



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. PARTE DO DECRETO MUNICIPAL Nº 32, DE 03SET19, QUE ALTERA TABELA DE VALORES DE PREÇOS PÚBLICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DECRETO CARACTERIZADO COMO AUTÔNOMO. CONTROLE DE LEGALIDADE. POSSIBILIDADE PELA VIA DA AÇÃO DIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL CONFIGURADA.

1. O controle concentrado se dá de lei ou de ato normativo. Na espécie, o objeto da demanda é um decreto pretensamente regulamentador da Lei - CS nº 2.769, de 28DEZ94, que institui o Código Tributário do Município de Cachoeira do Sul.

2. O Decreto Municipal nº 32/19 é ato normativo genuinamente autônomo, embora estribado na Lei - CS nº 2.769, de 28DEZ94, que institui o Código Tributário do Município de Cachoeira do Sul. Hipótese em que a norma em comento, por ter caráter autônomo, está sujeita ao controle de constitucionalidade pela via da ação direta de inconstitucionalidade.

3. Taxas - espécie tributária - inseridas em decreto executivo que tem por desiderato a fixação do preço de tarifas públicas. *Nomen juris* de tarifa atribuído que não descaracteriza a sua natureza tributária, definida pelo fato gerador. Submissão ao princípio da reserva legal, na forma do art. 150, I, da CF-88. Exigência de lei em sentido formal que se constitui em norma de reprodução obrigatória, nos termos dos arts. 8º, *caput*, e 140, *caput*, da CE-89.

4. Taxa de expediente. Guia de não incidência de tributo. Ausência da devida contraprestação.

5. Taxa por petições, requerimentos, recursos ou memoriais. Óbice ao direito de petição e à obtenção de certidões.

4. Verificada a ocorrência de vício de inconstitucionalidade material e, conseqüentemente, afronta ao disposto nos arts. 1º; 8º, *caput*; 23, *caput*; e 140, *caput* e § 1º, II, CE-89, bem como aos art. 5º, XXXIV; 145, II; e 150, I, da CF-88, o que autoriza o manejo da presente ação direta de inconstitucionalidade.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
JULGADA PROCEDENTE.**

AÇÃO DIRETA DE ÓRGÃO ESPECIAL
INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-
29.2021.8.21.7000)

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

PROPONENTE

MUNICIPIO DE CACHOEIRA DO SUL

REQUERIDO

CAMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRA
DO SUL

REQUERIDO

PROCURADOR GERAL DO ESTADO

INTERESSADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em **julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade.**

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES.^a IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA (PRESIDENTE), DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA, DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA, DES. NEWTON BRASIL DE LEÃO, DES. SYLVIO BAPTISTA NETO, DES. RUI PORTANOVA, DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL, DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH, DES. IVAN LEOMAR BRUXEL, DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, DES.^a MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA, DES. IRINEU MARIANI, DES. JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA, DES. CARLOS CINI MARCHIONATTI, DES.^a ANGELA TEREZINHA DE OLIVEIRA BRITO, DES. NEY WIEDEMANN NETO, DES. LEONEL PIRES OHLWEILER, DES. ÍCARO**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

CARVALHO DE BEM OSÓRIO, DES.^a LIZETE ANDREIS SEBEN, DES.
ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA, DES. GIOVANNI CONTI, DES.
CARLOS EDUARDO RICHINITTI, DES. RICARDO TORRES HERMANN E DES.
ALBERTO DELGADO NETO.

Porto Alegre, 14 de abril de 2022.

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** em face do **PREFEITO MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO SUL**, tendo por objeto os incisos I, “g”, XIX e XXIII, da tabela inserta no art. 1º do Decreto - Cachoeira do Sul nº 32, de 03SET19, que altera tabela de valores de preços públicos e dá outras providências.

Em suas razões, inicialmente teceu considerações acerca da natureza jurídica da taxa e da tarifa. Asseverou que os dispositivos impugnados não contém os requisitos inerentes aos preços públicos remunerados por tarifas, na medida em que criou a exigência de pagamento de valor pelo contribuinte por uma atividade estatal específica e divisível. Referiu que, embora as tarifas possam ser fixadas por decreto, no caso dos autos são, na verdade, taxas, estando jungidas ao princípio da reserva legal. Aduziu que o Município de Cachoeira do Sul, ao dispor, por via de decreto municipal, sobre as hipóteses de incidência e valores de taxas municipais, feriu, frontalmente, o disposto nos arts. 150, I, da CF-88; e 97 da CE-89. Disse, ainda, em relação ao inciso XXIII do art. 1º do Decreto-CS nº 32/19, ser mais flagrante a ofensa ao princípio da legalidade estrita, porquanto o núcleo da norma legal é



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

indefinido, denotando generalidade incompatível com a ordem jurídica. Questionou, também, a instituição de “tarifa” de expediente que será devida por petições, requerimentos, recursos ou memoriais, o que ofenderia o disposto no art. 5º, XXXIV, da CF-88, bem como os arts. 1º; 8º; e 23, da CE-89. Colacionou arestos e, ao final, pugnou pela procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade dos incisos I, “g”, XIX e XXIII, da tabela inserta no art. 1º do Decreto-CS nº 32, de 03SET19, por afronta aos arts. 1º; 8º, *caput*; 23, *caput*; e 140, *caput* e § 1º, II, da CE-89, bem como aos arts. 5º, XXXIV; 145, II; e 150, I, da CF-88.

A inicial foi recebida, com reservas (fls. 117-23).

O Procurador-Geral do Estado ofertou defesa na qual defendeu a extinção do feito, sem resolução do mérito ou a improcedência do pedido (fls. 144-53).

Os prazos do **PREFEITO MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO SUL** e da **CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO SUL** para prestarem informações transcorreram in albis (fls. 154-5).

Os autos foram com vista à Drª Angela Salton Rotunno, Procuradora-Geral de Justiça, em exercício, que opinou pela procedência da ação (fls. 160-98).

É o relatório.

VOTOS

NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO (RELATOR)

Encaminho voto no sentido de julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade.

Lembro que se trata de ação tendo por objeto o reconhecimento da inconstitucionalidade dos incisos I, “g”, XIX e XXIII, da tabela inserta no art. 1º do Decreto - Cachoeira do Sul nº 32, de 03SET19, que altera tabela de valores de preços públicos e dá outras providências.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

Prosseguindo, tratando-se do controle de constitucionalidade importante destacar a doutrina acerca de Ações Constitucionais, sob a organização de Fredie Didier Jr.¹, que assim dispõe:

(...) Partindo da concepção kelseniana do ordenamento jurídico, tem-se que as normas de um ordenamento não se encontram em um mesmo plano, mas, sim, escalonadas, verticalmente, em diferentes degraus, sendo que, no topo da escadaria-positiva, encontra-se a Constituição,³ iluminando e legitimando as normas hierarquicamente inferiores.⁴

É a lei máxima, dotada de superioridade formal – prevendo forma de produção de outras normas – e material – traçando parâmetros materiais, de conteúdo, para as normas infraconstitucionais.⁵

E a validade destas normas infraconstitucionais está condicionada aos limites formais e materiais que lhe são impostos pela Constituição – que confinam a forma pela qual devem ser elaboradas e sua substância/conteúdo.⁶ Uma norma inferior que exceda esses limites é ilegítima, porquanto inquinada pelo vício da inconstitucionalidade.

Conclui-se, assim, que a inconstitucionalidade da norma infraconstitucional pode ser de dois tipos: formal, em caso de inobservância de normas constitucionais que regem o processo legislativo previsto para sua elaboração; ou material, em caso de desrespeito ao conteúdo das normas constitucionais.

Pois bem. Por conta dessa supremacia e rigidez constitucional, fez-se necessária a instituição de mecanismos de fiscalização da fidelidade das normas infraconstitucionais à Constituição. Eis o

¹ 4ª edição - Salvador : Ed. JusPodium, 2009, p. 406-7.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

chamado controle de constitucionalidade das normas.

3. *Acima dela, só a norma fundamental, que é o fundamento de validade e o princípio unificador de todo o sistema (BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. 10 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, p. 52-62).*

4. *“A ordem jurídica não é um sistema de normas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental. (...) Se começarmos levando em conta apenas a ordem jurídica estadual, a Constituição representa o escalão de Direito positivo mais elevado” (KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 246-247).*

5. *CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. Ed. Coimbra: Almedina, p. 890.*

6 *“(...) os actos normativos só estarão conformes com a constituição quando não violem o sistema formal, constitucionalmente estabelecido, da produção desses actos, e quando não contrariem, positiva ou negativamente, os parâmetros materiais plasmados nas regras ou princípios constitucionais” (CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit., p.890).*

Contudo, não se pode perder de vista que o controle concentrado se dá de lei ou de ato normativo. Na espécie, o objeto da demanda parte de um decreto regulamentador, em última análise, da Lei - CS nº 2.769, de 28DEZ94, que institui o Código Tributário do Município de Cachoeira do Sul. E como bem referido por Alexandre de Moraes, *in verbis*:

A ação direta de inconstitucionalidade não é instrumento hábil para controlar a compatibilidade de atos normativos infralegais em relação à lei a que se referem, pois as



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

chamadas crises de legalidade, como acentua o Supremo Tribunal Federal, caracterizadas pela inobservância do dever jurídico de subordinação normativa à lei, escapam do objeto previsto na Constituição Federal.

Dessa forma, como destaca o STF, “se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei ou se afasta dos limites que esta lhe traça, pratica ilegalidade e não inconstitucionalidade, pelo que não se sujeita à jurisdição constitucional”.

O precedente referido pelo Ministro Alexandre de Moraes trata-se da ADI nº 2.618-PR, cujo acórdão vem assim ementado:

CONSTITUCIONAL. ATO REGULAMENTAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

I. - Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, ou se afasta dos limites que esta lhe traça, pratica ilegalidade e não inconstitucionalidade, pelo que não se sujeita à jurisdição constitucional. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

II. - ADI não admitida. Agravo não provido.

(ADI 2618 AgR, Tribunal Pleno, rel. Min. Carlos Velloso, j. em 12AGO04).

No mesmo sentido:

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 41.149/2008 DO GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. NATUREZA REGULAMENTAR. ATO SECUNDÁRIO. CONTROLE DE LEGALIDADE. PRETENSÃO INCOMPATÍVEL COM A VIA DA AÇÃO DIRETA.

1. Decisão denegatória de seguimento de ação direta de inconstitucionalidade por manifesto descabimento.

2. Vocacionada ao controle da constitucionalidade das leis e atos normativos, a ação direta de inconstitucionalidade não constitui meio idôneo para impugnar a validade de ato regulamentar e secundário em face de

² Direito Constitucional. 24ª ed: São Paulo: Atlas, 2009, p. 739.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

legislação infraconstitucional. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido.
(ADI 4127 AgR, Tribunal Pleno, rel^a Min^a Rosa Weber, j. em 16OUT14);

CONSTITUCIONAL. NATUREZA SECUNDÁRIA DE ATO NORMATIVO REGULAMENTAR. RESOLUÇÃO DO CONAMA. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Não se admite a propositura de ação direta de inconstitucionalidade para impugnar Resolução do CONAMA, ato normativo regulamentar e não autônomo, de natureza secundária. O parâmetro de análise dessa espécie de ato é a lei regulamentada e não a Constituição. Precedentes.

2. Agravo regimental desprovido.

(ADI 3074 AgR, Tribunal Pleno, rel. Min. Teori Zavascki, j. em 28MAI14);

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PETIÇÃO INICIAL INDEFERIDA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO § 4º DO ART. 6º-A DO DECRETO N. 4.376/2002: NORMA DE CARÁTER SECUNDÁRIO QUE SE PRESTA A REGULAMENTAR O DISPOSTO NA LEI N. 9.883/1999.

1. Os atos regulamentares, cujo conteúdo ultrapasse o que na lei regulamentada se contém, podem estar eivados de ilegalidade. Precedentes.

2. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(ADI 4176 AgR, Tribunal Pleno, rel^a Min^a Cármen Lúcia, j. em 20JUN12).

A jurisprudência deste colendo Órgão Especial não destoa do entendimento do Supremo Tribunal Federal, consoante se verifica dos seguintes arestos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 52.081/14, QUE REGULAMENTA A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO FUNCIONAL DOS



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

EMPREGADOS DO QUADRO DE EMPREGOS PERMANENTES DA FUNDAÇÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, PREVISTA NA LEI N.º 14.509, DE 4 DE ABRIL DE 2014. EXCLUSÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO POLO PASSIVO DA AÇÃO. DECRETO EDITADO PELO GOVERNADOR DO ESTADO, SEM QUALQUER PARTICIPAÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. NATUREZA REGULAMENTAR DO DECRETO. DESCABIMENTO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.

(ADI nº 70071132450, Tribunal Pleno, rel. Des. Jorge Luís Dall'Agnol, j. em 08MAI17);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.. INÉPCIA DA INICIAL. FALTA DE CAUSA DE PEDIR EM RELAÇÃO AOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE TERIAM SIDO VIOLADOS. DECRETO QUE REGULAMENTA PAGAMENTO DE VALE-TRANSPORTE. DESCABIMENTO. INDEFERIMENTO DA INICIAL. É inepta a inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade onde não há causa de pedir em relação à infringência aos artigos da Constituição Estadual que teriam sido violados. Inviabilidade de utilização de ADIn para atacar Decreto que regulamenta lei que concede vale-transporte. Indeferimento da inicial. Precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado e STF. INICIAL INDEFERIDA. (DECISÃO MONOCRÁTICA)

(ADI nº 70039345699, Tribunal Pleno, rel. Des. Carlos Eduardo Zietlow Duro, j. em 06FEV13);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DE DECRETO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE ABSTRAÇÃO E GENERALIDADE DO ATO IMPUGNADO. DECRETO Nº 005/2010, QUE REGULAMENTA A LEI MUNICIPAL Nº 3.199/2009, ESTABELECENDO AS ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS CRIADOS POR ESTA. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE PELA VIA DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. JULGARAM EXTINTA A AÇÃO



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, SEM JULGAMENTO DE MÉRITO, POR MAIORIA.

(ADI nº 70040075848, Tribunal Pleno, rel. Des. Francisco José Moesch, j. em 25JUL11);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO EXECUTIVO. ATO IMPUGNADO ACESSÓRIO. DESCABIMENTO DA AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Em se tratando de ato normativo acessório, que apenas regulamenta preceito legal, não há falar em ação direta de inconstitucionalidade, mas somente controle de legalidade. EXTINGUAM A AÇÃO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. UNÂNIME.

(ADI nº 70037601325, Tribunal Pleno, rel. Des. Alzir Felipe Schmitz, j. em 13DEZ10).

No caso dos autos, os dispositivos inquinados de inconstitucionais tem a seguinte redação:

O PREFEITO MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO SUL, usando das atribuições que lhe confere os dispositivos da Constituição Federal e, tendo em vista o disposto na Lei Orgânica do Município.

DECRETA

ARTIGO 1º — A tabela de tarifas para cobrança de preços públicos, a contar da data de publicação, passará a vigorar expressa em UNIDADE DE REFERÊNCIA MUNICIPAL — URM, instituída pela Lei Municipal nº 2.769. de 28 dezembro de 1994, nos seguintes valores:

TABELA

I - ATESTADOS e CERTIDÕES

(...)

G) Petições, Requerimentos, Recursos ou Memoriais (0,5 URM)

(...)

XIX - GUIA DE NÃO INCIDÊNCIA DE ITBI (5 URM)

(...)

XXIII - EXPEDIÇÃO DE QUAISQUER OUTROS DOCUMENTOS NÃO PREVISTOS NESTA TABELA (0,64- URM)

(...).

A partir da mera leitura dos dispositivos cotejados, que objetiva não apenas atualizar a tabela de valores do Código Tributário



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

Municipal, mas antes inova e extrapola o conteúdo normativo que objetivava regulamentar.

Examinando com mais profundidade o tema, o Supremo Tribunal Federal abrandou o rigorismo e passou a considerar como passível do controle concentrado algumas espécies de decretos, que foram definidos decretos primários ou autônomos, no sentido de inovarem na ordem jurídica de modo claro e objetivo. Acerca do tema, convém trazer ao lume a lição de Alexandre de Moraes³, *in verbis*:

O Supremo Tribunal Federal, excepcionalmente, tem admitido ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto seja decreto, quando este, no todo ou em parte, manifestamente não regulamenta lei, apresentando-se, assim, como decreto autônomo. Nessa hipótese, haverá possibilidade de análise de compatibilidade diretamente com a Constituição Federal para verificar-se a observância do princípio da reserva legal.⁴

Assim, em relação aos decretos presidenciais (CF, art. 84, IV). O Supremo Tribunal Federal, após consagrar o entendimento de que existem para assegurar a fiel execução das leis,⁵ entende possível o controle concentrado de constitucionalidade dos denominados decretos autônomos,⁶ afirmando que, “não havendo lei anterior que possa ser regulamentada, qualquer disposição sobre o assunto tende a ser adotada em lei formal. O decreto seria nulo, não por ilegalidade, mas por inconstitucionalidade, já que supriu a lei onde a Constituição exige.”⁷

³ Moraes, Alexandre de – Direito Constitucional/Alexandre de Moraes. – 24. Ed. – 2. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009, pg. 741.

⁴ RTJ 142/718.

⁵ STF – Pleno – Adin nº 1.435-8/DF – medida liminar – Rel. Min. Francisco Rezek, *Diário da Justiça*, Seção I, 6 ago. 1999, p. 5.

⁶ A decisão do Supremo Tribunal Federal refere-se ao Decreto nº 1.719/95 (Concessão ou permissão para exploração dos serviços de telecomunicações).

⁷ STF – Pleno – Adin nº 1.435-8/DF – medida liminar – Rel. Min. Francisco Rezek, *Diário da Justiça*, Seção I, 6 ago. 1999, p. 5; STF – Pleno – Adin nº 1.999-6/SP – medida liminar – Rel. Min. Ocyávio Gallotti, *Diário da Justiça*, Seção I, 5 ago. 1999, capa.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

Nos demais casos, a questão situa-se somente no âmbito legal, não possibilitando o conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade.⁸

Trata-se, pois, o Decreto - CS nº 32, de 03SET19, de decreto autônomo.

Saliento que o Supremo Tribunal Federal admite ação direta de inconstitucionalidade contra decreto que malfere o princípio da reserva legal. Exemplo do que afirmo está materializado na seguinte ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO NACIONAL. SISTEMA DE ENSINO DO EXÉRCITO. COLÉGIOS MILITARES. ORGANIZAÇÃO MILITAR. ESTABELECIMENTO OFICIAL DE ENSINO. GRATUIDADE. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO. ENSINO BÁSICO. QUOTA MENSAL ESCOLAR. REGIME JURÍDICO. LEI 9.786/1999. PORTARIA 42/2008 DO COMANDANTE DO EXÉRCITO. REGULAMENTO DOS COLÉGIOS MILITARES.

1. A presente ação direta de inconstitucionalidade é plenamente cognoscível, tendo em conta que eventual extrapolação de competência regulamentar caracteriza objeto de ação direta na condição de decreto autônomo impugnável por via do controle abstrato de constitucionalidade, ao supostamente instituir tributo mediante ato infralegal. Precedentes.

2. Os Colégios Militares, integrantes do Sistema de Ensino do Exército e instituição secular da vida social brasileira, possuem peculiaridades aptas a diferenciá-los dos estabelecimentos oficiais de ensino e qualificá-los como instituições educacionais sui generis, por razões éticas, fiscais, legais e institucionais.

3. A quota mensal escolar nos Colégios Militares não representa ofensa à regra constitucional de

⁸ STF – Pleno – Adin nº 1383-1/RS – Rel. Min. Moreira Alves, *Diário da Justiça*, Seção I, 18 out. 1996, p. 39.844; STF – Pleno – Adin nº 1388-3/DF – Rel. Min. Néri da Silveira, *Diário da Justiça*, Seção I, 14 nov. 1996, p. 44.467.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

gratuidade do ensino público, uma vez que não há ofensa concreta ou potencial ao núcleo de intangibilidade do direito fundamental à educação. Precedente.

4. A contribuição dos alunos para o custeio das atividades do Sistema Colégio Militar do Brasil não possui natureza tributária, tendo em conta a facultatividade do ingresso ao Sistema de Ensino do Exército, segundo critérios meritocráticos, assim como a natureza contratual do vínculo jurídico formado.

5. Ação direta de inconstitucionalidade a que se nega procedência.

(ADI nº 5082, Tribunal Pleno, rel. Min. Edson Fachin, j. em 24OUT18, DJe-081 divulg. 1ºABR2020, public. 02ABR2020).

Prosseguindo, passasse-se ao exame dos dispositivos legais questionados pela presente ação.

De fato, o Código Tributário do Município de Cachoeira do Sul previu nove (9) taxas, das quais três (3) se referem a serviços públicos (coleta de lixo, limpeza pública e conservação de calçamento) e seis (6) ao exercício do poder de polícia (licença para localização e funcionamento, licença para funcionamento de estabelecimento em horário especial, licença para publicidade, licença para execução de obras, fiscalização sanitária e licença para ocupação de áreas em vias e logradouros públicos).

Portanto, não há previsão no tal Código Tributário para a cobrança de taxas relativas à emissão de atestados, certidões ou guias, dentre outras.

O decreto questionado menciona a Lei-CS nº 2.769/94 apenas ao instituir a unidade de referência municipal (URM). Confira-se seu texto:

Art. 1º - A tabela de tarifas para cobrança de preços públicos, a contar da data de publicação, passará a vigorar expressa em UNIDADE DE REFERÊNCIA MUNICIPAL - URM, instituída pela



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

Lei Municipal nº 2.769, de 28 de dezembro de 1994, nos seguintes valores:

Quanto ao ponto, vê-se que a Administração Pública inclusive enfatiza a desnecessidade de lei para a fixação das tarifas, sendo elucidativa a manifestação do Fiscal Fazendário, Ismael Saulo de Menezes, que instruiu a resposta ao ofício 35/2021 da Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos (fl. 88) dentro do expediente nº 00728.00018/2020-9, junto ao Ministério Público (fl. 89):

A Constituição Federal de 1988 assim como o Código Tributário Nacional (CTN) não contém qualquer inciso relacionado a preço público. Isso significa que o preço público não pode ser considerado um tipo ou uma modalidade de tributo estando totalmente desvinculado de qualquer legislação que regulamente tributos.

Importante esclarecer que preço público não é sinónimo de taxa, conforme esclarece a Súmula 545 do STF:

"preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque elas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm a sua cobrança condicionada a prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu"

O preço público também não está sujeito aos princípios contidos no art. 150 da CF, logo, não depende de lei para sua instituição, nem majoração. Os valores a serem cobrados passam a ter vigência em qualquer tempo, inclusive podem ser majorados no mesmo exercício, e ainda, não há que se falar no princípio da anterioridade com relação a preço público.

Por fim, deve ser observado o previsto no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que trata da concessão de isenção como renúncia de receita: Conforme expõe:

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão; subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Em suma, no atual estágio normativo constitucional, a Tarifa para Expedição de Certidão não tem natureza tributária, mas sim de preço público, não estando, conseqüentemente, sujeita ao princípio da legalidade estrita.

É o parecer, s.m.j.

O posicionamento defendido pela Administração Pública é claro no sentido de que o decreto versa sobre cobranças sem previsão em lei, referindo expressamente que a instituição e a majoração de preço público não dependem de lei em sentido estrito.

Dessa forma, o Decreto - CS nº 32/19 se apresenta como um ato normativo primário ou autônomo, sem se vincular a lei prévia. E esta ausência de vinculação a lei, embora não seja ilegal, por vezes pode incorrer em distorções legais, sujeitas ao controle de constitucionalidade. E este é o caso dos autos, relativamente aos incisos I, "g", XIX e XXIII, da tabela inserta no art. 1º do precitado decreto. A questão restou bem analisada pela Drª Angela Salton Rotunno, ilustre Procuradora-Geral de Justiça, em exercício, a quem peço vênua para agregar excerto do seu parecer às razões de decidir, *in verbis*:

*(...), calha ser dito que o decreto municipal telado, embora faça referência expressa à tabela de tarifas para cobrança de preços públicos, estipulando **tarifas** - prestações pecuniárias, dotadas de caráter facultativo e norteadas por regime jurídico predominantemente privado -, **também contém em seu bojo taxas**, que não se descaracterizam como tais pelo nomen juris atribuído, visto que é cediço que a natureza jurídica do tributo é definida por seu fato gerador, ainda que distinta a denominação utilizada, na esteira do preceituado pelo inciso I do artigo 4º do Código Tributário Nacional⁹.*

⁹ Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;

(...)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

Consoante magistério do Desembargador Luiz Felipe Silveira Difini¹⁰, a natureza mesma das coisas não se transmuda porque algum texto legal lhe dá outro nome (a natureza jurídica do tributo é determinada pelo fato gerador da obrigação, sendo irrelevante a denominação adotada pela Lei).

Também Geraldo Ataliba¹¹ pondera que a designação não confere entidade ao tributo.

Portanto, é levando em linha de conta a natureza jurídica das exações - e não a sua nomenclatura - que se dará a presente impugnação.

De início, cumpre registrar que taxa e tarifa não se confundem, ainda que ambas sejam formas de remuneração pela utilização de um serviço público prestado. No entanto, a taxa de serviço é devida pela utilização efetiva ou potencial, enquanto o preço público é sempre uma contraprestação.

Consoante ensina Ricardo Alexandre¹², o preço público está sujeito ao regime contratual, sendo imprescindível a prévia manifestação de vontade do particular para que surja o vínculo obrigacional, sendo facultativa a prestação pecuniária. A seu turno, as taxas são cobradas em decorrência de atividade administrativa vinculada, ou seja, estão atreladas a uma atuação estatal específica prestada ao contribuinte.

Distingue-se, ainda, a tarifa (preço público) da taxa (tributo) porque esta só pode ser instituída, fixada e alterada por lei, ao passo que aquela pode ser estabelecida e modificada por decreto ou por outro ato administrativo, desde que a lei autorize a remuneração da utilidade ou do serviço por preço¹³.

Sobre os contornos legais próprios das tarifas, é adequado colacionar a doutrina de Eduardo Sabbag¹⁴:

A tarifa, uma espécie de preço público, é o preço de venda do bem, exigido por empresas prestacionistas de serviços públicos (concessionárias e permissionárias), como se fossem vendedoras.

¹⁰ DIFINI, Luis Felipe Silveira. Manual de Direito Tributário. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 34/35.

¹¹ ATALIBA, Geraldo. Hipótese de Incidência Tributária. 6ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p.139.

¹² ALEXANDRE, Ricardo. Direito Tributário Esquematizado. 9. ed. São Paulo: Método, 2015. p. 38.

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 162.

¹⁴ SABBAG, Eduardo. Direito Tributário Essencial. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020 [LIVRO DIGITAL].



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

Já a taxa, como estudado, é tributo imediatamente vinculado à ação estatal, atrelando-se à atividade pública, e não à ação do particular.

(...)

A característica essencial que deve diferenciar taxa de preço público está na inerência ou não da atividade à função do Estado. Ou seja, se houver notória vinculação do serviço com o desempenho de função estatal, teremos a taxa. Por outro lado, se houver desvinculação deste serviço com a ação estatal, inexistindo óbice ao desempenho da atividade por particulares, teremos a tarifa.

(...)

Nesse passo, sempre que o serviço, específico e divisível, deva ser prestado pela Administração Pública diretamente, por ordem constitucional, o regime será o de taxa, mesmo que a lei adote outro. Nos casos em que a realização do serviço puder ser delegada a outra entidade, pública ou privada, o legislador poderá escolher entre o regime de taxa e o de tarifa (sobre este tema, ver julgado, da lavra do Ministro Carlos Velloso, no RE 209.365-3/SP).

Evidenciado, portanto, que, nos dispositivos impugnados, não se verificam os requisitos inerentes aos preços públicos remunerados por tarifas.

Com tais aportes, a despeito da terminologia utilizada - preço público/tarifa - o Poder Executivo criou, na realidade, nas hipóteses expressamente antes assinaladas¹⁵, a exigência de pagamento de valor pelo contribuinte por uma atividade estatal específica e divisível.

Trata-se, assim, da incidência da espécie tributária taxa, que se encontra prevista no artigo 140, parágrafo 1º, inciso II, da Constituição Estadual, assim como no artigo 145, inciso II, da Constituição Federal, in verbis:

Constituição Estadual:

Art. 140 - O sistema tributário no Estado é regido pelo disposto na Constituição Federal,

¹⁵ a) Petições, Requerimentos, Recursos ou Memoriais;

b) Guia de não incidência de ITBI;

c) Expedição de quaisquer outros documentos não previstos nesta tabela.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

nesta Constituição, em leis complementares e ordinárias, e nas leis orgânicas municipais.

§ 1.º O sistema tributário a que se refere o “caput” compreende os seguintes tributos:

I - impostos;

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;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 2.º O Poder Executivo estadual fará publicar, no máximo a cada dois anos, regulamentação tributária consolidada.

Constituição Federal:

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

I - impostos;

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;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Não obstante, embora as tarifas possam ser fixadas por decreto, aquelas aqui questionadas são, na verdade, taxas, de forma que estão jungidas ao princípio da reserva legal.

Nessa ordem, o Município de Cachoeira do Sul, ao dispor, por via de decreto municipal, sobre as hipóteses de incidência e



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

valores de taxas municipais, feriu, frontalmente, o disposto no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal:

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

*I - **exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça**;*

(...)

A norma constitucional transcrita determina incumbir à lei, em sentido formal, definir as hipóteses tributárias. Mais: instituir um tributo não consiste apenas na sua criação, sendo necessário delinear a hipótese em que ele será devido, os sujeitos da obrigação correspondente e, ainda, indicar, precisamente, a forma de apuração do valor a ser pago, seja fixando sua base de cálculo e alíquota, seja estabelecendo o valor fixo a ser recolhido, o que, repisa-se, só pode ser feito por lei¹⁶.

Como assevera Hugo de Brito Machado¹⁷:

No sistema jurídico brasileiro, o princípio da legalidade está posto de tal modo que não se pode admitir qualquer delegação legislativa, no pertinente à definição da hipótese de incidência do tributo. Em nosso Direito Tributário existem normas expressas e específicas a indicar o conteúdo do princípio da legalidade. Normas da própria Constituição Federal¹⁸ e do Código Tributário Nacional¹⁹.

No Município de Cachoeira do Sul, todavia, a instituição de taxas foi levada a efeito pelo Chefe do Poder Executivo - por via do decreto municipal em relevo - que, de forma detalhada, especifica as hipóteses de incidência das taxas municipais para petições, requerimentos, recursos ou memoriais (alínea g do inciso I da tabela constante no artigo 1º), emissão de guia de não incidência de ITBI (inciso XIX da tabela constante no artigo 1º) e, ainda, expedição de quaisquer outros documentos não previstos nesta tabela (inciso XXIII da tabela constante no artigo 1º) - denominadas no ato normativo impugnado como

¹⁶ MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord). Comentários ao Código Tributário Nacional. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 27.

¹⁷ MACHADO, Hugo de Brito. Comentários ao Código Tributário Nacional. São Paulo: Atlas, 2003. p. 107.

¹⁸ Constituição Federal de 1988, artigo 150, incisos I, II e III.

¹⁹ Código Tributário Nacional, artigo 97.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

“tarifas” -, bem como seus valores, em clara afronta ao texto constitucional.

E, no tocante particularmente ao inciso XXIII do artigo 1º do Decreto n.º 32/2019 de Cachoeira do Sul, ainda mais flagrante a ofensa ao princípio da legalidade estrita, uma vez que o núcleo da norma legal (quaisquer outros documentos) é indefinido, denotando generalidade incompatível com a ordem jurídica, posto que violadora da segurança jurídica que deve, necessariamente, permear as relações jurídico-tributárias.

Como corolário, evidente o vício de inconstitucionalidade de que está maculado parte do decreto municipal impugnado, na esteira do entendimento já consagrado pelo Supremo Tribunal Federal:

Já ao tempo da EC 1/1969, julgando a Rp 1.094-SP, o Plenário do STF firmou entendimento no sentido de que ‘as custas e os emolumentos judiciais ou extrajudiciais’, por não serem preços públicos, ‘mas, sim, taxas, não podem ter seus valores fixados por decreto, sujeitos que estão ao princípio constitucional da legalidade (§ 29 do art. 153 da EC 1/1969), garantia essa que não pode ser ladeada mediante delegação legislativa’ (RTJ 141/430, julgamento ocorrido a 8-8-1984). Orientação que reiterou, a 20-4-1990, no julgamento do RE 116.208-MG. Esse entendimento persiste, sob a vigência da Constituição atual (de 1988), cujo art. 24 estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, para legislar sobre custas dos serviços forenses (inciso IV) e cujo art. 150, no inciso I, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a exigência ou aumento de tributo, sem lei que o estabeleça. O art. 145 admite a cobrança de ‘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’. Tal conceito abrange não só as custas judiciais, mas, também, as extrajudiciais (emolumentos), pois estas resultam, igualmente, de serviço público, ainda que prestado em caráter particular (art. 236). Mas sempre fixadas por lei.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

(ADI 1.444, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 12-2-2003, Plenário, DJ de 11-4-2003)

De se observar que a exigência de lei em sentido formal para a imposição de tributo é norma de reprodução obrigatória pelos Municípios, ex vi do artigo 8º, caput, da Constituição Estadual²⁰, bem como por força do artigo 140, caput, da mesma Carta, que expressamente consigna que o sistema tributário no Estado é regido pelo disposto na Constituição Federal, nesta Constituição, em leis complementares e ordinárias, e nas leis orgânicas municipais.

Noutro vértice, especificamente quanto à cobrança de taxa de expediente para a emissão de documentos de arrecadação e guia de impostos, clara a inconstitucionalidade da norma. Isso porque as despesas com a própria administração tributária não constituem exercício do poder de polícia e muito menos serviços públicos específicos e divisíveis, inexistindo qualquer contraprestação em favor do administrado, não se prestando, pois, como fato gerador a ensejar a cobrança de taxa.

Por tais razões, afigura-se injustificada a instituição de guia de não incidência de tributo, inserta na tabela do artigo 1º do Decreto n.º 32/2019 de Cachoeira do Sul (inciso XIX).

Nesse sentido:

TRIBUTÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. TAXA DE EXPEDIENTE. FATO GERADOR. EMISSÃO DE GUIA PARA PAGAMENTO DE TRIBUTO. AUSÊNCIA DOS CRITÉRIOS EXIGIDOS PELO ART. 145, II, CF/88. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A emissão de guia de recolhimento de tributos é de interesse exclusivo da Administração, sendo mero instrumento de arrecadação, não envolvendo a prestação de um serviço público ao contribuinte. 2. Possui repercussão geral a questão constitucional suscitada no apelo extremo. Ratifica-se, no caso, a jurisprudência da Corte consolidada no sentido de ser inconstitucional a instituição e a cobrança de taxas por emissão ou remessa de carnês/guias de recolhimento de tributos. Precedente do Plenário da Corte: Rp nº 903, Rel. Min. Thompson Flores, DJ de 28/6/74.

²⁰ Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

3. Recurso extraordinário do qual se conhece, mas ao qual, no mérito, se nega provimento.

(RE 789218 RG, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 17/04/2014, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-148 DIVULG 31-07-2014 PUBLIC 01-08-2014)

Demais disso, possível identificar que o Decreto n.º 32/2019 de Cachoeira do Sul estatui, na tabela ali inserta, "tarifa" de expediente que será devida por petições, requerimentos, recursos ou memoriais.

A respeito do tema, é oportuno esclarecer que a Constituição Federal incluiu, no rol de direitos e deveres individuais e coletivos, o direito à petição aos Poderes Públicos e à obtenção de certidões em repartições públicas, os quais estão enfeixados no artigo 5º, inciso XXXIV, alíneas a e b, da Carta Constitucional Federal:

Art. 5º - (...)

(...)

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Por simetria, o artigo 23, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, reproduz norma que é de observância obrigatória pelos Municípios, por força do disposto nos artigos 1º e 8º, caput, ambos da mesma Carta da Província:

Art. 23 - Todas as pessoas têm direito, independentemente de pagamento de qualquer natureza, à informação sobre o que consta a seu respeito, a qualquer título, nos registros ou bancos de dados das entidades governamentais ou de caráter público.

(...)

Art. 1º - O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.

(...)

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

(...)

Cuida-se da garantia constitucional ao direito de petição e de obtenção de certidões, independentemente de qualquer pagamento, sendo que a gratuidade de tais serviços reduz os obstáculos a que o cidadão se submete, no afã de colher informações para a defesa de direitos e granjear esclarecimentos sobre situações de interesse pessoal que constem em bancos de dados públicos.

Em tais condições, além de estabelecer genéricas hipóteses de incidência do tributo, ou seja, petições, requerimentos, recursos ou memoriais, o decreto vergastado, neste ponto, também revela inconstitucionalidade, visto que estatui óbice ao direito de petição, constitucionalmente garantido ao cidadão.

Nesse sentido, já se manifestou o egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº. 2.069/90 DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO. TAXA DE EXPEDIENTE. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONFORME. INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO. PREVISÃO GENÉRICA DE INCIDÊNCIA DA TAXA DE EXPEDIENTE. IMPOSSIBILIDADE. COBRANÇA DE TAXA PELOS SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DE LOGRADOUROS E ILUMINAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1) Os artigos 65 e 66, caput e parágrafo único, incisos I e II, da Lei nº. 2.069/90, devem ser interpretados conforme a Constituição, sendo considerados inconstitucionais quando a cobrança da taxa de expediente ocorrer em detrimento do exercício do direito de petição e de obter certidões em defesa de direitos, contra ilegalidade ou abuso de poder e para esclarecimento de situações de



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

interesse pessoal, bem como quando a exação resultar de expedição de guia para pagamento de tributo. II) A previsão genérica de incidência da taxa de expediente, contida no inciso IV do parágrafo único do art. 66 da Lei nº. 2.069/90 ("outras situações não especificadas"), é manifestamente inconstitucional, uma vez que viola o princípio da legalidade administrativa, previsto no art. 19, caput, da Constituição Estadual e art. 37, caput, da Constituição Federal, e da legalidade estrita no âmbito do direito tributário, contido no art. 150, inciso I, da CF. III) As alíneas b e c do artigo 69, da Lei nº. 2.069/90, ao preverem como fato gerador da Taxa de Serviços Urbanos os serviços de limpeza e conservação de logradouros e iluminação pública, que são prestados "uti universi", em benefício de uma generalidade de pessoas, estão em desconformidade com a constituição. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70071847651, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 05/06/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, SEM REDUÇÃO DE TEXTO, DOS ARTIGOS 198, INCISOS I, III, VI E VII, E 199, AMBOS DA LEI N.º 3.208, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE GUAÍBA, NAS HIPÓTESES EM QUE A COBRANÇA DA TAXA DE EXPEDIENTE OCORRER EM DETRIMENTO DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE PETIÇÃO E DE OBTENÇÃO DE CERTIDÕES EM DEFESA DE DIREITOS, CONTRA ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER E PARA ESCLARECIMENTO DE SITUAÇÕES DE INTERESSE PESSOAL, BEM COMO QUANDO A EXAÇÃO RESULTAR DE EXPEDIÇÃO DE GUIA PARA PAGAMENTO DE TRIBUTO, DIANTE DE AFRONTA AOS ARTIGOS 1º, 8º, CAPUT, 23, CAPUT, E 140, CAPUT E PARÁGRAFO 1º, INCISO II, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ASSIM COMO AOS ARTIGOS 5º, INCISO XXXIV, E 145, INCISO II,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

AMBOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072938137, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 26/06/2017)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CRISSIUMAL. LEI MUNICIPAL N.º 1.171, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1992, QUE INSTITUI O CÓDIGO TRIBUTÁRIO. TAXA DE EXPEDIENTE: artigos 100, 101, 102, parágrafo único, incisos I, II. **Declaração parcial de inconstitucionalidade, sem redução de texto, pela incompatibilidade da exação com situações em que simplesmente exercido o direito de petição e com outras de expedição de guia para pagamento de tributo.** Artigo 102, parágrafo único, inciso IV. Disposição que institui incidência da taxa em "outras situações não especificadas". Previsão genérica, caracterizadora de inconstitucionalidade, porquanto implica violação ao princípio da legalidade estrita. TAXA DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DE LOGRADOUROS: artigos, 106, inciso II, e 109, parágrafo único. Inconstitucionalidade material, com malferimento aos artigos 8º e 140, parágrafo 1º, inciso II, ambos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 145, inciso II, e parágrafo 2º, da Constituição Federal. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.***

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061436689, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 05/10/2015)

Evidenciada a ofensa ao disposto nos arts. 1º; 8º, *caput*; 23, *caput*; e 140, *caput* e § 1º, II, CE-89, bem como aos art. 5º, XXXIV; 145, II; e 150, I, da CF-88, a procedência da ação direta de inconstitucionalidade é medida que se impõe, para declarar a inconstitucionalidade do inciso I,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

“g”, XIX e XXIII, da tabela inserta no art. 1º do Decreto - CS nº 32, de 03SET19.

Tais as razões pelas quais voto por julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade.

DES. GIOVANNI CONTI

Eminentes Colegas.

Peço vênia para acompanhar o judicioso voto do eminente Desembargador Nelson Antônio Moreira Pacheco.

De início, não desconheço a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da impossibilidade de mero ato regulamentar (ato normativo secundário) vir a ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

In verbis:

“CONSTITUCIONAL. NATUREZA SECUNDÁRIA DE ATO NORMATIVO REGULAMENTAR. RESOLUÇÃO DO CONAMA. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO DESPROVIDO. 1. Não se admite a propositura de ação direta de inconstitucionalidade para impugnar Resolução do CONAMA, ato normativo regulamentar e não autônomo, de natureza secundária. O parâmetro de análise dessa espécie de ato é a lei regulamentada e não a Constituição. Precedentes. 2. Agravo regimental desprovido”. (ADI 3074 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL. AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI. Julgamento: 28/05/2014. Publicação: 13/06/2014. Órgão julgador: Tribunal Pleno)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

Outrossim, verifico que a doutrina constitucionalista também é uníssona nesse sentido ²¹:

“O objeto das ações diretas e ações declaratórias se restringe às leis e atos normativos (CF, art. 102, I, “a”) que, dotados de vigência e eficácia, violem diretamente a Constituição. A existência de ato interposto entre o objeto impugnado e o parâmetro constitucional ofendido inviabiliza o cabimento de controle normativo abstrato. A análise de atos tipicamente regulamentares, de natureza secundária, deve ocorrer no plano da legalidade”.

Ocorre que, em meu entender, a situação posta nos autos é diversa de tal hipótese.

Com efeito, o Decreto Municipal 32/2019, de Cachoeira do Sul, objeto desta ADIN, não é mero ato regulamentar, mas sim, constitui verdadeiro ato normativo autônomo, por inovar o ordenamento jurídico ao criar novas tarifas não previstas no Código Tributário Municipal.

Eis a redação do aludido decreto:

“O PREFEITO MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO SUL, usando das atribuições que lhe confere os dispositivos da Constituição Federal e, tendo em vista o disposto na Lei Orgânica do Município.

DECRETA

ARTIGO 1º — A tabela de tarifas para cobrança de preços públicos, a contar da data de publicação, passará a vigorar expressa em UNIDADE DE REFERÊNCIA MUNICIPAL — URM, instituída pela Lei Municipal nº 2.769, de 28 dezembro de 1994, nos seguintes valores:

TABELA

I - ATESTADOS e CERTIDÕES

²¹ Novelino, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. 16ª edição. São Paulo, Ed. Jus Podvium, 2021. p. 227.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

(...)

G) Petições, Requerimentos, Recursos ou Memoriais (0,5 URM)

(...)

XIX - GUIA DE NÃO INCIDÊNCIA DE ITBI (5 URM)

(...)

XXIII - EXPEDIÇÃO DE QUAISQUER OUTROS DOCUMENTOS NÃO PREVISTOS NESTA TABELA (0,64- URM)

(...)"

Não obstante, a redação original da lei municipal 2.769/94 (Código Tributário Municipal) não elenca as taxas ora discutidas, como exaustivamente demonstrado na manifestação final do Ministério Público.

Ou seja, não se trata, aqui, de norma que visa a meramente regulamentar a legislação já existente.

Cabível, portanto, o manejo da presente ação constitucional, por se tratar de “ato normativo”, nos termos do artigo 102, I, “a”, da Constituição Federal ²², aplicável subsidiariamente a ações diretas de inconstitucionalidade nos Tribunais de Justiça Estaduais (controle normativo abstrato no âmbito estadual ²³).

Ainda, na esteira da jurisprudência desta Colenda Corte:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 19.739 DE 13 DE AGOSTO DE 2018. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO QUE RESTRINGE A UTILIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS DE USO COMUM POR CANDIDATOS. DIREITO ELEITORAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INTELIGÊNCIA DO

²² Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

²³ Art. 125, § 2º, CF/88. Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

ART. 22, I, CF C/C ART. 8º DA CE/89. RESTRIÇÃO EXCESSIVA AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE REUNIÃO (ART. 5º, XVI, DA CF/88). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1. Cabível a propositura da ação direta de inconstitucionalidade para impugnar decreto autônomo que introduz novidade normativa no mundo jurídico, sob pena de não haver qualquer controle sobre normas criadoras de situações e relações jurídicas. Precedentes. 2. O Decreto Municipal nº 19.739, de 13 de agosto de 2018, do Município de Caxias do Sul, ao estabelecer o centro esportivo municipal como a única área pública passível de utilização por candidatos e pré-candidatos a cargos eletivos, invadiu a competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral (art. 8º, caput, CE/89 c/c art. 22, I, CF/88). Precedentes. 3. A legislação de regência (art. 73, I, da Lei nº 9.504/97), sob a perspectiva do TSE, autoriza a prática de atos de campanha (a exemplo de reuniões e comícios) em áreas públicas de uso comum. 4. Nesse quadro, a restrição imposta pelo ato normativo impugnado, ao impedir que outras áreas públicas da Municipalidade sejam usadas pelos candidatos, mitiga, sensivelmente, a eficácia do preceito constitucional que assegura a liberdade de reunião (art. 5º, XVI, da CF/88), ao mesmo tempo em que contraria a interpretação conferida pelo TSE ao art. 73, I, da Lei das Eleições – o que, num contexto de corrida eleitoral, resulta em flagrante prejuízo às campanhas dos candidatos do Município de Caxias do Sul e, em última análise, aos próprios eleitores. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME”. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078844388, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 04-02-2019)

“CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO AUTÔNOMO. CABIMENTO. A regra é descaber o controle concentrado de constitucionalidade quanto a atos regulamentares, tal qual os



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

decretos. Todavia, em se tratando de decreto autônomo, há de se admitir o cabimento da ação direta, sob pena de inexistir qualquer controle sobre normas criadoras de situações e relações jurídicas. REMANEJAMENTO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS. DESNECESSIDADE DE LEI. O mero remanejamento administrativo, repercutindo exclusivamente no âmbito interno da administração, sem a criação de qualquer órgão público, prescinde de lei. Ao reverso, trata-se de típico ato inerente à competência administrativa, jamais legislativa. DIVISÃO DE INTELIGÊNCIA MUNICIPAL. OBTENÇÃO E SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÕES. CONSTITUCIONALIDADE. Nenhuma inconstitucionalidade há na atribuição a divisão de inteligência municipal de buscar informações, notadamente junto a órgãos públicos, visando auxiliar a atuação da Administração Pública, sem qualquer ofensa a direitos fundamentais". (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050130954, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arminio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 22/10/2012)

No mesmo sentido é o entendimento do Egrégio Supremo Tribunal Federal:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO NACIONAL. SISTEMA DE ENSINO DO EXÉRCITO. COLÉGIOS MILITARES. ORGANIZAÇÃO MILITAR. ESTABELECIMENTO OFICIAL DE ENSINO. GRATUIDADE. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO. ENSINO BÁSICO. QUOTA MENSAL ESCOLAR. REGIME JURÍDICO. LEI 9.786/1999. PORTARIA 42/2008 DO COMANDANTE DO EXÉRCITO. REGULAMENTO DOS COLÉGIOS MILITARES. 1. A presente ação direta de inconstitucionalidade é plenamente cognoscível, tendo em conta que eventual extrapolação de



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

competência regulamentar caracteriza objeto de ação direta na condição de decreto autônomo impugnável por via do controle abstrato de constitucionalidade, ao supostamente instituir tributo mediante ato infralegal. Precedentes. 2. Os Colégios Militares, integrantes do Sistema de Ensino do Exército e instituição secular da vida social brasileira, possuem peculiaridades aptas a diferenciá-los dos estabelecimentos oficiais de ensino e qualificá-los como instituições educacionais sui generis, por razões éticas, fiscais, legais e institucionais. 3. A quota mensal escolar nos Colégios Militares não representa ofensa à regra constitucional de gratuidade do ensino público, uma vez que não há ofensa concreta ou potencial ao núcleo de intangibilidade do direito fundamental à educação. Precedente. 4. A contribuição dos alunos para o custeio das atividades do Sistema Colégio Militar do Brasil não possui natureza tributária, tendo em conta a facultatividade do ingresso ao Sistema de Ensino do Exército, segundo critérios meritocráticos, assim como a natureza contratual do vínculo jurídico formado. 5. Ação direta de inconstitucionalidade a que se nega procedência. (ADI 5082, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 24/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 01-04-2020 PUBLIC 02-04-2020)

“INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Objeto. Admissibilidade. Impugnação de decreto autônomo, que institui benefícios fiscais. Caráter não meramente regulamentar. Introdução de novidade normativa. Preliminar repelida. Precedentes. Decreto que, não se limitando a regulamentar lei, institua benefício fiscal ou introduza outra novidade normativa, reputa-se autônomo e, como tal, é suscetível de controle concentrado de constitucionalidade(..)”. ADI 4152, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/06/2011, DJe-181 DIVULG 20-09-2011 PUBLIC 21-09-2011 EMENT VOL-02591-01



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

Por tais razões, voto no sentido de afastar a preliminar de extinção por ausência dos pressupostos processuais, aventada pelo Procurador do Estado do Rio Grande do Sul, e passo ao exame do mérito, pois também entendo presentes os elementos necessários para julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, especialmente pelo fato dos requeridos (Município de Cachoeira do Sul e Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul), embora intimados, não ofertaram informações/contestação.

O Ministério Público, através de seu Procurador Geral de Justiça, requereu “a retirada, do ordenamento jurídico pátrio, dos incisos I, alínea “g”, XIX e XXIII da tabela inserta no artigo 1º do Decreto Executivo Municipal nº 32, de 03 de setembro de 2019, de Cachoeira do Sul, que altera tabela de valores de preços públicos e dá outras providências”.

Conforme acima exposto, referido Decreto acabou por criar novas possibilidades de cobrança de serviços, quais sejam, expedição de atestados e certidões de “petições, recursos ou memoriais” (inciso I, ‘g’), “guia de não incidência de ITBI” (inciso XIX) e “expedição de quais outros documentos não previstos nesta tabela” (inciso XXIII).

Nesse particular, ao contrário do informado pela Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul no âmbito do processo administrativo que tramitou no Ministério Público (registre-se que não foi apresentada defesa judicial na ADIN), não há falar em instituição de preço público.

Com efeito, não se olvida que o decreto tenha mencionado expressamente a suposta criação de “preços públicos” (artigo 1º, caput, acima transcrito).

Todavia, ao analisar a natureza dos valores cobrados, não há dúvida de que se está diante da cobrança de “taxas”.

Nesse sentido, a jurisprudência do Eg. Superior Tribunal de Justiça consolidou-se no sentido da não-aplicação das normas de direito



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

tributário (dentre as quais, notadamente, o Princípio da Legalidade) aos denominados “preços públicos”, o que não se verifica em relação às “taxas”, as quais, efetivamente, se sujeitam ao regime jurídico-tributário.

Eis a ementa do recurso especial representativo da controvérsia (REsp. 1.117.903, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 09 de dezembro de 2009):

“PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ARTIGO 543-C, DO CPC. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO NÃO-TRIBUTÁRIO. FORNECIMENTO DE SERVIÇO DE ÁGUA E ESGOTO. TARIFA/PREÇO PÚBLICO. PRAZO PRESCRICIONAL. CÓDIGO CIVIL. APLICAÇÃO. 1. A natureza jurídica da remuneração dos serviços de água e esgoto, prestados por concessionária de serviço público, é de tarifa ou preço público, consubstanciando, assim, contraprestação de caráter não-tributário, razão pela qual não se subsume ao regime jurídico tributário estabelecido para as taxas (Precedentes do Supremo Tribunal Federal: RE 447.536 ED, Rel. Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, julgado em 28.06.2005, DJ 26.08.2005; AI 516402 AgR, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 30.09.2008, Dje-222 DIVULG 20.11.2008 PUBLIC 21.11.2008; e RE 544289 AgR, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, julgado em 26.05.2009, Dje-113 DIVULG 18.06.2009 PUBLIC 19.06.2009. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça: EREsp 690.609/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 26.03.2008, Dje 07.04.2008; REsp 928.267/RS, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 12.08.2009, Dje 21.08.2009; e EREsp 1.018.060/RS, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 09.09.2009, Dje 18.09.2009). 2. A execução fiscal constitui procedimento judicial satisfativo servil à cobrança da Dívida Ativa da Fazenda Pública, na qual se compreendem os créditos de natureza



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

tributária e não tributária (artigos 1º e 2º, da Lei 6.830/80). 3. Os créditos oriundos do inadimplemento de tarifa ou preço público integram a Dívida Ativa não tributária (artigo 39, § 2º, da Lei 4.320/64), não lhes sendo aplicáveis as disposições constantes do Código Tributário Nacional, máxime por força do conceito de tributo previsto no artigo 3º, do CTN”.

Lado outro, as TAXAS, por terem natureza tributária, sujeitando-se ao **Princípio da Reserva Legal**, constitucionalmente disposto no artigo 150, caput, da Constituição Federal:

*Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; (...)*

Importante mencionar que tão relevante princípio está intimamente relacionado ao exercício dos direitos fundamentais previstos no extenso rol do artigo 5º da Constituição Federal, em especial, no disposto em seu inciso segundo:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

Como assevera a doutrina do festejado constitucionalista Marcelo Novelino:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

“A legalidade é garantia voltada à proteção de direitos fundamentais ligados a valores diversos, em especial, liberdade, propriedade e segurança jurídica. O princípio da legalidade tem por objetivo limitar o poder do Estado de modo a impedir ações e medidas arbitrárias. Para isso, a Constituição confere ao Legislativo, órgão máximo de expressão da vontade popular, a função precípua de criar leis, as quais devem ser pautadas pelo critério da razoabilidade e elaboradas em conformidade com os preceitos constitucionais”.

Especificamente quanto à aplicação do Princípio da Legalidade na esfera do direito tributário, ensina a doutrina de Roque Carrazza ²⁴:

“De fato, em nosso ordenamento jurídico, os tributos só podem ser instituídos e arrecadados com base em lei. Este postulado vale não só para os impostos, como para as taxas e contribuições que, estabelecidas coercitivamente, também invadem a esfera patrimonial privada.

No direito positivo pátrio o assunto foi levado às últimas consequências, já que uma interpretação sistemática do Texto Magno revela que só a lei ordinária (lei em sentido orgânico-formal) pode criar ou aumentar tributos. Dito de outro modo, só à lei -tomada na acepção técnico-específica de ato do Poder Legislativo, decretado em obediência aos trâmite e formalidade exigidos pela Constituição - é dado criar ou aumentar tributos.”

No caso dos autos, constata-se a instituição de taxas através de Decreto Municipal, de lavra do Poder Executivo, o que configura vício

²⁴ CARRAZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. In: <https://www.migalhas.com.br/depeso/34692/o-principio-da-legalidade-no-direito-tributario>



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

de iniciativa e violação ao Princípio da Reserva Legal, especialmente aplicável quando se trata da criação de novos tributos.

Outrossim, no tocante ao disposto no “inciso XXIII” do artigo 1º do Decreto nº 32/2019 de Cachoeira do Sul, verifica-se ofensa ao princípio da segurança jurídica, porquanto estipula, genericamente, a cobrança de valores para “quaisquer outros documentos”, o que é incompatível com o ordenamento jurídico pátrio.

Mostra-se inconstitucional, portanto, a previsão de pagamento para emissão de guia de não incidência de tributo, inserida na tabela do artigo 1º do Decreto nº 32/2019 de Cachoeira do Sul (inciso XIX), porquanto possui natureza jurídica de taxa, somente passível de criação através de lei em sentido formal.

Nesse sentido, extrai-se da doutrina desta Colenda Corte:

TRIBUTÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. TAXA DE EXPEDIENTE. FATO GERADOR. EMISSÃO DE GUIA PARA PAGAMENTO DE TRIBUTOS. AUSÊNCIA DOS CRITÉRIOS EXIGIDOS PELO ART. 145, II, CF/88. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A emissão de guia de recolhimento de tributos é de interesse exclusivo da Administração, sendo mero instrumento de arrecadação, não envolvendo a prestação de um serviço público ao contribuinte. 2. Possui repercussão geral a questão constitucional suscitada no apelo extremo. Ratifica-se, no caso, a jurisprudência da Corte consolidada no sentido de ser inconstitucional a instituição e a cobrança de taxas por emissão ou remessa de carnês/guias de recolhimento de tributos. Precedente do Plenário da Corte: Rp nº 903, Rel. Min. Thompson Flores, DJ de 28/6/74. 3. Recurso extraordinário do qual se conhece, mas ao qual, no mérito, se nega provimento. (RE 789218 RG, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 17/04/2014, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-148 DIVULG 31- 07-2014 PUBLIC 01-08-2014)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

Outrossim, o Decreto nº 32/2019 de Cachoeira do Sul estatui, ainda, a cobrança de “tarifa” para quaisquer petições ou requerimentos.

Ocorre que a Constituição Federal incluiu, no rol de direitos e deveres individuais e coletivos, o direito à petição aos Poderes Públicos e à obtenção de certidões em repartições públicas, de forma gratuita, prevendo expressamente a vedação à cobrança de taxas:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Igualmente, verifica-se a mesma previsão no artigo 23, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, norma de observância obrigatória pelos Municípios ²⁵.

Trata-se, portanto, da garantia constitucional ao direito de petição e de obtenção de certidões, independentemente de qualquer pagamento, o que, inclusive, por estar situado no rol de direitos e garantias fundamentais, ostenta caráter de cláusula pétrea.

²⁵ Art. 23. Todas as pessoas têm direito, independentemente de pagamento de qualquer natureza, à informação sobre o que consta a seu respeito, a qualquer título, nos registros ou bancos de dados das entidades governamentais ou de caráter público. (...)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085333847 (Nº CNJ: 0046937-29.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL


Por tais razões, não há outro caminho a ser traçado que não a declaração de inconstitucionalidade do decreto objeto da presente ADIN, o qual padece de vícios de natureza formal e material, como acima demonstrado.

Ante o exposto, acompanho o voto do culto Desembargador Relator, para **afastar a preliminar e conhecer da presente demanda e, no mérito, voto no sentido de julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade**, com a retirada do ordenamento jurídico dos incisos I, alínea "g", XIX e XXIII do artigo 1º do Decreto Executivo Municipal nº 32/2019, de Cachoeira do Sul, por afronta aos artigos 1º, 8º, caput, 23, caput, e 140, caput e parágrafo 1º, inciso II, todos da Constituição Estadual; bem como, aos artigos 5º, inciso XXXIV, 145, inciso II, e 150, inciso I, todos da Constituição Federal.

É o voto.

OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES.^a IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085333847: "JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME."

 <p>www.tjrs.jus.br</p>	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1º, parágrafo 2º, inciso III.</p> <p>Signatário: NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO Nº de Série do certificado: 31AD17C130499821 Data e hora da assinatura: 20/04/2022 16:58:27</p> <p>Signatário: Giovanni Conti Data e hora da assinatura: 20/04/2022 18:33:00</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/ e digite o seguinte número verificador:</p>
--	--