



Número: **3016100-31.2023.8.06.0001**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO**

Órgão julgador: **10ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza**

Última distribuição : **12/04/2023**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Taxa de Coleta de Lixo**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
FEDERACAO DO COMERCIO DO ESTADO DO CEARA (IMPETRANTE)		HUGO EDUARDO DE OLIVEIRA LEO (ADVOGADO)	
SECRETÁRIO DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA (IMPETRADO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
58459 114	28/04/2023 18:17	Decisão	Decisão



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Comarca de Fortaleza

10ª Vara da Fazenda Pública (SEJUD 1º Grau)

Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhaes nº 220, Água Fria - CEP 60811-690,
Fortaleza - CE

Fone: (85) 3492 8017

E-mail: for.10fazenda@tjce.jus.br

Processo nº: 3016100-31.2023.8.06.0001

Classe: MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO (119)

Assunto: [Taxa de Coleta de Lixo]

FEDERACAO DO COMERCIO DO ESTADO DO CEARA

IMPETRADO: SECRETÁRIO DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

DECISÃO

Tratam os autos de mandado de segurança coletivo e preventivo, impetrado pela FECOMÉRCIO – Federação do Comércio do Estado do Ceará em desfavor de ato atribuído ao Secretário de Finanças do Município de Fortaleza.

Narra a inicial, em síntese, que após consolidação de entendimento, pelo STF (Enunciados de Súmula Vinculante 19 e 29), de que (1) é possível a instituição de taxa destinada a custear os serviços públicos de coleta, remoção, tratamento e destinação do lixo e outros resíduos sólidos e (2) que é constitucional, para a fixação da base de cálculo de aludida taxa, a adoção de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, o Município de Fortaleza instituiu a Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (TMRSU), isto por meio da Lei Municipal



n.º 11.323/2022.

Ocorre que o Diploma Legal em referência teria violado os princípios da legalidade, especificidade, divisibilidade e proporcionalidade, deixando de ofertar, ademais, critérios claros para a aferição da efetiva prestação do serviço e destinação das receitas porventura arrecadas.

A impetrante aduz, em primeiro plano, que a Lei Municipal em referência teria violado especificidade e divisibilidade ao não estabelecer relação entre a base de cálculo da TMRSU e o volume de resíduos sólidos produzidos pelos contribuintes. A referida taxa, ademais, abrangeria atividades que extrapolariam a esfera de resíduos produzidos exclusivamente pelos contribuintes, incorporando atribuição que seriam do Poder Público e de terceiros, como a triagem para reutilização ou reciclagem e o tratamento e destinação final ambientalmente adequado dos resíduos sólidos urbanos. Tais serviços não seriam específicos, nem divisíveis, portanto.

Ademais, acrescenta a Impetrante, a Lei Federal n.º 14.026/21 (atualização do marco legal do saneamento básico) alterou a redação do art. 35 da Lei n.º 11.445/07, para afastar a necessidade da criação de taxa de lixo quando o município dispõe de recursos para custear os serviços de limpeza urbana – e tal seria o caso de Fortaleza, uma vez que a respectiva LDO (Lei Municipal n.º 11.275/2022) não previu a instituição da taxa sob referência, ao menos para 2023.

Prossegue a Impetrante aduzindo que os arts. 9º e 10 da Lei Municipal n.º 11.323/2022 seriam inconstitucionais, porquanto violariam os princípios da especificidade e da divisibilidade. É que a forma instituída para o cálculo do valor da taxa não faria diferença entre os contribuintes que geram volumes diferentes de resíduos sólidos.

A impetrante também aponta ausência de transparência na estipulação do valor estimado do custo anual do serviço (dado que integra a fórmula utilizada para fixação do valor a ser pago por contribuinte). Nada obstante, a Impetrante não se ocupa de demonstrar como e em que medida haveria equívoco na fixação de tal valor. Sustenta, ademais, que a utilização de valores máximo e mínimo da taxa, considerado a área do imóvel (taxa única aplicada indistintamente a imóveis inferiores a 70m² e a imóveis superiores a 440m², respectivamente), também violaria divisibilidade e especificidade.

Repisando argumentos já expostos, a Impetrante aponta inconstitucionalidade da fórmula instituída pelo Município de Fortaleza, no art. 10 da Lei Municipal sob referência, que igualmente violaria divisibilidade e especificidade, ao tomar como referência a área do imóvel, sem considerar o volume de resíduos efetivamente produzidos pelos respectivos ocupantes.

Por fim, haveria inconstitucionalidade da lei por fixar que o fato gerador da taxa considera-se ocorrido em 1º de janeiro de cada exercício, sem real utilização do serviço de manejo de resíduos sólidos.

Por tudo isto, pugna pela suspensão da exigibilidade da TMRSU em relação à própria Impetrante a seus filiados, em sede de liminar. No mérito, pugna pela declaração da inconstitucionalidade dos vários dispositivos da mencionada lei que foram referidos e, de conseguinte, pela ratificação da liminar inicialmente requerida.

Ao despachar pela primeira vez no feito, ordenei emenda da inicial, para expressa manifestação em derredor do Tema 146 do regime da Repercussão Geral (precedente qualificado), bem assim regular cumprimento da regra do art. 2º da Lei 8.437/92 (id. 57944041).

A Impetrante não enfrentou diretamente o precedente qualificado invocado. Sustentou que não estaria a atacar a taxa do lixo em si, mas a fórmula de cálculo eleita, bem assim sua cobrança já em 2023 (id 57959818).



Em sua manifestação, o Município de Fortaleza sustentou que a imposição da taxa obedeceria diretriz fixada Lei Federal n.º 14.026/2020. A regra do respectivo art. 35, § 2º, aliás, teria estabelecido que a não instituição da mesma configuraria renúncia de receita, apta a ser punida na forma da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n.º 101/2000).

Acrescentou que a exação encontrar-se-ia em perfeita consonância com a orientação fixada pelo STF, inclusive no que diz respeito à possibilidade de utilização, para fixação do valor da taxa, da área de cada imóvel.

Sustentou, ademais, que a estimativa do custo anual do serviço, considerado na fórmula para quantificação do valor da taxa, teria tomado em referência os parâmetros fixados pela ANA – Agência Nacional de Águas, responsável pela instituição das normas de referência para a regulação da prestação de serviços públicos de saneamento básico. O descumprimento de tais diretrizes, arrematou, impediria o Ente Municipal de receber recursos públicos federais e de obter financiamentos com verba da União ou operados por órgãos ou entidades federais.

O Município de Fortaleza também argumentou que não há impossibilidade de fixar valores máximos e mínimos para a base de cálculo da taxa. Os valores fixados (mínimo de R\$ 258,00 e máximo de R\$ 1.600,08), com possibilidade de parcelamento em até 12 parcelas mensais, ademais, não seriam excessivos.

Por fim, arrematou que a fixação de 1º/01 de cada ano como data do fato gerador obedeceria ao princípio da praticidade tributária, replicando modelo já adotado no IPTU e no IPVA, por exemplo.

A seguir, vieram-me os autos conclusos, para enfrentamento do pedido de liminar.

É o relatório.

Não ignoro o teor da Súmula 266 do STF, nem tampouco o teor do precedente fixado no Tema 430 da sistemática de recursos repetitivos pelo STJ. Tenho, nada obstante, que a impetração não ataca lei em tese. A declaração de inconstitucionalidade da norma municipal não constitui, ela própria, pedido autônomo. O que o órgão de representação de classe que instaurou a ação pretende é afastar exação que recai sobre todos os proprietários de imóveis em Fortaleza (pessoas físicas e jurídicas, dentre as quais os filiados da Impetrante, excluídos, apenas, aqueles que produzem mais de 100 litros de lixo por dia, porque estes possuem obrigação diferente).

Não há, pois, impedimento de instauração da demanda.

Não ignoro, de outra parte, que há ADI instaurada apenas na data de ontem pelo Ministério Público Estadual e, no início da manhã de hoje, distribuída ao Desembargador Durval Aires Filho (Processo n.º 0625950-17.2023.8.06.0000). Há, ademais, notícia de ADPF que teria sido instaurada pelo Partido Novo perante o STF. Em nenhum dos casos houve, ao menos até aqui, apreciação de liminar, pelo que se impõe o seguimento regular do presente feito.

Passo, então, ao enfrentamento do pedido de liminar.

Vazia de sentido a discussão a respeito da viabilidade constitucional de instituição de taxa relacionada com o serviço público de manejo de resíduos sólidos, ainda que tomando, para a formação do respectivo valor, um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto.

O STF já enfrentou a questão em diversos momentos. Foram editados os Enunciados de Súmula Vinculante 19 e 29 e, concomitantemente, editado o precedente qualificado correspondente ao Tema 146 da sistemática da Repercussão Geral.



Sendo assim, resta discutir se, ao estabelecer a TMRSU, o Município de Fortaleza respeitou as balizas fixadas pelo STF para tal fim. Em outras palavras, são os seguintes os pontos que devem ser enfrentados: (1) respeito à especificidade e à divisibilidade, ao não estabelecer relação entre a base de cálculo da TMRSU e o volume de resíduos sólidos produzidos pelos contribuintes, tomando como referência a área do imóvel do contribuinte; (2) possibilidade de imposição da exação já em 2023, notadamente porquanto não haveria previsão na LDO, tendo havido, ademais, destinação de outros recursos para a realização da coleta de lixo; (3) ausência de transparência na estipulação do valor estimado do custo anual do serviço (dado que integra a fórmula utilizada para fixação do valor a ser pago por contribuinte) e (4) impossibilidade de considerar o fato gerador ocorrido em 1º/01 de cada ano.

Ainda antes de enfrentar cada um de tais pontos, devo anotar que a preocupação com a destinação social e ambientalmente adequada do lixo não se traduz em preocupação nova. A ausência do zelo devido compromete recursos e saúde públicos. Por isto, desde a Lei n.º 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), restou assentado que a responsabilidade pela adequada destinação do lixo que produz é de todos e de cada um. Poder público e sociedade precisam interagir, na perspectiva da construção de consciência ecológica, o que demanda investimentos de logo prazo, especialmente em educação ambiental. Estímulos estabelecidos por meio da extrafiscalidade parecem mais adequados para o atingimento dos objetivos traçado na PNRS.

A opção realizada pelo Município de Fortaleza parece ter sido a do caminho mais fácil. Em vez de buscar alteração da conduta social, por meios de incentivos, valeu-se de permissivos e comandos legais para instituir taxa nova, com destinação vinculada.

O valor porventura arrecadado, não pode haver dúvida, tem utilização vinculada, é dizer, somente poderá ser utilizado para qualificar o adequado manejo de resíduos sólidos urbanos. Na hipótese de manutenção da exação, deve ser consumido pelos custos com a coleta de lixo, mas destinado à efetiva implementação de políticas públicas que induzam coleta seletiva e reciclagem, qualifiquem os aterros sanitários e incrementem a possibilidade de programas que incrementem a inclusão social e a emancipação econômica dos catadores de lixo.

Postas tais considerações, resta enfrentar os argumentos que sustentaram a pretensão autoral e que antes foram sintetizados.

(1) Do suposto desrespeito à especificidade e à divisibilidade, ao não estabelecer relação entre a base de cálculo da TMRSU e o volume de resíduos sólidos produzidos pelos contribuintes, tomando como referência a área do imóvel do contribuinte

A Lei Federal n.º 14.026/2020 estabeleceu o novo marco legal do saneamento básico, estabelecendo diretrizes para a universalização dos serviços de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos. Ao fazê-lo, autorizou que os serviços públicos correlatos fossem remunerados por taxa ou tarifa (art. 29). Indo além, o legislador estabeleceu obrigatoriedade da cobrança, sob pena de omissão ser tida como renúncia de receita, sujeitando o gestor à sanções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (redação do art. 35 da Lei n.º 11.445/2007, com as alterações introduzidas pela mencionada Lei Federal n.º 14.026./2020).

É certo que se poderia discutir a compatibilidade constitucional de norma federal que impõe a gestor municipal a obrigação de instituir exação. Tal ponto, nada obstante, não foi aventado na inicial. Há, portanto, obrigação legal da qual o prefeito municipal não se poderia eximir.

Foi sob tal perspectiva que foi aprovada a Lei Municipal n.º 11.323/2022.



Ao fazê-lo, o Município de Fortaleza deliberadamente elegeu como critério para a formação do valor elemento integrante da base de cálculo do IPTU – no caso, a área do imóvel. Fê-lo com lastro naquilo que já decidiu o STF.

Poderia, é certo, ter escolhidos outros parâmetros. Em alguns municípios, por exemplo, foi considerada a tarifa de consumo de água. Ocorre que, ao permitir que componha o valor elemento que também integra a base de cálculo de outro tributo, o STF, mesmo indiretamente, estimulou que a tarifa para o tratamento adequado do lixo seja calculada a partir do consumo presumido. Assim, quanto maior a área, ou quanto maior o consumo de água, maior o consumo (presumido) de resíduos.

O estabelecimento de limites mínimo e máximo para a exação, ademais, não padece de mácula constitucional alguma. Muito ao reverso, permite isentar os proprietários de imóveis excessivamente pequenos e/ou onerá-los minimamente, ao mesmo tempo em que impede a exação excessiva de imóvel de tamanho demasiadamente grande.

Entender de forma diversa, reconhecendo ofensa à especificidade e divisibilidade, importaria em desintegração do precedente qualificado fixado pelo STF (Tema 146).

(2) Da alegada impossibilidade de imposição da exação já em 2023, notadamente porquanto não haveria previsão na LDO, tendo havido, ademais, destinação de outros recursos para a realização da coleta de lixo.

Nos moldes do que já restou anotado, a taxa que constitui objeto da impetração se presta exclusivamente para arcar com os custos da coleta de lixo. Para além, deve ser utilizada no desenvolvimento de políticas públicas tendentes a qualificar o tratamento dos resíduos sólidos.

Insuficiente a previsão que havia na LDO municipal de valores destinados à coleta de lixo, portanto.

A imposição da exação, ademais, atende a determinações constantes do Marco Legal do Saneamento Básico (Lei n.º 14.026/2020).

(3) Da ausência de transparência na estipulação do valor estimado do custo anual do serviço (dado que integra a fórmula utilizada para fixação do valor a ser pago por contribuinte).

A discussão cinge-se ao modo pelo qual o Município de Fortaleza quantificou o custo anual estimado do serviço de coleta de lixo.

A apuração de aludido valor foi indispensável para a fixação da Taxa Base, elemento integrante da fórmula construída para calcular o valor a ser pago por cada um dos contribuintes. Referida Taxa Base é o produto da divisão do custo anual para a execução adequada dos serviços de manejo de resíduos sólidos no Município de Fortaleza pelo total da área edificada constante do cadastro (excluídos os grandes geradores, assim considerados os que produzem mais de 100 litros de lixo por mês e que, em face de tal condição, estão sujeitos a obrigações de outra ordem).

A construção da fórmula consta do anexo da Lei Municipal sob discussão. A eventual imperfeição na fixação do valor global do serviço não pode ser discutida na via estreita do Mandado de Segurança. De mais a mais, a mera alegação de que houve ausência de transparência, sem indicação correta daquilo em que isto consistiu e sem qualquer comprovação a respeito impedem, ao menos neste momento de cognição sumária, acolhimento da alegação.

(4) Da impossibilidade de considerar o fato gerador ocorrido em 1º/01 de cada ano.



Nos moldes do quanto restou destacado pelo Município de Fortaleza nas informações preliminares que prestou, a imposição de exações da espécie não podem criar situação insuperável para o Fisco. O atingimento da finalidade pública da tributação impõe a adoção de medidas que simplifiquem e viabilizem a atividade tributária. Tal o que Hugo de Brito Machado define como princípio da praticidade.

Não é sem razão que o art. 116 do CTN estabeleceu a possibilidade de que a lei defina o momento de ocorrência do fato gerador.

A prática de fazê-lo, aliás, é usual – como ocorre no IPTU e no IPVA, por exemplo.

(5) Da conclusão.

Por conta de tudo quanto restou dito, forte na argumentação esgrimida e diante da cognição sumária que é própria desta fase do procedimento, não vislumbro a ocorrência das apontadas inconstitucionalidades na Lei Municipal n.º 11.323/2022. Não há, ademais, risco de irreversibilidade. Se, ao final, concluir-se pela impossibilidade da exação, poder-se-á compelir o Município a restituir o que indevidamente tenha recebido. Sendo assim, **REJEITO o pedido de liminar inicialmente formulado.**

Ciência às partes.

Notifique-se autoridade impetrada, para informações, no prazo de lei.

Cientifique-se a PGM, para cumprir a formalidade do art. 7º, II, da Lei 12.016/09.

Após o prazo para informações, vista ao Ministério Público.

No final, conclusos na atividade sentença.

Expediente necessário.

Fortaleza, data do protocolo no sistema.

Emilio de Medeiros Viana

Juiz de Direito

