



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 416802/18
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CASCAVEL
INTERESSADO: FERNANDO BOTTEGA HALLBERG, LEONALDO PARANHOS DA SILVA, MUNICÍPIO DE CASCAVEL, RENATO CESAR SEGALLA, SEBASTIAO MADRIL DA SILVA
ADVOGADO / PROCURADOR: ANA LAURA VIDAL QUADRA, CAMILA COTOVICZ FERREIRA, CAROLINA PADILHA RITZMANN, CAROLINE RIBEIRO, CASSIO PRUDENTE VIEIRA LEITE, GUILHERME MALUCELLI, GUSTAVO BONINI GUEDES, JAYNE PAVLAK DE CAMARGO, LUCIANO BRAGA CORTES, LUIZ PAULO MULLER FRANQUI, RICK DANIEL PIANARO DA SILVA
RELATOR: CONSELHEIRO MENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2092/21 - Segunda Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Município de Cascavel. Cobrança de taxa de expediente junto ao boleto de cobrança de outros tributos municipais. Inconstitucionalidade. Emissão e remessa de guia de recolhimento de tributos não configuram serviço público prestado ao contribuinte. Ausência de previsão legal no Código Tributário Municipal, dentre as hipóteses que ensejam a cobrança da taxa de expediente. Pela procedência e irregularidade das contas, com expedição de determinações.

1. Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária, decorrente de representação com pedido de medida cautelar, formulada pelos Srs. Fernando Bottega Hallberg e Sebastião Madril da Silva, Vereadores da Câmara Municipal de Cascavel, em face do Poder Executivo daquele município, devido à cobrança de “taxa de expediente” ou “taxa de emolumentos” nos carnês de cobrança de tributos municipais.

Sustentaram os requerentes, em breve síntese, que referida cobrança seria inconstitucional, por não envolver a prestação de um serviço público ou o exercício de atividade de polícia, mas o próprio custo administrativo para a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

realização da função arrecadatória, típica do Poder Executivo e de interesse exclusivo deste. A fim de corroborar suas alegações, apresentaram precedentes do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e do Supremo Tribunal Federal.

Após manifestação preliminar do Município e pareceres prévios da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, foi proferido o Despacho nº 1343/18 (peça nº 21), que recebeu a representação, indeferiu a medida cautelar pleiteada e determinou a citação do Município de Cascavel e dos Srs. Leonaldo Paranhos da Silva, Prefeito Municipal, e Renato César Segalla, Secretário Municipal de Finanças, para exercício do contraditório.

Constou da referida decisão que a verossimilhança do direito estaria caracterizada, uma vez que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 789.218 RG/MG, reafirmou a jurisprudência dominante no sentido de que “*a instituição e a cobrança de taxas de emissão ou remessa de carnês/guias de recolhimento de tributos são inconstitucionais*”.

No entanto, por se considerar prejudicado o *periculum in mora*, aliado ao perigo de dano reverso e aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, a liminar restou indeferida.

A par disso, determinou-se, ainda naquela decisão, a expedição de recomendação aos gestores responsáveis do Município de Cascavel para que adotassem medidas administrativas para o ressarcimento dos contribuintes quanto aos valores pagos a título de taxa de expediente, à vista do entendimento jurídico dominante quanto à matéria, informando-as em suas manifestações para fins de julgamento de mérito.

Na sequência, foram apresentadas razões de contraditório pelo ente municipal e pelo Sr. Renato César Segalla à peça nº 33, bem como pelo Sr. Leonaldo Paranhos da Silva às peças nº 35-38.

Em sua manifestação, defenderam o Município e o Sr. Renato César Segalla, preliminarmente, que a questão discutida nos autos não está compreendida nas atribuições constitucionais deste Tribunal de Contas, vez que a inconstitucionalidade de lei municipal deve ser arguida e decidida pelo Poder Judiciário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sustentaram a legalidade da “taxa de expediente” cobrada no Município de Cascavel, afirmando que o fundamento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do RE 789218 RG/MG não se aplica ao caso em apreço, tendo em vista que, segundo as disposições do Código Tributário Municipal, as dívidas decorrentes do IPTU, Taxa de Lixo, Taxa de Desastre e Alvará seriam “portables”, de modo que o “*dever de pagar é automático, não havendo necessidade de o credor efetuar qualquer exigência*”.

Afirmaram que, ao possibilitar aos contribuintes a facilidade de pagar tributos em instituições bancárias, por meio de boletos enviados às residências, o ente municipal presta um serviço público para maior comodidade do contribuinte, o que fundamenta a cobrança da taxa de expediente.

Aduziram, ainda, que a Administração Pública não se encontra vinculada à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no RE 789218 RG/MG, vez que “*repercussão geral não tem efeito erga omnes*”.

De todo modo, afirmaram que o Município decidiu deixar de cobrar a taxa de expediente no exercício fiscal de 2019.

Em suas razões, o Sr. Leonardo Paranhos da Silva apresentou alegações defensivas similares às do Município, acrescentando, em sede de preliminar, a tese de ilegitimidade passiva. Ao final, pugnou pelo reconhecimento das preliminares, e, no mérito, que seja julgada improcedente a Representação, por inexistir qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade na taxa de expediente objeto dos autos.

Previamente à instrução da Coordenadoria de Gestão Municipal, os representantes peticionaram nos autos (peças nº 41 a 46), aduzindo, em síntese, que houve descumprimento da recomendação exarada, vez que foram arrecadados valores a título de taxa de expediente mesmo após a referida decisão, além de não terem sido adotadas providências para ressarcir os contribuintes.

O Município de Cascavel apresentou petição de contrarrazões (peça nº 48), firmada pelo Sr. Renato César Segalla, Secretário Municipal de Finanças, afirmando que não houve descumprimento da recomendação. Asseverou que,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desde o início do exercício fiscal de 2019, a Secretaria Municipal se absteve de cobrar, a qualquer título, o valor correspondente à taxa de expediente. Explicou que:

os valores arrecadados a título desta Taxa, refere-se tão somente aos boletos de parcelamentos realizados em exercícios anteriores, os quais devido ao grande número de parcelas, podem possuir nas parcelas vincendas de 2019, com o valor da referida Taxa.

Aduziu, ainda, que foi divulgada nota informativa no site da prefeitura, indicando a possibilidade de reimpressão dos boletos bancários vincendos sem a referida cobrança por meio do portal na internet ou mediante comparecimento pessoal à Secretaria Municipal de Finanças.

Ocorre que, no início do exercício de 2020, os citados vereadores formularam nova representação perante esta Corte de Contas (autos nº 33950/20), ratificando o alegado descumprimento, por parte do ente municipal, à recomendação expedida, e requerendo a concessão de medida cautelar para que, ante a proximidade da emissão dos carnês de IPTU e lixo, a Prefeitura Municipal de Cascavel subtraísse, do imposto devido, as taxas de emolumentos cobradas de maneira ilegal, em período que este Tribunal entendesse cabível.

Apresentaram, ademais, demonstrativos de receitas extraídos do Portal da Transparência, referentes a 2018, 2019 e 2020, a fim de corroborar a alegação de que a Prefeitura Municipal continuava cobrando a “taxa de expediente” em alguns de seus títulos.

Em razão da conexão com o presente feito e da pertinência de análise e decisão única, determinou-se o apensamento do expediente a estes autos (Despacho nº 87/20, cópia à peça nº 51), com a intimação do Município de Cascavel e de seu representante legal para que se manifestassem sobre o novo pedido cautelar, o que foi realizado mediante petição acostada à peça nº 54.

Por meio do Despacho nº 145/20 (peça nº 55), determinou-se a conversão da representação em tomada de contas extraordinária, com base no §3º do art. 278 c/c art. 236, III e IV, ambos do Regimento Interno, “*tendo-se em conta que na última manifestação apresentada pelo Município de Cascavel, em 2020, foi*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

admitida, ainda que em parte, a existência de ingressos de valores à título de 'taxa de expediente', mesmo com a recomendação expedida no ano de 2018 para que cessasse sua exigência, bem como adotasse medidas ressarcitórias aos contribuintes, deixando, inclusive, dúvida em seu arrazoado sobre a permanência ou não da referida taxa nos atuais boletos de tributos".

Na mesma ocasião, foi indeferido o pedido cautelar, diante do perigo de dano reverso, e determinada a citação do Município de Cascavel e do respectivo prefeito, Sr. Leonaldo Paranhos da Silva, para que apresentassem defesa e documentos, a fim de demonstrar os valores arrecadados com a "taxa de expediente" questionada nestes autos, devendo apresentar, inclusive, cópias dos boletos emitidos para cobrança de tributos, nos anos de 2019 e 2020.

Em resposta, o Município de Cascavel apresentou petição e documentos às peças nº 61-62. Além de reiterar os argumentos já deduzidos nas razões de contraditório apresentadas anteriormente, reafirmou que, desde o lançamento das taxas de alvará do exercício fiscal de 2018, não cobra a taxa de expediente por decisão administrativa, de modo que eventuais valores recebidos a este título, posteriormente à decisão desta Corte de Contas, referem-se a boletos de parcelamentos antigos.

No tocante à eventual determinação de ressarcimento aos contribuintes, asseverou que tal medida ocasionaria sérios prejuízos à municipalidade, vez que *"a taxa de expediente sempre foi repassada as instituições bancárias que centralizavam as arrecadações tributárias do Município de Cascavel, e que estes valores não permaneciam/permaneceram nos cofres públicos"*.

Aduziu, ainda, que não houve ato ilícito, nem dolo ou culpa por parte dos agentes envolvidos, os quais agiram com base na lei municipal, e sustentou que haveria necessidade de individualização das condutas para eventual responsabilização. Apresentou cópias de boletos emitidos para cobrança de tributos referentes aos exercícios fiscais de 2018, 2019 e 2020.

Ao final, pugnou, preliminarmente, pelo reconhecimento da incompetência deste Tribunal de Contas para declarar a inconstitucionalidade de lei municipal. Quanto ao mérito, requereu que seja declarada a regularidade da conduta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos agentes públicos e da Administração Pública, afastando-se a aplicação de qualquer penalidade ou devolução dos valores recebidos a título de taxa de expediente.

O Sr. Leonaldo Paranhos da Silva manifestou-se à peça n° 78, em que também reiterou, em síntese, os argumentos já expendidos anteriormente.

Quanto ao suposto descumprimento da recomendação desta Corte de Contas, ratificou a alegação de que o Município deixou de cobrar a taxa de expediente nos boletos de tributos e, especificamente quanto às medidas de ressarcimento aos contribuintes, afirmou que estaria aguardando a decisão de mérito – com possível modulação de efeitos –, sob a justificativa de que ocasionariam um *“rombo de aproximadamente 10 (dez) milhões de reais aos cofres públicos”*, com significativo prejuízo ao interesse público. Frisou, ainda, que o não atendimento de recomendação não configura ilegalidade por si só, por não se tratar de determinação, *“podendo existir motivos plausíveis para o seu atendimento parcial”*.

Ao final, requereu o reconhecimento das preliminares de ilegitimidade passiva e de incompetência do Tribunal de Contas para fins de declaração de inconstitucionalidade de lei e, no mérito, pugnou pela improcedência da Tomada de Contas Extraordinária. Eventualmente, em caso de procedência, requereu que seja observada a modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade, tendo como termo inicial o trânsito em julgado da decisão.

Remetidos os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade emitiu a Instrução n° 3304/20 (peça n° 82), em que opinou pela: a) procedência parcial da presente Tomada de Contas Extraordinária e irregularidade das contas, em razão da cobrança de “taxa de expediente” em desconformidade com o estabelecido no art. 145, inc. II, da Constituição Federal, bem como com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal; b) aplicação de uma multa do art. 87, inc. IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n° 113/2005, ao Sr. Leonaldo Paranhos da Silva, Prefeito Municipal; e c) expedição de determinação ao Município de Cascavel para que se abstenha de cobrar a “taxa de expediente” nos boletos de tributos, bem como que promova o ressarcimento dos contribuintes em relação aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

valores pagos a título de “taxa de emolumentos”, gradativamente, no período máximo de quatro exercícios financeiros.

Na sequência, o Ministério Público de Contas manifestou-se por meio do Parecer nº 752/20 (peça nº 83). Quanto à preliminar de incompetência aventada, asseverou que é reconhecida a competência desta Corte para efetuar o controle concreto de constitucionalidade, nos termos da Súmula 347 do STF. No tocante ao mérito, opinou pela procedência da demanda, diante da farta jurisprudência que reprime a transferência de custos de cobrança aos contribuintes. Ademais, entendeu razoável a sugestão da unidade técnica, a fim de que as cobranças indevidas sejam ressarcidas aos cidadãos nos exercícios subsequentes, com descontos proporcionais ao valor atualizado das cobranças.

Em seguida, o Município de Cascavel apresentou nova petição à peça nº 85, em que apontou suposta contradição na instrução da Coordenadoria de Gestão Municipal, além de reiterar a argumentação constante das manifestações defensivas anteriores.

Ato contínuo, em atenção ao Despacho nº 1613/20 (peça nº 87), o ente municipal apresentou a íntegra do Código Tributário Municipal consolidado, indicando os arts. 343, 383 e anexo III do referido diploma normativo como sendo os dispositivos legais que tratam da cobrança da taxa de expediente questionada nestes autos (peças nº 91-93).

Em manifestação complementar (Instrução nº 739/21, peça nº 96), a Coordenadoria de Gestão Municipal alterou parcialmente seu posicionamento, deixando de opinar pela aplicação de multa administrativa ao gestor, mas ratificando, no mais, os demais termos da Instrução nº 3304/20 – CGM.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 319/21 (peça nº 97), não se opôs à exclusão da multa, considerando que *“a cobrança decorreu de interpretação equivocada e não constitui erro grosseiro ou dolo do administrador, que foi diligente ao interromper as cobranças inconstitucionais assim que houve orientação desta Corte nesse sentido”*.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Inicialmente, passo a analisar as preliminares arguidas em sede de defesa.

Sustentou o Sr. Leonaldo Paranhos da Silva, Prefeito do Município de Cascavel, que é parte ilegítima para figurar no polo passivo desta Tomada de Contas Extraordinária, tendo em vista que a taxa de expediente foi criada por Lei Complementar, atendidas as formalidades legais inerentes ao Poder Legislativo, que tal fato ocorreu anteriormente à posse do interessado como Prefeito, e que eventual cobrança do tributo em sua gestão se deu em razão de estar vinculado ao cumprimento da legislação, sob pena de praticar ato ilícito de renúncia de receitas. Defendeu, assim, que inexistente nexos de causalidade apto a imputar responsabilização à sua pessoa física.

A preliminar de ilegitimidade passiva, contudo, não merece acolhimento, tendo em vista que o referido interessado ocupa o cargo de Prefeito do Município de Cascavel – portanto, Chefe do Poder Executivo – desde 01/01/2017, sendo inequívoco que houve cobrança da taxa de expediente questionada nestes autos durante sua gestão. Resta caracterizada, assim, a sua pertinência subjetiva com os fatos noticiados.

Ressalte-se que as alegações da defesa de que o tributo foi criado anteriormente, por lei complementar, e que a cobrança está fundada em lei, buscam afastar a imputação de responsabilidade, confundindo-se com o próprio mérito, razão pela qual serão analisadas no tópico seguinte.

Por sua vez, quanto à alegação de que o presente feito extrapola a competência desta Corte de Contas, uma vez que visa à declaração de inconstitucionalidade de lei municipal, o que competiria apenas ao Poder Judiciário, entendo que também não merece prosperar.

Destacou a Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 3304/20 (peça nº 82), que este Tribunal de Contas possui competência para a apreciação do caso em exame, vez que, nos termos do art. 1º, inciso XIII, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, compete-lhe *“decidir sobre a legalidade, a legitimidade, a eficácia e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receita, no julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete”.

Também salientou a unidade técnica que a Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal permite ao Tribunal de Contas, na análise de casos concretos, “*apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público*”.

Vale ressaltar, ainda, que o incidente de inconstitucionalidade está previsto e regulamentado no art. 78 da Lei Orgânica e nos arts. 408 e 409 do Regimento Interno deste Tribunal.

De toda forma, ainda que plenamente reconhecida a competência deste Tribunal para apreciação, de modo incidental, da constitucionalidade de lei municipal, constata-se que tal discussão sequer é aplicável no presente caso, vez que, conforme será aprofundado adiante, a cobrança da taxa de expediente na hipótese de emissão e remessa de boletos/guias de pagamento de tributos, no Município de Cascavel, não possui amparo legal.

Trata-se, portanto, de cobrança não apenas contrária à Constituição Federal, por não envolver a prestação de um serviço público ao contribuinte, mas também ilegal, tendo em vista que tal atividade administrativa não se encontra prevista dentre aquelas elencadas no Código Tributário Municipal como fatos geradores da cobrança da taxa de expediente.

No tocante ao mérito, corroborando, em sua maior parte, os pareceres uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, o objeto da presente Tomada de Contas Extraordinária deve ser julgado procedente, a fim de que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Leonaldo Paranhos da Silva, com expedição de determinações ao Município de Cascavel.

Nos termos do art. 145, inciso II, da Constituição Federal, as taxas podem ser instituídas em razão do exercício regular do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Veja-se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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;

Ocorre que a emissão e remessa de guia de recolhimento de tributos não configura prestação de serviço público, tampouco exercício do poder de polícia, não podendo, assim, ser custeada pela cobrança de taxa. Conforme bem destacou a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 3340/20, peça nº 82), não se pode considerar serviço público, para fins de cobrança de taxa, as atividades estatais que não se revertam ao contribuinte e que sejam de interesse exclusivo do ente municipal.

Nesse sentido, asseverou a unidade técnica, com muita propriedade, que, *“se tratando de obrigação insita à Administração Pública, a atividade administrativa relacionada à cobrança de tributos deve ser suportada pelo próprio órgão arrecadador, sendo inadmissível a transferência dos custos financeiros relativos à expedição de boletos aos contribuintes”*.

Cumprе ressaltar que o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada *“no sentido de ser inconstitucional a instituição e a cobrança de taxas por emissão ou remessa de carnês/guias de recolhimento de tributos”*, a qual foi reafirmada no julgamento do RE 789.218/MG, com repercussão geral reconhecida, cuja ementa transcrevo abaixo:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

(STF, RE 789.218/MG, Relator: Min. Dias Toffoli. RE 789.218/MG, data de julgamento: 02/04/2014) (sem grifos no original)

Na mesma linha, vale citar os seguintes julgados do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. TAXA DE EMISSÃO DE GUIA PARA RECOLHIMENTO DE IMPOSTOS MUNICIPAIS. ARTS. 81 A 83 DA LEI N.º 809/1974 E ARTS.596 A 601 DA LEI COMPLEMENTAR N.º 82/2003, AMBAS DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU. AFRONTA AO ART. 145, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDÊNCIA DO INCIDENTE. (1) Ao contrário do imposto, a taxa possui definição na própria Constituição Federal, no bojo do inciso II do seu art. 145, sendo cobrada pelo 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. (2) **Não há, pela emissão de guia para recolhimento de impostos municipais, prestação de serviço público ao contribuinte. Trata-se, isto sim, de uma atividade interna da Administração Pública voltada ao seu exclusivo interesse, o de cobrar o imposto que lhe é devido.** (TJPR - Órgão Especial - IDI - 797991-5/01 - Foz do Iguaçu - Rel.: DESEMBARGADOR ADALBERTO JORGE XISTO PEREIRA - Unânime - J. 06.05.2013);

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDÉBITO - TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - AUSÊNCIA DE DIVISIBILIDADE E ESPECIFICIDADE - EXEGESE DA SÚMULA VINCULANTE Nº. 41 E SUMULA 670 DO STF - TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA -



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INCONSTITUCIONALIDADE - INTELIGÊNCIA DO ENUNCIADO 07 DAS CÂMARAS DE DIREITO TRIBUTÁRIO DESTE EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA - TAXA DE COMBATE A INCÊNDIO - IMPOSSIBILIDADE DE COBRANÇA - RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº. 643.247 - REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA - **TAXA DE EXPEDIENTE - COBRANÇA AFASTADA - VALOR QUE NÃO PODE SER REPASSADO AO CONTRIBUINTE** - SENTENÇA MANTIDA - FIXAÇÃO DE HONORÁRIOS RECURSAIS - RECURSO DESPROVIDO. (TJPR - 2ª C.Cível - ACR - 1652368-3 - Colombo - Rel.: JUÍZA DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUÍZADOS ESPECIAIS DENISE HAMMERSCHMIDT - Unânime - J. 16.10.2018)

Embora o ente municipal e o gestor público tentem distinguir a situação do Município de Cascavel do precedente do Supremo Tribunal Federal, afirmando que, no caso ora em apreço, haveria sim serviço público prestado aos contribuintes, já que, nos termos da legislação municipal, seria destes o ônus legal de retirada do documento de arrecadação junto à Prefeitura Municipal, entendo que tais alegações não merecem prosperar.

Conforme já mencionado, a emissão e remessa da guia de pagamento às residências dos contribuintes consiste num meio utilizado pela Administração para facilitar o cumprimento das suas obrigações legais de promover a arrecadação tributária, sendo de seu exclusivo interesse a cobrança e o recolhimento dos impostos que lhe são devidos.

Para além de a situação em discussão não caracterizar prestação de serviço público aos contribuintes, o que por si só já inviabilizaria a cobrança de taxa pelo ente municipal, deve-se destacar que o Código Tributário Municipal de Cascavel não prevê a referida hipótese dentre as atividades administrativas que ensejam a cobrança da taxa de expediente.

Verifica-se, tanto das alegações das partes quanto da documentação acostada aos autos (veja-se, por exemplo, os boletos apresentados à peça nº 2, fl. 6 e peça nº 61, fls. 13 e 18), ser inequívoco que as cobranças ora questionadas foram realizadas pelo Município a título de “taxa de expediente”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Compulsando o Código Tributário Municipal (peça nº 92), e com base nas informações prestadas pelo ente público (peça nº 91), observa-se que a taxa de expediente se encontra prevista nos seguintes dispositivos do referido diploma normativo:

Capítulo II

TAXAS DECORRENTES DE SERVIÇOS PÚBLICOS

SEÇÃO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 343. As taxas decorrentes da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, compreendem:

I - taxa de limpeza pública;

II - taxa de coleta de lixo;

III - taxa de combate a incêndio; (Inciso declarado Inconstitucional, conforme ADIN nº 904.282-6)

IV - taxa de iluminação pública;

V - taxa de conservação de vias e logradouros públicos.

VI - Taxa de expediente e de certidões; (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 87/2015)

VII - Taxa de Proteção a Desastres. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 87/2015)
Parágrafo Único. As taxas a que se referem os incisos I a V poderão ser lançadas isoladamente, ou em conjunto com outros tributos, mas das notificações deverão constar, obrigatoriamente, a indicação dos elementos distintos de cada tributo e os respectivos valores e considera-se ocorrido o fato gerador, a situação existente no último dia do ano anterior.

(...)

SEÇÃO VI

TAXA DE EXPEDIENTE E DE CERTIDÕES

SUBSEÇÃO I

DO FATO GERADOR E DA INCIDÊNCIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 382. A taxa de expediente e de expedição de certidões tem como fato gerador a prestação de serviços administrativos específicos a determinado contribuinte ou grupo de contribuintes.

§ 1º A taxa é devida por quem efetivamente requerer, motivar ou der início à prática de quaisquer dos serviços constantes do Anexo desta Lei.

§ 2º O servidor municipal, qualquer que seja seu cargo, função ou vínculo empregatício, que prestar serviço, realizar a atividade ou formalizar o ato pressuposto do fato gerador da taxa sem o pagamento do respectivo valor, responderá solidariamente com o sujeito passivo pela taxa não recolhida, bem como pelas penalidades cabíveis.

Art. 382-A. Serão fornecidas por ano, as Pessoas Físicas e Jurídicas, gratuitamente, duas taxas de expediente e de certidões, sendo que a partir da terceira solicitação, serão cobrados os valores previstos no Anexo II integrante desta Lei.

§ 1º Para as Pessoas Jurídicas que participarem de licitação realizada pela administração direta, indireta, autárquica e fundacional, será assegurado a gratuidade da certidão e taxas de expediente, mediante comprovação da aquisição do edital.

§ 2º Fica ainda o Poder Executivo Municipal autorizado a fornecer, pela Rede Mundial de Computadores - INTERNET, cópia de certidões negativas de débitos tributários, às Pessoas Físicas e Jurídicas. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 46/2007)

SUBSEÇÃO II

DO CÁLCULO E DA ARRECADAÇÃO

Art. 383. A taxa de expediente e de expedição de certidões será cobrada pela aplicação, sobre o valor da Unidade Fiscal do Município, dos percentuais relacionados no art. 266, e Anexo integrante desta lei.

Art. 384. A cobrança da taxa de expediente será feita por meio de guia específica que acompanhará o requerimento no ato da protocolização do pedido.

Art. 385. Confirmado as duas gratuidades dos documentos previstos no Art. 382-A desta Lei, o órgão de protocolo, não poderá aceitar qualquer documento sem o comprovante de pagamento da taxa de expediente. (Redação dada pela Lei Complementar nº 46/2007)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 1º O indeferimento do pedido, a formulação de novas exigências ou a desistência do peticionário não dá origem a restituição da taxa.

§ 2º O disposto no parágrafo anterior aplica-se, quando souber, aos casos de autorização, permissão e concessão, bem como à celebração, renovação e transferência de contratos.

SUBSEÇÃO III

IMUNIDADE E NÃO INCIDÊNCIA

(...)

ANEXO III

TAXAS DECORRENTES DE SERVIÇOS PÚBLICOS

1. Taxa de expediente e expedição de certidões:	
a) certidões negativas e positivas	0,50 UFM
b) certidões de inteiro teor	1,0 UFM
c) certidões de subdivisão, unificação, confrontação, nivelamento, numeração predial e outras certidões e atos ou fatos administrativos de competência do setor de cadastro técnico municipal e setor de aprovação e licenciamento	1,0 UFM
d) alinhamento e demarcação de áreas (por metro linear do perímetro)	0,05 UFM
e) despachos, pareceres, informações, emolumentos e demais atos ou fatos administrativos	0,50 UFM
f) protocolo	0,10 UFM
g) certidão para fins de INSS	0,50 UFM
h) certidões e pareceres do PROCON	1,0 UFM
2. Baixas:	
a) baixas de qualquer natureza, exceto por extinção de crédito tributário	1,0 UFM
b) baixa retroativa (por ano de retroação)	5,0 UFM
3. Autorizações e permissões de qualquer espécie	
(ao dia, por ato ou fato)	0,20 UFM
4. Taxa de combate a incêndio:	
4.1 - residências de até 70 metros quadrados, construídas conforme planta padrão prefeitura	ISENTOS
4.2 - demais residências:	
a) até 70 metros quadrados	0,40 UFM
b) de 71 a 100 metros quadrados	0,60 UFM
c) de 101 a 200 metros quadrados	1,20 UFM
d) de 201 a 300 metros quadrados	2,40 UFM
e) de 301 a 400 metros quadrados	4,00 UFM
f) acima de 400 metros quadrados	4,00 UFM + 0,01 UFM por metro quadrado

(....)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Observe-se que, nos termos do art. 382, §1º, a taxa de expediente é devida por quem efetivamente requerer, motivar ou der início à prática de quaisquer dos serviços constantes do anexo da lei. Ocorre que a emissão e remessa de carnês de recolhimento de tributos não se encontra prevista dentre os serviços indicados no anexo III.

Em corroboração, verifica-se que a forma de cobrança da taxa ora em discussão – feita de maneira automática, no próprio carnê referente a outros tributos, inexistente qualquer requerimento por parte do contribuinte - não se coaduna com a previsão do art. 384 do Código Tributário Municipal, que estabelece que a cobrança da taxa de expediente será feita *“por meio de guia específica que acompanhará o requerimento no ato da protocolização do pedido”*.

Acrescente-se que, intimado o ente municipal para que indicasse os dispositivos legais que tratam da “taxa de expediente” objeto destes autos (Despacho nº 1613/20, peça nº 87), este apenas fez referência aos artigos do Código Tributário Municipal acima mencionados, inexistindo indicação específica acerca de qual serviço, dentre aqueles listados no anexo III, seria o fato gerador da taxa em análise.

Ademais, importante mencionar que, embora os Representantes tenham, em determinados momentos de suas manifestações, feito alusão à taxa em questão utilizando-se do termo “emolumentos”, trata-se de uma referência coloquial, vez que, a rigor, a cobrança de emolumentos decorre da prestação de serviços notariais e de registro¹, de modo que a hipótese retratada nestes autos não se enquadra no referido conceito.

Cumprе ressaltar, nesse contexto, que a cobrança de tributos sem previsão legal configura violação ao princípio da legalidade tributária (art. 150, inciso I, da Constituição Federal²), que consiste num dos mais importantes pilares – e limites – da tributação.

¹ Constituição Federal.

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

(...)

§ 2º. Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

² Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A propósito, vale citar a seguinte decisão do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná envolvendo situação similar:

APELAÇÃO CÍVEL. TRIBUTÁRIO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXIGIBILIDADE DE DÉBITO. TAXAS MUNICIPAIS. TAXA DE COMBATE A INCÊNDIO. INCONSTITUCIONALIDADE. TESE FIXADA NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 643247/SP PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. TAXAS DE LIMPEZA PÚBLICA E DE CONSERVAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE ESPECIFICIDADE E DIVISIBILIDADE DO SERVIÇO. IMPOSSIBILIDADE DE COBRANÇA. ENUNCIADO Nº 7 DAS CÂMARAS DE DIREITO PÚBLICO DESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ART. 145, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E ART. 77 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. **TAXA DE EXPEDIENTE. EMISSÃO DE CARNÊ DE IPTU. SERVIÇO NÃO PREVISTO NO ROL DO ART. 227 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL.** CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. CRÉDITO TRIBUTÁRIO IRREGULARMENTE CONSTITUÍDO. PREVISÃO GENÉRICA DE COBRANÇA DO TRIBUTO EM LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ART. 150, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS CONTIDOS NO ART. 82 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI PRÉVIA E ESPECÍFICA PARA CADA OBRA PÚBLICA. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DESTE TRIBUNAL. RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDO, COM MAJORAÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA. (TJPR - 3ª C. Cível - 0000543-55.2012.8.16.0165 - Telêmaco Borba - Rel.: DESEMBARGADOR EDUARDO CASAGRANDE SARRAO - J. 14.03.2018) (sem grifos no original)

Dessa forma, inexistente a previsão legal que eventualmente fundamentaria a cobrança da taxa de expediente na hipótese questionada, afastam-se todos os argumentos defensivos relativos à necessidade de declaração de inconstitucionalidade de lei municipal no presente caso.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conclui-se, portanto, que a cobrança de taxa de expediente, no Município de Cascavel, em razão da emissão e remessa de guias de pagamento de tributos municipais, é não apenas contrária à Constituição Federal, por não caracterizar prestação de serviço público, mas também ilegal, vez que não há fundamento legal para sua cobrança.

Diante do exposto, acolho a sugestão da Coordenadoria de Gestão Municipal de expedição de determinação ao Município de Cascavel para que se abstenha de cobrar a taxa de expediente nesses casos.

Importante frisar que a determinação se restringe apenas à cobrança decorrente da emissão e remessa dos boletos, não abrangendo as demais atividades administrativas listadas no Código Tributário Municipal como ensejadoras da cobrança da taxa de expediente, que não foram objeto de discussão nestes autos.

Embora demonstrada a ilegalidade da cobrança, entendo não ser o caso de aplicação de multa administrativa ao gestor, por não restar evidenciada má-fé na sua atuação, tendo em vista que a cobrança já vinha sendo realizada na gestão anterior, e que, após a decisão contida no Despacho nº 1343/18 (peça nº 21), com emissão de recomendação³, o Município deixou de cobrar a taxa nos novos boletos emitidos, conforme se observa dos documentos acostados à peça nº 61.

Apesar de ter havido arrecadação de valores a título de taxa de expediente após a expedição da referida recomendação, esclareceram o ente municipal e o gestor, em suas defesas, que tais valores se referem a parcelamentos efetuados anteriormente à decisão. A fim de corroborar suas alegações, compararam os valores arrecadados nos exercícios de 2018 e 2019, demonstrando que houve expressiva redução neste último ano (peça nº 61, fl. 19).

Ainda que tal hipótese não tenha sido aventada pela defesa, deve-se levar em consideração, também, a possibilidade de que parcela desses valores se refira à arrecadação decorrente das demais atividades administrativas previstas no

³ Na referida decisão, embora se tenha indeferido a medida cautelar pleiteada pelos Representantes, por se entender que o *periculum in mora* estaria prejudicado e diante do perigo de dano reverso e dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, foi reconhecida a verossimilhança do direito alegado e expedida recomendação aos gestores responsáveis do Município de Cascavel “para que adotem medidas administrativas para o ressarcimento dos contribuintes quanto à devolução dos valores pagos a título de ‘taxa de emolumentos’, à vista do entendimento jurídico dominante quanto à matéria”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Código Tributário Municipal como fatos geradores da taxa de expediente. Isso porque os documentos acostados apenas mencionam que se trata de arrecadação de taxa de expediente, não havendo identificação ou delimitação das respectivas hipóteses de cobrança.

De todo modo, importante citar que houve divulgação de nota orientativa aos contribuintes que possuíam boletos vincendos decorrentes de parcelamentos anteriores, publicada no site da Prefeitura e noticiada na imprensa, informando acerca da possibilidade de reimpressão dos documentos sem a cobrança da taxa, por meio do portal da internet ou mediante comparecimento pessoal à Secretaria Municipal de Finanças.

Em relação ao suposto desatendimento da recomendação expedida no Despacho nº 1343/18 (peça nº 21) – no sentido de que fossem adotadas medidas administrativas para o ressarcimento dos contribuintes quanto aos valores pagos -, o Sr. Leonaldo Paranhos da Silva, Prefeito Municipal, apontou como justificativa para o não atendimento o expressivo prejuízo financeiro às contas municipais e ao orçamento geral, que poderia afetar serviços indispensáveis, entendendo mais adequado aguardar a decisão de mérito.

Em conformidade com o opinativo da Coordenadoria de Gestão Municipal, tendo em vista que o ente municipal comprovou que deixou de cobrar a taxa de expediente nos boletos emitidos posteriormente à decisão, e diante do fato de que se tratava de uma recomendação, emitida, ademais, singularmente, em juízo perfunctório, considero não ser cabível a aplicação de sanção em razão da ausência de adoção de medidas para o ressarcimento até o presente momento.

Ainda por esse mesmo fundamento, entendo que o julgamento pela irregularidade das contas não deve ensejar, no presente caso, a inclusão do nome do gestor na relação de que trata o art. 515 do Regimento Interno.

Ainda que o presente caso difira em relação à ausência de previsão legal específica, entendo que o precedente abaixo, do Município de Londrina, pode ser aplicado, dada a adoção de medidas corretivas pelo gestor, além da ausência de ato doloso de sua parte, conforme reiteradamente assinalado, que fundamentaram a não inclusão do seu nome na referida lista para fins eleitorais:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Outrossim, além da comprovação de adoção de medidas visando regularizar a impropriedade e cessar os pagamentos irregulares, vale acrescentar que, conforme já indicado no Acórdão nº 3856/20 – Tribunal Pleno (peça 20), nos autos da Comunicação de Irregularidade nº 1002102/16, posteriormente convertida em Tomada de Contas Extraordinária, de minha Relatoria, também foi analisado o pagamento das verbas de Adicional por Tempo de Serviço e Licença Prêmio Indenizada aos ocupantes de cargo em comissão da Câmara Municipal de Londrina, relativo ao mesmo período em que houve o apontamento de irregularidade dos autos de processo rescindendo, tendo sido julgado, por meio do Acórdão nº 2113/20 – S2C, irregular o objeto da Tomada de Contas Extraordinária, sem aplicação de sanções.

Destacou-se, no entanto, no item II do dispositivo do Acórdão que não seria incluído o nome dos gestores no cadastro dos agentes com contas irregulares, diante da inexistência de ato doloso de improbidade administrativa, tal como dispõe o art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/90 (Acórdão 1616/21, do Tribunal Pleno).

Com relação ao ressarcimento dos contribuintes, a Coordenadoria de Gestão Municipal sugere a *“expedição de determinação ao Município de Cascavel para que promova o ressarcimento dos contribuintes em relação aos valores pagos a título de “taxa de emolumentos”, gradativamente, no período máximo de quatro exercícios financeiros”* (fl. 8 da peça 82).

Dirijo, entretanto, da solução proposta, não apenas por entender que a eventual estipulação de prazo pode ofender direito dos contribuintes, mas, principalmente, em face do interesse eminentemente privado desse ressarcimento, não se mostrando razoável impor à administração determinado procedimento para atendimento individual dos contribuintes, dado os custos administrativos e operacionais que a medida pode implicar e que devem ser sopesados pelo gestor.

Alternativamente, proponho a conversão da recomendação expedida no Despacho nº 1343/18 (peça 21, fl. 3), em determinação, no sentido de que sejam adotadas *“medidas administrativas para o ressarcimento dos contribuintes quanto à devolução dos valores pagos”* a título de taxa de expediente, esclarecendo que essas medidas devem se circunscrever à própria discricionariedade administrativa,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ressalvada a obrigação de dar conhecimento à população, quanto à possibilidade de ressarcimento.

Dito de outra forma, a determinação seria no sentido de que o Município comprove ter dado ciência à população quanto à possibilidade de restituição dos valores indevidamente pagos a título de taxa de expediente, atualizados, medida essa de caráter vinculante e obrigatório, sendo, porém, discricionária a forma de proceder a esse ressarcimento, observadas as condições administrativas, operacionais e fiscais para o seu efetivo implemento, concedendo-se o prazo de 30 dias, após o trânsito em julgado desta decisão, para sua comprovação.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que esta Câmara:

3.1. julgue procedente o objeto da presente Tomada de Contas Extraordinária, a fim de **julgar irregulares** as contas do Sr. Leonaldo Paranhos da Silva, Prefeito do Município de Cascavel, em razão da cobrança indevida de taxa de expediente pela emissão e remessa de carnês de recolhimento de tributos municipais, em desconformidade com o estabelecido no art. 145, inciso II, da Constituição Federal, e sem fundamento legal, afastando-se, contudo, a inclusão do nome do gestor na relação de que trata o art. 515 do Regimento Interno;

3.2. expeça **determinação** ao Município de Cascavel para que se abstenha de cobrar taxa de expediente pela emissão e remessa de carnês de recolhimento de tributos municipais, bem como para que seja dada ciência à população quanto à possibilidade de restituição dos valores pagos a esse título, devidamente atualizados, fixando a forma de proceder a esse ressarcimento, com prazo de 30 dias, após o trânsito em julgado desta decisão, para a comprovação de seu atendimento.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e demais providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **IVENS ZSCHOERPER LINHARES**, por unanimidade, em:

I - Julgar procedente o objeto da presente Tomada de Contas Extraordinária, a fim de **julgar irregulares** as contas do Sr. Leonaldo Paranhos da Silva, Prefeito do Município de Cascavel, em razão da cobrança indevida de taxa de expediente pela emissão e remessa de carnês de recolhimento de tributos municipais, em desconformidade com o estabelecido no art. 145, inciso II, da Constituição Federal, e sem fundamento legal, afastando-se, contudo, a inclusão do nome do gestor na relação de que trata o art. 515 do Regimento Interno;

II - **determinar** ao Município de Cascavel para que se abstenha de cobrar taxa de expediente pela emissão e remessa de carnês de recolhimento de tributos municipais, bem como para que seja dada ciência à população quanto à possibilidade de restituição dos valores pagos a esse título, devidamente atualizados, fixando a forma de proceder a esse ressarcimento, com prazo de 30 dias, após o trânsito em julgado desta decisão, para a comprovação de seu atendimento;

III – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro e demais providências.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Plenário Virtual, 26 de agosto de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente