



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---



**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE UBAÍ. TAXAS DE LIMPEZA PÚBLICA, DE CONSERVAÇÃO DE CALÇAMENTO, DE SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO E DE CONSERVAÇÃO DAS ESTRADAS: INCONSTITUCIONALIDADE. TAXA DE EXPEDIENTE: VALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL RECONHECIDA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DO ACÓRDÃO. LEI DA ADI E DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. ADMISSIBILIDADE.**

- São inconstitucionais as taxas cobradas pela prestação de serviço público “uti universi”, haja vista não se tratar de serviço individualizado ou divisível.

- O Município tem competência para cobrar taxas 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 dessas taxas, desde que haja contraprestação por parte do ente tributante em razão da cobrança.

- A taxa de expediente, cobrada para emissão de certidões, alvarás, averbações diversas, atualizações cadastrais e requerimentos, inclui e pressupõe a contraprestação por serviços prestados pela Administração e não pode ser vista como inconstitucional, porque conectada a serviços do Município efetivamente prestados ao contribuinte.

- A Lei Municipal nº 105/2001, está em vigor há quase 20 (vinte) anos, produzindo efeitos em relação a todos os contribuintes, o que torna razoável reconhecer a necessidade de que se confirmem efeitos prospectivos a esta decisão a fim de evitar os sérios impactos orçamentários que ela tem aptidão para provocar no que se refere à repetição de indébitos e honorários advocatícios de centenas de ações judiciais que são previsíveis.

- Súmula: acolher parcialmente a representação, com modulação de efeitos.

**V.v. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – TRIBUTÁRIO – LEI MUNICIPAL – TAXA DE EXPEDIENTE – TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA – TAXA DE CONSERVAÇÃO DE CALÇAMENTO – TAXA DE SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO – TAXA DE CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS – INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL.**

- As taxas serão cobradas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

- É inconstitucional a taxa de expediente que tem como fato gerador o exercício do direito de petição, por violação ao art. 5º, XXXIV, da CR/88 e art. 4º, §2º, da CEMG.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

- Admite-se a incidência de taxa de expediente sobre a concessão de alvarás, por se tratar de taxa afeita ao poder de polícia e que corresponde, portanto, a uma atuação estatal.

- A Taxa de Limpeza Pública, a Taxa de Conservação de Calçamento, a Taxa de Serviços de Pavimentação e a Taxa de Conservação de Estradas incidem sobre serviços de utilidade pública e beneficiam a população de modo geral (*uti universi*) e de forma indivisível, violando o art. 145, II, da CR/88 e 144, II, da CEMG.

---

ACÇÃO DIRETA INCONST N° 1.0000.19.029680-6/000 - COMARCA DE BRASÍLIA DE MINAS - REQUERENTE(S): DEFENSOR PÚBLICO GERAL - REQUERIDO(A)(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UBAÍ E OUTRO(A)(S), PREFEITO MUN UBAÍ

## ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, por maioria, vencido parcialmente o Relator, em JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTES OS PEDIDOS INICIAIS.

DES. RENATO DRESCH  
RELATOR.



**DES. RENATO DRESCH (RELATOR)**

V O I O

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, com pedido de tutela de urgência, pretendendo seja declarada a inconstitucionalidade dos artigos 96 ao 99, artigo 130 ao 134, artigo 135 ao 138, artigo 139 ao 145, artigo 146 ao 150, todos da Lei Municipal nº 105/01 (Código Tributário Municipal de Ubaí) – que tratam das “Taxas de Expediente”, “Taxas de Limpeza Pública”, “Taxas de Conservação de Calçamento”, “Taxas de Serviços de Pavimentação” e “Taxas de Conservação de Estradas”.

O requerente sustenta a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos legais: “3.1.1. Taxa de Expediente: artigo 96 ao artigo 99, todos da Lei Municipal 105/01; 3.1.2. Taxa de Limpeza Pública: artigo 130 ao artigo 134, todos da Lei Municipal 105/01; 3.1.3. Taxa de Conservação de Calçamento: artigo 135 ao artigo 138, todos da Lei Municipal 105/01”. Afirma que “ao instituir as aludidas taxas, o Município de Ubaí estiolou os comandos insertos nos artigos 4º, § 2º; 144, II e § 2º; 165, §1º; e 171, §1º, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais, notadamente os concernentes ao Estatuto do Contribuinte, o qual denota um conjunto de normas que regulam a relação entre o contribuinte e o ente tributante” e que “a taxa de serviço será cobrada em razão da prestação estatal de um serviço específico e divisível”. Sustenta que a “taxa de conservação de calçamento, de serviços de pavimentação, de conservação de estradas e de limpeza pública não se revestem das características de



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

especificidade e divisibilidade previstas no artigo 144, inciso II e § 2º, da Constituição Estadual”.

Requer a concessão da tutela de urgência para que se suspenda a “eficácia dos seguintes preceitos: artigo 96 ao 99, artigo 130 ao 134, artigo 135 ao 138, artigo 139 ao 145, artigo 146 ao 150, todos da Lei Municipal 105/01 (Código Tributário Municipal de Ubaí), em face da relevância da matéria (ofensa direta aos artigos 4º, § 2º; 144, II e § 2º; 165, §1º; e 171, §1º, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais) e de seu significado para a ordem social e a segurança jurídica”.

A Coordenação de Pesquisa e Orientação Técnica informou que não localizou em seus arquivos nenhuma manifestação do Órgão Especial acerca da inconstitucionalidade dos artigos 96 ao 99, artigo 130 ao 134, artigo 135 ao 138, artigo 139 ao 145, artigo 146 ao 150, todos da Lei Municipal nº 105/01 (Código Tributário Municipal de Ubaí) – que tratam das “Taxas de Expediente”, “Taxas de Limpeza Pública”, “Taxas de Conservação de Calçamento”, “Taxas de Serviços de Pavimentação” e “Taxas de Conservação de Estradas”.

**A tutela provisória de urgência foi indeferida pelo acórdão de ordem 17.**

Intimados para se manifestarem sobre o mérito da ADI, o Município de Ubaí e a Câmara Municipal de Ubaí mantiveram-se inertes, conforme certidões de ordem 29 e 31.

A Procuradoria-Geral de Justiça manifestou-se pela procedência do pedido (ordem 30).

### **É o relatório.**

O Defensor Público-Geral do Estado de Minas Gerais requer seja declarada a inconstitucionalidade dos artigos 96 ao 99, artigo 130 ao 134, artigo 135 ao 138, artigo 139 ao 145, artigo 146 ao 150, todos



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

da Lei Municipal nº 105/01 (Código Tributário Municipal de Ubaí) – que tratam das “Taxas de Expediente”, “Taxas de Limpeza Pública”, “Taxas de Conservação de Calçamento”, “Taxas de Serviços de Pavimentação” e “Taxas de Conservação de Estradas”.

A legitimidade do Defensor Público-Geral do Estado de Minas Gerais para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição do Estado de Minas Gerais decorre da previsão no art. 118, inciso VIII, da CEMG, acrescentado pelo art. 2º da Emenda à Constituição nº 88, de 2/12/2011.

A inconstitucionalidade que se pretende ver declarada recai sobre a Taxa de Expediente, Taxa de Limpeza Pública e Taxa de Conservação de Calçadas instituídas pelo Município de Ubaí.

O art. 145, II e §2º, da Constituição da República, prevê que as taxas serão cobradas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição e não poderão ter base de cálculo própria de impostos, nestes termos:

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

I - impostos;

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

[...]

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

No mesmo sentido dispõe o art. 144, II, da Constituição do Estado de Minas Gerais, ao estabelecer que ao Estado compete instituir “taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição”.



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

Constitui característica essencial das taxas, portanto, o exercício, ainda que potencial, do poder de polícia ou a remuneração pela prestação serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

Partindo destes pressupostos, passo a analisar a hipótese dos autos.

### **Da Taxa de Expediente**

A Taxa de Expediente encontra previsão nos arts. 96 a 99 da Lei nº 105/2001, que instituiu o Código Tributário do Município de Ubaí.

O art. 96 da Lei municipal nº 105/2001 estabelece que “a taxa de expediente tem como fato gerador a entrada de requerimento e petições nos órgãos da Prefeitura, lavraturas de termos e contratos com o Município, emissão de Certidões, alvarás, atestados e outros papéis e a averbação de cadastro em decorrência do lançamento de uma propriedade de uma pessoa para outro contribuinte”.

O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou pela inconstitucionalidade da taxa de expediente nos casos em que o fato gerador decorre da emissão de documento de interesse exclusivo da Administração, como ocorre nos casos de expedição de guias para pagamento de impostos:

EMENTA TRIBUTÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. TAXA DE EXPEDIENTE. FATO GERADOR. EMISSÃO DE GUIA PARA PAGAMENTO DE TRIBUTOS. 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



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

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 )

Este fundamento se estende aos casos em que a taxa é exigida em razão do interesse do Município e não do contribuinte, aplicando-se, portanto, na lavratura de termos e contratos com o Município e de averbação de cadastro em decorrência do lançamento de uma propriedade de uma pessoa para outro contribuinte.

A lavratura de termos e contratos com o Município corresponde a interesse mútuo dos contratantes e, portanto, não pode ser entendida como prestação de serviços sujeita a taxa.

Do mesmo modo, a alteração de cadastro de contribuinte em razão da alteração da propriedade constitui atividade de interesse do Fisco e não pode sujeitar o contribuinte ao pagamento de taxa.

Considera-se inconstitucional, ainda, a taxa de expediente que tem como fato gerador o exercício do direito de petição ou emissão de certidões, por violação ao art. 5º, XXXIV, da CR/88 e art. 4º, §2º, da CEMG:

**CF/88**

Art. 5º 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 ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

**CEMG**

Art. 4º - O Estado assegura, no seu território e nos limites de sua competência, os direitos e garantias fundamentais que a Constituição da República confere aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País. [...]

§ 2º - Independe do pagamento de taxa ou de emolumento ou de garantia de instância o exercício do



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

direito de petição ou representação, bem como a obtenção de certidão para a defesa de direito ou esclarecimento de situação de interesse pessoal.

No caso do Município de Ubaí, verifica-se a inconstitucionalidade parcial da Taxa de Expediente ao incluir dentre os fatos geradores serviços como a entrada de requerimento e petições nos órgãos da Prefeitura, bem como o fornecimento de certidões, em afronta ao direito de petição assegurado de forma gratuita pela Constituição Estadual.

Somente em relação à expedição de alvarás é que se verifica tratar-se de taxa afeita ao poder de polícia e que corresponde, portanto, a uma atuação estatal.

Assim, deve ser declarada a inconstitucionalidade das expressões “entrada de requerimento e petições nos órgãos da Prefeitura, lavraturas de termos e contratos com o Município, emissão de Certidões” e “atestados e outros papéis e a averbação de cadastro em decorrência do lançamento de uma propriedade de uma pessoa para outro contribuinte”, constantes do art. 96 da Lei municipal nº 105/2001, admitindo como fato gerador da taxa de expediente somente a expedição de alvarás.

### **Da Taxa de Limpeza Pública**

Nos termos do art. 130 do Código Tributário do Município de Ubaí a Taxa de Limpeza Pública “tem como fato gerador os serviços prestados em logradouros públicos que objetivem manter limpa a cidade tais como: a) Varrição, lavagem e irrigação; b) Limpeza e desobstrução de bueiros, bocas-de-lobo; c) Capinação; d) Desinfecção de locais insalubres”.

O art. 131 do Código Tributário do Município de Ubaí prevê que o sujeito passivo da Taxa de Limpeza Pública é “o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título de imóvel lindeiro a logradouro



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

público onde a Prefeitura mantenha, com regularidade necessária qualquer dos serviços mencionados no artigo anterior”.

Da análise dos serviços que autorizam a cobrança da Taxa de Limpeza Pública, bem como do sujeito passivo tributário, é possível concluir que os requisitos de especificidade e divisibilidade do tributo (art. 144, II, da CEMG) encontram óbice na ampla e irrestrita abrangência dos benefícios advindos da prestação dos serviços.

Vê-se que toda a coletividade se beneficia dos serviços, até mesmo terceiros não elencados no rol taxativo dos contribuintes da exação, afastando a possibilidade de aplicação dos mencionados requisitos das taxas de serviço.

Assim, há que se reconhecer a inconstitucionalidade da cobrança da Taxa de Limpeza Pública em razão da sua indivisibilidade.

### **Da Taxa de Conservação de Calçamento, Taxa de Serviços de Pavimentação e Taxa de Conservação de Estradas**

A Taxa de Conservação de Calçamento, prevista nos arts. 135 a 138 do Código Tributário do Município de Ubaí, tem como fato gerador “a prestação dos serviços de reparação e manutenção das vias e logradouros públicos pavimentados, inclusive os de recondicionamento de meio-fio”.

O sujeito passivo da referida taxa é “o proprietário ou titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título de bem imóvel lindeiro a logradouro público onde a Prefeitura mantenha com a regularidade necessária os serviços especificados no artigo anterior” e o seu cálculo decorre da aplicação de 0,5 UFIR por metro linear da testada do imóvel beneficiado pelo serviço.

Por sua vez, a Taxa de Pavimentação incide sobre serviços de pavimentação da parte carroçável das vias e logradouros públicos e serviços afins, como terraplenagem e obras de escoamento de água, e a Taxa de Conservação de Estradas tem como fato gerador a manutenção e conservação das vias públicas, na zona rural, adotando-



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

se como sujeito passivo, em relação a ambas, o proprietário ou titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título de bem imóvel beneficiado pelos serviços, com a peculiaridade que a Taxa de Conservação de Estradas incide sobre os proprietários rurais.

Verifica-se, assim, que a Taxa de Conservação de Calçamento, a Taxa de Serviços de Pavimentação e a Taxa de Conservação de Estradas incidem sobre serviços de utilidade pública, que beneficiam a população de modo geral (*uti universi*) e de forma indivisível, não se referindo a serviço relativo somente aos proprietários de imóveis, urbanos ou rurais, pois todos os usuários dos logradouros públicos são considerados usuários e beneficiários dos serviços.

Verifica-se, assim, a inconstitucionalidade das referidas taxas.

Diante do exposto, julgo parcialmente procedentes os pedidos, **para declarar a inconstitucionalidade das expressões “entrada de requerimento e petições nos órgãos da Prefeitura, lavraturas de termos e contratos com o Município, emissão de Certidões” e “atestados e outros papéis e a averbação de cadastro em decorrência do lançamento de uma propriedade de uma pessoa para outro contribuinte”, constantes do art. 96 da Lei municipal nº 105/2001, admitindo como fato gerador da taxa de expediente somente a expedição de alvarás, assim como declaro inconstitucionais os artigos 130 ao 134, artigos 135 ao 138, artigos 139 ao 145, artigo 146 ao 150, todos da Lei Municipal 105/01 (Código Tributário Municipal de Ubaí).**

**DES. WANDER MAROTTA**



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade**, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, requerendo a declaração de inconstitucionalidade dos **artigos 96, 97, 98, 99, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149 e 150, todos da Lei Municipal nº 105/01** (Código Tributário do Município de Ubaí).

Este Órgão Especial, em sessão de julgamento realizada em 20.09.2019 e da qual tive a oportunidade de participar na qualidade de vogal, **indeferiu a medida cautelar**. (doc. 17)

Foram os autos à douta **Procuradoria-Geral de Justiça**, que opinou pela procedência do pedido inicial. (doc. 30)

O ilustre Relator, **Des. Renato Dresch**, acolhe a representação para declarar a inconstitucionalidade dos referidos dispositivos.

## I – EXAME DE MÉRITO

Examinei cuidadosamente os autos eletrônicos e ponho-me de acordo com a conclusão a que chegou o i. Relator quanto às **taxas de limpeza pública** (arts. 130 a 134), de **conservação de calçamento** (arts. 135 a 138), de **serviços de pavimentação** (arts. 134 a 145) e de **conservação das estradas** (arts. 146 a 150).

No entanto, peço respeitosa vênua para **divergir parcialmente** quanto à **taxa de expediente** (arts. 96 a 99).

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 145, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização,



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

Da mesma forma, a Constituição do Estado de Minas Gerais estipula em seu art. 144, “*in verbis*”:

Art. 144. 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;

(...)

No âmbito **infraconstitucional**, o Código Tributário Nacional prevê, em seus artigos 77 a 79, que os entes federados possuem competência para cobrar taxas pela utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, desde que haja contraprestação em razão dela.

O Município, como se sabe, disponibiliza serviços públicos à população, não apenas em razão do seu uso efetivo, mas também pelo potencial da demanda.

A Lei, todavia, exige que o serviço seja **específico e indivisível**, para que sobre ele possa ser cobrada uma **taxa**. Ou seja: os serviços devem funcionar em condições tais que se apure, com parâmetros adequados, a sua utilização individual pelo usuário. E se a lei exige o cumprimento de determinados requisitos para a cobrança de um tributo não pode o ente administrativo descumprir a lei sob a alegação de supremacia do interesse público, já que este princípio não se sobrepõe ao da legalidade estrita, que rege a Administração. E, não observada a lei, não há que se cogitar de enriquecimento ilícito do contribuinte, que não tem a obrigação de pagar tributo que não o que for instituído



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

formal e materialmente nos termos da Constituição e legislação em vigor.

Aliás, os incisos II e III do art. 79 do Código Tributário Nacional são expressos em determinar que os serviços públicos consideram-se "...**específicos**, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade públicas"; e "**divisíveis**, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários".

A respeito do tema, destaque-se a lição de **SACHA CALMON**:

"Os serviços públicos específicos e divisíveis, quais sejam, os mensuráveis e atribuíveis a dado sujeito passivo podem decorrer do poder de polícia ou não, mas o fato jurígeno nas taxas pe sempre serviço público prestado ou posto à disposição do contribuinte. serviço público, baseado no poder de polícia ou fundado em atividade outra do Estado (fornecimento de esgoto sanitário ou de água) só pode dar origem à cobrança de uma taxa se puder ser traduzido em unidades de medida (ainda que a forfait) e atribuído a sujeito passivo. Noutras palavras, o fato jurígeno das taxas é uma atuação do Estado relativa à pessoa do obrigado, que a frui, por isso mesmo, em caráter pessoal, aí residindo o sinalagma. O fato jurígeno é receber o contribuinte, do Estado, uma prestação estatal sob a forma de serviço.

(...)

Sobre a divisibilidade das taxas escreveu Bernardo Ribeiro de Moraes:

'Assim o serviço diplomático e consular, instituído no interesse nacional das relações com outros países é, à primeira vista, indivisível (interessa a todos indistintamente), mas tal fato não obsta a existência de um interesse pessoal, divisível e individualizável. Quem quiser um passaporte ou uma autenticação consular tem, para si, um serviço específico e divisível.'

A cita descalva a tese de que serviços ut universi somente ensejam taxas se, por alguma forma, puderem ser apropriados ut singuli. De novo o sinalagma.



## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

O Professor Edvaldo Brito, da Universidade Federal da Bahia, em trabalho apresentado em Natal, em 1.997, sobre os tributos sinalagmáticos, observou:

A reforma tributária, contudo, pode cuidar dos tributos sinalagmáticos: a taxa e a contribuição de melhoria. Eles são, pelo sinalagma, contraprestacionais.

A Constituição da República Federativa do Brasil mantém, para a taxa, hipótese de fato gerador que foi formulada desde a Emenda Constitucional nº 18/65 à Constituição de 1.946.

Fazendo-o, estabelece, no inciso II do seu artigo 145, duas espécies desse tributo:

- a) taxa de polícia; e
- b) taxa de serviço;

ambas como exação de natureza contraprestacional e dotada de requisitos, para as suas respectivas instituição e exigibilidade:

- a) divisibilidade da prescrição ou da prestação administrativa;
- b) especificação da prescrição ou da prestação administrativa. A taxa de polícia é a contraprestação das prescrições administrativas, vale dizer, do exercício efetivo do poder de polícia: as licenças, por exemplo.

A taxa de serviço é a contraprestação das prestações administrativas fruíveis, efetiva ou potencialmente, pelo contribuinte.

O Código Tributário Nacional estabelece regra conceitual desses elementos: regularidade do exercício do poder de polícia (parágrafo único do artigo 78); divisibilidade e especificidade da prestação (art. 79, II e III); efetividade e potencialidade da fruição da prestação (art. 79, I, 'a' e 'b').

Os elementos conceituais são tão abstratos que resultam em impossibilidade de concretização no âmbito da atividade administrativa. É a hipótese da divisibilidade que atina com a utilização da prestação, separadamente, por parte de cada um dos usuários. Ora, no caso da iluminação pública é difícil essa mensuração.

Assim, a demanda de prestações administrativas é, cada dia, tão maior e de complexidade tal, em face da velocidade com que se multiplicam as carências



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

humanas de natureza coletiva, que nem sempre se coadunam com esses elementos conceituais.'

A crítica procede. Não obstante, é extremamente perigoso quebrar o conceito de divisibilidade nas taxas. O caminho é outro e passa pelo reforço das finanças municipais na área dos impostos. As taxas são e devem continuar a ser tributos modestos e estritos, a financiar sobreprestações estatais em prol de pessoas determinadas. Parece-nos que o problema maior situa-se na chamada 'taxa de iluminação pública', que as Prefeituras cobram dos proprietários urbanos para se ressarcirem das pagas feitas às concessionárias de energia elétrica. Talvez as leis que regem as tarifas públicas, mesmo depois da privatização, devessem estabelecer um plus nas contas de energia para custear a iluminação das cidades. Melhor do que dar elastério para a cobrança da 'taxa de iluminação pública', contra o princípio da divisibilidade.

Por último, o conceito do que é poder de polícia, para fins tributários, está inteiro no art. 78, retrotranscrito: restrições a direito, interesse ou liberdade em prol do bem comum.

A taxa não pode ter base de cálculo nem fato gerador de imposto, pelo simples argumento de ser a taxa a medida de um agir estatal: serviço específico prestado ao contribuinte." ("in" Curso de Direito Tributário Brasileiro, 6ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2.001. p. 534/536) (**grifos do autor**)

Em idêntica linha de compreensão, leciona **HUGO DE BRITO**

**MACHADO:**

"(...) o que caracteriza, a remuneração de um serviço público como taxa, ou como preço público, é a compulsoriedade, para a taxa, e a facultatividade, para o preço, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal" (Curso de Direito Tributário, 8ª ed., p. 330). Adverte, ainda, o autor: "em síntese, a distinção entre taxa e preço público reside na natureza do serviço que lhe serve de suporte para a instituição e a cobrança. E a natureza do serviço, do ponto de vista jurídico, depende do regime jurídico de sua prestação, vale dizer, define-se como serviço público aquele que é imposto ao cidadão. A obrigatoriedade do uso do



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

serviço há de ser entendida em termos jurídicos, isto é, deve decorrer de prescrição jurídica. Não se considera obrigatório o uso de um serviço, portanto, se o cidadão tem alternativa para satisfação da necessidade respectiva, sem violação de nenhuma prescrição jurídica" (Caderno de Pesquisa Tributárias, p. 143).

O festejado **ALIOMAR BALEIRO**, ao tratar da teoria das taxas, lembra que "quem paga a taxa recebeu serviço ou vantagem: goza da segurança decorrente de ter o serviço à sua disposição, ou, enfim, provocou uma despesa do poder público" ("*in*" Introdução à Ciência das Finanças, Forense, 14ª ed., pág. 229).

O Poder Público, como se sabe, coloca à disposição da população uma generalidade de serviços públicos. As questões da especificidade e da divisibilidade não exigem consonância matemática e/ou quantitativa, mas devem existir para que a taxa seja constitucional.

Feitas essas considerações de ordem teórica passo ao exame das regras efetivamente impugnadas nesta **ADI**.

## II – DA TAXA DE EXPEDIENTE

Para além daqueles dispositivos mencionados no início deste voto, e a respeito dos quais **não divirjo**, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais questiona os artigos **96, 97, 98 e 99**, todos da **Lei Municipal nº 105/2001** (Código Tributário de Ubaí), que assim dispõem:

### SEÇÃO I – DA INCIDÊNCIA

**Art. 96.** A taxa de expediente tem como fato gerador a entrada de requerimento e petições nos órgãos da Prefeitura, lavraturas de termos e contratos com o Município, emissão de Certidões, alvarás, atestados e outros papéis e a averbação e o cadastro em



decorrência do lançamento de uma propriedade de um para outro contribuinte.

## SEÇÃO II – SUJEITO PASSIVO

**Art. 97.** Contribuinte da taxa é o peticionário ou que tiver interesse direito no ato do governo Municipal.

**Parágrafo único.** A taxa de expediente será cobrada também à razão de 5% (cinco por cento) sobre o montante de cada conhecimento ou guia de arrecadação expedida, como fundo à assistência Social no Município.

## SEÇÃO III – CÁLCULO DA TAXA

**Art. 98.** A taxa tem como finalidade o custeio do serviço utilizado pelo contribuinte ou colocado à sua disposição e será calculada de acordo com a Tabela do Anexo II.

## SEÇÃO IV – ARRECADAÇÃO

**Art. 99.** A taxa será arrecadada quando da entrada de requerimento na seção do protocolo, através das guias de arrecadação ou conhecimento.

**Parágrafo único.** São isentos da taxa os requerimentos e certidões relativos ao serviço de alistamento militar ou para fins eleitorais e os requerimentos e certidões referentes à vida funcional dos servidores municipais.

(...) (doc. 3 – negritei)

A seu turno, a **Tabela II do Anexo II** estipula:

### TABELA PARA COBRANÇA DE TAXA DE EXPEDIENTE.

ITEM – ESPECIFICAÇÃO – EM UFIRs

#### 01. ALVARÁS

01. a. De licença concedida..... 5,0

01. b. De aprovação parcial ou total de arruamento e loteamento ..... 20,0

#### 02. ATESTADOS

02.a. por uma folha ..... 3,0

02.b. por folha excedente ..... 1,0



**03. CERTIDÕES**

03.a. por uma folha .....	3,0
03.b. por folha excedente .....	1,0
03.c. pela busca, por ano, além das taxas das alíneas "a" e "b".....	0,5

**04. CONCESSÕES – ATO DO PREFEITO  
CONCEDIDO**

04.a. favores em virtude de Lei Municipal.....	5,0
04.b. privilégio pessoal ou à empresa, concedido pelo Município.....	5,0
04.c. permissão para explorar a título precário serviço ou atividade.....	40,0

**05. REQUERIMENTOS**

05.a. por petições, requerimentos, recursos ou memoriais dirigidos aos órgãos ou autoridades municipais, por uma folha.....	3,0
05.b. por folha excedente .....	1,0

**06. AVERBAÇÃO**

06.a. em decorrência do lançamento de transferência de propriedade de um ou outro contribuinte.....	5,0
---	-----

**07. CADASTRO .....**  
**2,0**

**08. DIVERSOS**

08.a. a cada guia ou conhecimento para recolhimento de tributos .....	3,0
08.b. prorrogação de prazo de contrato com o Município .....	5,0
08.c. termos ou registros de qualquer natureza lavradas em livros municipais, por página ou fração .....	0,5
08.d. transferências de contratos com o Município, de qualquer natureza.....	3,0
08.e. transferência do local da firma ou negócio .....	2,0
08.f. transferência de privilégio de qualquer natureza .....	10,0



É verdade que eventual taxa cobrada para a **emissão de documentos de arrecadação** (guias de tributos) é inconstitucional, como vem decidindo este Órgão Especial sem divergências, seguindo, nesse ponto, a orientação do **STF**.

No entanto, em atenção aos supramencionados artigo 144, II, da CEMG e artigos 77 e 78 do CTN, parece ser evidente que tem o Município competência para cobrar **taxas de expediente** (que, aliás, constituem uma importante fonte de receita) pela utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, autorizando a Constituição a referida cobrança, desde que ocorra uma **contraprestação** do Município em razão dela.

Como foi adiantado, as taxas têm por objetivo remunerar serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte e deverá ser paga ainda que este efetivamente dele não usufrua; é tributo que tem sua cobrança inteiramente submetida ao regime de direito público, e, nos termos do artigo 145, inciso II, da CF, só pode ser exigida dos particulares em razão do exercício regular 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. 144, II, da CEMG**).

Em suma, o fato gerador da taxa é vinculado a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte. É um tributo contraprestacional, cujo pagamento corresponde a uma prestação do contribuinte ao Estado, pelo serviço que lhe presta, ou pela vantagem que lhe proporciona. **O fato gerador é sempre o ingresso de requerimento, petições ou documentos para exame, apreciação ou despacho, bem como a expedição, pelas mesmas repartições, de**



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

**certidões, atestados, certificados, alvarás, averbações, autenticações, buscas, registros, anotações, lavraturas de termos e outros serviços de expediente**, todos da **rotina** da administração.

Apura-se, então, **uma estimativa de determinado gasto** da Administração com o respectivo serviço e esse **total** é cobrado **da totalidade dos usuários**, o que, no fim e ao cabo, resulta em que **cada um paga pelo que utiliza**. Assim ocorre, por exemplo, com as referidas taxas de expediente, cobradas independentemente do volume do serviço. Sabe-se que, sendo maior a utilização (sendo maior a produção do bem) a tendência é de queda do respectivo custo). Nem por isso – e a tal título – as taxas são diferenciadas ou inconstitucionais.

“*Ipso facto*”, a taxa cobrada para emissão de declarações, certidões, atestados e averbações realmente **caracteriza contraprestação** por serviços prestados pela Administração e não pode ser vista como inconstitucional, porque conectados, obviamente, a serviços do Município **efetivamente prestados** ao contribuinte.

Se um contribuinte necessita da gratuidade ou se o documento pretendido se enquadra na situação do **artigo 4º, § 2º, da Constituição Estadual** deve comprovar o fato individualmente, não sendo inconstitucional a cobrança da taxa por si só.

Aliás, como assevera **EDUARDO SABBAG**:

“...é de notar que o próprio STF vem alterando o modo de ver, dando à expressão um sentido menos literal: o de que o simples fato de existir um órgão estruturado e em efetivo funcionamento viabiliza a exigência da taxa.

Assim, vem entendendo que se torna desnecessário que o cidadão-contribuinte tenha sofrido, concretamente, a fiscalização, mostrando-se válida a



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

taxa de polícia, ainda que o contribuinte tenha os próprios meios de se policiar.

Tal entendimento, revisto, até certo ponto, foi verificado no RE 416.601 (Pleno), de relatoria do Ministro Carlos Velloso, em 10-08-2005, em que se discutiu a exigência da Taxa de Controle de Fiscalização Ambiental – TCFA (Lei 10.165/2000) das empresas potencialmente poluidoras, independentemente de sofrerem fiscalização efetiva.” (ob.cit., p. 419)

Dessa forma, renovando vênias, penso que **inconstitucionais** serão apenas as taxas de limpeza pública, de conservação de calçamento, de serviços de pavimentação e de conservação das estradas.

### III – MODULAÇÃO DE EFEITOS

A Lei municipal neste caso está em vigor, como se viu, há quase vinte (20 anos). Este fato, por si só – e independentemente de pleito do Município neste sentido, leva a que se devam observar efeitos de modulação em nome da segurança jurídica, pois nem a Lei 9.868/99, nem a Lei n. 13.655, de 2018, exigem pedido a propósito dessa circunstância; na realidade elas impõem, como se verá, o exame de ofício.

O **Supremo Tribunal Federal** proferiu, em várias oportunidades, decisões com modulações de seus efeitos a fim de adequar a decisão ao tempo necessário para resguardo da necessária **segurança jurídica**.

Com o advento da **Lei 9.868, de 1999**, essa importante questão foi especificamente **positivada**. Segundo a norma:

**Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir**



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

**os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.**

A decisão pela adoção de efeitos prospectivos, na realidade, procura prestigiar e convergir **também** com a recente alteração, de ordem genérica, promovida na **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. O art. 23 do importante diploma estabelece que a decisão judicial que alterar interpretação de lei, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, **deverá estabelecer** um regime de transição quanto à sua aplicação, ou, em outros termos, **deve modular os seus efeitos prospectivos**.

A regra resguarda de efeitos **imprevistos** a modificação da lei – que é declarada ineficaz – sem descuidar da segurança jurídica, da estabilidade de situações consolidadas e da proteção ao princípio da confiança. Confira-se:

“Decreto-Lei nº 4.657, de 4/9/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (redação atual).

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Parágrafo único. (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Esta redação (recente) da Lei de Introdução decorreu, como se sabe, de Emenda de autoria do ilustre Senador mineiro, o ex-Governador **Antonio Anastasia**.

Sob o ângulo do caso, a Lei Municipal nº 105/2001, (aqui em exame) **está em vigor há quase 20 (vinte) anos**, produzindo efeitos em relação a todos os contribuintes, sem qualquer reclamação durante esse longo período, **todos de boa fé**, inclusive a Administração.

Assim, dada a possibilidade efetiva de **inúmeras ações de repetição de indébito**, talvez centenas ou milhares, que é o que normalmente ocorre com as ações de inconstitucionalidade envolvendo **tributos** de qualquer espécie, entendo haver necessidade da adoção de efeitos prospectivos que garantam certa estabilidade ao **orçamento municipal**, certamente impactado de forma relevante com o que se decidir aqui, **seja o impacto das repetições, seja o dos honorários advocatícios que terá que suportar**.

Por tais motivos, peço vênias para sugerir a este Órgão que a declaração de ineficácia que vier a ocorrer, em qualquer extensão, somente passe a vigorar **a partir da data da publicação deste acórdão**.

#### IV – DISPOSITIVO

Assim, pelos motivos acima expostos, e renovando vênias, **julgo parcialmente procedente** o pedido inicial para declarar apenas a



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

**inconstitucionalidade** dos artigos 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149 e 150, todos da Lei Municipal nº 105/2001 (Código Tributário do Município de Ubaí).

**Modula-se** a decisão para que tenha vigência a partir da publicação deste acórdão. Sem custas deste.

### **DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES**

Após detida análise dos autos, também julgo parcialmente procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade dos artigos 130 ao 134, 135 ao 138, 139 ao 145 e 146 ao 150, todos da Lei n. 105/01, do Município de Ubaí, uma vez que é patente a inconstitucionalidade das Taxas de Limpeza Pública, de Conservação de Calçamento, de Serviços de Pavimentação e de Conservação de Estradas, que não beneficiam de forma individuada os contribuintes.

Com efeito, os serviços públicos em questão são destinados ao usufruto de toda a coletividade, insuscetíveis de serem referidos ou divididos em unidades autônomas para cada contribuinte determinado e, por conseguinte, cobrados por meio da imposição de taxa.

Na instituição de taxas de serviços públicos deve-se verificar se o serviço foi disponibilizado ou prestado ao contribuinte de forma individualizada e específica ou à sociedade em geral, visto que somente a primeira hipótese pode ser considerada como fato gerador de taxa, conforme se depreende do artigo 145, II, da CR/88 e do artigo 144, II, da CEMG, bem como do artigo 77 do Código Tributário Nacional (CTN).

Em relação aos artigos 96 ao 99 do Código Tributário do Município de Ubaí, que tratam da Taxa de Expediente, anoto que o seu fato gerador é “a entrada de requerimento e petições nos órgãos da Prefeitura, lavraturas



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

de termos e contratos com o Município, emissão de Certidões, alvarás, atestados e outros papéis e a averbação de cadastro em decorrência do lançamento de uma propriedade de uma pessoa para outro contribuinte”.

Consoante asseverou o eminente Relator, a taxa exigida para a entrada de requerimentos e petições, para a averbação de cadastro em decorrência do lançamento de uma propriedade de uma pessoa para outro contribuinte, bem como para emissão de papéis pelo Poder Público Municipal não se encontra em sintonia com o entendimento consolidado no colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, conforme ementa abaixo transcrita:

**“TRIBUTÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. TAXA DE EXPEDIENTE. FATO GERADOR. EMISSÃO DE GUIA PARA PAGAMENTO DE TRIBUTOS. 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 nº 789.218 RG, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, j. 17/04/2014 - destaquei).**

A previsão de cobrança por quaisquer **entradas de petições e emissão de papéis**, não distingue as hipóteses em que há efetivamente a prestação de serviços públicos ou mera providência afeta ao interesse estrito do Município e a cargo do administrador, pelo que é inconstitucional a sua cobrança através de taxa.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

As hipóteses que implicam na incidência da Taxa de Expediente precisam estar enunciadas taxativamente, evidenciando as atividades estatais específicas relativas ao contribuinte, não podendo o surgimento da obrigação tributária depender da vontade da autoridade fiscal, sob pena de violar o princípio da legalidade e da tipicidade.

Sobre o tema, RICARDO LOBO TORRES afirma que a tipicidade no Direito Tributário “pode corresponder, de um segundo ponto de vista, ao princípio da plena determinação do fato gerador”, no sentido de que esse esteja “exaustivamente definido na lei, seja no seu aspecto nuclear, seja nos aspectos subjetivos, temporais e quantitativos, de preferência através de conceitos determinados e enumerações casuísticas” (Curso de direito financeiro e tributário, 2001. p. 98).

Outrossim, **a cobrança pelo cadastro em decorrência do lançamento de uma propriedade de uma pessoa para outro contribuinte** atende à interesse e exclusivo da Administração, não envolvendo a prestação de um serviço público ao contribuinte, uma vez que necessária para fins de identificação do sujeito passivo de IPTU.

Nesse contexto, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade das referidas hipóteses de incidência, conforme, em caso análogo, no mesmo sentido, já decidiu este órgão Especial:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE BRASÍLIA DE MINAS - DISPOSITIVOS DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 01/01 - TAXAS DE LIMPEZA PÚBLICA, DE CONSERVAÇÃO DE CALÇAMENTO, DE SERVIÇO DE PAVIMENTAÇÃO E CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS E DETERMINADAS HIPÓTESES DE INCIDÊNCIA DA TAXA DE EXPEDIENTE - INCONSTITUCIONALIDADE - REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE ACOLHIDA. - São inconstitucionais as Taxas de Limpeza Pública,



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

de Conservação de Calçamento, de Serviço de Pavimentação e de Conservação de Estradas, ambas instituídas pela Lei Complementar Municipal nº01/01, na medida em que vinculadas a serviços de caráter universal e indivisível. - **As atividades relacionadas ao funcionamento da máquina administrativa devem ser custeadas pelo produto dos impostos, e não se qualificam como serviços públicos, ainda que possam ser de alguma maneira divisíveis, razão pela qual indevida a instituição de cobrança de taxa para expedição de guias de pagamento de tributos.** – (...). - O princípio da tipicidade tributária determina que a hipótese de incidência do tributo seja exaustivamente definida na lei, não podendo o legislador utilizar expressões completamente genéricas para autorizar a cobrança de taxa, motivo pelo qual padece de inconstitucionalidade a instituição de taxa de expediente sobre a emissão "de outros papéis", expressão contida no "caput", do art. 97 da Lei Complementar Municipal nº 01/01.- **A Taxa de Expediente por "averbação e o cadastro em decorrência do lançamento de uma propriedade de uma para outro contribuinte" não representa um serviço público prestado ou colocado à disposição do contribuinte, mas providência afeta ao interesse estrito do Município e a cargo do administrador. (Des. Edilson Fernandes).**" (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.029700-2/000, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 11/05/2020, publicação da súmula em 26/05/2020 - destaquei).

Por seu turno, registro que o Estado de Minas Gerais assegura, no seu território e nos limites de sua competência, *“os direitos e garantias fundamentais que a Constituição da República confere aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País”*, estabelecendo que *“independe do pagamento de taxa ou de emolumento ou de garantia de instância o exercício do direito de petição ou representação, bem como a obtenção de certidão para a defesa de direito ou esclarecimento de situação de interesse pessoal”* (artigo 4º, *caput* e parágrafo segundo, CEMG).

A gratuidade do exercício do direito de certidão constitui uma importante medida, pois visa garantir a todos o acesso a tais direitos,



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

independente de suas condições social, econômica e financeira, além de permitir a defesa do cidadão perante o próprio Poder Público.

Cumprido ressaltar que o texto constitucional limita a gratuidade às certidões emitidas na “defesa de direito”, ou para informações de “interesse pessoal”, casos como os da **emissão de certidões e atestados**, motivo pelo qual também se afigura inconstitucional a Taxa de Expediente pelos serviços ora analisados, conforme, em situação análoga, também já decidiu este Órgão Especial:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TAXA DE EXPEDIENTE. ART.122 DA LEI COMPLEMENTAR Nº. 01/1990, ALÍNEAS "B", "C", "E", "F", E "G", CAPUT, E ITENS 1 E 2, DA TABELA II DA LEI COMPLEMENTAR Nº 01/1990 (COM REDAÇÃO DADA PELA LEI COMPLEMENTAR Nº. 57/2003), DO MUNICÍPIO DE ITUIUTABA. VÍCIO MATERIAL CONFIGURADO. - Para análise da matéria acerca de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, deve ser utilizada a interpretação sistemática, que trata a norma atendo-se ao fato de ser o Direito um conjunto de princípios e regras, coordenados entre si, que funcionam dentro de uma estrutura organizada, que dá unidade ao Ordenamento Jurídico. - Nos moldes em que está instituída a Taxa de Expediente no âmbito do Município de Ituiutaba não há um serviço público divisível e específico prestado ou colocado à disposição do contribuinte, trata-se de emissão de papéis feita no interesse próprio da Administração Pública, sem contraprestação em favor do contribuinte. Não há disponibilização de serviço nos moldes do art. 79 do CTN. - **Com relação à atividade de expedição de certidões de interesse particular e o exercício do direito de petição, tem-se que são situações amparadas pela imunidade tributária, e, sendo assim, inconstitucional a exigência do pagamento de taxas para a sua realização.** - Precedentes deste Órgão Especial (Ação Direta Inconst 1.0000.12.118937-7/000, ÓRGÃO ESPECIAL, publicação da súmula em 23/10/2015 / 1.0000.12.061477-1/000, ÓRGÃO ESPECIAL, publicação da súmula em 18/01/13). V.V. (...).” (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.067613-6/000, Relator: Des. Dárcio Lopardi Mendes , ÓRGÃO



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

ESPECIAL, julgamento em 13/06/2017, publicação da súmula em 13/07/2017 - destaquei).

As demais hipóteses previstas no artigo 96 da Lei Municipal n. 105/2001 ("**lavraturas de termos e contratos com o Município**" e "**alvarás**"), contudo, revelam serviços prestados pelo Município em benefício do contribuinte, não havendo inconstitucionalidade na cobrança de taxa como contraprestação.

Por fim, no tocante à modulação dos efeitos proposta pelo eminente Desembargador Wander Marotta, anoto que a alteração do termo inicial de eficácia da decisão declaratória de inconstitucionalidade é **medida excepcional**, em virtude de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse público, podendo o Órgão Especial, por maioria de dois terços de seus membros, determiná-la (artigos 337 do RITJMG e 27 da Lei Federal n. 9.868/99), requisitos que vislumbro estarem preenchidos neste controle concentrado de constitucionalidade.

As normas objeto da ação direta de inconstitucionalidade tratam da cobrança de taxas que se encontram em vigência desde janeiro de 2002 e a modulação dos efeitos, no especial caso em exame, afasta a possibilidade de repetição de indébito de valores recolhidos, o que poderia causar mais instabilidade e insegurança das relações econômicas, sociais ou jurídicas, sobretudo diante da notória crise financeira que atinge o setor público municipal, ainda mais agravada com a pandemia causada pela COVID-19.

Nesse sentido, imperioso conferir efeitos prospectivos à declaração de inconstitucionalidade, fixando, marco temporal de início de sua vigência **a data da publicação deste acórdão**, na medida em que, ressalvado meu posicionamento, não foi concedida a medida cautelar nestes autos.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

Com essas considerações, peço vênia ao eminente Desembargador Relator para julgar parcialmente procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade dos artigos 130 ao 134, 135 ao 138, 139 ao 145 e 146 ao 150, bem como das expressões “entrada de requerimento e petições nos órgãos da Prefeitura”, “emissão de Certidões”, e “atestados e outros papéis e a averbação de cadastro em decorrência do lançamento de uma propriedade de uma pessoa para outro contribuinte”, constantes do artigo 96, todos da Lei n. 105/2001, do Município de Unaí, **admitindo como fato gerador da Taxa de Expediente, além da expedição de alvarás, a lavratura de termos e contratos com o Município.** Acompanho a modulação dos efeitos proposta pelo eminente Desembargador WANDER MAROTTA, determinando a produção de efeitos apenas a partir da publicação do presente acórdão.

**DESA. MÁRCIA MILANEZ**

Acompanho a divergência parcial, nos termos do voto do E. Des. Wander Marotta.

**DES. GERALDO AUGUSTO**

Com a análise detida dos autos, tendo em vista o caso específico, embora o merecido respeito ao contido no voto do eminente Desembargador Relator, acompanho a divergência instalada pelo eminente Desembargador Wander Marotta, aderindo ao seu entendimento apresentado em judicioso e minucioso voto, inclusive quanto à modulação desta pronúncia de inconstitucionalidade.



**DES. BELIZÁRIO DE LACERDA**

Com a devida vênia do eminente Relator, acompanho a divergência parcial apresentada pelo i. Des. Edilson Fernandes, bem como adiro à proposta de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade apresentada pelo i. Des. Wander Marotta.

**DES. EDGARD PENNA AMORIM**

Peço vênia ao em. Relator para aderir à divergência inaugurada pelo em. Des. WANDER MAROTTA.

**DES. MOREIRA DINIZ**

Acompanho o Desembargador Wander Marotta.

**DES. PAULO CÉZAR DIAS**

Com a devida vênia do culto Relator, acompanho a divergência parcial apresentada pelo em. Des. Edilson Fernandes, e adiro à modulação dos efeitos proposta no voto do i. Des. Wander Marotta.

**DES. ARMANDO FREIRE**

Peço vênia para aderir ao r. voto encaminhado pelo em. Des. Wander Marotta, inclusive quanto a modulação dos efeitos do julgamento, acolhendo parcialmente a representação.



## **DES. SALDANHA DA FONSECA**

Com a devida vênia, estou aderindo à divergência apresentada pelo e. Des. Wander Marotta, fazendo-o na esteira dos fundamentos colhidos em seu bojo.

## **DESA. ÁUREA BRASIL**

Acompanho o douto Relator, por também entender que há inconstitucionalidade na norma que institui as Taxas de Limpeza Pública, de Conservação de Calçamento, de Serviços de Pavimentação e de Conservação de Estradas.

As referidas taxas se relacionam a serviços universais, que beneficiam de forma indistinta a coletividade, não sendo possível dividir sua prestação em unidades autônomas e definir como contribuintes proprietários de imóveis no Município.

Dessa forma, havendo nítida indivisibilidade do serviço, torna-se inconstitucional seu custeio por meio de taxas, que só podem ser cobradas quando há efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

Em relação à taxa de expediente, também há inconstitucionalidade na cobrança quando o fato gerador é a obtenção de atestados e certidões ou a expedição de documentos no interesse exclusivo do Município.

Cediço que a obtenção de certidões e atestados junto a repartições públicas constitui meio de concretizar o direito de petição



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

previsto no art. 4º, §2º da Constituição Estadual, de forma que a cobrança da taxa acaba por violar garantia fundamental.

Por conseguinte, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade dos artigos 130 ao 134, artigos 135 ao 138, artigos 139 ao 145, artigos 146 ao 150 da Lei Municipal 105/01, nos termos do voto do Relator.

No que tange à modulação dos efeitos, acompanho a divergência inaugurada pelo Desembargador Wander Marotta.

Com efeito, a lei em análise está em vigor há quase 20 anos, de forma que o reconhecimento da inconstitucionalidade com efeitos retroativos, além de violar a segurança jurídica, poderia dar ensejo a inúmeras ações de repetição de indébito, com efeito desastroso para o Município.

Ante o exposto acompanho a modulação dos efeitos proposta pelo e. Desembargado Wander Marotta, determinando a produção de efeitos apenas a partir da publicação do acórdão.

**DESA. MARIANGELA MEYER**

Rogo vênua ao douto Desembargador Renata Dresch para aderir à divergência inaugurada pelo culto Desembargador Wander Marotta, no sentido acolher parcialmente o pedido inicial para declarar apenas a inconstitucionalidade dos artigos 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149 e 150, todos da Lei Municipal nº 105/2001 (Código Tributário do Município de Ubaí), com a respectiva modulação de efeitos sugerida pelo ilustre Colega.

É como voto.



**DES. MOACYR LOBATO**

Peço vênia ao eminente Relator, para acompanhar a divergência parcial inaugurada pelo não menos eminente Desembargador Wander Marotta.

**DES. NEWTON TEIXEIRA CARVALHO**

Por coerência ao posicionamento anteriormente adotado, peço “venia” ao culto relator, para acompanhar a divergência lançada no judicioso voto proferido pelo 3º Vogal (Des. Wander Marotta).

É como voto.

**DES. ALEXANDRE SANTIAGO**

Pedindo *venia* ao em. Desembargador Relator, acompanho a divergência parcial inaugurada pelo em. Desembargador Wander Marota para declarar a inconstitucionalidade apenas da cobrança das taxas pela prestação de serviço público que não pode ser individualizado ou divisível (limpeza pública, conservação de calçamento, serviços de pavimentação e de conservação das estradas).

**DES. EDISON FEITAL LEITE**

Peço vênia ao eminente Relator para acompanhar a divergência instaurada pelo Desembargador Wander Marotta.

**DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL** - De acordo com o(a) Relator(a).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.19.029680-6/000

---

**DES. AUDEBERT DELAGE** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. AFRÂNIO VILELA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. WANDERLEY PAIVA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. AMORIM SIQUEIRA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. DÁRCIO LOPARDI MENDES** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. OTÁVIO DE ABREU PORTES** - De acordo com o(a) Relator(a).

**SÚMULA:** "JULGARAM PARCIALMENTE  
PROCEDENTES OS PEDIDOS, POR MAIORIA, VENCIDO  
PARCIALMENTE O RELATOR."

Documento assinado eletronicamente, Medida Provisória nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001.

Signatário: Desembargador RENATO LUIS DRESCH, Certificado:  
259C45BECD84E92DCB800E3AD70430FB, Belo Horizonte, 05 de outubro de 2020 às 16:13:27.  
Julgamento concluído em: 24 de junho de 2020.

Verificação da autenticidade deste documento disponível em <http://www.tjmg.jus.br> - nº verificador:  
1000019029680600020201113099