

#### MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA COORDENADORIA DE CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE

Ofício nº 398/2019-CCConst-PGI Ref. Procedimentos Administrativos nº MPMG-0024.18.021652-5

Belo Horizonte, 18 de setembro de 2019.

Exmo(a) Senhor(a) Prefeito,

Com os cumprimentos da Procuradoria-Geral de Justiça, registra-se que tramita, nesta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, o procedimento administrativo em epígrafe.

Objetivando o exercício do poder de autocontrole da constitucionalidade, confere-se ciência do teor da presente recomendação exarada nos autos do expediente.

Em obediência aos arts. 26, I, "b" e 27, parágrafo único, IV, da Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, são **requisitadas** neste ato, a **resposta escrita** sobre o posicionamento jurídico da municipalidade acerca da recomendação, bem como certidão de **vigência** da legislação questionada.

Finalmente, em havendo o decurso do prazo sem a manifestação da municipalidade considerar-se-á exaurida a etapa pré-processual.

Cordialmente,

MARIA ANGÉLICA SAID Procuradora de Justica Coordenadora

Excelentíssimo(a) Senhor(a)
Prefeito Municipal
Praça Manuel de Assis, 272 - Centro
Igaratinga - MG - 35695-000

Alexandre de Faria Silva Chefe de Gabinets

NL



Procedimento Administrativo nº: 0024.18.021652-5

Representante: Promotora de Justiça Juliana Maria Ribeiro da Fonsace

Salomão

Representado: Município de Igaratinga Objeto: Lei Complementar n.º 35/2013 Espécie: Recomendação (que se expede)

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

### 1. Preâmbulo

Trata-se de Procedimento Administrativo instaurado a partir de representação da Promotora de Justiça atuante da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Pará de Minas em face das Taxas de Emolumentos e Expediente, prevista nos itens I, II, IV, V e VII, da Tabela XIII, do Anexo Único do Código Tributário do Município de Igaratinga.

Constatadas inconstitucionalidades de dispositivos da referida norma, esta Coordenadoria, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, resolve expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder idealizador da norma impugnada dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.



### 2. Fundamentação

### 2.1. Texto legal questionado

Eis o teor da norma eivada de inconstitucionalidade:

LEI COMPLEMENTAR Nº 035, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2013 Dispõe sobre o Código Tributário do Município de Igaratinga. [...]

#### ANEXO ÚNICO - TABELAS

[...]

#### TABELA XIII DAS DEMAIS TAXAS DE SERVIÇOS URBANOS

[]	
Taxas de Emolumentos e Expediente	
I - Protocolos de requerimentos, petições e similares	R\$25,00
II - Guias de recolhimento de tributos, por guia	R\$ 5,00
IV - Termo de Responsabilidade, por unidade	R\$25,00
V - Certidões	
VII - Atestados, por folha	R\$25,00
· A	

[...]

2.2. Repercussão Geral. Taxa de expediente. Fato gerador impróprio para ensejar cobrança de taxa. Inconstitucionalidade. Direito de petição. Imunidade. Isenção. Princípio da igualdade tributária. Precedentes judiciais.

Para melhor compreensão da questão posta, impende, primeiramente, definirmos o que é taxa.

Tal tributo caracteriza-se por estar imediatamente vinculado à ação estatal, atrelando-se à atividade pública, e não à atuação do particular. Cuida-se, pois, de uma exação bilateral ou sinalagmática, disciplinada pelo art. 145, II, da



Constituição da República e pelo art. 77 do CTN, repetidos, à luz do princípio da simetria, no art. 144, II, da Constituição Estadual:

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

[...] II - Taxa, 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.

Art. 77, CTN: As taxas cobradas pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Art. 144, II, CE: Ao estado compete instituir:

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;

Do cotejo desses dispositivos, é possível verificar que a imposição da taxa decorre ou do exercício efetivo do poder de polícia, cujo fato gerador será a atividade administrativa pública que regula as condutas do contribuinte em razão do interesse público relativo 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 interesses individuais ou coletivos, limitando ou disciplinando os interesses, direitos e liberdades individuais (art. 78, CTN), ou em razão da prestação de serviço público, específicos e divisíveis, prestados potencialmente ou efetivamente, ao contribuinte.

Assim é que, relativamente à cobrança de taxa de expediente para a emissão de guias de Arrecadação de Tributos municipais, não pairam dúvidas acerca da sua inconstitucionalidade. Isso porque as despesas com a própria administração tributária não constituem exercício do poder de polícia e muito menos serviços



públicos específicos e divisíveis, inexistindo qualquer contraprestação em favor do administrado, não se prestando, pois, como fato gerador a ensejar a cobrança de taxa.

Com efeito, o que se constata é que a Administração, ao estatuir esse tipo de taxa, busca, de forma inconstitucional, repassar para os contribuintes o custo da emissão da guia de pagamento de tributos, o que, por conseguinte, nos permite concluir, uma vez mais, não haver uma contraprestação ou exercício do poder de polícia que justifique a instituição de uma taxa para emissão de tais guias. Trata-se, em verdade, de ilegítimo mecanismo de arrecadação de receita, o qual, como cediço, deve ser feito por meio de impostos. E, inexistindo previsão constitucional de imposto municipal que tenha como hipótese de incidência referida atividade, não poderia o Município criá-lo¹.

Esse é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.426/1995 - MUNICÍPIO DE BARBACENA - TAXA DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS - SERVIÇOS DE EXPEDIENTE -ITENS 02, 08, 09 E 11, TABELA I, ANEXO XI - EMISSÃO DE GUIA TRIBUTÁRIA - DIREITO DE PETIÇÃO E OBTENÇÃO DE CERTIDÕES. Ressalvada Taxa Administrativos/Serviços de Expediente para a emissão de guias tributárias (item 08, Tabela I, Anexo XI), apresentação de requerimentos, petições, recursos e memoriais ao protocolo (item 09, Tabela I, Anexo XI) e obtenção de certidões (item 11, Tabela I, Anexo XI) e atestados (item 02, Tabela I, Anexo XI), é constitucional a cobrança dos demais serviços de expediente previstos na Tabela I, Anexo XI, da Lei nº 3.426/1995 do Município de Barbacena, prestados em benefício do contribuinte (EF)

> [..] (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.15.091708-6/000, Relator(a): Des.(a) Audebert Delage , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 23/01/2019, publicação da súmula em 01/03/2019)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MARTINHO CAMPOS. TAXAS DE EXPEDIENTE E DE LIMPEZA: COBRANÇA PELA REALIZAÇÃO DE VÁRIOS

Apenas a União possui competência residual, ou seja, apenas ela pode criar impostos diversos daqueles previstos na Constituição.



SERVIÇOS. INCONSTITUCIONALIDADE APENAS DA TAXA INSTITUÍDA PARA A EMISSÃO DE GUIA DESTINADA A PAGAMENTO DE OUTROS TRIBUTOS. COSIP. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA PELO STF. VINCULAÇÃO DESTE TRIBUNAL AO JULGAMENTO DA SUPREMA CORTE. TARIFA DE ESGOTO.

1. A taxa de limpeza, genericamente considerada como serviços prestados à coletividade (e não a imóveis individualizados) tem a sua inconstitucionalidade proclamada pela Súmula Vinculante nº 19 do STF.

2. O STF, decidindo o caso das taxas de Ouro Preto/MG, proferiu, com o "status" de repercussão geral (art. 927, III, NCPC), julgamento no sentido de que "a emissão de guia de recolhimento de tributos é de interesse exclusivo da Administração, sendo mero instrumento de arrecadação, não envolvendo a prestação de um serviço público ao contribuinte." (PLENÁRIO 17/4/2014 REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 789.218 MINAS GERAIS - RELATOR: MIN. DIAS TOFFOLI).

3. Reafirmou-se, assim, a jurisprudência ali pacificada de que o Município tem competência para cobrar taxa de expediente pela utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, autorizando a Constituição a instituição desta taxa, desde que haja contraprestação em razão da cobrança.

Em outros termos, e com a exceção da cobrança de taxa de expediente para expedição de guias de recolhimento de tributos municipais, todas as outras taxas estão referidas a cobranças por serviços realizados pela Prefeitura em benefício do contribuinte, não havendo que se cogitar de sua inconstitucionalidade.

[...](TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.15.082739-2/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes , Relator(a) para o acórdão: Des. (a) Wander Marotta , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 08/06/2016, publicação da súmula em 08/07/2016)

Sobre a questão, o enunciado da Súmula nº 14 do TRF da 5ª Região, que assim dispõe:

Taxa de Expediente. É inconstitucional a cobrança de taxa de expediente para emissão de guia de importação.

De efeito, o Supremo Tribunal Federal assentou a questão em recurso extraordinário, com <u>repercussão geral reconhecida</u>:



EMENTA TRIBUTÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. TAXA DE EXPEDIENTE. FATO GERADOR. EMISSÃO DE GUIA PARA PAGAMENTO DE TRIBUTO. AUSÊNCIA DOS CRITÉRIOS EXIGIDOS PELO ART. 145, II, CF/88. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A emissão de guia de recolhimento de tributos é de interesse exclusivo da Administração, sendo mero instrumento de arrecadação, não envolvendo a prestação de um serviço público ao contribuinte. 2. Possui repercussão geral a questão constitucional suscitada no apelo extremo. Ratifica-se, no caso, a jurisprudência da Corte consolidada no sentido de ser inconstitucional a instituição e a cobrança de taxas por emissão ou remessa de carnês/guias de recolhimento de tributos. Precedente do Plenário da Corte: Rp nº 903, Rel. Min. Thompson Flores, DJ de 28/6/74. 3. Recurso extraordinário do qual se conhece, mas ao qual, no mérito, se nega provimento.

(RE 789218 RG, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 17/04/2014, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-148 DIVULG 31-07-2014 PUBLIC 01-08-2014)

A par disso, no tocante à taxa para requerimentos, petições, protocolos, memoriais e afins, e emissão de certidões e atestados, a inconstitucionalidade se torna ainda mais gritante, já que, conforme decidido em caso similar pelo Supremo Tribunal Federal - ADI n.º 2969-0 -, deve-se dar interpretação conforme a Constituição Federal, estendendo a imunidade prevista no art. 5º, XXXIV, para o fornecimento de certidões necessárias ao exercício do direito de petição e atos de cidadania.

Eis a ementa da ADI acima referenciada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 178 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 19, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1997, DO ESTADO DO AMAZONAS. EXTRAÇÃO DE CERTIDÕES, EM REPARTIÇÕES PÚBLICAS, CONDICIONADA AO RECOLHIMENTO DA "TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA". VIOLAÇÃO À ALÍNEA "B" DO INCISO XXXIV DO 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, ADI 2969 / AM - AMAZONAS, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, julg. em 29/03/2007DJe-042, DIVULG 21-06-2007, PUBLIC 22-06-2007, DJ 22-06-2007, PP-00016 EMENT VOL-02281-01 PP-00144, LEXSTF v. 29, n. 343, 2007, p. 64-79, RDDT n. 144, 2007, p. 240)



Na oportunidade, restou decidido que a cobrança daquela taxa ofenderia o artigo 5°, XXXIV, alínea *b*, da Constituição Federal, nos casos em que houvesse a postulação de certidão para a defesa de direitos e esclarecimento de situação de interesse pessoal.

De efeito, a Constituição da República dispõe:

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:

[...] XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade e abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Paulo Bonavides, ao comentar o art. 5° XXXIV, da CR, preleciona:

O dispositivo em exame abriga dois direitos fundamentais distintos, mas interligados: o direito de petição e o direito de obter certidões em repartições públicas, no sentido amplo, abrangendo órgãos da administração centralizada ou autárquica, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O direito de petição representa prerrogatva conferidas a todas as pessoas – físicas e jurídicas, de direito público e de direito privado, inclusive aos entes despersonalizados (massa falida, condomínio e espólio, por exemplo) –, de se manifestar perante representante ou agente do Estado, para solicitar a prática de um ato, para requer a adoção de providências, para denunciar um fato, para requerer a edição de uma lei, para denunciar uma ilegalidade ou um abuso de poder, no interesse próprio ou no interesse geral (o que é mais comum).

Quando falamos a respeito do direito de petição, é necessário entendermos que as manifestações dirigidas aos representantes ou agentes do Estado exigem a forma escrita, como regra. Assim, quando uma pessoa comparece à Câmara de Vereadores de determinada cidade e solicita a um vereador a adoção de providências de forma verbal (como a elaboração de um projeto



viário, por exemplo), essa solicitação não representa o exercício do direito constitucional em exame. (...) A prerrogativa que integra a primeira parte do inciso em comentário corolário do *right of petition*, com raízes na Inglaterra, evidenciando que o direito de petição serve para solicitar a atenção da autoridade do Estado em relação a um fato, que não seja (necessariamente) do interesse direto e pessoal de quem formula a petição, mas de toda a coletividade, representando a valorização do interesse público².

No mesmo sentido, o doutrinador Alexandre de Moraes:

Pode ser definido como o direito que pertence a uma pessoa de invocar a atenção dos poderes públicos sobre uma questão ou uma situação.

A constituição Federal consagra no art. 5°, XXXIV, o direito de petição aos Poderes Públicos, assegurando-o a todos, independentemente do pagamento de taxas, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder³.

Portanto, constitui verdadeira afronta a direitos fundamentais do cidadão exigir o pagamento de "taxas" para permitir o exercício do direito de petição e obtenção de atestados/declarações para a defesa de direitos e atos de cidadania.

Isso porque, embora os direitos de petição e obtenção de certidões, previstos no artigo 5°, XXXIV, enquadrem-se na modalidade de serviços públicos específicos e divisíveis, o que significa que podem ser destacados em unidades autônomas e prestados de forma individualizada para cada usuário, aos mesmos deve ser estendida a limitação constitucional ao poder de tributar inserida no art. 5°, XXXIV, da Carta Maior.

Por serem direitos de altíssima relevância, aos comandos constitucionais instituidores de imunidade tributária, somente pode se aplicar a interpretação extensiva, uma vez que, possuindo o Estado necessidade constante de angariar recursos, tendo em vista seu permanente *déficit* operacional, caso fosse adotada uma interpretação restritiva dos comandos do art. 150, VI, abrir-se-ia a possibilidade de o *ius imperium* atingir as atividades e direitos garantidos pelo Texto

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Bonavides, Paulo (Org.). In: Comentários à constituição federal de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Moraes, Alexandre. In: Direito Constitucional. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003.



Supremo, sob a alegação de que as normas instituidoras de imunidade tributária devem ser interpretadas restritivamente.

Ora, as imunidades tributárias têm por fim resguardar valores de assento constitucional – igualdade, liberdade de pensamento e religião, acesso a informações, equilíbrio federativo, pluralismo político, liberdade sindical e outros –, razão pela qual a busca do elemento teleológico será sempre o caminho para a efetiva realização dos valores supremos que o constituinte prestigiou<sup>4</sup>.

À luz da interpretação teleológica, verifica-se, portanto, que a imunidade do pagamento de taxa para o direito de petição e obtenção de certidões tem por propósito facilitar os meios de acesso aos poderes públicos, como forma de garantir o exercício da cidadania, bem como o controle dos atos da Administração Pública por parte dos administrados.

De fato, a gratuidade destes serviços reduz os obstáculos que o cidadão encontra ao exigir as medidas necessárias para que possa exercitar, de forma plena, os direitos que lhes são garantidos pela Constituição. Em razão disso, essa imunidade qualifica-se como importante prerrogativa de caráter democrático, além de constituir mecanismo garantidor dos direitos fundamentais do cidadão. Nesse enfoque, qualquer tentativa de restringir o seu conteúdo na Constituição, ofende, na essência, os valores que lhe dão sustentação.

Acerca da temática aqui abordada, convém colacionar outros julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COBRANÇA DE TAXAS PARA A EXPEDIÇÃO DE GUIA PARA PAGAMENTO DE TRIBUTOS, PARA A CONSERVAÇÃO DE CALÇAMENTO E LIMPEZA DE PRAÇAS. SERVIÇO INDIVISÍVEL. IMPOSSIBILIDADE DE FINANCIAMENTO VIA A INSTITUIÇÃO DE TAXAS. EXPEDIÇÃO DE CERTIDÕES. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO QUE GARANTE A IMUNIDADE QUANDO SE TRATAR DE DEFESA DE

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Imunidades Tributárias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, n. 4, p. 82.



DIREITOS E ESCLARECIMENTO DE SITUAÇÃO DE INTERESSE INDIVIDUAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70021651377, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 16/03/2009)

INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA CONSTITUIÇÃO. INTERPRETAÇÃO CONFORME **DOCUMENTOS FORNECIMENTO CERTIDÕES** E DE NECESSÁRIOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. PROCEDÊNCIA EM PARTE, PARA DECLARAR QUE, DE ACORDO COM O DIREITO PREVISTO NA CARTA MAGNA, O FORNECIMENTO DEVE SER GRATUITO. VOTO VENCIDO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70006855647, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alfredo Guilherme Englert, Julgado em 29/12/2003)

Reforça-se, ainda, o fato de que as certidões negativa de tributos e multas, regularidade fiscal e reconhecimento de isenção e imunidade referem-se, também, a atos da própria administração tributária.

Indubitável, por conseguinte, a inconstitucionalidade da legislação impugnada.

#### 3. Conclusão

Considerando que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo, para tanto, seu dever constitucional, portanto, o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; do art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; do art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I, e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV, da Lei Federal n.º 8.625/93;



Constitucionalidade da de Controle Coordenadoria Esta RECOMENDA ao Excelentíssimo Prefeito Municipal, a adoção de medidas tendentes à revogação do itens I, II, IV, V e VII, da Tabela XIII, do Anexo Único do Código Tributário do Município de Igaratinga.

Em obediência ao inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, estipula-se o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência adote as medidas sugeridas, em sendo esse o entendimento, nos termos da disposição anterior.

Na ocasião, também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita-se a Vossa Excelência:

- a) divulgação adequada da presente recomendação;
- b) informações por escrito, no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir do vencimento do prazo de 30 (trinta) dias acima fixado, sobre o posicionamento jurídico da municipalidade acerca da recomendação, que busca, de forma consensual, o autocontrole do democrático constitucionalidade e o consequente aperfeiçoamento legislativo.

Belo Horizonte, 1/5 de setembro de 2019.

Procuradora de Justica Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade