

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

MARCELO CESAR DE OLIVEIRA

**A CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DA TAXA DE SERVIÇO
DE COLETA DE LIXO NO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA

2018

MARCELO CESAR DE OLIVEIRA

**A CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DA TAXA DE SERVIÇO
DE COLETA DE LIXO NO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal”.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luci Inês Basseto

CURITIBA

2018



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Especialização em Gestão Pública Municipal



TERMO DE APROVAÇÃO

A CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DA TAXA DE SERVIÇO DE COLETA DE LIXO NO
MUNICÍPIO DE ITAPETININGA

Por

MARCELO CESAR DE OLIVEIRA

Monografia apresentada às 10:00, do dia 28 de agosto de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

Luci Ines Bassetto
UTFPR - Curitiba
(orientador)

Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza
UTFPR - Curitiba

Giovanna Pezarico
UTFPR - Curitiba

Dedico este trabalho à minha querida irmã Sirlene, pela dedicação ao seu ofício, aos estudos e à defesa dos seus sonhos e ideais.

AGRADECIMENTOS

Mais uma vez rendo graças a Deus por me guiar e me abençoar, permitindo concluir mais esse trabalho.

Agradeço aos meus familiares pelo entusiasmo e orgulho com as minhas conquistas.

Agradeço aos professores da UTFPR pelos ensinamentos e dedicação, ainda que à distância.

Agradeço à Tutora Solange e aos colegas da turma pela boa amizade demonstrada ao longo do curso.

“A mais bela função da humanidade é a de administrar a justiça.” (Voltaire)

RESUMO

OLIVEIRA, Marcelo Cesar de. **A Constitucionalidade da cobrança da taxa de serviço de coleta de lixo no município de Itapetininga.** 2018. 46f. (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. Departamento Acadêmico de Gestão e Economia. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

Esta pesquisa objetiva abordar a constitucionalidade da taxa de serviço coleta de lixo do Município de Itapetininga, interior do Estado de São Paulo, instituída pela Lei Complementar n.º 13/2003, com as recentes alterações trazidas pela Lei Complementar n.º 138/2017. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica com caráter teórico viabilizada por uma revisão de literatura na área do conhecimento, que se iniciou a partir da análise de leis específicas sobre a matéria, obras literárias e o posicionamento da jurisprudência. Inicialmente analisou-se os fundamentos legais e os princípios do direito tributário, em torno das taxas de serviços públicos, com enfoque na taxa do lixo, a qual se configura uma modalidade compulsória de obtenção de recursos por parte da Administração Pública. A recente lei que alterou a forma de cobrança da taxa do lixo em Itapetininga, foi confrontada com a posição do Supremo Tribunal Federal, apresenta-se constitucional na sua forma, todavia, por ter sido aprovada no afogadilho, não permitiu a participação da população na discussão do projeto, além disso, essa lei surgiu num período de crise socioeconômica, trouxe aumento na cobrança a um grande número de contribuintes, portanto faltou maior publicidade na sua implementação.

Palavras-chave: Taxa do lixo. Constitucionalidade. Legalidade.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Marcelo Cesar de. **A Constitucionalidade da cobrança da taxa de serviço de coleta de lixo no município de Itapetininga.** 2018. 46f. (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. Departamento Acadêmico de Gestão e Economia. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

This research aims to address of the constitutionality of the recycling tax of Itapetininga municipality, heartland of the São Paulo state, instituted by the Complementary Law n.º 13/2003, with the recent alterations brought by Complementary Law n.º 138/2017. It is a bibliographical researches with a theoretical feature by a bibliographic review on the knowledge area, which began subsequently an analysis on the its subject, on literary studies and on jurisprudence. Initially, it was made an analysis of the legal elements and principles of the tax law, based on tax rates, that had as focus the garbage rate, which is a resource source compulsory modality used by the Public Administration. It is interesting to exam the constitutionality of the law that regulates the garbage collection service, collected from taxpayers in Itapetininga, once it was recently altered, since its implementation, its presentation to alter it to the municipal legislative through its passage and its finally approval, by the confrontation with the Federal Supreme Court position. It is possible verifies in this analysis that the promulgated Complementary Law it is constitutionally valid in its form, however it was approved hasty and it had not a public participation in its edition. Besides, the law was got up inside of a crisis socioeconomic period and it had as result an increased fee collection to a lot of taxpayers. In conclusion, the law, in study, had a lack of publicity in its implementation.

Keywords: Garbage rate. Constitutionality. Legality

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|------|--|
| CTN | Código Tributário Nacional |
| ICMS | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços |
| IOF | Imposto sobre Operações de Crédito |
| IPTU | Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana |
| IPVA | Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores |
| IR | Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza |
| ISS | Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza |
| STF | Supremo Tribunal Federal |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 10 |
| 1.1 TEMA | 10 |
| 1.2 PROBLEMA..... | 11 |
| 1.3 JUSTIFICATIVA | 11 |
| 1.4 OBJETIVOS | 12 |
| 1.4.1 Objetivos Gerais | 12 |
| 1.4.2 Objetivos Específicos..... | 12 |
| | |
| 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA..... | 14 |
| 2.1 DOS TRIBUTOS E SUAS DEFINIÇÕES..... | 15 |
| 2.2 CONCEITO E FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE TAXA | 16 |
| 2.3 CONCEITO DE TAXA SEGUNDO O CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL | 17 |
| 2.3.1 A Distinção Entre Taxa de Lixo e Taxa de Limpeza Pública..... | 18 |
| 2.4 DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS..... | 20 |
| 2.4.1 O Princípio da Legalidade | 21 |
| 2.4.2 Princípio da Igualdade Tributária..... | 22 |
| 2.4.3 Princípio da Irretroatividade | 22 |
| 2.4.4 Princípio da Anterioridade | 23 |
| 2.4.5 Princípio da Anterioridade Nonagesimal..... | 24 |
| 2.4.6 Princípio da Não Utilização Com Efeito de Confisco..... | 24 |
| 2.5 DOS PRINCÍPIOS LEGAIS PARA INSTITUIÇÃO E COBRANÇA DAS TAXAS | 24 |
| 2.5.1 O Princípio da Atividade Administrativa Plenamente Vinculada..... | 25 |
| 2.5.2 O Princípio da Efetividade e Potencialidade da Utilização | 25 |
| 2.5.3 O Princípio da Especificidade e da Divisibilidade..... | 26 |
| 2.5.4 O Princípio da Retributividade..... | 26 |
| 2.6 DA BASE DE CÁLCULO DA TAXA E DO IMPOSTO | 27 |
| 2.7 A BASE DE CÁLCULO DAS TAXAS SEGUNDO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL | 27 |
| 2.8 A TAXA DE LIXO APLICADA NO MUNICÍPIO DE ITAPETINGA E SUAS ALTERAÇÕES | 28 |
| 2.9 A LEI COMPLEMENTAR N.º 138/2017 E O PRINCÍPIO NONAGESIMAL..... | 29 |

| | |
|--|-----------|
| 2.10 A RAZOABILIDADE E OS REFLEXOS DA NOVA LEI MUNICIPAL SOBRE TAXA DE LIXO | 29 |
| 2.11 A LEI COMPLEMENTAR N.º 138/2017 E A AUSÊNCIA DA PUBLICIDADE | 31 |
| 3 METODOLOGIA..... | 33 |
| 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA | 33 |
| 3.2 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA | 34 |
| 4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS | 37 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 39 |
| REFERÊNCIAS | 43 |

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho deve ser iniciado com a abordagem dos fundamentos legais sobre tributos, com especificidade a taxa de serviços públicos, evidenciando-se a taxa do lixo na forma como foram aplicados no Município de Itapetininga, portanto, a revisão de literatura será de suma importância para o desenvolvimento da pesquisa.

A matéria tributária a ser analisada encontra-se prevista na Constituição brasileira, no Código Tributário Nacional (CTN) (BRASIL, 1966), cujas legislações prescrevem as limitações do poder de tributar por parte dos entes da federação.

A criação de tributos ou taxas devem respeitar não somente a Carta Magna (BRASIL, 1988) e o CTN, mas também aos princípios do direito tributário, os quais deverão ser abordados de forma esclarecedora.

É objeto central desta pesquisa a taxa de serviço de coleta de lixo no Município de Itapetininga, assim como as recentes alterações legislativas, a ponto de se verificar desde a apresentação do projeto de lei pelo Poder Executivo, a tramitação e aprovação por parte da Câmara Municipal até a sua promulgação. Também as peculiaridades, desde a apresentação de um projeto de lei, os tramites necessários, os ritos a serem observados, isto é, a apreciação pelos Vereadores, a discussão e votação.

Foi imprescindível o levantamento de casos semelhantes que eventualmente tenham sido examinados pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ou seja, a posição da jurisprudência sobre a matéria, em confronto com a lei nova implementada na cidade de Itapetininga.

Ademais, esse regramento novo deverá ser confrontado com outros princípios constitucionais, especialmente os princípios constitucionais inerentes à administração pública, de modo que as controvérsias e críticas em torno dessa alteração normativa também deverá ser objeto de investigação, e, na mesma medida os efeitos que a implementação da alteração legislativa resultou.

1.1 TEMA

A constitucionalidade da taxa de serviço de coleta de lixo no Município de Itapetininga ante às recentes mudanças legislativas, que alterou a base de cálculo da referida

taxa, ou seja, anteriormente a taxa era calculada por metragem da frente do terreno (a testada), e, pelo novo modelo, o cálculo passou a ser feito com base na área total de construção no terreno.

É notório que há tempos esse tipo de cobrança por parte das prefeituras, sofre controvérsias e críticas nas diversas áreas, principalmente porque Brasil há reclamos sobre a exação da carga tributária.

Dessa forma, o aprofundamento dos estudos sobre essa temática tende a esclarecer diversos pontos obscuros e duvidosos, quiçá também contribuir para sugestões de modificações.

1.2 PROBLEMA

É notório que há tempos esse tipo de cobrança por parte das prefeituras, sofre controvérsias e críticas nas diversas áreas, principalmente porque no Brasil, a carga tributária é exorbitante.

O questionamento inicial que se pretende responder nesse estudo é: os diversos critérios sobre a matéria, previstos em normas constitucionais e demais normas legais foram observados com rigor, no que se refere à taxa de coleta de Lixo no Município de Itapetininga?

1.3 JUSTIFICATIVA

O aprofundamento dos estudos sobre essa temática tende a esclarecer diversos pontos obscuros e duvidosos, quiçá também contribuir para sugestões de modificações.

Nos últimos meses, a questão da cobrança da taxa de serviço de coleta de lixo no Município de Itapetininga, tem sido motivo de acalorados debates, seja pelo método de compilação da legislação temática ou pelo modelo de aplicação dos recursos ou ainda pela efetividade do serviço prestado e cobrado.

Além da afinidade pelo assunto escolhido, certamente será de grande relevância o aprofundamento do estudo sobre o tema e assim, possa sinalizar os pontos positivos e negativos das medidas praticadas e das leis adotadas, de tal forma que essa reflexão auxilie na construção de sugestões de melhoramento e eventuais alterações possíveis.

1.4 OBJETIVOS

Conforme já delineado no tema mencionado, o enfoque da pesquisa será os parâmetros constitucionais e legais da cobrança do serviço de coleta de lixo no âmbito do município de Itapetininga, desta forma, se faz necessário destacar os objetivos gerais e específicos da presente pesquisa.

1.4.1 Objetivos Gerais

O presente trabalho tem por objetivo identificar a legalidade das cobranças de taxas na prestação de serviços de coleta de lixo das residências urbanas do Município de Itapetininga, Estado de São Paulo, confrontando-se o texto constitucional, as leis, códigos e jurisprudências sobre casos concretos de aplicação dessas mesmas taxas, de modo que ao se analisar a estrutura dos conceitos, se encontre aqueles mais adequados ao tema proposto.

Com efeito, deve ser aprofundada a pesquisa desde o serviço público prestado ou colocado à disposição, até a incidência ou não incidência das taxas, partindo-se de um raciocínio lógico dedutivo, para melhor se clarear os aspectos gerais, e, posteriormente os aspectos específicos vinculados ao assunto.

1.4.2 Objetivos Específicos

Pretende-se analisar as recentes alterações legislativas sobre a legalidade na cobrança da taxa de serviço de coleta de lixo na zona urbana do Município de Itapetininga, com todas as normas legais existentes, isto é, precipuamente a Constituição Federal (BRASIL, 1988), seguido do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), das leis de âmbito federal, estadual e municipal, das jurisprudências dos tribunais, assim como de eventuais resoluções, portarias que de alguma forma versem sobre o assunto “taxa de cobrança de lixo”.

Examinar os critérios utilizados como base de cálculo para eventuais aumentos na taxa de serviço público, ante os limites previstos nas leis que regem a matéria.

Verificar a consonâncias dos princípios gerais que regem o direito tributário e os

princípios inerentes à administração pública, assim como a efetividade das prestações do serviço taxado.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) autoriza ao Poder Público, nas esferas federal, estadual e municipal, a instituírem seus tributos, dentro dos princípios e limites previstos na própria Carta Magna e demais normas que regem o sistema tributário nacional. Também é permitido aos contribuintes o direito de questionamento dos tributos que lhe são cobrados, seja nas esferas administrativa ou judicial.

A Prefeitura Municipal de Itapetininga, no exercício do poder de tributar, editou a Lei Complementar n.º 138, publicada em 06 de novembro de 2017 (ITAPETININGA, 2017), na qual promoveu alterações nos critérios de base cálculo de cobrança da taxa de serviço de coleta de lixo do município.

Essa nova sistemática consistiu em alterar a forma de calcular da cobrança da taxa de serviço de lixo, passando-se a considerar a metragem de área construído nos imóveis urbanos e não mais a metragem da testada.

Essa mudança resultou em aumentos na cobrança da taxa aos proprietários de imóveis com áreas construídas de maior tamanho, e, conseqüentemente gerou insatisfação de grande parte dos contribuintes.

A partir dessa celeuma, salutar se fez o aprofundamento na análise do tema, procurando identificar as razões desse inconformismo, de modo a proporcionar ao próprio leitor a possibilidade de identificar a procedência ou não dos questionamentos e insatisfações.

Frise-se que as modalidades de cobranças previstas no Sistema Tributário Nacional, que são três espécies distintas de tributo, a saber: os impostos, as taxas e as contribuições.

Destas espécies tributárias, destaca-se a modalidade “taxas”, que vem a ser o cerne da discussão e da pesquisa, portanto se faz necessário a identificação do fundamento jurídico que autoriza a sua instituição e cobrança pelos entes Municipais.

Inicialmente, é necessário compreender que a concepção do termo diferencia do termo tributo, bem como, não pode ser confundida com outras obrigações decorrente ato ilícito ou que não têm natureza típica de compulsoriedade próprias do tributo, como ocorre por exemplo, no pagamento pelo fornecimento de água encanada, esse pagamento é preço público e não taxa. Também não se pode confundir o que se paga por infringir a lei, quando ocorre a prática de um “ato ilícito”, por exemplo, isso é multa e não a taxa.

2.1 DOS TRIBUTOS E SUAS DEFINIÇÕES

A definição de tributo encontra-se descrito no artigo 3º do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), que assim conceitua: tributo é “[...] toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), estabeleceu cinco modalidades tributárias. São elas: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. Essa mesma designação se repete no artigo 5º do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966).

São esses tributos que compõem a receita dos Municípios, dos Estados-membros e da União, podendo ser recolhidas de forma direta, como acontece com o Imposto de Renda ou de forma indireta, quando estão embutidos no custo final de uma mercadoria ou serviço.

O artigo 16º do CTN (BRASIL, 1966) refere-se à cobrança dos impostos. Essa tributação é efetuada sem qualquer atividade específica do estado perante o indivíduo, o que reitera sua independência da vontade do pagador. Enquanto regra geral, os impostos são destinados à manutenção da máquina pública.

Dentre os impostos em vigor no Brasil, é possível destacar os seguintes:

- **ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços):** recai sobre os serviços de transporte prestados entre estados ou municípios e de comunicação. Ou seja, se dá sempre que existe a circulação de mercadorias, bens, pessoa e valores por qualquer via interestadual ou intermunicipal;
- **IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana):** é de escopo dos municípios e incide sobre a propriedade predial e de terrenos nas cidades, sendo gerado pela propriedade;
- **IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores):** é um imposto cobrado de quem possui algum veículo e deve ser pago todo ano. O IPVA usa como base de cálculo os valores de mercado multiplicado pela alíquota, o que resulta em 1% a 6% do custo do bem;
- **ISS (Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza):** é gerado pela prestação de serviços de maneira constante;
- **IR de Pessoa Física e Jurídica (Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza):** esse tributo é declarado sobre o produto o rendimento

dos contribuintes. Isto é, ele incide sobre o capital ou resultado do trabalho do cidadão e/ou empreendimento;

- **IOF (Imposto sobre Operações de Crédito):** é cobrado de qualquer pessoa, tanto física quanto jurídica, que realize transações de câmbio, crédito e seguro, entre outras.

É certo que a contribuição incide sobre o patrimônio, como no IPVA e IPTU, sobre rendimentos (IR) ou sobre o consumo (IOF e ICMS), sendo certo que neste último, alguns impostos serão pagos por aquele que produziu um produto ou serviço e outros por quem consumiu o produto ou o serviço disponibilizado.

O tema tributos encontra-se estabelecido na Constituição do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2012) na seguinte forma:

Artigo 160 – Compete ao Estado instituir:

I – os impostos previstos nesta Constituição e outros que venham a ser de sua competência;

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

III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas;

IV – contribuição, cobrada de seus servidores para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.

§1º – Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§2º – As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Como se pode observar, a Carta Maior do estado reproduziu a norma contida na Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988), no entanto essa norma não faz menção aos tributos de competência dos Municípios.

2.2 CONCEITO E FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE TAXA

Para alguns doutrinadores a competência para a instituição de taxas é tida como “competência comum”.

Alexandrino e Paulo (2010), divergem desse conceito, pois entendem que sendo o fato gerador de uma taxa sempre uma determinada atividade administrativa estatal, será

competente para instituir uma taxa que tenha como fato gerador atividade “X” o ente que federado que realize a tal atividade “X”. Em outras palavras, eles entendem que um ente não poderá taxar determinada atividade realizada por outro. Nesse caso, por exemplo, o governo estadual não poderia criar taxa de serviço de coleta de lixo onde o município que realizaria o serviço de coleta.

Para melhor clareza, elenca-se inicialmente os dispositivos constitucionais que regem a competência tributária dos municípios, no que tange à instituição de cobrança de taxas, uma vez que vem a ser a ser o objeto central da pesquisa:

Art. 30 – Compete aos Municípios:

[...]

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;

[...]

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

[...]

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

[...]

§2º – As taxas não poderão ter base de cálculo própria dos impostos.

Assim, como se afere, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que as taxas são decorrentes dos serviços prestados ou colocados à disposição dos contribuintes, sendo devida independentemente de sua utilização.

Objetivamente no que concerne à instituição de taxa de serviço de coleta de lixo, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante n.º 19 (BRASIL, 2018), eis o texto seguinte:

“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 art. 145, II, da CF.”

2.3 CONCEITO DE TAXA SEGUNDO O CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

A taxa encontra-se conceituada no artigo 77 do CTN (BRASIL, 1966). Vejamos:

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.
Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

Denota-se ainda, que a cobrança de taxas pelo poder público está autorizada mesmo quando o contribuinte não faz uso do serviço, mas a administração o disponibilizou para uso em qualquer tempo. Essa previsão encontra-se estampada no Artigo 79, do CTN (BRASIL, 1966):

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 utilidade, ou de necessidades públicas;
III – divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

As taxas municipais são instituídas pelo Código Tributário Municipal ou por leis específicas, vale destacar que a maioria das Leis Orgânicas dos Municípios brasileiros, estabelecem a lei complementar para disciplinar a matéria, sendo que a competência é concorrente para a iniciativa de leis sobre matéria tributária, conforme dispõe o artigo 61 da CF/88 (BRASIL, 1988).

2.3.1 A Distinção Entre Taxa de Lixo e Taxa de Limpeza Pública

Denota-se da leitura conceitual do artigo 77 do CTN (BRASIL, 1966), na sua parte final que “[...] 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”, daí depreende-se os adjetivos “específico” e “divisível” remetem à satisfação individual do usuário. Específico é o serviço que pode ser quantificável, considerado de per si, em cada execução; já o divisível é o serviço cujo proveito pode ser recebido individualmente. (SABBAG, 2009).

Os serviços públicos são denominados *uti singuli* ou individuais quando concorrem para satisfação do contribuinte individualmente, vejamos:

[...] são os que têm usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário, [...]. São sempre serviços de utilização individual, facultativa e mensurável, pelo que devem ser remunerados por Taxa (tributo) ou tarifa (preço público), e não por imposto. (MEIRELLES, 2008, p. 334).

Nessa mesma trilha, pondera Machado (2008, p. 445):

O essencial na taxa, é a referibilidade da atividade estatal ao obrigado. A atuação estatal que constitui fato gerador da taxa há de ser relativa ao sujeito passivo desta, e não à coletividade em geral. Por isso mesmo, o serviço público cuja prestação enseja cobrança da taxa há de ser específico e divisível, posto que somente assim será possível verificar-se uma relação entre esses serviços e o obrigado ao pagamento da taxa.

Conforme já assentado anteriormente, tem-se que a hipótese de incidência da taxa para uso dos serviços públicos por parte do contribuinte deve ser efetiva, ou seja, utilizada de forma direta e imediata ou pode ser potencial, à medida que é colocada à disposição do usuário, porém seu uso é compulsório, sendo, portanto, específicos e divisíveis.

Diferentemente ocorre com a taxa de serviço de limpeza pública, pois esta não é realizada pela administração pública de forma individual.

Na limpeza pública não é possível individualizar o beneficiário, pois esse tipo de serviço é destinado à coletividade, à toda população de uma localidade, vale dizer que se trata de um serviço de caráter genérico, desta feita, não se mostra compatível com os preceitos da especificidade e divisibilidade estabelecidos na constituição, com relação à cobrança de taxa, isto é, não preenche os requisitos do artigo 145, inc. II, CF/88 (BRASIL, 1988).

Exemplificando, tem-se o posicionamento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já pacificado no sentido de:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA DE COLETA DE LIXO E LIMPEZA PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO IMPROVIDO. I – É ilegítima a cobrança da Taxa de Coleta de Lixo e Limpeza Pública - TCLLP, porquanto não está vinculada apenas à coleta de lixo domiciliar, mas também a serviço de caráter universal e indivisível, como a limpeza de logradouros públicos. II – Agravo regimental improvido. (AI 639510 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 17/03/2009). (BRASIL, 2009b).

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE. IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – IPTU. LOCAÇÃO DE IMÓVEL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 724 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. A análise da controvérsia sobre a destinação da

renda dos aluguéis demandaria o reexame de provas (Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal). 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido da inconstitucionalidade da cobrança da Taxa de Limpeza Pública quando vinculada a serviços de caráter universal e indivisível. Precedente do Plenário. (AI 529280 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 13/10/2009). (BRASIL, 2009a).

Assim, evidenciado está de que para a jurisprudência da Suprema Corte Brasileira não há que se confundir serviço de coleta de lixo com o serviço de limpeza pública, e que, em relação a esta última a cobrança está legitimada.

2.4 DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS

Os princípios são por natureza fundamentos intrínsecos da norma, porquanto é imperativa a sua observância, vale dizer, os princípios são de suma importância porque orientam e condicionam a interpretação das normas jurídicas em geral, inclusive no que se refere às normas constitucionais.

No seu entender, Mello (1971, p. 50-51), explica que:

[...] o princípio é, por definição, mandamento nuclear do sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critérios para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

Dessa feita, para esse mesmo autor: “Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma, a desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos [...] representa insurgência contra todo o sistema”. (MELLO, 1971, p. 51).

Os princípios tributários podem ser considerados princípios constitucionais tributários, na medida em que, seus fundamentos encontram-se disciplinados na própria Constituição Federal (BRASIL, 1988), que deve ser respeitada, pois está acima de quaisquer outras normas legais. Na verdade, os princípios têm por função precípua a proteção do cidadão contribuinte contra eventuais abusos do poder.

Além da observância das regras previstas na Constituição (BRASIL, 1988) e no CTN (BRASIL, 1966), a edição de leis tributárias e suas alterações por parte do Município

deverá atentar para os princípios constitucionais atinentes à matéria.

2.4.1 O Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade no direito tributário é de grande relevância, considerando que se trata de dispositivo classificado pelo legislador constituinte com categoria de especial no artigo 150, I da CF/88 (BRASIL, 1988). Esse princípio tem o condão de garantia à segurança jurídica à imputação de uma obrigação tributária, uma vez que esse princípio exige a existência de uma lei para criar e cobrar um determinado tributo, impedindo dessa forma os abusos por partes dos governantes.

Assim estabelece o artigo 150 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios:
Exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;
[...].

Trata-se, portanto, de norma constitucional imperativa, que impede a existência de prática de atos pelos entes públicos não previstos em leis.

Em sentido estrito, o princípio da legalidade ou reserva legal é vedado exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça, dessa forma os decretos não servem a essa finalidade, conforme prescrição do artigo 5º, inc. II, da CF/88 (BRASIL, 1988).

Hugo de Brito Machado (2008, p. 29), defende que “[...] no princípio da legalidade tem-se a garantia de que nenhum tributo será instituído, nem aumentado, a não por meio de lei”.

Esse mesmo autor segue assinalando:

Criar um tributo é estabelecer todos os elementos de que se necessita para saber se este existe, qual é o seu valor, quem deve pagar, quando e a quem deve ser pago. Assim, a lei instituidora do tributo há de conter: (a) a descrição do fato tributável; (b) a definição da base de cálculo e da alíquota, ou outro critério a ser utilizado para o estabelecimento do valor do tributo; (c) o critério para a identificação do sujeito passivo da obrigação tributária; (d) o sujeito ativo da relação tributária, se for diverso da pessoa jurídica da qual a lei seja expressão de verdade. (MACHADO, 2008, p. 29).

O princípio da legalidade tributária deve ser entendido não apenas enquanto dispositivo para vedação de instituição ou majoração do tributo com ausência de uma lei que a anteceda, pois atualmente esse princípio é considerado mais amplo, tendo em vista que, segundo

previsão do artigo 97 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), preside a política de incentivos fiscais, a revogação e a concessão de isenção, de anistia e de remissão, portanto é um princípio que também abrange a política fiscal em geral.

Ademais, desse princípio denota-se que o Gestor Público somente pode fazer o que a lei determina ou autoriza, portanto, nessa condição ele deve estar atento aos fundamentos que norteiam o bom desempenho de suas atribuições no setor público. Assim, a partir do momento em que a administração pública se afasta ou se desvia da legalidade, ela fica exposta à responsabilidade e a própria lei abarca tais responsabilidades aos gestores.

2.4.2 Princípio da Igualdade Tributária

Sobre a igualdade tributária, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) dispõe:

Art. 145 [...]

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Art. 150 [...]

II – 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.

A teoria do princípio da igualdade tributária, segundo Silva (2007, p. 215), veda o estabelecimento de tratamento desigual entre contribuintes que se acham em situação equivalente, sendo proibida quaisquer distinções, seja em virtude da ocupação profissional ou da função que exercem, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

2.4.3 Princípio da Irretroatividade

O princípio da irretroatividade veda a instituição de tributos relativos a fatos geradores anteriores à vigência da nova lei que os instituir ou aumenta-lo, ou seja, a nova lei só

poderá alcançar os fatos geradores posteriores à sua vigência, nos termos do artigo 150, inc. III, “b”, da CF/88 (BRASIL, 1988).

Exemplificando, nas palavras de Sabbag (2009, p. 228), irretroatividade significa dizer que a lei “de hoje” não atingirá fatos geradores “de ontem”, sob pena de “ferir de morte a irretroatividade tributária”, enquanto, que nesse mesmo exemplo, o “amanhã” deverá se preparar para o “hoje”, e não o contrário, o que seria razoável e normal, na perspectiva da segurança jurídica.

2.4.4 Princípio da Anterioridade

O artigo 104, do CTN (BRASIL, 1966), descreve que o princípio da anterioridade proíbe a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, dessa forma, os tributos só poderão ser exigidos a partir do exercício seguinte que o criou ou impôs seu aumento.

O princípio da anterioridade advém do princípio da segurança jurídica, tendo como objetivo impedir que o contribuinte seja surpreendido com a criação de novos tributos.

Em suas lições, Roque Antonio Carrazza (2011, p. 194), explica:

Como se vê, o princípio da anterioridade veda a aplicação da lei instituidora ou majoradora do tributo (caso, por exemplo, da que extingue ou reduz isenções tributárias) sobre fatos ocorridos no mesmo exercício financeiro em que entrou em vigor. Nesse sentido, tolhe o agir não só da Administração Fazendária, como do próprio Poder Legislativo, já que o impede de estabelecer que lei com tais características colha fatos ocorridos ‘no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada’.

Entretanto, de acordo com o disposto no § 1º do artigo 150 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003 (BRASIL, 2003), não estão sujeitas ao princípio da anterioridade, os tributos previstos nos artigos 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II, todos da CF/88 (BRASIL, 1988). São eles:

- a) Imposto sobre importação;
- b) Imposto sobre exportação;
- c) Impostos sobre produtos industrializados;
- d) Imposto sobre operações financeiras;
- e) Imposto Extraordinário de Guerra;

- f) Empréstimo Compulsório para calamidade público.

2.4.5 Princípio da Anterioridade Nonagesimal

O Princípio da Anterioridade Nonagesimal, também denominado por Carrazza (2011), como anterioridade mitigada, está previsto no artigo 150, III, *c*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 42/2003 (BRASIL, 2003), a qual estabelece que os entes políticos não podem cobrar tributos antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a Lei que os instituiu ou aumentou, todavia, Machado (2008), ressalva que também a anterioridade não se aplica aos tributos previstos nos artigos 148, I, 153, I, II, III, e V e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos artigos 155, III, e 156, I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Vale dizer que nesse caso, se uma nova lei municipal que estabelecer cobrança de um novo tributo ou aumento, a sua cobrança só será possível após transcorridos noventa dias do exercício seguinte. Isso significa que para a aprovação de leis que objetiva criar ou aumentar tributos, o Chefe do Executivo deve obter aprovação e publicação de até no máximo o dia trinta do mês de setembro de um determinado ano, para poder cobrá-lo a partir de janeiro do ano seguinte, ressalvados permissivos constitucionais.

2.4.6 Princípio da Não Utilização Com Efeito de Confisco

O princípio do não confisco está contemplado no artigo 150, inciso IV da Constituição Federal (BRASIL, 1988), no qual dispõe expressamente a vedação de utilização de tributo com efeito de confisco.

Para Machado (2008, p. 59), esse princípio veda a utilização do tributo para confiscar bens dos contribuintes, que houver inobservância das regras de justiça fiscal, a fim de o contribuinte não que pagar o tributo além de sua capacidade contributiva, sob de pena configurar confisco de bens.

2.5 DOS PRINCÍPIOS LEGAIS PARA INSTITUIÇÃO E COBRANÇA DAS TAXAS

Para o estabelecimento de novos tributos ou de aumentos, os entes tributantes devem também observar os princípios e normas legais, previstos no Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), sendo de suma relevância.

2.5.1 O Princípio da Atividade Administrativa Plenamente Vinculada

Ao considerar que tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, o artigo 3º do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) vinculou a cobrança do tributo à atividade administrativa condicionada à prévia autorização orçamentária.

Nessa mesma trilha, ante a distinção de preços de serviços públicos de taxas, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento na Súmula 545 (BRASIL, 2018), que prescreve:

“Súmula 545 – Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daquelas, são compulsórias e têm cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.”

Daí, presume-se que a criação de uma lei que prevê a instituição de taxas municipais, por si só, pura e simplesmente, não reúne as condições legais necessárias à sua cobrança, ou seja, torna-se necessário que o ente tributante inclua previamente em seu orçamento a previsão para a cobrança, sob pena de ilegitimidade da cobrança.

2.5.2 O Princípio da Efetividade e Potencialidade da Utilização

O princípio da efetividade e da potencialidade da utilização decorre da prescrição inserida no artigo 145, inc. II, CF/88 (BRASIL, 1988), eis que são considerados utilizados efetivamente pelos contribuintes os serviços públicos por eles usufruídos a qualquer título; ou potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam colocadas à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento, as taxas de serviços públicos

devem ser revestidas de utilização efetiva ou potencial.

Assim, se faz necessária a efetividade do serviço público, de sorte que, diferentemente dos Serviços Públicos, que podem ser efetiva ou potencialmente prestados, na hipótese do poder de polícia, a cobrança da respectiva taxa, somente ocorre em relação aos serviços efetivamente executados por parte da administração. Nesse sentido, o professor Sasha Calmon Navarro Coelho (2013), se posiciona:

O exercício do poder de polícia, de sua vez, afasta qualquer possibilidade de exercício potencial. O poder de polícia tem que ser regularmente desempenhado para se caracterizar como fato gerador da taxa. Não se pode cobrar taxa pela emissão de passaporte de quem não requereu e recebeu o documento, isto é, não se pode cobrar indistintamente de todo e qualquer cidadão, taxa pela emissão de passaporte, pelo simples fato de a polícia federal estar à disposição para cumprir com tal tarefa.

Ademais, base de cálculo e fato gerador da taxa não são idênticos aos dos impostos. De acordo com o disposto no parágrafo único do artigo 77 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), a taxa não pode ter base de cálculo e fato gerador idênticos aos que correspondem a imposto. Havendo identidade, na base de cálculo ou no fato gerador, a taxa será ilegal.

2.5.3 O Princípio da Especificidade e da Divisibilidade

Os serviços públicos específicos são aqueles que podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção ou de necessidades públicas; já os divisíveis são aqueles suscetíveis de utilização separadamente, por parte de cada um de seus usuários. Portanto, em observância a esse princípio, ao instituir-se as taxas de serviços públicos específicos e divisíveis, devem ser observadas a especificidade e a divisibilidade, cujo princípio encontra-se inserto no artigo 145, inc. II, CF/88 (BRASIL, 1988).

2.5.4 O Princípio da Retributividade

O princípio da retributividade é considerado o princípio norteador das taxas, segundo o qual a administração se legitima a instituir taxa, sob a justificativa de compensação

dos gastos inerentes à prestação do respectivo serviço público. Isso significa que se faz necessário haver uma correlação entre o custo do serviço e o valor da taxa, isto é, a taxa deve não tem o papel de dar lucros, mas serve para ressarcir gastos pelos serviços específicos e divisíveis prestados ou disponibilizados pela administração pública, trata-se, portanto, esse princípio ostenta caráter contraprestacional, conforme Costa (2009, p. 94).

2.6 DA BASE DE CÁLCULO DA TAXA E DO IMPOSTO

Se compararmos a base de cálculos da Taxa de Coleta de Lixo com a do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), podemos verificar que não há identidade entre elas.

De acordo com Sabbag (2008), o imposto predial territorial urbano (IPTU), o fato gerador é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física. Quanto à base de cálculo utiliza-se vários elementos para apuração do valor venal do imóvel, para fins de incidência tributária e sua apuração leva em conta o metro quadrado da construção e do terreno determinado em função do preço de mercado, custos de produção, locações correntes características da região do imóvel, dentre outros.

2.7 A BASE DE CÁLCULO DAS TAXAS SEGUNDO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já consagrou a legitimidade de alguns elementos integrantes da base de cálculo de um determinado imposto que estabeleça a base de cálculo de uma taxa, estabelecendo a premissa imperativa de que não pode ao mesmo tempo existir coincidência entre base de cálculo de taxa e a de um tributo.

Nesse sentido é perfeitamente esclarecedora a manifestação exposta no seguinte julgado:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. ARTIGO 150, INCISO VI, ALÍNEA “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMUNIDADE RECÍPROCA. TAXAS. INEXISTÊNCIA. TAXA DE COLETA DE LIXO DOMICILIAR. SERVIÇOS ESPECÍFICOS E DIVISÍVEIS. CONSTITUCIONALIDADE. ELEMENTOS DA BASE DE CÁLCULO PRÓPRIA

DE IMPOSTOS. SÚMULA VINCULANTE N. 29 DO STF. IPTU. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE. ARTIGO 145, II E § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. CONFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. 1. A imunidade tributária recíproca não engloba o conceito de taxa, porquanto o preceito constitucional (artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal) só faz alusão expressa a imposto. (Precedentes: RE n. 424.227, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, 2ª Turma, DJ de 10.9.04; RE n. 253.394, Relator o Ministro ILMAR GALVÃO, 1ª Turma, DJ de 11.4.03; e AI n. 458.856, Relator o Ministro EROS GRAU, 1ª Turma, DJ de 20.4.07). 2. As taxas cobradas em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, desde que dissociadas da cobrança de outros serviços públicos de limpeza são constitucionais (RE n. 576.321-QO, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 13.2.09). 3. As taxas que, na apuração do montante devido, adotem um ou mais elementos que compõem a base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não se verifique identidade integral entre uma base e outra são constitucionais (Súmula Vinculante n. 29 do STF). (Precedentes: RE n. 232.393, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, Plenário, DJ 5.4.02; RE n. 550.403-ED, Relatora a Ministra CÁRMEN LÚCIA, 1ª Turma, DJe de 26.6.09; RE n. 524.045-AgR, Relator o Ministro CEZAR PELUSO, 2ª Turma, DJe de 9.10.09; e RE n. 232.577-EDv, Relator o Ministro CEZAR PELUSO, Plenário, DJe de 9.4.10) 4. Agravo regimental não provido. (RE nº 613.287/RS – AgR, Primeira Turma, Relator Ministro Luiz Fux, DJe 19/8/11). (BRASIL, 1999).

Como mencionado no julgado referido, a Súmula Vinculante n.º 29 (BRASIL, 2018), assim dispõe:

“29 – É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra.”

2.8 A TAXA DE LIXO APLICADA NO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA E SUAS ALTERAÇÕES

A taxa de cobrança do serviço de coleta de lixo na cidade de Itapetininga, interior do Estado de São Paulo foi estabelecida em 29 de dezembro de 2003, pela Lei Complementar n.º 13/2003 (ITAPETININGA, 2003). Trata-se da lei que regulamentou a tributação do Município.

Em 06 de novembro de 2017, foi promulgada a Lei Complementar n.º 138/2017 (ITAPETININGA, 2017), a qual prescreve alterações ao sistema de base de cálculo para cobrança da taxa do serviço de coleta do lixo na cidade. Essa nova lei impôs alterações substanciais.

2.9 A LEI COMPLEMENTAR N.º 138/2017 E O PRINCÍPIO NONAGESIMAL

Pelo princípio Nonagesimal, a nova lei municipal que a aprovação de leis que objetiva criar ou aumentar tributos, o Chefe do Executivo deve obter aprovação e publicação de até no máximo o dia trinta do mês de setembro de um determinado ano, para poder cobrá-lo a partir de janeiro do ano seguinte.

Todavia, essa regra não se aplica à Lei Complementar aprovada pelo Município de Itapetininga, posto que a modificação se limitou à base de cálculo e não ao valor do tributo, vale dizer, o valor calculado permaneceu inerte, o que alterou foi a base para calcular a taxa, em outras palavras, o cálculo anteriormente era realizado com base na metragem da área da testada e passou a ser observada a metragem da área do terreno e da construção.

Essa modificação fundamenta-se nos artigos 155, III, e 156, I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que não impõe a observância ao Princípio Nonagesimal, em se tratando de alteração da base de cálculo do tributo ou taxa.

2.10 A RAZOABILIDADE E OS REFLEXOS DA NOVA LEI MUNICIPAL SOBRE TAXA DE LIXO

Com efeito, não há como se falar em aplicação do direito, elaboração de normas, realização de atos administrativos, sem antes se atentar para o princípio da razoabilidade, uma vez que, via de regra, este condiciona o modo de agir dos gestores públicos.

Nos termos do artigo 77 do CTN (BRASIL, 1966), as taxas têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado pela Administração ou disponibilizado aos contribuintes, tratando-se contudo, de serviços específicos e divisíveis.

O artigo 145, parágrafo 2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e o do artigo 77, parágrafo Único do CTN (BRASIL, 1966), estabelecem que as taxas não podem ter a mesma base de cálculo aplicada ao imposto, dessa forma, a taxa de lixo não poderia ter por base de cálculo a metragem dos imóveis, assim como ocorre na cobrança de Imposto de Propriedade Territorial Urbana (IPTU).

No julgamento do RE 232.393/SP, o Min. Carlos Velloso, entendeu que:

[...] Numa outra perspectiva, deve-se entender que o cálculo da taxa de lixo, com base no custo do serviço dividido proporcionalmente às áreas construídas dos imóveis, é forma de realização da isonomia tributária, que resulta na justiça tributária (C.F., art. 150, II). É que a presunção é no sentido de que o imóvel de maior área produzirá mais lixo do que o imóvel menor. O lixo produzido, por exemplo, por imóvel com mil metros quadrados de área construída será maior do que o lixo produzido por imóvel de cem metros quadrados. A presunção é razoável e, de certa forma, realiza, também, o princípio da capacidade contributiva do art. 145, § 1º, da C.F., que, sem embargo de ter como destinatária os impostos, nada impede que possa aplicar-se, na medida do possível, às taxas. [...]. Nesse sentido: AI 413.248- AgR/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes; RE 241.790/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; RE 229.976/SP, Rel. Março Aurélio. (BRASIL, 1999).

O entendimento do Supremo Tribunal Federal convergente com aplicação do cálculo de cobrança da taxa do lixo com base na área construída no imóvel, cujo entendimento deu aza à edição da Súmula Vinculante n.º 19 (BRASIL, 2018).

O STF ratificou seu entendimento, em recente apreciação de recurso dirigido àquela Corte:

[...] a Corte reclamada declarou a inexigibilidade da denominada “taxa de serviços urbanos”, prevista na Lei Municipal 106/2006, à consideração de que esta engloba, em um único valor, os serviços de coleta de lixo, de conservação de calçamento e limpeza pública. O referido acórdão, ao contrário do que alegado pelo reclamante, prestigia o entendimento cristalizado na Súmula Vinculante 19, no sentido da constitucionalidade da taxa cobrada em razão da prestação de serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, desde que tais atividades sejam dissociadas de outros serviços públicos de limpeza realizados em benefício da população em geral e de forma indivisível. [...] 5. Quanto ao pedido de declaração da inexigibilidade apenas da taxa de conservação de ruas e da taxa de limpeza pública, registro que não compete a esta Suprema Corte, na via reclamatória, apreciar o referido pleito. Com efeito, a jurisprudência desta Suprema Corte reputa inviável conferir à reclamação a natureza de sucedâneo recursal ou de meio ensejador do reexame do conteúdo do ato reclamado. [...] 6. Ante o exposto, ausente afronta à Súmula Vinculante 19, nego seguimento à reclamação (art. 21, § 1º, do RISTF), resultando prejudicado o pedido liminar. [Rcl 24.611, rel. min. Rosa Weber, dec. monocrática, j. 28-11-2016, DJE 256 de 1º-12-2016]. (BRASIL, 2018).

Inobstante, como no caso de Itapetininga, muitas críticas foram no sentido de que a realidade brasileira, em muitos casos tem sido de que cada vez mais um número razoável de pessoas divide casas de pequena área construída, porquanto produzem maior volume de resíduos, enquanto existem casas com construções gigantescas, quase inabitadas.

Contraopondo à dominante posição do STF, no que concerne à razoabilidade o Ministro Carlos Brito apresentou posição brilhante em trecho do voto proferido no Recurso Extraordinário 576.321-8/SP (BRASIL, 2018):

[...] Confesso aos Senhores que todas as vezes que paro para refletir sobre a cobrança da taxa de lixo experimento um desconforto cognitivo. Ou seja, sem querer fazer

trocadilho, hermeneuticamente, essa taxa não me cheira bem. Todas as vezes fico em dificuldade para compreender como se pode, sem artificializar a mensuração, dividir e quantificar o consumo. E, às vezes, chego à conclusão de que, não raras as vezes, a cobrança se torna uma ofensa ao princípio da razoabilidade porque, com frequência, há casas e apartamentos menores habitados por muita gente. Então a produção de lixo não guarda conformidade com o tamanho do imóvel.

Em que pese as divergências ideológicas sobre a matéria, prevalece no STF a constitucionalidade da taxa de lixo, calculada na metragem da área construída do imóvel, portanto, a alteração imposta na cidade de Itapetininga, pela Lei Complementar n.º 138/2017 (ITAPETININGA, 2017), encontra guarida legal e constitucional.

A Prefeitura Municipal de Itapetininga defende que a iniciativa foi buscar uma “readequação social”, a fim de que haja proporcionalidade no pagamento da taxa do lixo pelas residências, prédios comerciais e a indústria pelo que efetivamente produzem de lixo.

Segundo estimativa da Prefeitura, a cidade conta com cerca de 19.671 residências de até 100m², sendo que desse número 11.225 imóveis devem ter redução do valor da taxa e 5.721 não sofrerão alterações na cobrança e a medida deve beneficiar cerca de 3.320 imóveis. E ainda, 7.191 terrenos com até 225m², 5.222 também devem contar com redução de valor e outros 1.186 não serão alterados e, cerca de 1.947 terrenos com metragens superiores terão redução na taxa. Já os prédios comerciais e indústrias com medidas superiores a 800 m² terão reajuste proporcional à área construída. (PROJETO..., 2017).

2.11 A LEI COMPLEMENTAR N.º 138/2017 E A AUSÊNCIA DA PUBLICIDADE

Conforme já asseverado anteriormente, antes da proposição do projeto de lei que originou na Lei Complementar n.º 138/2017 (ITAPETININGA, 2017), a Prefeitura de Itapetininga não editou decreto ou qualquer ato administrativo para dar publicidade e divulgar as informações de interesse coletivo à população local, segundo o que estabelece no direito à informação previsto no artigo 5º, XXXIII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o que em tese caracteriza desrespeito ao princípio constitucional da publicidade estabelecido no artigo 37, da Carta Magna Brasileira, conforme assim dispostos:

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

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; [...].

E ainda,

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (BRASIL, 1988)

Veja-se que o princípio da publicidade tem por escopo a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, assim sendo, em se tratando de revisão de norma tributária que redundaria inclusive em aumento de valores, este princípio mostra-se imprescindível para evitar surpresas, bem como assegurar a segurança jurídica e o planejamento financeiro dos contribuintes.

Paulsen (2014), defende que o artigo 146, combinado com o artigo 100, ambos do CTN (BRASIL, 1966), tem por finalidade preservar o contribuinte em relação às modificações dos critérios jurídicos adotados pela administração pública no exercício do lançamento de tributos. Esses dispositivos além de proteger, garante segurança jurídica ao contribuinte.

Como já apontado anteriormente, a propositura do projeto de Lei Complementar por parte da Chefe do Executivo de Itapetininga, tramitou em regime de urgência, num prazo extremamente exíguo, ou seja, foi apresentado no dia 19 de outubro de 2018, sendo discutido e votado nas sessões dos dias 26 e 30 de outubro de 2017, portanto, é indiscutível que nesse curtíssimo espaço de tempo, a publicidade ampla e necessária à população do Município restou prejudicada, cujo fato redundava, ao menos em tese, na inconstitucionalidade da lei editada na sua origem.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho abordou o assunto “a constitucionalidade da taxa do lixo”, com ênfase na análise das normas legais aplicadas sobre a cobrança do serviço de coleta do lixo no âmbito do Município de Itapetininga, Estado de São Paulo, uma vez que a cidade implementou recentes alterações no sistema de cobrança dessa taxa.

O desenvolvimento da pesquisa classificado como de caráter descritivo, uma vez que tem por fundamento a coleta de informações teóricas e legais, enquanto fontes principais de exploração e pesquisa, além das consultas em documentos, projetos legislativos, leis vigentes e anteriores.

Foram ainda consultados dados junto à Prefeitura do Município de Itapetininga, na busca de informações sobre a realidade do serviço prestado sobre coleta de lixo nas residências urbanas da cidade, objetivando identificar as razões das recentes alterações legislativas e a extensão da medida na vida dos contribuintes.

Ante um extenso confronto e análises de legislações em face das informações coletadas, pretendeu-se a verificação do sistema de cobrança e de arrecadação, e, se o sistema de alíquotas aplicadas para cobrança da taxa do lixo é legal e razoável, de modo a defender a construção de um ajuste no sistema atual que venha ser mais justo e eficiente.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A investigação foi pautada pela revisão bibliográfica, na qual se buscou, sinteticamente, a delimitação do problema de pesquisa, exatamente para dela extrair uma ideia precisa sobre o caso concreto, ou seja, a legalidade do sistema de cobrança da taxa na cidade de Itapetininga, sobre eventuais vícios e quiçá, sobre possível contribuição da pesquisa para o desenvolvimento do conhecimento sobre o tema. (LAKATOS; MARCONI, 2011, p. 23).

A partir do levantamento de pesquisas anteriormente publicadas, foi possível selecionar as experiências, seja através de obras literárias de autores renomados, da posição da jurisprudência dominante nos tribunais do país, e, dessa formar poder comparar o caso em estudo com outros semelhantes ou sobre àqueles que de alguma foram objetos de investigações científicas.

3.2 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Segundo levantamentos das leis em vigor na cidade de Itapetininga, interior do Estado de São Paulo, a cobrança da taxa de serviço de coleta de lixo encontrava-se vigente desde 29 de dezembro de 2003, foi estabelecida pela Lei Complementar n.º 13/2003 (ITAPETININGA, 2003). Desde a sua criação, a cobrança dessa taxa é realizada conjuntamente com o Imposto Predial, Territorial Urbano (IPTU), através de carnês anuais.

A Lei Complementar n.º 13/2003, estabelecia em seu bojo, que a medição do serviço, ou seja, a base de cálculo para cobrança ao contribuinte considerava a área da testada do imóvel, independente se somente terreno ou imóvel com edificação. Entretanto, em 18 de outubro de 2017, a Chefe do Executivo de Itapetininga, apresentou projeto de alteração da Lei Complementar, cuja propositura previa a modificação da base de cálculo da cobrança da taxa do lixo.

Nesse Projeto de Lei Complementar, o valor da taxa de lixo passa a ser considerado por metro quadrado de área construída e não mais pela metragem da frente da casa (testada da casa). Por exemplo: uma casa de 50 m² pagava em torno R\$ 120,00 por ano e, após a alteração, todo imóvel residencial de até 100 m², passaria a pagar R\$ 67,50, já moradores de edifícios com apartamentos, que também tinham o valor cobrado pelo tamanho da testada, passaria a pagar por metro de área construída.

A Lei Complementar n.º 13/2003, que regulamenta os tributos do Município de Itapetininga, estabelecia nos artigos 216 a 219, que a base de cálculo da taxa era de R\$ 5,36 por metro linear da testada do imóvel (artigo 218), portanto numa matemática simples, teria o proprietário de um terreno vazio de 320 m², sendo 12,00 metros de frente por 30,00 metros de frente ao fundo, a pagar o valor de R\$ 64,32, independente da produção de lixo. A partir da nova Lei aprovada, ou seja, a denominada Lei Complementar n.º 138/2017 (ITAPETININGA, 2017), de 06 de novembro de 2017, essa mesma medida passaria a pagar a quantia de R\$ 250,00, portanto, um aumento aproximado a 400%.

O projeto foi apresentado à Câmara Municipal em 19 de outubro de 2017, sob n.º 24/2017, tramitou em regime de urgência e foi submetido à aprovação pelos Senhores Vereadores nas Sessões dos dias 26 e 30 de outubro de 2017.

Em razão do “regime de urgência”, os pareceres das Comissões foram proferidos oralmente pelos respectivos presidentes.

Durante as discussões para aprovação pelos Senhores Edis, suscitou-se dúvidas quanto à regularidade e aperfeiçoamento do projeto para votação e aprovação, uma vez que

uma das Comissões manifestou voto contrário e, a opção foi recorrer ao parecer e voto de um terceiro membro de uma terceira Comissão. Emitiram seus pareceres e votos as: a Comissão de Justiça, Redação e Cultura, a Comissão de Finanças, Orçamento e Serviços Públicos e a Comissão de Defesa do Usuário e do Consumidor.

Sobre a edição de Leis Complementares, da Lei Orgânica do Município de Itapetininga assim regulamenta o papel das Comissões:

Art. 31. A Câmara Municipal terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições definidas no Regimento Interno ou no ato de que resultar sua criação. (NR dada pela Emenda nº 23, de 22 de novembro de 2010)

§ 1º Em cada comissão será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da Câmara Municipal.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, compete:

I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do Regimento Interno, a competência do Plenário, salvo se houver recursos de um quinto dos membros da Câmara Municipal;

II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Secretários Municipais ou ocupantes de cargos da mesma natureza na administração pública direta, indireta ou fundacional, sem prejuízo do disposto no artigo 78-A, para prestar pessoalmente, no prazo máximo de trinta dias, informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições (NR dada pela Emenda nº 19, de 25 de maio de 2009);

IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI – apreciar programas de obras e planos, e sobre eles emitir parecer; e

VII – acompanhar, junto à Prefeitura, a elaboração da proposta orçamentária, bem como a sua posterior execução.

Art. 31-A. A Câmara Municipal instituirá Comissão Especial de Assuntos Relevantes sempre que questões de relevante interesse público demandem estudos, análises e discussões aprofundadas para a sua solução. (Acrescentado pela Emenda nº 23, de 22 de novembro de 2010). (ITAPETININGA, 2017).

A Constituição Federal (BRASIL, (1988) em seu artigo 58 e seguintes, também impõe a observância de formalidades para apreciação e edição de leis novas pelo Poder Legislativo, inclusive no âmbito das Câmaras Municipais.

Com base nesse dispositivo, a tramitação e aprovação da proposta de alteração da Lei Complementar que regulamentava a taxa de serviço de lixo, foi motivo de inúmeras críticas, notadamente pelo afogadilho da medida, mediante uso do expediente denominado “pedido de urgência”. As críticas partiram dos Vereadores que fazem oposição à Chefe do Executivo e de grande parcela da sociedade local, sob o argumento de que a apressada alteração resultaria em aumento considerável na cobrança da taxa para grande parte dos proprietários de imóveis urbanos da cidade.

Nesse sentido, a previsão constitucional de se impor plena discussão de um projeto,

tem por escopo o detalhamento e aprofundamento do estudo da matéria, para que, de certa forma, seja dado amplo conhecimento e possibilidade de se ouvir a opinião pública, a qual vem a ser a destinatária da lei.

Sobre esse assunto, salutar se faz destacar a posição do festejado Mestre Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 206):

[...] a fase da deliberação é propriamente constitutiva da lei, no sentido de que nela e por ela o legislativo estabelece as regras jurídicas novas. É indubitavelmente a principal do processo legislativo.

O exame do projeto por Comissão ou Comissões, a nosso ver, se inscreve no processo de deliberação, sendo conveniente para preparar uma decisão esclarecida e consciente.

No caso da tramitação da proposta de alteração da lei sobre a taxa de lixo, restou evidenciado que a fase da deliberação prévia foi suprimida, haja vista que a Câmara acatou o pedido de urgência, limitando a discussão e aprovação, mediante parecer oral pelas Comissões.

A intitulada “aprovação no afogadilho” aconteceu porque a Prefeitura objetivava imputar a cobrança da taxa do lixo com a nova base de cálculo já a partir do exercício de 2018, para aumentar as receitas do cofre Municipal.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O objetivo da presente investigação foi de confrontar as leis municipais que regulamentam a cobrança da taxa de coleta de lixo no município de Itapetininga, de modo a demonstrar a sua legalidade no ordenamento jurídico, ou seja, se na hierarquia do sistema normativo, houve respeito à Constituição Federal (BRASIL, 1988) e ainda verificar os impactos sobre a alteração normativa e se houve razoabilidade na sua implementação.

Ressalte-se que o respeito à hierarquia das normas consiste exatamente na própria validade da norma, ou seja, o fundamento de validade de uma norma jurídica é outra norma jurídica, porquanto essa máxima permite compreender a sistemática do Direito e que se materializa na concepção de validade, definido por Kelsen (2009) como a relação de uma norma a um ordenamento jurídico. Uma norma singular é uma norma jurídica enquanto pertence a uma determinada ordem jurídica, e pertence a uma determinada ordem jurídica quando a sua validade se funda na norma fundamental dessa ordem.

Dentro dessa lógica, foi objeto de avaliação primeiro a Lei Complementar n.º 13/2003 (ITAPETININGA, 2003), que criou a cobrança da taxa de lixo na cidade de Itapetininga, e, com maior aprofundamento à edição da Lei Complementar n.º 138/2017 (ITAPETININGA, 2017), que estabeleceu alterações à lei anterior, impondo alterações na base de cálculo da taxa.

No que concerne à uma eventual inobservância ao Princípio Nonagesimal, inobstante a Lei Complementar n.º 138/2017, as alterações versando sobre matéria tributária, ter tramitado e entrado em vigor a partir do dia 06 de novembro de 2017, portanto há menos de noventa dias do início do exercício anual seguinte, não o que se falar em aplicação da regra preconizada pelo Princípio da noventena, isso porque a modificação expressada na lei nova cuidou de alterar apenas o sistema de base de cálculo e não os fundamentos do tributo ou taxa.

Foi possível verificar que apesar de se tratar de um projeto de lei de grande relevância e repercussão local, a propositura, discussão e votação aconteceu em “regime de urgência”, por isso não houve tempo hábil para se estender à população o direito de participar do debate.

Aparentemente a Chefe do Executivo objetivava aumentar a arrecadação, através dessa alteração legislativa, que impunha o dever de pagamento da taxa do lixo com aumento substancial a uma grande camada de contribuintes proprietários de imóveis urbanos.

Inobstante a previsão constitucional que preconiza o aprofundamento do debate

sobre matérias de relevância, inclusive tal dispositivo se repete na Lei Orgânica do Município de Itapetininga, o projeto tramitou em regime de urgência, porquanto sequer houve parecer escrito das Comissões, ou seja, as manifestações foram colhidas oralmente durante as Sessões para discussão e aprovação.

Durante o processo de aprovação da matéria pela Câmara Municipal de Itapetininga, houveram divergências significativas, haja vista o voto contrário do presidente de uma das Comissões obrigatórias. O arranjo dado ao caso, foi o de incluir o voto de outro membro da Comissão. Essa celeuma possibilitou a suscitação de críticas e questionamentos sobre a regularidade da aprovação.

Nos arquivos da jurisprudência sobre a matéria, verificou-se que casos semelhantes foram objetos de exames pelo Excelso Pretório do país, onde restou pacificado que a cobrança da taxa de coleta de lixo, vale dizer, o STF considera legal a cobrança da taxa, desde que dissociada de outros serviços e descrita de forma divisível. Para tanto, editou a Súmula Vinculante n.º 19 (BRASIL, 2018).

Verificando os dados publicados sobre o desfecho da alteração do sistema de cobrança da taxa de lixo no âmbito local, percebe-se que uma parcela considerável dos imóveis urbanos teve aumentos nos valores devidos, em alguns casos essa diferença à maior pode chegar até a 400%, daí o surgimento de inúmeras críticas à nova lei, principalmente pela rapidez da mudança, somando-se ao fato de que essa medida surgiu num período em que o país experimenta um complicado cenário de crise política e socioeconômica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formatação dos resultados da presente pesquisa foi delineada da seguinte forma:

Primeiro, foram selecionadas as leis vigentes que tratam do assunto “taxa do lixo”, principalmente as leis editadas pelo Município de Itapetininga. Buscou-se o levantamento dos registros desde a apresentação dos projetos, até as respectivas promulgações.

Foram objetos do selecionamento, além da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), a Lei Orgânica do Município de Itapetininga (ITAPETININGA, 2012), a Lei Complementar n.º 13/2003 (ITAPETININGA, 2003), que instituiu e regulamentou a cobrança da taxa do lixo e especialmente, a recente Lei Complementar n.º 138/2017 (ITAPETININGA, 2017), que trouxe alterações substanciais ao sistema de cobrança da taxa de lixo na cidade de Itapetininga.

Num segundo momento, foram selecionadas as obras literárias relacionadas à matéria, as quais na sua maioria tratam do direito tributário no Brasil, escolhidas por meio de leituras e análises dos livros, artigos e trabalhos disponíveis. Outro recurso imprescindível à pesquisa foi a seleção de jurisprudências e posições dos tribunais do país, que de alguma forma faziam referências ao assunto.

Com efeito, este trabalho teve por escopo pesquisar a constitucionalidade de taxa de cobrança de lixo implementada pela Município de Itapetininga, Estado de São Paulo, notadamente as modificações legislativas que resultaram em alterações na base de cálculo anteriormente observado e, por consequência, num aumento da cobrança a uma parcela de contribuintes da cidade.

Conforme assentado, essa mudança atingiu grande número de imóveis urbanos, que terão de pagar um valor maior da taxa do serviço de coleta de lixo, porquanto por essa razão, se fez necessário examinar com maior profundidade a razoabilidade da medida tomada pela classe política da localidade, perante os contribuintes.

A pesquisa realizada pautou-se na modalidade revisão bibliográfica, lançou-se mão do levantamento das legislações pertinentes ao tema, de obras literárias, publicadas de forma escrita e digital, das jurisprudências e de alguns noticiários.

Inicialmente foram selecionadas e examinados os artigos que regulamentam a legislação tributária no Brasil, o Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), com ênfase no tratamento dispensado à instituição de taxas de serviços públicos, as leis editadas no âmbito do Município de Itapetininga, a saber, a Lei Orgânica Municipal, a Lei Complementar n.º 13/2003

(ITAPETININGA, 2003) que instituiu a taxa do lixo na cidade e a novíssima Lei Complementar n.º 138/2017 (ITAPETININGA, 2017), que implementou as modificações à legislação anterior, sobre a forma de se calcular a taxa de serviço de coleta de lixo. Também foram realçados os princípios intrínsecos ao direito tributário e, mais ainda sobre a criação ou modificação das taxas de serviços públicos.

A partir da identificação das legislações específicas, passou-se a confrontar o posicionamento de alguns autores destacados na área do direito tributário brasileiro, porém com mais intensidade foram estudadas as manifestações exaradas pelos Ministros do Supremo Federal.

A Lei Complementar n.º 138/2017, de 06 de novembro de 2017, (ITAPETININGA, 2017) foi esmiuçada desde a apresentação do Projeto pela Chefe do Executivo de Itapetininga, até a sua promulgação e publicação.

Constatou-se que durante a tramitação do projeto de lei, alguns fatores foram objetos de questionamentos sobre a regularidade e legalidade da sua aprovação, isso porque o membro de uma das Comissões apresentou voto contrário ao projeto e a o recurso tomado foi a inclusão do parecer outra Comissão na apreciação do projeto, para dessa forma contar com aprovação da “maioria”.

Além dessa celeuma, ficou evidenciado interesse de aprovação do projeto, por parte do Poder Executivo, daí a apresentação da tramitação do projeto de lei em “regime de urgência”, o que foi acatado pela presidência da Câmara Municipal e assim o projeto foi colocado à discussão e votação. Essa iniciativa obstruiu a ampliação do debate sobre a modificação legislativa, retirando, portanto, a possibilidade de participação da população local na discussão; ademais, nem mesmo as Comissões obrigatórias tiveram tempo hábil de avaliar os reflexos que as alterações inseridas no dito projeto, tanto que os votos foram colhidos oralmente.

Sobre o tema taxa do lixo, foram nomeados casos concretos que de alguma forma guardavam semelhanças com a situação de Itapetininga, de modo que viabilizasse a constatação de irregularidades na edição da lei, ou o contrário.

De pronto, levantamos a Súmula Vinculante n.º 19 (BRASIL, 2018), que trata exclusivamente do tema taxa de lixo, ou seja, a Súmula 19 reconhece a constitucionalidade da cobrança da taxa de lixo.

Foi analisada a possibilidade de uma eventual inobservância ao Princípio Nonagesimal em torno da aprovação da Lei Complementar n.º 138/2017 (ITAPETININGA, 2017), ante argumento de que a matéria nela tratada se refere à tributos e taxas. Essa hipótese foi suscitada porque a lei em comento entrou em vigor a partir do dia 06 de novembro de 2017,

ou seja, há menos de noventa dias do início do exercício anual seguinte.

A conclusão que formou foi a de que o Princípio Nonagesimal não teria efeitos na nova lei, pois a mudança implementada referiu somente sobre base de cálculo da taxa de lixo, ou seja, não se tratou de criação e/ou de modificação dos tributos ou das taxas.

Restou amplamente notório que a iniciativa da administração municipal da cidade de Itapetininga, recebeu críticas inúmeras, porque claramente o seu escopo foi o de aumentar a arrecadação dos cofres do Município.

E, apesar da justificativa de que a mudança não passou de uma “readequação social” e da imposição de uma cobrança mais justa e equitativa, de certa forma as críticas foram merecidas, primeiro porque foi executada num período de grave crise no cenário econômico do país, que enfrenta recessão e altos níveis de desemprego. Segundo porque pegou a sociedade local de surpresa, já que o projeto de lei tramitou em menos de um mês para a sua promulgação.

Por tudo isso, a conclusão de se abstrai da investigação é a de que a cobrança da taxa de coleta de lixo em vigor no Município de Itapetininga, criada pela Lei Complementar n.º 13/2003 (ITAPETININGA, 2003) encontra guarida na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Quanto às modificações trazidas pela Lei Complementar n.º 138/2017 (ITAPETININGA, 2017), que alterou os artigos 216, 217, 218, 219 e seus parágrafos da Lei Complementar n.º 13/2003 (ITAPETININGA, 2003), considerou-se que os critérios legais da nova base de cálculo, convergem com o entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, logo, neste ponto em particular, a lei deve ser considerada legal e constitucional.

No tocante à insurgência de possíveis vícios na tramitação e aprovação do projeto de lei, restou comprovado que esse argumento não deve servir de fundamento para nulidade da lei aprovada, uma vez que o fato de os presidentes das Comissões revisoras manifestarem-se com pareceres e votos oralmente, essa hipótese não é proibida na Lei Orgânica do Município de Itapetininga.

A ressalva que se observou foi no que se refere à quase inexistência da publicidade da mudança aos contribuintes, pois, a partir do instante em que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a própria Lei Orgânica do Município de Itapetininga, preconizam a ampla discussão com a população sobre projetos de relevância e de interesse geral, portanto, a impõe a observância imperativa ao princípio da publicidade o que não se sucedeu na tramitação da Lei Complementar n.º 138/2017 (ITAPETININGA, 2017), esta se mostra passível de inconstitucionalidade.

Com efeito, os contribuintes da cidade foram surpreendidos pela mudança na base

de cálculo da cobrança do serviço de coleta do lixo, pois cuidou-se de uma lei apressadamente aprovada, justamente num período crítico, com a economia do país em baixa, queda no mercado de trabalho, além de crise no cenário político nacional. Seguramente o aumento de despesas com o pagamento da taxa do lixo, reflete negativamente na sociedade, no comércio e indústria local, por se tratar de medida impopular.

O Gestor Público enquanto representante da administração pública tanto no gerenciamento do erário, quanto nos atos de controle, daí a relevância da observância dos preceitos legais e constitucionais em matéria de direito tributário. Vale dizer, uma lei inconstitucional ou eivada de vícios pode redundar na decretação da sua nulidade em sede de revisão jurisdicional, o que pode não é bom para a administração pública.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito constitucional descomplicado**. 5. ed. São Paulo: Método, 2010.

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil de 1988. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03 fev. 2018.

_____. Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm>. Acesso em: 08 jun. 2018.

_____. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à união, estados e municípios. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, DF, 25 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 03 fev. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo de Instrumento no Agravo Regimental 529280/SP**. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000163494&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 04 jun. 2018a.

_____. **Agravo Regimental 639510/MG**. 2009. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4043127/agregno-agravo-de-instrumento-ai-639510-mg/inteiro-teor-101578385?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 04 jun. 2018b.

_____. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 613.287/RS**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000241828&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

_____. **Recurso extraordinário 232.393-1 SP**. 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=253993>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 576.321-8/SP**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=576025>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

_____. **Súmula n.º 545**. Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daquelas, são compulsórias e têm cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=19.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

_____. **Súmula Vinculante n.º 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. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=19.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>>. Acesso em: 01 maio 2018.

_____. **Súmula Vinculante n.º 29**. É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=19.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>>. Acesso em: 01 maio 2018.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

COELHO, Sasha Calmon Navarro. **A Interpretação equivocada dos precedentes em relação à taxa de fiscalização de postes e orelhões**. 2013. Disponível em: <www.sashacalmon.wpengie.netdna-cnd.com>. Acesso: 02 set. 2018.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário: constituição e código tributário nacional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ITAPETININGA. **Lei Complementar n.º 13, de 29.12.2003**. Disponível em: <<http://consulta.siscam.com.br/camaraitapetininga/Documentos/Documento/49077>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

ITAPETININGA. **Lei Complementar n.º 138, de 06.11.2017.** Disponível em: <<http://consulta.siscam.com.br/camaraitapetininga/arquivo?Id=57366>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

_____. **Lei Orgânica do Município de Itapetininga, atualizada até a Emenda n.º 27, de 26.12.2012.** Disponível em <<http://camaraitapetininga.sp.gov.br/contentfiles/566-lei-organica.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** 8. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário.** 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Princípios gerais de direito constitucional moderno.** 5. ed. São Paulo: RT, 1971.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário.** 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

PROJETO de lei de readequação social da cobrança da taxa de lixo enviado à Câmara. **Prefeitura de Itapetininga,** 30 out. 2017. Disponível em: <<https://www.itapetininga.sp.gov.br/noticia/1415/projeto-de-lei-de-readequacao-social-da-cobranca-da-taxa-de-lixo-enviado-a-camara-/>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário.** São Paulo: Saraiva, 2009.

SÃO PAULO (Estado). Constituição do Estado de São Paulo. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Secretaria Geral Parlamentar. Departamento de Documentação e Informação.** São Paulo, 05 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao%20de%2005.10.1989.htm>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.