálculo que não mede corretamente o fato jurídico tributário não é apta a provocar o fenômeno da incidência da norma tributária, impedindo o nascimento da própria obrigação. Da mesma forma, a base de cálculo não serve para a composição do débito. Ademais, base de cálculo que não corresponda à materialidade da hipótese de incidência tributária, confirmando-a, ou que não a esclareça, afirmando-a, irá certamente lhe infirmar, revelando a verdadeira materialidade do tributo, que será outra, diversa, que não a legalmente (textualmente) eleita. Com isto, é de se evidenciar a necessária existência de compatibilidade entre base de cálculo de um tributo e sua hipótese de incidência tributária, que devem corresponder, conjuntamente, ao mesmo fato jurídico tributário (fato gerador do tributo).
- 1.47. No caso das taxas o seu “fato gerador” é – e será, no sentido do que “deve ser” – sempre uma prestação estatal, de modo que, por certo, sua base mensurável (imponível, tributável) deverá, também, forçosamente, corresponder a esta atividade, seus custos, medindo sua real extensão. Não fosse assim, poder-se-ia mencionar qualquer coisa, veicular qualquer texto possível e imaginável no dispositivo fixador da materialidade (fato gerador) do tributo, tornando-o absolutamente

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



PONTA GROSSA



dispensável e meramente retórico, e nenhum problema se demoraria com a norma tributária, que permaneceria idônea e válida.

- 1.48. Nesta lógica, caso aceita, tanto se faria, portanto, mencionar constituir-se como “fato gerador” de um tributo uma determinada atividade X, se, ao se fixar a sua base de cálculo, com o fito de promover a incidência tributária e estabelecer o montante devido, se viesse a eleger uma circunstância Y, economicamente estranha e completamente avessa ao evento descrito.
- 1.49. Isto porque, neste caso, a estipulação do “fato gerador” tornar-se-ia mero artigo de luxo; um verdadeiro adorno legislativo, que poderia ser composto por qualquer coisa – qualquer coisa mesmo –, até mesmo letras e números sem qualquer sentido lógico (constitui-se como fato gerador deste tributo realizar as atividades A, B, C e D – ou 1, 2, 3 e 4), e nenhum problema se haveria de ter, posto que a norma tributária, abominavelmente, continuará a incidir, propagando seus nefastos efeitos, de se tributar verdadeiramente aquilo que por sua base encontra-se dimensionado. E nada mais precisaria fazer sentido algum, guardando qualquer correspondência, bastando que se esteja bem fixada a base legal imponível, ainda que em completo e manifesto desacordo com a hipótese de incidência escolhida.
- 1.50. Ora, diante de tudo isto, indagamos qual é a relação existente entre o consumo médio de água de determinado período e a prestação de uma atividade estatal, como a de coleta de lixo urbano? Nenhuma. E, devendo ela imperiosamente haver, no caso de sua inexistência, o que se estará efetivamente a tributar é o consumo de água, ou melhor, o fato (que passará a ser jurídico-tributário) de consumir água, e não a prestação de um serviço público, como deveria de ser.
- 1.51. E que, como já demonstrado, a metragem do imóvel também não guarda relação com o “fato gerador” da TCL, realmente, não guarda; agora, a escolha do consumo de água é ainda mais inaceitável, sendo que, nem mesmo indiretamente, guarda relação com o custo do serviço de coleta.
- 1.52. Por fim, outra vantagem do contribuinte que desaparece com a nova sistemática de cobrança é a redução dos valores para a coleta alternada. Ou seja, ainda que frágil, o único instrumento de individualização do serviço prestado deixa de existir. O critério de frequência de fruição do serviço de coleta dá lugar ao critério de disposição do serviço ao contribuinte. Por via transversa, o fim da cobrança na modalidade de coleta alternada, acarreta aumento indireto do tributo.

2. Inclusão, pelo art. 2º da Lei nº 11.637/2013, do artigo 210-B no CTM:

2.1. Segue abaixo a redação:

"Art. 210-B. Ficam os sujeitos passivos da Taxa de Coleta de Lixo obrigados a promover o seu recadastramento junto ao Poder Executivo Municipal, nos termos do regulamento.

§ 1º O contribuinte que deixar de atender a convocação para recadastramento está sujeito a multa que pode variar:

I - De 1 a 10 VRs, quando pessoa física;

II - De 1 a 100 VRs quando pessoa jurídica.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618

§ 2º O Poder Executivo fica autorizado a anistiar as multas impostas quando o contribuinte apresentar-se espontaneamente para o recadastramento, desde que o faça antes de ser recadastrado de ofício pelo Poder Executivo."

- 2.2. De acordo com o novo art. 210-B, criou-se uma obrigação acessória pela qual o contribuinte deve fazer o seu recadastramento perante a Prefeitura Municipal. O objetivo, ainda que não explicitado, é fornecer ao fisco as informações necessárias para o lançamento da TCL.
- 2.3. O Código Tributário Nacional, em seu art. 113, caput, classifica as obrigações tributárias em "principal" e "acessória". No § 2º, estabelece que *"A obrigação acessória decorrente da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos"*. Em harmonia com este dispositivo, o art. 115 do mesmo código prescreve que o fato gerador da obrigação acessória *"é qualquer situação que, na forma da legislação aplicável, impõe a prática ou a abstenção de ato que não configure obrigação principal"*.
- 2.4. Como se vê, o CTN autoriza a criação de obrigações acessórias, desde que sua exigência tenha nexo de causalidade com o respectivo tributo. Em outras palavras, a obrigação acessória deve constituir meio razoável e proporcional para viabilizar a arrecadação de determinado tributo, sempre em respeito às garantias individuais do contribuinte. No caso em tela, pensamos ser válida a exigência do recadastramento, uma vez que, em contraprestação por receber o benefício da atuação estatal consubstanciada na coleta de lixo, o contribuinte tem não apenas o direito mas também o dever de recolher a TCL corretamente.
- 2.5. Se não se vislumbram problemas em relação à obrigação acessória acima, melhor sorte não assiste às penalidades fixadas no § 1º para o seu eventual descumprimento. Neste ponto, o membro Vinicius Dalazoana teceu relevantes argumentos demonstrando a inconstitucionalidade das referidas multas, em especial em relação à violação ao princípio da vedação de efeito de confisco, conforme entendimento firme do STF. Vejamos:
- 2.6. O novo art. 210-B do CTM permite a aplicação de multas no valor de até R\$ 366,60 para as pessoas físicas e de R\$ 3.666,00 para as pessoas jurídicas. Se a tabela anexa à Lei diz respeito aos valores que serão cobrados, percebe-se que em pouquíssimos casos o valor do tributo é superior ao da multa mais alta.
- 2.7. Ocorre que o STF proferiu decisão sob o regime da "repercussão geral" (tema 214, RE nº 582.461, Rel. Min. Gilmar Mendes) segundo a qual não é confiscatória a multa moratória no importe de 20% (vinte por cento). Mesmo que se entenda que esse parâmetro possa ser ampliado para 30%, em determinados acórdãos, o fato é que a multa prevista, no mais das vezes, ultrapassa o próprio valor do tributo. Isso é flagrantemente confiscatório, sobretudo tendo em vista que se trata de uma obrigação acessória, cujo descumprimento não necessariamente importa inadimplemento da obrigação principal.
- 2.8. Além disso, a Lei não estabelece o critério que fará variar a infração entre 1 e 10 VR's (pessoas físicas) ou de 1 a 100 VR's (pessoas jurídicas). Esta previsão é inconstitucional e ilegal porque implica inadmissível discricionariedade da autoridade administrativa na dosimetria da sanção. Vale lembrar que o art. 3º do CTN estabelece que o tributo deve ser cobrado mediante atividade

administrativa “plenamente vinculada”, regra que é reiterada pelo parágrafo único do artigo 142 do CTN, ao prescrever ser vinculada a atividade de lançamento.

- 2.9. Ademais, lançamento é matéria a ser tratada por lei complementar (o CTN, no caso), nos termos do artigo 146, III, b, da Constituição. Portanto, lei municipal que atribui discricionariedade à autoridade administrativa para dosar o valor da sanção, contraria o CTN, e, nesse sentido, viola o precitado artigo constitucional, sendo inconstitucional por vício de invasão de competência de lei complementar.
- 2.10. Por fim, ainda que a obrigação acessória possa ser instituída por “legislação tributária” – a qual compreende, nos termos do art. 96 do CTN, não apenas as leis, mas também as normas infralegais e inclusive os atos administrativos normativos – é certo que a penalidade pecuniária pelo descumprimento de uma obrigação acessória constitui inequívoca obrigação principal o que, de resto, é confirmado pelo § 3º do art. 113 do CTN: “*A obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária*”.
- 2.11. Como é pacífico, a obrigação tributária principal tem por fato gerador uma “*situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência*” (art. 114 do CTN) e, nos termos do que prevê o § 1º do art. 113 do CTN, tem por objeto não apenas o pagamento de tributo mas também o de penalidade pecuniária.
- 2.12. Como último reforço argumentativo, cite-se o art. 97, V, também do CTN, pelo qual “*Somente a lei pode estabelecer: (...) V - a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas*”, pelo que não restam dúvidas de que as multas pelo descumprimento das obrigações acessórias devem estar expressamente definidas em lei, descabendo a delegação para que a definição exata, em cada caso, possa ser feita pela autoridade administrativa.

3. Inclusão, pelo art. 2º da Lei nº 11.637/2013, do artigo 210-C no CTM:

3.1. Segue abaixo a redação:

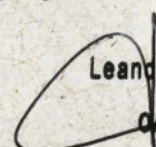
"Art. 210-C. Fica o Poder Executivo autorizado a promover a cobrança da Taxa de Coleta de Lixo através da fatura de serviços da concessionária do serviço de abastecimento de água e coleta de esgoto.

§ 1º O contribuinte que optar pelo pagamento através da fatura de serviços da concessionária poderá pagar a Taxa de Coleta de Lixo em até 12 parcelas, sem juros.

§ 2º O contribuinte que optar pelo pagamento da Taxa de Coleta de Lixo na forma deste artigo receberá bonificação da ordem de 5% (cinco) por cento de desconto.

§ 3º Se o contribuinte, a qualquer momento, desistir do pagamento da Taxa de Coleta de Lixo através da fatura da concessionária antes da última parcela, a bonificação será cancelada.

§ 4º Os contribuintes que não aderirem ao pagamento da Taxa de Coleta de Lixo através da fatura da concessionária ou se tornarem inadimplentes terão a cobrança efetuada nos termos do artigo 209 desta lei."



Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.818

- 3.2. Da leitura conjunta do caput do art. 210-C e dos seus parágrafos, depreende-se que a cobrança da TCL através da fatura de serviços da concessionária do serviço de abastecimento de água e coleta de esgoto, embora autorizada pela nova lei, não é compulsória, podendo ou não ser objeto de adesão pelo contribuinte.
- 3.3. Sendo facultativa, a discussão deste aspecto da cobrança, junto com a fatura da concessionária, é de menor relevância. Se acaso fosse obrigatória, haveria especialmente violação ao direito do consumidor, com destaque para a previsão do art. 39, I da Lei nº 8.078/90, pelo qual *“É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: I - condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos”*.
- 3.4. O membro Vinícius Dalazoana registra que o art. 149-A, parágrafo único, da CF/88, autoriza a cobrança da Contribuição para o custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) na fatura de consumo da energia elétrica. Adverte corretamente que embora seja nítida a maior relação entre a fatura de energia elétrica e a COSIP do que a relação entre o consumo de água e a TCL, a autorização constitucional neste caso pode ser um precedente autorizativo da previsão constante do novo art. 210-C do CTM.
- 3.5. Com relação aos incentivos estabelecidos nos §§ 1º e 2º, depreende-se que constituem espécie de “sanção positiva” pela adesão à “cobrança casada”, através do desconto de 5% e do parcelamento do valor resultante em 12 vezes, sem juros. Ainda que seja comum a adoção de incentivos semelhantes para estimular o pagamento dos tributos, o membro Michel Samaha nos lembra que é preciso analisar se tal expediente é válido no lançamento das taxas.
- 3.6. Como já exaustivamente demonstrado acima, se o fato gerador das taxas é a utilização de serviços públicos específicos e divisíveis, a única base de cálculo possível será, tanto quanto possível, o custo individual que esta atividade gerou para cada contribuinte. É exatamente por esta razão que os serviços *uti universi* não podem ser custeados pelas taxas, uma vez ser de clareza solar que, para estes, não há como se descobrir, ou sequer estimar, a base de cálculo para cada usuário.
- 3.7. Seguindo esta linha de raciocínio, o produto da arrecadação da taxa deve, tanto quanto possível, coincidir com o valor total do custo da respectiva atividade. Diante disso, para que o Poder Executivo possa proporcionar um desconto para os usuários que aderirem à cobrança na fatura de água, independente de qual seja o percentual adotado, é inequívoco que o valor da arrecadação almejada está superestimado (pelo menos no montante do desconto) ou, se for o caso, deve existir previsão orçamentária para complementação do pagamento do serviço com outra fonte de recursos.
- 3.8. Por fim, infere-se que, se eventualmente o valor total do serviço não estiver superestimado, então o montante do desconto deverá ser suportado pelos contribuintes que não aderirem à nova forma de cobrança.
- 3.9. O membro Vinícius Dalazoana complementa com o seguinte raciocínio alternativo: ou o valor da arrecadação estimada implica lucro para o fisco municipal que, por isso, pode conceder o desconto ou, tratando-se a arrecadação de um “jogo de soma zero”, os demais contribuintes é que arcarão com o ônus dos descontos aplicados aos aderentes à cobrança conjunta na fatura de água.

- 3.10. Qualquer que seja a conclusão, os membros da Comissão estão de acordo em que os descontos, ou até mesmo a renúncia aos juros no parcelamento, são medidas incompatíveis com a natureza jurídica das taxas.

Estas são, portanto, as conclusões da Comissão de Direito Tributário da OAB – Subseção de Ponta Grossa-PR, sobre os aspectos jurídicos das alterações na instituição e lançamento da Taxa de Coleta de Lixo, promovidas pela Lei nº 11.637, de 20/12/2013.

Daniel Prochalski
Presidente

Michel Samaha
Membro

Henrique Raupp
Membro

Maria Luiza Bello Deud
Secretária

Vinicius Dalazoana
Membro



Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618