



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR  
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO  
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no fim assinado, no uso de  
suas atribuições, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da  
Constituição Federal, combinado com o artigo 95, parágrafo 2º,  
inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,**

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico  
da Lei Complementar n.º 13, de 29 de setembro de 2017, do  
Município de Uruguaiana, que *acresce dispositivos na Lei n.º 2.413,*  
*de 20 de dezembro de 1993, e cria a Taxa de Turismo – TT – no*  
*Município de Uruguaiana e dá outras providências*, do **Município**  
**de Uruguaiana**, pelas seguintes razões de direito:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

## 1. O diploma legal impugnado está assim redigido:

*LEI COMPLEMENTAR N.º 13 – de 29 de setembro de 2017.*

*Acresce dispositivos na Lei n.º 2.413, de 20 de dezembro de 1993, e cria a Taxa de Turismo – TT – no Município Uruguaiana e dá outras providências.*

*O PREFEITO MUNICIPAL DE URUGUAIANA:*

*Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 96, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, que a Câmara Municipal de Uruguaiana aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:*

*Art. 1º - Institui como tributo municipal a Taxa de Turismo – TT, e inclui no artigo 3º, II da Lei n.º 2.413/1993, de 20 de dezembro de 1993, Código Tributário Municipal, a alínea “f”, que passa a vigor com a seguinte redação:*

*“Art. 3º - Os tributos de competência do Município são os seguintes:*

*[...]*

*II taxas de:*

*[...]*

*f) turismo.”*

*Art. 2º - Cria o Capítulo V – Da Taxa de Turismo – no Título I, e os artigos 80-A, 80-B, 80-C, 80-D e 80-E, nos termos da Lei n.º 2.413, de 20 de dezembro de 1993, que regula o Código Tributário do Município – CTM:*

*“TÍTULO I  
CAPÍTULO V  
TAXA DE TURISMO  
Seção I  
Da Incidência*

*Art. 80-A - A Taxa de Turismo é devida pela utilização efetiva ou potencial do serviço público de informação, guia e atendimento disponibilizado aos turistas.*

*Art. 80-B - O sujeito passivo da obrigação tributária é o hóspede da rede hoteleira, não residente ou domiciliado no município de Uruguaiana.*

*Parágrafo único. Considera-se rede hoteleira para fins do caput deste artigo, todos os hotéis, pousadas, resorts e similares.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*Seção II*  
*Sujeito Passivo*

*Art. 80-C - O Sujeito Passivo da Taxa de Turismo é o hóspede dos estabelecimentos elencados no parágrafo único, do artigo 80-B, desta Lei.*

*Art. 80-D - É responsável tributário pelo recolhimento da Taxa de Turismo o estabelecimento onde esteja hospedado o contribuinte, devendo ser efetuada por ocasião da liquidação da conta do hóspede.*

*§ 1º Os meios de hospedagem ficam obrigados a manter escrita fiscal destinada ao registro da Taxa de Turismo.*

*§ 2º A escrituração da Taxa de Turismo será feita na mesma nota fiscal emitida, correspondente à hospedagem do sujeito passivo da referida Taxa.*

*§ 3º Mensalmente os meios de hospedagem registrarão no livro eletrônico de ISSQN, segregado da base de cálculo do ISSQN, nos prazos estabelecidos pela legislação vigente, com todas as informações sobre a Taxa de Turismo.*

*§ 4º O registro Mensal de Recolhimento da Taxa de Turismo deverá conter a razão social e o CNPJ do estabelecimento, número da nota fiscal emitida, data de emissão da nota fiscal, quantidade de diárias usufruídas na hospedagem, valor unitário e valor total da Taxa de Turismo cobrada, valor unitário e valor total da nota fiscal, assinatura do responsável e do contador da empresa.*

*§ 5º O estabelecimento responsável pela arrecadação da Taxa efetuará seu recolhimento mensalmente ao Município até o dia 20 do mês subsequente ao de competência, ficando sujeito, a partir desta data à incidência de juros e multa, na forma da legislação em vigor.*

*§ 6º O descumprimento do prazo estabelecido no parágrafo anterior sujeitará o estabelecimento ao pagamento dos encargos previstos no artigo 140 do CTM, além da atualização monetária mensal com base no índice de variação do IGP-M, instituído pela Fundação Getúlio Vargas ou outro índice que venha a substituí-lo.*

*Seção III*  
*Da Base de Cálculo e Alíquota*

*Art. 80-E - A Taxa de Turismo será devida no valor equivalente a 1,5 (um vírgulacinco) URM por diária gerada por unidade habitacional, em hotéis, pousadas, resorts e similares.*

*Parágrafo único. O Poder Executivo municipal, através de Decreto, poderá atualizar monetariamente o valor acima, de*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*acordo com os índices oficiais, sempre que se fizer necessário.*

*Art. 3º - A fiscalização da Taxa de Turismo será exercida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, que poderá utilizar para esse fim os dados sobre a taxa de ocupação dos meios de hospedagem.*

*Parágrafo único. Ficam os hotéis, pousadas, resorts e similares obrigados a fornecer bimestralmente a taxa de ocupação de seus estabelecimentos, discriminando a nacionalidade dos hóspedes.*

*Art. 4º - O Poder Executivo Municipal aplicará os recursos provenientes da Taxa de Turismo no desenvolvimento de políticas públicas para implantação de infraestrutura e serviços de finalidade e/ou interesse turístico.*

*Parágrafo único. Os recursos auferidos pela TT serão depositados em conta específica da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico.*

*Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

2. A normativa em exame, que cria taxa de turismo em âmbito municipal, padece de vício material de inconstitucionalidade.

A Constituição Federal, em seu artigo 145, atribui competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para instituírem impostos, taxas e contribuições de melhoria, especificando, desde logo, no que tange às taxas, a sua respectiva hipótese de incidência, dispondo, no inciso II, que:

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

*[...].*

*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;*

*[...].*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Como corolário, têm os Municípios competência para instituir taxas – prestações pecuniárias compulsórias, instituídas em lei – em razão do exercício de seu poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos específicos e divisíveis por eles prestados ou postos à disposição do contribuinte.

No entanto, importa registrar que as taxas são cobradas em decorrência de **atividade administrativa vinculada**, ou seja, estão atreladas a uma atuação estatal específica prestada ao contribuinte.

A respeito da conceituação doutrinária de taxa, merece destaque a lição de Aliomar Baleeiro<sup>1</sup>, em obra atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi:

*Há um conceito financeiro de taxa pacificamente aceito pela doutrina e consagrado tanto pela Constituição brasileira, quanto pelos tribunais mais importantes do País, a despeito do inacabado na teoria e dos equívocos de algumas versaões do assunto.*

*As controvérsias não atingem essa conceituação, cuja fixação é indispensável à inteligência do sistema de discriminação de rendas da Carta de 1969, que pressupõe o gênero “tributos” integrado pelas espécies “imposto”, “taxa” e “contribuição de melhoria” e “contribuições” especiais, inconfundíveis entre si.*

*Taxa é o tributo cobrado de alguém que se utiliza de serviço público especial e divisível, de caráter administrativo ou jurisdicional, ou o tem à sua disposição, e ainda quando provoca em seu benefício, ou por ato seu, despesa especial dos cofres públicos.*

*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. A casa de negócio, a fábrica ou o proprietário podem não invocar nunca*

<sup>1</sup> BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel de Abreu Machado. *Direito Tributário Brasileiro*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 541-543.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*o socorro dos bombeiros, mas a existência duma corporação disciplinada e treinada para extinguir incêndios, dotada de veículos e equipamentos adequados e mantida permanentemente de prontidão, constitui serviço e vantagem que especialmente lhes aproveita e reduz a um mínimo inevitável seus prejuízos e riscos. Essa vantagem sobe de vulto para as companhias que exploram o negócio do seguro contra fogo.*

*O proprietário dum veículo força o poder público a melhorar pavimentações, instalar sinalizações elétricas, inspecionar periodicamente máquinas e freios, dirigir o tráfego nos pontos de congestionamento e estabelecer permanente polícia da velocidade e da observância das regras da prudência e perícia no trânsito. A taxa fornece à autoridade o meio do automobilista indenizar o Estado pelo uso de coisa conveniente a seus interesses, mas que ocasiona riscos para o público e maiores despesas para os serviços governamentais.*

*(...)*

***É característico da taxa a especialização do serviço, em proveito direto ou por ato do contribuinte, ao passo que, na aplicação do imposto, não se procura apurar se há qualquer interesse, direto e imediato, por parte de quem o paga: se tem capacidade econômica e está vinculado a determinada comunidade política, nada mais indaga o legislador para que o submeta ao gravame fiscal sob a forma de imposto.***

*Na taxa, em princípio, há exoneração desse gravame se o indivíduo não se utiliza do serviço, não goza de vantagem alguma de determinada situação ou não provocou a despesa por atividade, posse de coisa sua, ou ato de sua responsabilidade.*

***Daí afirmar-se que a taxa é a contraprestação de serviço público, ou de benefício feito, posto à disposição, ou custeado pelo Estado em favor de quem a paga, ou por este provocado.***

*(...)*

***Taxa é sempre uma técnica fiscal de repartição da despesa com um serviço público especial e mensurável pelo grupo restrito das pessoas que se aproveitam de tal serviço, ou provocaram ou o têm ao seu dispor. (...). A taxa tem, pois, como "causa" jurídica e fato gerador a prestação efetiva ou potencial dum serviço específico ao contribuinte, ou a compensação deste à Fazenda Pública por lhe ter provocado, por ato ou fato seu, despesa também especial e mensurável.***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Na mesma linha de inteligência, assevera Humberto

Ávila<sup>2</sup>:

*O parágrafo primeiro do artigo 145 da Constituição estabelece que “os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte...”. A expressão, como se vê, refere-se a “impostos” em vez de “tributos”. Em razão disso, surge a dúvida relativamente a saber se apenas os impostos devem possuir caráter pessoal. Essa questão é pertinente, na medida em que os tributos não possuem as mesmas características, como é o caso das taxas, que se diferenciam dos impostos pelo seu caráter retributivo, e das contribuições sociais, que se qualificam pela sua finalidade social. São exatamente essas diferenças que justificam a qualificação desses tributos como tributos vinculados.*

*Isso significa, para o que aqui se discute, que os tributos com caráter retributivo não têm relação direta com a capacidade econômica do sujeito passivo. Eles se referem a uma prestação já efetivada ou colocada à disposição do Estado, relativamente ao particular (taxas, art. 145, inciso II), a uma melhoria decorrente de uma atividade estatal (contribuições de melhoria, art. 145, III), ou a uma atividade estatal relacionada a finalidades públicas, constitucionalmente delimitadas (contribuições sociais, arts. 149 e 195). (...) As taxas são tributos que podem ser cobrados em razão de serviços prestados ou colocados à disposição do contribuinte ou do exercício do poder de polícia (art. 145, II). A definição constitucional e doutrinariamente estabelecida demonstra que o aspecto material da hipótese de incidência pressupõe uma relação entre serviço e sujeito passivo. Daí dizer que as taxas representam uma contraprestação pela vantagem que o contribuinte recebeu do Estado e, por isso mesmo, tem relação com a atuação estatal e não com os índices de capacidade econômica do contribuinte (renda, patrimônio e consumo). O Supremo Tribunal Federal decidiu que a hipótese de incidência das taxas não possui qualquer relação com o patrimônio, a renda ou outras eventuais bases de cálculo próprias de impostos, mas apenas com o serviço ou com a atividade de polícia exercida relativamente ao contribuinte.*

<sup>2</sup> ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 381/382.  
SUBJUR N.º 687/2019



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Nessa perspectiva, referida exação decorre da prestação ou da colocação à disposição de um serviço ao contribuinte, devendo ele ser específico e divisível, consoante os ditames do artigo 145, inciso II, da Carta Federal, já transcrito, reprisados no artigo 140, parágrafo 1º, inciso II, da Constituição Estadual, *in verbis*:

*Art. 140 - O sistema tributário no Estado é regido pelo disposto na Constituição Federal, nesta Constituição, em leis complementares e ordinárias, e nas leis orgânicas municipais.*

*§ 1º - O sistema tributário a que se refere o "caput" compreende os seguintes tributos:*

*[...].*

*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;*

*[...].*

O Código Tributário Nacional, por sua vez, ao estabelecer as normas gerais em matéria tributária, nos termos do artigo 146, inciso III, da Constituição Federal, delimitou a expressão *serviço público específico e divisível efetivamente utilizado ou posto à disposição do contribuinte*, dispondo que:

*Art. 79 - Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:*

*I - utilizados pelo contribuinte:*

*a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;*

*b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;*





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de unidade, ou de necessidades públicas;*

*III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.*

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, específicos seriam os serviços destinados a determinadas categorias de usuários, diversamente dos genéricos, que são prestados, ou postos à disposição, em caráter geral para toda a coletividade.

De outra sorte, divisíveis são os serviços passíveis de individualização e mensuração dos respectivos usuários.

Nas palavras do precitado autor<sup>4</sup>:

*A especificidade e a divisibilidade ocorrem, em regra, nos serviços de caráter domiciliar, como os da energia elétrica, água, esgotos, telefonia e coleta de lixo, que beneficiam individualmente o usuário e lhe são prestados na medida de suas necessidades, ensejando proporcionalidade da remuneração. Somente a conjugação desses dois requisitos - especificidade e divisibilidade - aliada a compulsoriedade do serviço, pode autorizar a imposição de taxa. Destarte, não é cabível a cobrança de taxa pelo calçamento de via pública ou pela iluminação de logradouro público, que não se configuram serviços específicos, nem divisíveis, por serem prestados "uti universi" e não "uti singuli", do mesmo modo que seria ilegal a imposição de taxa relativamente aos transportes urbanos postos à disposição dos usuários, por faltar a esse serviço, específico e divisível, o requisito da compulsoriedade de utilização.*

A seu turno, preleciona Hugo de Brito Machado<sup>5</sup>:

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 159.

<sup>4</sup> Idem, p. 159/60.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*(...) Diz o Código que os serviços são específicos quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidades públicas, e divisíveis quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um de seus usuários (art. 79, incs. II e III). Não obstante estejam tais definições contidas em dispositivos separados, cuida-se de duas definições inseparáveis, no sentido de que um serviço não pode ser divisível se não for específico. Não tem sentido prático, portanto, separar tais definições, como a indicar que a taxa pode ter como fato gerador a prestação de um serviço público específico ou de um serviço público divisível. Aliás, isto decorre do próprio dispositivo constitucional, que se refere a serviço específico e divisível (...).*

Tais diretrizes constitucionais são de observância obrigatória pelos Municípios, por força do princípio da simetria, insculpido no artigo 8º da Carta Gaúcha, *in verbis*:

*Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

Consoante se extrai da leitura do artigo 80-A da Lei Municipal n.º 2.413/1993, alterado pelo artigo 2º da Lei Complementar Municipal n.º 13/2017, ambas de Uruguaiana, verifica-se que a taxa de turismo será devida pela *utilização efetiva ou potencial do serviço público de informação, guia e atendimento disponibilizado aos turistas.*

---

<sup>5</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 337.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Por outro lado, o artigo 80-B da Lei Municipal n.º 2.413/1993, alterado pelo artigo 2º da Lei Complementar Municipal n.º 13/2017, ambas de Uruguaiana, estabelece que o sujeito passivo da obrigação tributária é o *hóspede da rede hoteleira* – assim entendida como *todos os hotéis, pousadas, resorts e similares* –, *não residente ou domiciliado no município*.

Em sendo assim, verifica-se claramente que a taxa de turismo de que trata a Lei Municipal Complementar n.º 13/2017 de Uruguaiana não preenche os requisitos estabelecidos no artigo 140, parágrafo 1º, inciso II, da Constituição Estadual, para que possa ser exigida, uma vez que não apresenta os critérios da divisibilidade e da especificidade, essenciais à caracterização de tal tributo.

Em tais condições, a taxa em exame não pode ser mantida, tendo em vista que revela uma contraprestação por serviços indivisíveis, prestados à coletividade, e não apenas aos turistas que se hospedam em hotéis ou similares, o que acabar por violar o conceito constitucional atribuído às taxas, para as quais se exige serviços prestados *uti singuli*.

A propósito, os Tribunais de Justiça pátrios já se manifestaram no sentido de declarar a inconstitucionalidade de taxas com fato gerador análogo ao discutido no presente feito:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TAXA DE TURISMO E HOSPEDAGEM - LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 033/2010 - MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS - AFRONTA À NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL DE REPETIÇÃO OBRIGATÓRIA - PRELIMINAR REJEITADA - SERVIÇOS INDIVISÍVEIS - BASE DE CÁLCULO DE IMPOSTO - INCONSTITUCIONALIDADE. - O Tribunal de Justiça**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*estadual é competente para julgar inconstitucionalidade de lei municipal que afronte a constituição Estadual em dispositivo de repetição obrigatória. - A exigência da Fazenda Pública Municipal quanto à Taxa de Turismo e Hospedagem não pode ser mantida, vez que está a revelar uma contraprestação a serviços indivisíveis, prestados a comunidade como um todo, afrontando a tipificação constitucional de taxas, para as quais se exige serviços prestados 'uti singuli'. - É evidente a inconstitucionalidade do preceito que prevê a cobrança da Taxa de Turismo e Hospedagem, mediante a utilização de elemento que compõe a base de cálculo típica de impostos. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000120485149000 MG, Relator: Dárcio Lopardi Mendes, Data de Julgamento: 24/07/2013, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 02/08/2013)*

*TRIBUTÁRIO - TAXA DE TURISMO - LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO - LIMITAÇÃO AO PODER DE TRIBUTAR - DESRESPEITO - VÍCIO FORMAL - SERVIÇOS INESPECÍFICOS E INDIVISÍVEIS - VÍCIO MATERIAL. O poder de tributar não deve ser exercido pelas pessoas políticas com desrespeito aos direitos subjetivos dos sujeitos passivos da obrigação ou com ofensa às limitações constitucionais e infraconstitucionais que restringem o desempenho de suas competências impositivas. Desrespeitado o modo estabelecido pela Lei Orgânica para a instituição de tributo, o Município exerce competência tributária não autorizada, pelo que a exação é indevida. A exigência da Taxa de Turismo instituída pelas Leis Complementares 346/05 e 361/06 é ilegal, pela falta de especificidade e divisibilidade dos serviços prestados ou disponibilizados pelo Município de Uberaba. (TJ-MG 107010614847320011 MG 1.0701.06.148473-2/001(1), Relator: EDILSON FERNANDES, Data de Julgamento: 22/05/2007, Data de Publicação: 15/06/2007)*

*CONSTITUCIONAL/TRIBUTÁRIO. TAXA DE TURISMO. MUNICÍPIO DE FORTALEZA. SERVIÇO GERAL E INDIVISÍVEL. COBRANÇA DE TAXA. IMPOSSIBILIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 8.127/97. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO ÓRGÃO ESPECIAL DESTA TJCE. SENTENÇA MANTIDA. 1. Tratam os autos de reexame necessário, em ação originária de mandado de segurança, por meio da qual o impetrante visa*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*afastar exação tributária relativa à taxa de turismo, instituída pelo Município de Fortaleza por meio da Lei Municipal nº 8.127/97. 2. A infraestrutura turística do Município de Fortaleza destina-se a toda a coletividade, não podendo ser destacada em unidades autônomas para cada contribuinte. 3. Uma simples análise da Lei Municipal nº 8.127/97, mais especificamente seus arts. 1º e 2º, permite concluir pelo caráter genérico da previsão normativa, ante a ausência de indicação precisa dos serviços postos à disposição do turista, ou mesmo de parâmetros que permitam individualizar a sua utilização. 4. Exatamente com base nestes fundamentos o Órgão Especial deste TJCE reconheceu a inconstitucionalidade da referida legislação municipal quando do julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0074053-90.2012.8.06.0000. - Reexame Necessário conhecido. - Sentença mantida. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Reexame Necessário nº 0064412-85.2006.8.06.0001, em que figuram as partes acima indicadas. Acorda a 3ª Câmara de Direito Público do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade, em conhecer do reexame necessário para manter inalterada a sentença proferida em 1º grau de jurisdição, nos termos do voto do Relator. Fortaleza, 19 de fevereiro de 2018 HENRIQUE JORGE HOLANDA SILVEIRA PORT 1694/17 Relator (TJ-CE 00644128520068060001 CE 0064412-85.2006.8.06.0001, Relator: HENRIQUE JORGE HOLANDA SILVEIRA PORT 1694/17, Data de Julgamento: 19/02/2018, 3ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 19/02/2018)*

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 387, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE CAIRU. TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. RITO ABREVIADO (ART. 12 DA LEI Nº 9.868/1999). INSTITUIÇÃO DE TAXA PRESSUPÕE ATUAÇÃO ESTATAL ESPECÍFICA E DIVISÍVEL EM BENEFÍCIO DE CONTRIBUINTES DETERMINÁVEIS (ART. 149 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA C/C ART. 145, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). INCONSTITUCIONALIDADE DA INSTITUIÇÃO DA TAXA QUESTIONADA, COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DIREITO DIFUSO, E NÃO RELACIONADO A CONTRIBUINTES ESPECÍFICOS. MATÉRIA DE NATUREZA GERAL, TRIBUTÁVEL, EM TESE, ATRAVÉS DE IMPOSTO.***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**QUESTÃO SEMELHANTE JÁ ANALISADA, ANTERIORMENTE, POR ESTE EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA CHAMADA "TAXA DE TURISMO" DO MUNICÍPIO DE CAIRU NA ADIN Nº 0012740-29.2010.8.05.0000. RELATORIA DO EMINENTE DESEMBARGADOR GESIVALDO NASCIMENTO BRITTO. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 1º, 2º, 3º E 4º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 387, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE CAIRU, E, POR ARRASTAMENTO, DOS SEUS DEMAIS ARTIGOS. DE OFÍCIO, TAMBÉM POR ARRASTAMENTO, DECLARA-SE A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO MUNICIPAL REGULAMENTADOR Nº 1.115, DE 25 DE JUNHO DE 2014. OFENSA DIRETA AOS ARTS. 4º, 149, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. AÇÃO PROCEDENTE. DECISÃO UNÂNIME. (Classe: Direta de Inconstitucionalidade, Número do Processo: 0001946-07.2014.8.05.0000, Relator (a): Ivete Caldas Silva Freitas Muniz, Tribunal Pleno, Publicado em: 12/11/2016) (TJ-BA - ADI: 00019460720148050000, Relator: Ivete Caldas Silva Freitas Muniz, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/11/2016)**

**INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS MUNICIPAIS Nº 1.377/87, 1.540/90, 1.727/92, 1.837/93 E 1.913/94 - INSTITUIÇÃO DE TAXA DE TURISMO - INEXISTÊNCIA DE SERVIÇO ESPECÍFICO, DIVISÍVEL E DE CARÁTER COMPULSÓRIO - - RESTRIÇÃO À LIBERDADE DE TRÁFEGO - OFENSA AOS ARTIGOS 145, INCISO II, E 150, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INOBSERVÂNCIA, ADEMAIS, DOS ARTIGOS 77 E 79, DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. INCIDENTE PROCEDENTE. 2 É ilegítima a cobrança da Taxa de Turismo, porquanto está vinculada à prestação de serviços públicos de caráter universal, indivisível, e de fruição facultativa, além de restringir a liberdade de tráfego, estando, pois, em desacordo com o disposto nos artigos 145, inciso II, e 150, inciso V, da Constituição Federal. (TJ-PR - Incidente Decl Inconstitucionalidade: 102109805 PR 0102109-8/05, Relator: Luiz Lopes, Data de Julgamento: 06/05/2011, Órgão Especial, Data de Publicação: DJ: 631)**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DECLARATÓRIA - TUTELA ANTECIPADA - TAXA DE TURISMO - INCONSTITUCIONALIDADE - REQUISITOS PRESENTES - PROVIDO.** (TJ-MS - AGV: 5779 MS 2003.005779-0, Relator: Des. Rêmoló Letteriello, Data de Julgamento: 07/10/2003, 4ª Turma Cível, Data de Publicação: 17/10/2003)

**MANDADO DE SEGURANÇA - REEXAME NECESSÁRIO - TAXA DE TURISMO - INCONSTITUCIONALIDADE - CONDENAÇÃO DO ERÁRIO MUNICIPAL NAS CUSTAS - IMPROPRIEDADE - PROVIMENTO PARCIAL PARA SUPRIMIR A CONDENAÇÃO NAS CUSTAS.** O writ of mandamus é processo de rito sumário e documental, sendo indispensável, para a procedência do pedido formulado em seu âmago, a existência de prova pré-constituída da violação do direito invocado. **A constitucionalidade de taxa, espécie de tributo, por evidente, está subordinada aos limites traçados pela Lei Máxima. Resta fulminada pela força normativa da Constituição, portanto, taxa instituída em desacordo com o art. 145, II, da Carta da Republica - cuja acolhida na Constituição Estadual se deu através do art. 125, II. Sendo a ação de mandado de segurança meio jurídico apto a obstar ilegalidade ou abuso de poder, a sentença dela decorrente tem efeito tão-somente sobre o ato coator, razão pela qual é incabível a arguição incidental de inconstitucionalidade no seio do mandamus.** (TJ-SC - MS: 54833 SC 2001.005483-3, Relator: Francisco Oliveira Filho, Data de Julgamento: 17/02/2003, Segunda Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação cível em mandado de segurança n. , de Porto Belo.)

**ACAO DIRETA. TAXA DE TURISMO. LEI Nº 405/05 DO MUNICIPIO DE RIO QUENTE. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. OS RECURSOS E SERVICOS DE TURISMO, EXPRESSAMENTE REFERIDOS NO § 3º E ALINEAS DO ARTIGO 1º DA LEI INQUINADA (URBANIZACAO, MANUTENCAO E CONSERVACAO DE PONTOS TURISTICOS, SINALIZACAO VIARIA, JARDINS PUBLICOS, PONTOS DE ONIBUS, CENTRO CULTURAL COM BIBLIOTECA, DENTRE OUTROS), NAO PODEM SER REMUNERADOS MEDIANTE TAXA, VEZ QUE NAO CONFIGURAM SERVICOS PUBLICOS ESPECIFICOS E DIVISIVEIS PRESTADOS AO CONTRIBUINTE OU**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**POSTOS A SUA DISPOSICAO. AO CONTRARIO, CADA QUAL CONFIGURA TIPICO OBJETO DA ATUACAO EDILICIA, DEVENDO SER CUSTEADO COM O PRODUTO DA ARRECADACAO EM GERAL. ARGUICAO PROCEDENTE, COM EFEITOS EX NUNC.** (TJGO, Acao DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 389-1/200, Rel. DES. BEATRIZ FIGUEIREDO FRANCO, CORTE ESPECIAL, julgado em 09/12/2009, DJe 525 de 24/02/2010)

Pela pertinência, vale conferir excerto do Incidente de Inconstitucionalidade n.º 102.109-8/05, oriundo do Tribunal de Justiça do Paraná, em que reconhecida a inconstitucionalidade de lei municipal que instituía taxa de turismo referente à prestação de serviços colocados à disposição do turista, tais como informações, orientações e atendimento, em situação que em tudo se assemelha à hipótese dos autos:

(...)

*In casu, como visto, a Taxa de Turismo, foi instituída pelo Município de Foz do Iguaçu "para fazer frente à prestação de serviços de Turismo, e assistência médica pré-hospitalar específica ao turista" (art. 1º, caput, da Lei Municipal nº 1.377/87, com a redação dada pela Lei nº 1.913/1994).*

*Definindo em que consistiriam estes "serviços de turismo", estabelece a norma municipal que são "aqueles a serem prestados ou mantidos à disposição do turista, tais como: informações, orientações, atendimento de reclamações, distribuição de folhetos e roteiros turísticos" (art. 1º, § 1º, da Lei Municipal nº 1.377/87 - sem grifos no original).*

*Outrossim, estabelece o diploma questionado, que a taxa "será devida por visitante e por dia de permanência no Município, e quando hóspede por dia de hospedagem nos estabelecimentos hoteleiros, no valor correspondente a 2% (dois por cento) sobre o valor da UFFI. (art. 2º, da Lei Municipal nº 1.377/87, com a redação dada pela Lei nº 1.540/1990).*

*Da análise destes dispositivos, possível inferir, sem dúvida,*





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*que os serviços prestados aos turistas possuem caráter geral e não divisível, o que desautoriza a sua cobrança mediante a instituição de taxa e, portanto, deveriam, se fosse o caso, ser instituídos por meio de imposto.*

*Explico.*

*Os serviços públicos ofertados (informações, reclamações ...), podem ser desfrutados de forma genérica e indistinta pelos contribuintes (conjunto de visitantes ou turistas), e até mesmo pelos habitantes do município e, portanto, em caráter uti universi, não havendo meios para destacá-los em unidades autônomas, ou para mensurar o proveito individual de cada contribuinte com relação a eles, razão pela qual, não se constitui como fato gerador de taxa.*

*Ao lado disso, além de o serviço de turismo não possuir interesse público relevante, prestigiado pela Constituição Federal, a exigência de taxas de serviço fruível ou meramente potencial, pressupõe que o serviço tenha utilização compulsória.*

*Confira-se os ensinamentos de Roque Antonio Carrazza:*

*A disponibilidade que autoriza a tributação por via de taxa de serviço há de ser direta e imediata, e não difusa. Além disso, para que este tributo seja exigível, é mister que a utilização (não a prestação) do serviço público seja compulsória, isto é, obrigatória, por imperativo legal. Assim, se o serviço público estiver à disposição de todos, mas não diretamente do contribuinte, ou, ainda que à disposição direta deste, sua fruição for facultativa, a taxa só poderá ser exigida sempre com apoio em lei de quem efetivamente vier a utilizá-lo. [...] Apenas a disponibilidade dos serviços públicos de utilização compulsória autoriza o legislador da pessoa política competente a exigir a taxa de serviço fruível. Exemplificando, a lei pode obrigar o administrado a pagar a taxa pelo serviço, posto à sua disposição, de coleta domiciliar do lixo, ainda que ele não o utilize, por se encontrar viajando. A lei, todavia, não pode compelir os administrados que forem proprietários de veículos automotores a pagarem pedágio (taxa de serviço), exatamente porque a Constituição não permite obrigá-los à "utilização de via conservadas pelo Poder Público." Só quem efetivamente utilizar a rodovia conservada pelo Poder Público poderá ser obrigado a pagar o pedágio.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*[...] Em suma, a taxa de serviço fruível só pode ser exigida quando o serviço público, posto à disposição do contribuinte, for de fruição compulsória.*

*No caso, o serviço de turismo é classificado como "de fruição facultativa", pois a Constituição Federal não permite compelir ninguém a utilizar dos serviços que foram ofertados pelo Município nas normas questionadas, não podendo, pois, ser cobrado mediante taxa.*

*A cobrança pelos serviços de "informações, orientações, atendimento de reclamações, distribuição de folhetos e roteiros turísticos", somente poderia ser exigido de quem efetivamente deles usufruiu, e por meio de tarifa ou preço público.*  
(...)

Importante apontar que até mesmo o Supremo Tribunal Federal, por sua composição plenária, já se pronunciou acerca da ilegitimidade constitucional de tributo com essa feição<sup>6</sup>. Apesar de o julgado ter por parâmetro de controle Constituição anterior<sup>7</sup>, já revogada, pode ser tido como referencial, vez que a matéria não sofreu alteração substancial com a entrada em vigor da Lei Fundamental de 1988.

Mostra-se evidente, assim, o desrespeito aos balizamentos constitucionais para a instituição de taxas.

Por outro lado, a norma ora questionada, ao exigir o pagamento do tributo de apenas alguns turistas (hóspedes da rede hoteleira), acarreta tratamento desigual entre as partes que se

<sup>6</sup> RMS16.456/SP, rel. Min. Aliomar Baleeiro, julgado em 24/09/1969.

<sup>7</sup> Dispunha a Constituição de 1967, em vigor quando do julgamento do recurso:

*Art. 19 - Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios arrecadar:*

*I - os impostos previstos nesta Constituição;*

*II - taxas pelo exercício regular do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos de sua atribuição, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

encontram em situação equivalente, mostrando-se, em razão disso, claramente dissonante da diretriz constitucional da isonomia.

Isso porque nem todas as pessoas que se encontram alojadas em hotéis estão na qualidade de turista e nem todos os turistas se encontram hospedados na rede hoteleira.

Assim, ao onerar apenas os turistas hospedados em hotéis e similares, olvida-se o legislador municipal que os turistas não usuários de tais estabelecimentos e até mesmo os moradores locais também se beneficiam dos serviços públicos referidos na lei questionada, não se mostrando razoável que somente daqueles seja exigido o pagamento de taxa. Além disso, a exação onera indevidamente quem se encontra no Município por outros motivos e tem que se valer dos alojamentos elencados na lei de regência.

Tal regulamentação acaba por vulnerar flagrantemente o princípio da igualdade tributária.

O artigo 150, inciso II, da Constituição Federal, que consubstancia, conforme expressamente previsto, norma de observância obrigatória pelos entes federativos, preconiza:

*Art. 150 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

*(...).*

*II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;*

---

*III - contribuição de melhoria dos proprietários de imóveis valorizados pelas obras públicas que os beneficiaram.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

(...).

Ao tratar sobre o princípio da igualdade, em obra monográfica, Humberto Ávila<sup>8</sup> conclui:

*A igualdade só é assegurada se a lei, além de aplicada de modo uniforme, for isonômica no seu conteúdo, isto é, não diferencie os contribuintes senão por meio de fundadas e conjugadas medidas de comparação, atreladas a finalidades constitucionalmente postas.*

Ora, se a taxa de turismo em análise visa a remunerar um serviço prestado ou posto à disposição de turistas, verifica-se manifesto desrespeito ao princípio da igualdade tributária na conformação do tributo pela lei de regência, seja por exclusão indevida, ao não onerar os turistas que não se valem da rede hoteleira, seja por inclusão indevida, ao onerar os hóspedes da rede hoteleira que tenham viajado ao Município por outras razões (trabalho, atendimento médico, estudo etc.).

Em sendo assim, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade material do ato normativo objurgado.

**3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, recebida e autuada a ação:**

---

<sup>8</sup> ÁVILA, Humberto. *A Teoria da Igualdade Tributária*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 200.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

a) a notificação das autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação do ato municipal atacado, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) a citação da Procuradoria-Geral do Estado, para que ofereça a defesa das normas, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual;

c) por fim, seja julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei Complementar n.º 13**, de 29 de setembro de 2017, do **Município de Uruguaiana**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, e 140, parágrafo 1º, inciso II, ambos da Constituição Estadual, assim como aos artigos 145, inciso II, e 150, inciso II, ambos da Constituição Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 30 de agosto de 2019.

**FABIANO DALLAZEN,**  
Procurador-Geral de Justiça.

(este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)