



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo nº: 1711/2023

Requerente: Comissão de Justiça

Assunto: Parecer Projeto de Decreto Legislativo

Parecer nº: 145/2023

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DECRETO LEGISLATIVO. SUSTAÇÃO DE DECRETO DO PODER EXECUTIVO QUE EXORBITOU PODER REGULAMENTAR. LEGALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de requerimento formulado pelo presidente da Comissão de Constituição e Justiça desta Casa de Leis, quanto ao exame da legalidade do decreto legislativo nº 056/2023, para análise e parecer.

É o que importa relatar.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O Poder Executivo local editou decreto municipal nº 45.099, de outubro de 2023, que tratou da regulamentação da taxa de manejo de resíduos sólidos, relativo ao exercício de 2023, pelo qual se deu a exigibilidade do mencionado tributo em Aracruz.

Ocorre que parte dos vereadores da Câmara de Aracruz se insurgiram contra os efeitos do decreto municipal, tendo em vista a consequência prática dele na vida dos munícipes, ocasionado, então, a edição do decreto legislativo em comento, com o fim de sustar os efeitos do ato do Poder Executivo Local.

Tendo sido apresentado em sessão ordinária da Câmara Municipal, na data de 16.10.2023, o decreto legislativo foi encaminhado para a comissão de constituição e justiça, que, a seu turno, remeteu para a procuradoria desta Casa de Leis.

Nesse sentido, em análise de legalidade, tem-se que há ambiente jurídico para a conduta realizada pela Câmara de Aracruz, em razão de previsão desse expediente dentro da Lei Orgânica Municipal, no artigo 22, inc. XIV, dispondo expressamente a possibilidade de sustação de atos do Poder Executivo quanto exorbitarem do poder regulamentar.

Saliente-se que o mencionado expediente encontra lugar também na Constituição Federal, no artigo 49, inc. V, disciplinando a hipótese de *sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. (in verbis)*.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Após análise da legalidade, sob o aspecto do ambiente jurídico disposto no nosso ordenamento, passamos ao exame do caso concreto, a respeito da legalidade do decreto legislativo nº 056/2023.

Nesse diapasão, trazemos à baila que o objeto de sustação do decreto legislativo foi o conteúdo do decreto executivo que regulamentou a lei municipal nº 4407/2021, alterada pela lei municipal nº 4560/2022, para o exercício de 2023.

Com efeito, o manejo de decreto legislativo para sustar os efeitos exorbitantes de decreto municipal decorre de controle de legalidade e, via de consequência, de constitucionalidade, das ações do Poder Executivo, tudo em observância do sistema de freios e contrapesos.

Nesse sentido, o cerne da discussão se refere a legalidade, ou não, do decreto do Poder Executivo local, sob o aspecto do poder regulamentador, tendo em vista o que se extrai dele (decreto nº 45.099/23).

Portanto, extrai-se do decreto municipal que o mesmo levou em consideração (i) custo total do serviço - *embora não tenha descrito no corpo do decreto*; (ii) quantidade total de domicílios com serviço à disposição; (iii) fator categoria aplicável (de acordo com o cadastro do imóvel); (iv) fator de consumo médio de água. Textualmente, o decreto municipal apresenta a seguinte equação: **TMRS = VBR x (FC x FCA).**

Em cotejo com os argumentos trazidos pelo edis, na última sessão ordinária realizada em 16.10.2023, e, ainda, em consulta a caixa de entrada de processos na Câmara Municipal, tombados pelos números 1696/23 e 1725/23, verificou-se que o efeito do decreto municipal teria trazido a população de Aracruz profunda





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

discrepância na cobrança das taxas de manejo de resíduos sólidos, (popularmente conhecida como taxa de lixo), porque para alguns a mesma estaria em patamares aceitáveis, mas que para tantos outros, a mesma estaria em patamares muito elevados.

Sendo assim, extrai-se do mencionado acima, que o fator que teria sobrelevado o valor da taxa de lixo em Aracruz estaria no índice referente ao consumo de água por cada unidade habitacional no município.

Por outro lado, em análise do mesmo decreto municipal, constato que o mesmo deixou de trazer especificamente o custo total do serviço de forma textual e explícito, bem como não realizou o cálculo acima de acordo com a frequência da coleta (de forma individualizada), pois a lei instituidora (4.407/21), assim o determinava. Não bastasse isso, também deixou de apontar as características dos lotes, e não levou em conta o peso e volume por habitante.

Sobre o tema, os nossos tribunais já se posicionaram no seguinte sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 314, DE 16 DE SETEMBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE COTIA. AS NORMAS IMPUGNADAS INSTITUEM A CHAMADA **TAXA DE CUSTEIO AMBIENTAL**, EM ÂMBITO LOCAL, APONTANDO COMO FATO GERADOR A UTILIZAÇÃO EFETIVA OU POTENCIAL DOS SERVIÇOS DIVISÍVEIS DE COLETA, REMOÇÃO, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS, DE FRUIÇÃO OBRIGATÓRIA EM REGIME PÚBLICO. Taxa referente a serviço de coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos. Não há inconstitucionalidade na cobrança de taxa de coleta de lixo domiciliar, desde que nos moldes estabelecidos pela jurisprudência





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

do STF nas Súmulas Vinculantes 19 e 29 e pelo artigo 160, inciso II da Constituição Estadual. **Base de cálculo deve se relacionar com o custo da atividade estatal e não pode considerar apenas elementos estranhos ao custo dos serviços efetivamente prestador.** Hipótese em que a taxa do está **atrelada ao consumo do serviço de água** e, para terrenos não edificados, à metragem dos imóveis. O consumo de água é elemento estranho ao custo dos serviços relacionados à coleta, remoção, transporte e destinação final dos resíduos sólidos. E quanto à adoção da metragem dos terrenos, há na espécie ladeamento do **princípio da isonomia**, o que impede se adote orientação sobre o tema registrada no STF. **Violação** aos princípios da **isonomia tributária e da proporcionalidade**. A Lei ainda estabelece obrigações a empresa prestadora de serviço público cuja gestão é controlada pelo Estado de São Paulo. Violação ao pacto federativo. Violação aos artigos 160, II, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo pelos parágrafos 3º e 4º do artigo 4º, o artigo 8º e os Anexos I a V da referida Lei local. Precedentes deste Órgão Especial. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (TJSP; ADI 2299931-26.2021.8.26.0000; Ac. 16517304; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Aroldo Mendes Viotti; Julg. 01/03/2023; DJESP 23/03/2023; Pág. 3195)

No mesmo sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 195, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE IBIÚNA, QUE INSTITUI A TAXA DE SERVIÇO DE COLETA, MANEJO E DESTINAÇÃO FINAL ADEQUADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE IBIÚNA. TAXA DE RESÍDUOS SÓLIDOS. TRS, autoriza a realização da cobrança por intermédio da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Paulo. SABESP e dá outras providências, e Lei Complementar nº 212, de 2 de dezembro de 2022, do mesmo Município, que atualiza a Tabela Única da Lei Complementar nº 195, de 15 de dezembro de 2021, e dá outras providências. É constitucional a taxa cobrada pelos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação adequada de lixo ou resíduos provenientes de imóveis (Súmula nº 19 do STF). Caso em que não houve instituição de tarifa nem de taxa de limpeza pública, mas somente de taxa de serviço público, que é a figura tributária adequada à situação jurídica descrita nos autos. Possibilidade de a taxa instituída pelo Município de Ibiúna compreender resíduos de imóveis comerciais, industriais e de serviços que se equiparem, pela sua quantidade e qualidade, a lixo doméstico, atendidos os critérios previstos em Lei e desde que o seu produtor não seja incumbido, por Lei, de tratar ou de dar destino diverso a tais resíduos. **Taxa é espécie tributária que deve ser calculada com base no custo efetivo ou aproximado da atividade estatal a ela vinculada, não com base em elementos aleatórios**, como a atividade, a capacidade econômica do contribuinte ou outro fator não relacionado à prestação do serviço público ou ao exercício do poder de polícia. **Se não houver equivalência ou relação direta de proporcionalidade entre o custo da atividade estatal e o valor da taxa, o tributo é inconstitucional**. As Leis em questão previram, como base de cálculo do citado tributo, a quantidade **de água ou de energia elétrica consumidos no imóvel**, que não corresponde nem é **proporcional** à quantidade de lixo produzido. Ofensa ao princípio da isonomia tributária (artigo 163, II, da Constituição do Estado). Inconstitucionalidade reconhecida. Imposição de obrigação à Administração Pública, pelas Leis questionadas, para viabilizar a cobrança da taxa em contas de consumo de serviços públicos. Ofensa ao pacto federativo. Desnecessidade de Lei autorizativa para ação própria do Poder Executivo. Infração aos artigos 5º, caput, e 47, II e XIV, da Constituição Paulista. De acordo com a teoria da divisibilidade das Leis, em sede de controle de





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

constitucionalidade, os dispositivos que não apresentem vício devem permanecer válidos, a não ser que não possam subsistir autonomamente, por lógica ou inutilidade. Inconstitucionalidade da expressão e autoriza a realização da cobrança por intermédio da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. SABESP, constante do artigo 1º, dos artigos 3º, parágrafo único, e 6º, II, b, da expressão nos termos da Tabela Única desta Lei, constante do artigo 8º, dos artigos 9º, 10, I e parágrafo único, 12 e 13 da Lei Complementar nº 195, de 15 de dezembro de 2021, assim como do seu anexo, na sua redação original, e da integralidade da Lei Complementar nº 212, de 2 de dezembro de 2022, do Município de Ibiúna, incluindo o seu anexo. Pedido parcialmente procedente. (TJSP; ADI 2047630-18.2023.8.26.0000; Ac. 17060049; São Paulo; Órgão Especial; Relª Desª Silvia Rocha; Julg. 16/08/2023; DJESP 31/08/2023; Pág. 2940)

Dos fundamentos lançados nas ações diretas de inconstitucionalidades mencionadas acima, temos que o Tribunal entendeu que não se pode instituir taxa (que é espécie de tributo), baseado em elementos aleatórios, porque não se relaciona com a prestação do serviço público. Inferiu, ainda, que a ausência de relação direta ou equivalência torna o tributo ilegal. Além disso, fere o princípio da isonomia tributária e o princípio da proporcionalidade.

Vale destacar que a nossa Constituição Estadual dispõe expressamente acerca do princípio de isonomia tributária no seu art. 138, inc. II. A mesma norma, por sua vez, encontra disposição expressa também na nossa Lei Orgânica Municipal, no artigo 83, inciso II, como vedação explícita ao tratamento desigual entre contribuintes.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Os julgados acima analisaram caso idêntico ao posto em questão, sob a presente análise, tendo em vista que naquela ocasião o caso se tratava de base de cálculo na quantidade de água consumida pelos munícipes.

Portanto, sob a ótica da legalidade, o decreto municipal exorbitou seu poder regulamentar, quando dispôs acerca de elemento estranho ao custo de serviço efetivamente prestado. Ora, não se trata de uma análise meramente formal, de conformação do texto do decreto municipal com a lei instituidora do serviço público, mas sim de uma análise mais apurada daquilo que perpassa o texto escrito, e vai na direção da norma, em sentido amplo.

Quer se dizer que o decreto, ainda que promova mero espelhamento do texto previsto na lei instituidora (4.407/21), exorbita o poder regulamentar quando repete disposição ilegal e também inconstitucional. Portanto, a análise vai além do mero texto escrito, porque assim dispõe o nosso ordenamento jurídico, sobretudo sob o viés do neoconstitucionalismo.

Não se admite, sob a ótica das normas que guarnecem o nosso ordenamento jurídico, que se tenha um decreto municipal que promova discrepâncias na sua cobrança (como é o caso da taxa de lixo), porque ferem os princípios já mencionados da proporcionalidade, e da isonomia tributária.

Aliás, vale dizer que não se trata de renúncia de receita por parte dos edis, porque basta que o Poder Executivo edite novo decreto, mas agora dentro de parâmetros proporcionais e mais adequado, para que ele possa arrecadar com a referida taxa de lixo.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

É natural que os edis promovam o controle de legalidade, tendo em vista os argumentos lançados acima, que encontram abrigo em julgados nos nossos tribunais, quanto as ações diretas de inconstitucionalidades apresentadas.

Impedir que os edis promovam tal ação seria cerceá-los do poder fiscalizatório ínsito da vereança.

3 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, salvo melhor juízo, entendo que, nos termos do artigo 22, inc. XIV da Lei Orgânica Municipal, e demais dispositivos, inclusive de ordem constitucional, que o presente decreto legislativo nº 056/2023 é legal, e capaz de produzir os seus efeitos no ordenamento jurídico.

Por fim, recomendo que o Poder Legislativo Municipal adote as providências necessárias para revogar os dispositivos inconstitucionais presentes na Lei municipal nº 4.407/2021, conforme se explicitado anteriormente.

Aracruz/ES, 23 de outubro de 2023.

DOLIVAR GONÇALVES JUNIOR
Procurador – mat. 900174
OAB/ES 12.810

