



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR JOSÉ RICARDO VIDAL PATROCÍNIO**

Processo: 0625950-17.2023.8.06.0000 - Direta de Inconstitucionalidade
Autor: Procurador-Geral de Justiça do Estado do Ceará. Requerido: Procuradoria Geral do Estado do Ceará. Réu: Município de Fortaleza. Custos Legis: Ministério Público Estadual

VOTO - VISTA

Adoto o relatório de fls. 186/190.

Consoante já explanado nos autos, trata-se o feito do controle concentrado de constitucionalidade da Lei nº 11.323, de 21 de dezembro de 2022, do Município de Fortaleza, que instituiu taxa pela utilização efetiva ou potencial do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos no referido Município e dá outras providências.

Em síntese, alega-se a inconstitucionalidade material do diploma, por instituir taxa supostamente destituída de referibilidade, indo de encontro às normas dos arts. 20; 154; e 191, II, §1º, da Constituição do Estado do Ceará. Em outras palavras, entende a parte promovente que o tributo em exame inobserva preceitos intrínsecos a essa espécie de exação, configurando-se cobrança de taxa por serviço geral e indivisível.

Por sua vez, defendeu a Procuradoria-Geral do Município a legitimidade da cobrança da taxa, uma vez que haveria divisibilidade e especificidade no serviço de coleta de resíduos sólidos, tratando-se, por conseguinte, de serviço *uti singuli*. Destacou o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da constitucionalidade do uso da área do imóvel para fins de estipulação da base de cálculo do tributo, não havendo o que se falar, por conseguinte, em inconstitucionalidade.

Após a realização de uma cognição sumária e inicial, o e. Relator entendeu pela concessão da medida liminar pleiteada pela parte autora, vislumbrando indícios de distorção da espécie tributária e, como consequência, de



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

GABINETE DESEMBARGADOR JOSÉ RICARDO VIDAL PATROCÍNIO

inconstitucionalidade em sua criação. Na sessão realizada no dia 25/05/2023, submeteu-se a dita decisão liminar ao juízo referendário deste Órgão Especial (voto às fls. 191/203).

Inobstante os pontos ressaltados pelo estimado Relator, peço vênica para divergir da conclusão por ele adotada, por vislumbrar a existência de diversos argumentos favoráveis à integridade constitucional da norma impugnada e, conseqüentemente, tendentes a desconstruir o lastro para a concessão da tutela de urgência em exame.

Em síntese, o principal ponto da controvérsia aparenta residir na suposta ausência de referibilidade da denominada “Taxa do Lixo”, uma vez que os parâmetros apontados pelo diploma em questão para fins de cálculo do tributo e da referida base não estariam em adequada conformidade com a atividade estatal a ser exercida como contraprestação da referida taxa (manejo de resíduos sólidos urbanos). Discute-se, ainda, se a exação traria indicação indevida de base de cálculo própria de imposto.

Em primeiro lugar, registro que não é correto o entendimento de que o serviço estatal em questão caracteriza-se como geral e indivisível, uma vez que o fato gerador se relaciona ao manejo de resíduos sólidos oriundos de terrenos e edificações de forma individualizada, residenciais e não residenciais, não havendo o que se falar em serviço de limpeza pública. Assim, o tributo em apreço se enquadra no enunciado nº 19 da súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual *a taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal*.

Impende ressaltar a plena possibilidade de se especificar, de forma razoável e proporcional, o uso potencial ou efetivo do referido serviço, havendo parâmetros já considerados válidos pela jurisprudência pátria para fins de aferição dos



ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR JOSÉ RICARDO VIDAL PATROCÍNIO

valores a serem cobrados dos contribuintes. No caso, para melhor análise das diretrizes de cálculo adotadas pela lei impugnada, vale a leitura dos seguintes dispositivos (grifo nosso):

Art. 9º A base de cálculo da TMRSU é o custo anual necessário para a adequada e eficiente prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos.

§ 1º O custo anual compreende as atividades operacionais de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos urbanos.

§ 2º A composição e o cálculo do custo anual do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos observarão as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Art. 10. Para o lançamento e a cobrança da TMRSU, o valor aplicável a cada unidade imobiliária autônoma será calculado mediante aplicação da seguinte fórmula:

TMRSU = TBTMRSU x FC x AEIMÓVEL Em que:

TBTMRSU: **Taxa Base, equivalente a R\$ 3,64** (três reais e sessenta e quatro centavos).

FC: **Fator de Correção**, equivalente ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E).

AEIMÓVEL: **Área Edificada do Imóvel**, conforme a última situação cadastral, expressa em m² (metros quadrados).

§ 1º A TMRSU poderá ser paga de uma só vez ou em até 12 (doze) parcelas.

§ 2º O valor total anual da TMRSU não poderá exceder R\$ 1.600,08 (um mil e seiscentos reais e oito centavos) para qualquer categoria de imóvel.

§ 3º O valor total anual da TMRSU não poderá ser inferior a R\$ 258,00 (duzentos e cinquenta e oito reais) para qualquer categoria de imóvel.

§ 4º Para os imóveis na classificação Terreno, será cobrado valor anual correspondente ao valor mínimo, previsto no § 3º

§ 5º Na impossibilidade de obtenção de dados exatos sobre o imóvel, será cobrado valor anual correspondente ao valor mínimo, previsto no § 3º, ou a taxa será estimada com as informações que a administração tributária dispuser.

[...]



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR JOSÉ RICARDO VIDAL PATROCÍNIO**

Da leitura dos artigos supramencionados, não se verifica, a meu ver, adoção de critérios equivocados para o cálculo em questão. O legislador estipulou como base de cálculo da exação o custo anual necessário para a adequada e eficiente prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, o que é pertinente, considerando-se que a taxa visa a remunerar o serviço em questão. É importante ressaltar que **não há como definir, em lei, uma contraprestação que corresponda rigidamente ao custo do serviço**, não havendo irregularidade na ausência de identidade dos valores. **É suficiente a busca em se manter uma correspondência adequada e proporcional entre estes**, conforme entendimento já manifestado no âmbito do Supremo Tribunal Federal (grifo nosso):

(...) no cálculo das taxas, **não há como se exigir correspondência precisa com o valor despendido na prestação do serviço**, ou, ainda, a adoção de fatores exclusivamente vinculados ao seu custo. **Basta uma equivalência razoável entre o valor pago pelo contribuinte e o custo individual do serviço que lhe é prestado.** (...) a adoção da área do imóvel como elemento para apurar o valor de taxas cobradas pelo serviço público de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o texto constitucional (...).

(RE 1.384.690, Rel. min. Ricardo Lewandowski, dec. monocrática, j. 31-5-2022, DJE 107 de 2-6-2022).

Dito isso, registro a plena validade da utilização da área do imóvel para o cálculo individualizado do tributo, não havendo o que se falar em violação dos princípios da isonomia e da capacidade contributiva. Tal questão já é pacífica no âmbito do STF, consoante ilustram os seguintes julgados (g.n.):

(...) **é constitucional a taxa de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, desde que essas atividades sejam completamente dissociadas de outros serviços públicos de limpeza realizados em benefício da população em geral**, como ocorre no caso dos autos. Resta controvertida (...) a demanda precisamente no ponto de fixação da taxa em valor fixo e diferenciado



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR JOSÉ RICARDO VIDAL PATROCÍNIO**

para imóveis residenciais e não residenciais. (...) **o princípio da isonomia tributária se perfaz na devida repartição dos custos dos serviços entre os usuários. Isto é, traduz-se o princípio da isonomia, bem como a capacidade contributiva, ao promover a especificidade e a divisibilidade na razoável presunção de que imóveis residenciais e não residenciais produzem quantidades e variantes diferentes de resíduos, desfrutando dos serviços de coleta em medidas diversas.**

(RE 1.291.252, rel. min. □Dias Toffoli, dec. monocrática, j. 11-11-2020, DJE 274 de 18-11-2020).

[...] A irresignação merece prosperar. Inicialmente, ressalta-se que “A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o art. 145, II, da Constituição Federal” (Súmula Vinculante 19). (...) constata-se que **o acórdão recorrido destoa da jurisprudência desta Corte, segundo a qual é constitucional a taxa de serviços urbanos referente à limpeza pública quando a sua base de cálculo guarda pertinência com a metragem da área construída do imóvel e respectiva finalidade.** (...) Ante o exposto, conheço do recurso a que se dá provimento, nos termos do art. 21, § 2º, do RISTF, com a finalidade de reformar o acórdão recorrido para fins de determinar a inclusão dos valores relativos à taxa de serviços urbanos da parte recorrente no exercício de 2002 na execução fiscal subjacente.

(RE 952.512, rel. min. Edson Fachin, dec. monocrática, j. 31-3-2017, DJE 68 de 5-4-2017).

Impende ressaltar que o posicionamento em referência ensejou a fixação de tese no âmbito da Repercussão Geral da Suprema Corte (**Tema 146**), em que se discutiu a constitucionalidade, ou não, de taxa cobrada em razão de serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis e da utilização de elementos que compõem a base de cálculo própria de impostos na apuração do seu valor. No julgamento, restaram firmadas as seguintes premissas¹ (g.n.):

I - A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal;

¹ RE 576.321 QO-RG, voto do rel. min. Ricardo Lewandowski, P, j. 4-12-2008, DJE 30 de 13-2-2009, Tema 146.



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR JOSÉ RICARDO VIDAL PATROCÍNIO**

II - A taxa cobrada em razão dos serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos ofende o art. 145, II, da Constituição Federal;

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

Cotejando-se as normas constantes na Lei Municipal nº 11.323/2022 e as diretrizes apontadas no sólido entendimento do STF sobre o tema, não é possível vislumbrar, *a priori*, afronta ao texto constitucional, uma vez que a lei em exame se mostra congruente com as análises apresentadas por aquela Corte.

Acrescento que, conforme já ressaltado nas discussões empreendidas por este Colegiado no feito em tela, o exame de adequação constitucional do diploma impugnado vem sendo também realizado no âmbito do Supremo Tribunal por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 1061/CE) proposta pelo Partido Novo, e, nos referidos autos, foi lavrado parecer da Advocacia-Geral da União no sentido de que a cobrança da exação é válida, por adotar critérios constitucionais para definir seus valores, com subsídio em inúmeras decisões do próprio STF sobre o assunto. Entendeu a AGU, portanto, em manifestação datada de 26 de maio do corrente ano, que não há violação de princípios no bojo da lei em questão, do que se infere a sua constitucionalidade.

Diante disso, evidencia-se, no meu entendimento, a ausência de lastro jurídico para a concessão da tutela em apreço. A exação tende a se mostrar consonante com a ordem constitucional e sólida jurisprudência da Suprema Corte, razão pela qual a concessão da medida liminar não possui sustentáculo.

Por fim, quanto à pertinência da suspensão da presente *actio* direta até o encerramento da discussão sobre a constitucionalidade da lei no âmbito do STF, registro que tal medida, a meu ver, não manifesta suficiente utilidade prática no caso em comento.



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADOR JOSÉ RICARDO VIDAL PATROCÍNIO**

É indiscutível a necessidade de se evitar o risco de decisões conflitantes entre as instâncias envolvidas, e não se olvida a predominância hierárquica do entendimento firmado em julgamento operado pela Suprema Corte. Porém, observa-se que o mencionado risco é sobremaneira reduzido na situação em análise, o que autoriza o prosseguimento da presente demanda de forma independente do trâmite da ação constitucional proposta na Instância Superior.

Em primeiro lugar, é alta a probabilidade de a ADPF em curso ser extinta sem resolução do mérito, com fundamento em seu caráter subsidiário no sistema de controle de constitucionalidade. Tal questão foi preliminarmente suscitada pela própria AGU no parecer anteriormente mencionado, utilizando-se de recente precedente de perfeita consonância com o caso em apreço. Para melhor entendimento, leia-se a ementa do referido julgado (grifo nosso):

EMENTA Agravo regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Não atendimento ao requisito da subsidiariedade. Representação de inconstitucionalidade no âmbito do estado-membro. Agravo regimental não provido. 1. A subsidiariedade constitui pressuposto negativo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, sem o qual a ação deve ser rejeitada de plano (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99). Precedentes. 2. Segundo o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal, a possibilidade, concretamente aferida, de impugnação da norma, seja estadual, seja municipal, mediante ação direta de inconstitucionalidade no tribunal de justiça local inviabiliza a propositura de ADPF. Precedentes. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (ADPF 610 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-217 DIVULG 26-10-2022 PUBLIC 27-10-2022).

Dessa forma, apesar de aquela Corte não haver ainda se pronunciado quanto ao cabimento da ADPF em comento, não é difícil constatar que o



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

GABINETE DESEMBARGADOR JOSÉ RICARDO VIDAL PATROCÍNIO

posicionamento a ser adotado tende a se orientar pela extinção dessa *actio*, até mesmo por uma questão de coerência jurisprudencial.

Além disso, mostra-se inexpressivo o risco de decisões conflitantes no que pertine ao próprio objeto das demandas envolvidas, uma vez que a constitucionalidade da lei instituidora da taxa do lixo, no formato estabelecido pela lei impugnada, tem sido fundamentada em fatos precedentes do próprio STF. Nesse contexto, não vislumbro lastro para a suspensão da presente ADI, mas apenas o efeito desvantajoso de permitir que esta perdure, mantendo-se pendente de conclusão de forma desnecessária.

Ex positis, peço vênica ao entendimento manifestado no voto do e. Relator e **DIVIRJO** do posicionamento por ele adotado, votando pelo **indeferimento da medida de urgência** postulada pelo Promovente da presente ação direta e, consequentemente, pela revogação da tutela monocraticamente concedida.

Além disso, voto pelo **prosseguimento desta ação**, independentemente do trâmite da ADPF em curso no STF, ressalvada eventual ordem de sobrestamento oriunda da Suprema Corte.

É como voto.

Fortaleza, 29 de junho de 2023.

DESEMBARGADOR JOSÉ RICARDO VIDAL PATROCÍNIO
Desembargador Vistor