

**PARECER PRÉVIO Nº 07/2022**

**REF.: PROCESSO Nº 622/2022**

**PROJETO DE LEI CM Nº 26/2022**

**INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**AUTOR DO PROJETO: VEREADOR RODOLFO DONETTI**

**ASSUNTO:** Projeto de Lei CM 26/2022, que autoriza o Poder Executivo a instituir no Município de Santo André a lei que versa sobre "Solidariedade Social e Religiosa", com o objetivo de conceder isenção do pagamento de taxas de esgoto e coleta de lixo aos imóveis comprovadamente locados ou cedidos a qualquer título a entidades religiosas e utilizados para a celebração de cultos religiosos.

À

Comissão de Justiça e Redação:

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do nobre Vereador Rodolfo Donetti, protocolizado nesta Casa em 15 de fevereiro de 2022, dispondo sobre autorização ao Poder Executivo para instituir no Município de Santo André a lei que versa sobre "Solidariedade Social e Religiosa", com o objetivo de conceder isenção do pagamento de taxas de esgoto e coleta de lixo aos imóveis comprovadamente locados ou cedidos a qualquer título a entidades religiosas e utilizados para a celebração de cultos religiosos.

Isto posto, são necessárias algumas considerações a respeito da matéria.

Com o advento da Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que estabeleceu o Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil,



todos os Municípios Brasileiros tiveram o prazo até 15 de julho de 2021 para instituir a taxa de coleta de resíduos sólidos. O principal objetivo da lei foi universalizar e qualificar a prestação dos serviços no setor, de acordo com o Governo Federal, que pretendeu, com isso, alcançar a universalização até 2033, garantindo que 99% da população brasileira tenha acesso à água potável e 90% ao tratamento e à coleta de esgoto. A lei prevê também dar fim aos lixões.

Tal cobrança foi instituída, em caráter obrigatório, para todos os Municípios brasileiros que ainda não haviam instituído a taxa de coleta e destinação de resíduos sólidos e a tarifa de limpeza urbana. Somente 47% dos Municípios cobravam, até então, essa taxa.

O objetivo foi permitir aos Municípios dar maior eficiência econômica à prestação do serviço de coleta de lixo, limpeza pública e manejo dos resíduos sólidos, cujos custos são muito altos e acabam comprometendo outros investimentos.

Como já dito, a Lei Federal nº 14.026/2020 obrigou os Municípios a aplicarem tarifas ou taxas de serviços de gestão dos resíduos sólidos, ou seja, o lixo produzido pelas cidades.

Os critérios para a cobrança dessas taxas ou tarifas foram definidos pela ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico e cabe aos Municípios cumprirem, sob pena de serem responsabilizados por renúncia de receita e perderem recursos na área de saneamento básico.



A Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, deu nova redação ao art. 35 da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, o qual passou a prever o seguinte:

“Art. 35 – As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar:

I – *(revogado)*;

II – as características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas;

III – o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio;

IV – o consumo de água; e

V – a frequência da coleta.

§ 1º - Na hipótese de prestação de serviço sob regime de delegação, a cobrança de taxas ou tarifas poderá ser realizada na fatura de consumo de outros serviços públicos, com a anuência da prestadora do serviço.

§ 2º - **A não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço nos termos deste artigo, no prazo de 12 (doze) meses de vigência desta Lei, configura renúncia de receita** e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000,



**observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento.** (g.n.)

§ 3º - Na hipótese de prestação sob regime de delegação, o titular do serviço deverá obrigatoriamente demonstrar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços ao longo dos estudos que subsidiaram a contratação desses serviços e deverá comprovar, no respectivo processo administrativo, a existência de recursos suficientes para o pagamento dos valores incorridos na delegação, por meio da demonstração de fluxo histórico e projeção futura de recursos.”

Como se verifica, pelo disposto no § 2º do art. 35 da Lei Federal nº 11.445/2007, com a redação que lhe foi dada pela Lei Federal nº 14.026/2020 (Marco Legal do Saneamento Básico), **a cobrança de taxa ou tarifa decorrente da coleta de lixo é obrigatória por parte dos Municípios**, a partir de 15 de julho de 2021, **sob pena de, não o fazendo, configurar renúncia de receita**, com as implicações e penalidades legais pertinentes, nos termos do disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101, de 04.05.2000).

No Brasil, como sabido, a liberdade religiosa é um direito fundamental do cidadão, garantia assegurada pelos artigos 5º, inciso VI, c/c com o art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal. Como garantia à liberdade religiosa, **o constituinte assegurou, ainda, a imunidade tributária aos templos de qualquer culto (art. 150, inciso VI, 'b', da CF)**.



Diante disso, cabe indagar: **as taxas ou tarifas decorrentes da prestação de serviço de coleta de lixo ou de esgoto estariam abrangidas pela imunidade concedida aos templos religiosos pela Constituição Federal?**

**A resposta é negativa. Não, referidas taxas ou tarifas não se incluem na imunidade tributária assegurada aos templos de qualquer culto**, nos termos do disposto no art. 150, inciso VI, letra 'b', da Constituição Federal.

Isso porque **mencionadas taxas são cobradas porque o Município prestou um serviço ou possui poder de polícia para regulamentar determinadas situações**. Ou seja, **são consideradas tributos contraprestacionais**.

Consoante já decidiu o Supremo Tribunal Federal, **a imunidade religiosa é aplicável apenas na cobrança de impostos; a mesma imunidade não se aplica à cobrança de taxas instituídas pelo Município**, como, por exemplo, a cobrança de taxa relativa à coleta de lixo.

A propósito, confira-se o recentíssimo Acórdão, de 07 de fevereiro de 2022, assim ementado, prolatado no Recurso Extraordinário com Agravo 1.366.254/MG:

**“AGRAVO DE INSTRUMENTO – EXCEÇÃO PRÉ-EXECUTIVIDADE – IMUNIDADE TRIBUTÁRIA – IPTU – TEMPLOS RELIGIOSOS – TAXA E CONTRIBUIÇÕES –**



## **NÃO ABRANGÊNCIA – RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.**

A Exceção de Pré-Executividade é um instituto doutrinário destinado a apreciar questões passíveis de arguição de ofício pelo juiz e que prescindem de dilação probatória.

A imunidade tributária abrange não somente o local destinado à celebração do culto como também imóveis utilizados para a consecução das finalidades essenciais da entidade religiosa, cabendo à Administração Tributária demonstrar a eventual tredestinação do bem gravado pela imunidade.

O pedido de reconhecimento de imunidade enquadra-se no conceito de 'reclamação' de que trata o art. 151, III, do CTN. A exigibilidade do crédito tributário lançado após o período em que houve o pedido administrativo deve ser suspensa, em razão da pendência de apreciação do pedido de imunidade.

**O benefício da imunidade fiscal restringe-se aos impostos, não abrangendo outras espécies tributárias, como taxas e contribuições.** (STF, ARE 1366254 – MG, Decisão Monocrática, Relator Ministro Presidente LUIZ FUX, Divulgado no DJE de 07/02/2022)

Neste momento, é importante distinguir a imunidade tributária da isenção tributária.



Como já vimos, a imunidade é prevista no art. 150 da Constituição Federal, que veda a cobrança de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços das organizações sem fins lucrativos, partidos políticos, igrejas, sindicatos e outros setores da sociedade.

**A imunidade é uma hipótese de não incidência tributária constitucionalmente qualificada. É uma limitação constitucional ao poder de tributar.**

**Já a isenção tributária diz respeito ao perdão de tributos previstos em lei.** Pode ser considerada uma hipótese de não incidência legalmente qualificada ou a dispensa legal do pagamento de determinado tributo devido. **Conforme o Código Tributário Nacional trata-se de uma exclusão do crédito tributário, pois, embora tenha acontecido o fato gerador do tributo, o ente tributante está impedido de constituir e cobrar o crédito tributário,** não dispensando, todavia o cumprimento das obrigações acessórias, dependentes da obrigação principal.

O Supremo Tribunal Federal considera que a isenção inibe o lançamento do tributo, tendo ocorrido o fato gerador e nascido o liame jurídico-obrigacional.

Não se fala em relação jurídico-tributária quando se estuda a imunidade, pois a norma imunizadora está fora do campo de incidência do tributo, constituindo um obstáculo à incidência de tributos sobre os fatos, situações e pessoas que a Constituição assim estabeleceu.



**A imunidade só poderá deixar de existir através de uma Emenda Constitucional**, enquanto **a isenção desaparecerá se a lei que a criou for revogada** ou se tratar de uma isenção temporária.

A isenção deverá sempre decorrer de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, a quais tributos ela se aplica e o prazo de sua duração. As isenções podem ser concedidas com prazo certo ou com prazo indeterminado, de modo condicionado o e incondicionado. **Não poderá a isenção recair sobre taxas e contribuições de melhoria ou impostos posteriores à sua concessão, exceto se houver dispositivo em lei que assim o permita.**

Nesse ponto, e diante dessa explicação, começam a se delinear as razões que levaram à apresentação do PL CM 26/2022 em tela.

Isso porque, no tocante à imunidade tributária, incide o entendimento jurisprudencial do STF de que imunidades subjetivas impedem a caracterização da relação tributária apenas na hipótese em que a entidade imune é contribuinte de direito do tributo. Nesse sentido, o julgamento do *RE 608.872, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 23/2/2017, DJE de 26/09/2017, no qual aquela Corte, em sede de Repercussão Geral, afirmou tese de que “a imunidade tributária subjetiva aplica-se a seus beneficiários na posição de contribuinte de direito, mas não na de simples contribuinte de fato, sendo irrelevante para a verificação da existência do beneplácito constitucional a repercussão econômica do tributo envolvido” (grifamos).*



A interpretação havida foi a de que a imunidade tributária se aplica somente ao proprietário do imóvel (contribuinte de direito) e não ao locatário (contribuinte de fato).

Muito provavelmente em decorrência da decisão jurisprudencial supracitada, do Ministro Dias Toffoli, em sede de Repercussão Geral, o Congresso Nacional aprovou recentemente a Emenda Constitucional nº 116, de 17 de fevereiro de 2022 (publicada no DOU de 18 de fevereiro de 2022), a qual acrescentou o § 1º-A ao artigo 156 da Constituição Federal, com a seguinte redação, de modo a eximir da incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) os imóveis que sejam alugados a templos religiosos:

“Art. 156 - .....

.....

§ 1º-A – O imposto previsto no inciso I do caput deste artigo não incide sobre templos de qualquer culto, ainda que as entidades abrangidas pela imunidade de que trata a alínea ‘b’ do inciso VI do caput do art. 150 desta Constituição sejam apenas locatárias do bem imóvel.”

Como se vê, a EC 116 previu a não incidência do IPTU sobre os imóveis locados a igrejas, mas não sobre as taxas acessórias, a exemplo das taxas da coleta de lixo e de esgoto, cuja isenção é justamente objeto do PL CM 26/2022.

Desse modo, existindo jurisprudência do STF, prolatada em Recurso Extraordinário com Agravo, no sentido de que a imunidade não incide sobre as taxas (**ARE 1366254 – MG, Decisão Monocrática,**



**Relator Ministro Presidente Luiz Fux, DJE de 07/02/2022** – vide ementa por nós já transcrita nesta manifestação), cremos, s.m.j., que, para isentar os templos também do pagamento das taxas de coleta de lixo e de esgoto, é que foi apresentado o PL CM 26/2022, ora em exame nessa Douta Comissão de Justiça.

Após essa longa explanação, necessária, a nosso ver, para o entendimento pleno do tema em questão, **passamos ao exame jurídico do PL CM 26/2022.**

A matéria objeto da presente propositura insere-se no âmbito de competência do Município, nos termos das regras constitucionais de repartição de competência, principalmente aquelas insculpidas nos artigos 30, inciso I e III, da Constituição Federal de 1988.

A iniciativa do projeto demonstra regularidade, uma vez que a competência para deflagrar o processo legislativo sobre matéria tributária é concorrente, tanto podendo sê-lo pelo Prefeito Municipal como pela Câmara de Vereadores.

Nesse sentido, saliente-se que o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que não existe óbice relativo à iniciativa legislativa por parte da Câmara de Vereadores, sendo que tanto o Executivo quanto o Legislativo podem dar o impulso inicial ao processo legislativo de leis tributárias, uma vez que a Constituição Federal não contém qualquer restrição quanto à iniciativa de tal matéria pelas Casas Legislativas.



Para comprovar tal entendimento do STF, permitimo-nos, com a devida vênia, transcrever o seguinte trecho da decisão prolatada no *Recurso Extraordinário 466.166 – São Paulo, de 23 de abril de 2018, Relator Ministro MARCO AURÉLIO*, sendo Recorrente a Câmara Municipal de Morro Agudo e Recorrido o Prefeito daquele Município:

“A ressaltar essa óptica, o Tribunal, no exame do recurso extraordinário com agravo nº 743.480, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 20 de outubro de 2013, **apreciou o Tema nº 682 de repercussão geral, fixando a tese segundo a qual inexistente, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que implementam renúncia fiscal** – conclusão pertinente no caso. Eis a ementa:

“Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. **Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexistente, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão Geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência.**”

**Especificamente sobre a taxa de coleta de lixo, lançamos mão novamente de Decisão do Supremo Tribunal Federal**, recentíssima por sinal, datada de 14 de janeiro de 2022, da Relatoria da DD. Ministra CÁRMEN LÚCIA, prolatada em sede de Recurso Extraordinário



1.361.960 – Rio de Janeiro, sendo recorrente o Município do Rio de Janeiro e recorrida a Mitra Diocesana de Nova Friburgo, naquele Estado, da qual permitimo-nos transcrever a Ementa da Decisão do STF e o Julgado Recorrido, do Egrégio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ - APL 0300660-83.2018.8.19.0001, Décima Câmara Cível, Relator: Des. Juarez Fernandes Folhes, julgamento: 29.01.2020):

**“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. TAXA DE COLETA DOMICILIAR DE LIXO – TCDL. ISENÇÃO PREVISTA EM NORMA MUNICIPAL. SÚMULAS NºS 279 E 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RESERVA DE PLENÁRIO. AUSÊNCIA DE AFRONTA AO ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.**

**Relatório**

1. Recurso extraordinário interposto com base na al. *b* do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

**“APELAÇÃO CÍVEL. TRIBUTÁRIO. IPTU. EXECUÇÃO FISCAL AJUIZADA PELO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO EM FACE DE MITRA DIOCESANA DE NOVA FRIBURGO PARA COBRANÇA DE DÉBITO RELATIVO A TCDL DOS EXERCÍCIOS DE 2014 A 2017, CONFORME CDA DE FLS. 04 A 07. A EXECUTADA (MITRA DIOCESANA) OPÔS EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE AFIRMANDO QUE FAZ JUS À IMUNIDADE TRIBUTÁRIA CONSTITUCIONAL PARA OS IMÓVEIS DE SUA PROPRIEDADE.** SENTENÇA QUE ACOLHEU A EXCEÇÃO DE



PRÉ-EXECUTIVIDADE PARA JULGAR EXTINTA A EXECUÇÃO FISCAL E PARA CONDENAR O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SOBRE O VALOR ATUALIZADO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO EM QUESTÃO, PELO PERCENTUAL MÍNIMO DE CADA FAIXA FIXADA NOS INCISOS DO § 3º, DO ARTIGO 85 DO CPC/15, NA FORMA DO § 5º. **INCONFORMADO, O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO APELA. ALEGA QUE A IMUNIDADE TRIBUTÁRIA ABRANGE APENAS IMPOSTOS E A PRESENTE EXECUÇÃO FISCAL POSSUI O OBJETO DE COBRANÇA O CRÉDITO DE TAXA, QUAL SEJA TCDL. NÃO ASSISTE RAZÃO AO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. QUANTO Á COBRANÇA DA TCDL, A HIPÓTESE NÃO É DE IMUNIDADE, E SIM DE ISENÇÃO, QUE É BENEFÍCIO FISCAL PREVISTO EM LEI, NA FORMA DO ARTIGO 150, § 6º, DA CRFB, ARTIGO 150, § 6º** (*Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição , sem prejuízo no disposto no art. 155, § 2º, XII, g. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993*) **AINDA QUE A IMUNIDADE TRIBUTÁRIA QUE CONTEMPLA AS ENTIDADES RELIGIOSAS NÃO ABRANJA AS TAXAS, AS MESMAS ESTÃO ISENTAS DO PAGAMENTO DA TAXA DE COLETA DOMICILIAR DE LIXO – TCDL, POR FORÇA DA EXPRESSA DISPOSIÇÃO DO ART. 5º, V, DA LEI**



**MUNICIPAL Nº 2.687/98. NEGATIVA DE PROVIMENTO  
DO APELO** (fl. 157, vol. 1).

Diante de todo o exposto, **é forçoso, a nosso ver, e s.m.j., o reconhecimento da CONSTITUCIONALIDADE do projeto de lei ora sob exame dessa douta Comissão de Justiça, pois ajusta-se à diretriz jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal.**

Assim, se eventualmente aprovado pelo Plenário desta Casa o PL CM 26/2022, de autoria do nobre Vereador Rodolfo Donetti, os imóveis comprovadamente locados ou cedidos a qualquer título a entidades religiosas ficarão isentos do pagamento das taxas de coleta de lixo e de esgoto, nos termos constantes do projeto de lei mencionado.

Por fim, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, nos termos do artigo 36, § 1º, inciso I, alínea 'a', da Lei Orgânica de Santo André.

É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões em contrário, que respeitamos.

Assistência Jurídica Legislativa, em 16 de março de 2022.

**MIRTES MIGUEL DA SILVA**

**OAB/SP 78.046**

