

PARECER Nº 55/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 394/2025

Mensagem: 026/2025

Autoria: PODER EXECUTIVO

Assunto: Projeto de Lei Complementar que “Dispõe sobre a revogação da lei complementar nº 522, de 30 de dezembro de 2022, que trata da autorização de cobrança da taxa de coleta de lixo, por meio da fatura de água/esgoto; altera dispositivos da lei Complementar nº 043, de 23 de dezembro de 1997, e dá outras providências.”

I – RELATÓRIO

Busca o Executivo com a proposição a extinção da Taxa de lixo, instituída pelos artigos 308 a 318 da Lei Complementar nº 043, de 23 de dezembro de 1997, Código Tributário Municipal - CTM e pela Lei Complementar Municipal nº 522, de 30 de dezembro de 2022.

Assevera que referida Taxa surgiu na esteira da **Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020**, que atualizou o marco legal do saneamento básico; alterou a **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000**, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento; a **Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003**, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; a **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal; a **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**, pra aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; a **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; a **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2005** (Estatuto da MetrÓpole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões; e a **Lei nº 13.529, de dezembro de 2017**, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados”.

Informa que aludida norma deu ensejo à atuação federal em matéria de competência municipal, notadamente no que concerne ao saneamento básico, conforme previsão insculpida no art. 30, V, da Constituição Federal. Que a delegação da regulação do serviço público, originalmente, de titularidade dos municípios, passou-se para um ente autárquico federal – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Que referida delegação foi contestada perante o Supremo Tribunal Federal, ao argumento de que haveria extrapolação das diretrizes gerais cabíveis ao Ente Público Federal, como bem delineado nos artigos 21, XX e 24, § 1º, da Constituição Republicana.



Assevera, ainda que, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.492, em 2 de janeiro de dezembro de 2021, a Suprema Corte entendeu pela sua improcedência, de modo que a exegese ali contida serviu de base atual para a legislação sobre o saneamento básico e manejo de resíduos sólidos no âmbito da competência municipal.

Que no julgamento da citada ADI o STF reafirmou que os Municípios detêm autonomia para definir os mecanismos de financiamento mais adequados, desde que respeite as diretrizes gerais fixadas na legislação federal.

Aduz que em razão dessa decisão do STF e estudos técnicos realizados, constatou-se que a manutenção da Taxa de Coleta de Lixo impacta desproporcionalmente os cidadãos, sem comprometer a viabilidade financeira do sistema com adoção de fontes alternativas previstas em lei.

O autor afirma que priorizou mecanismos alternativos e menos gravosos para financiar os serviços de manejo de resíduos sólidos.

Informa que a referida revogação da taxa de lixo não caracteriza renúncia de receita, haja vista, que atende os requisitos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e a produção de efeitos está condicionada ao término da vigência do Decreto Municipal nº. 10.840, de 3 de janeiro de 2025, que decretou estado de calamidade financeira em nosso município.

O processo legislativo está instruído com os seguintes documentos:

- a) Parecer Jurídico Nº 005/2025/PFM/PGM/GAB;
- b) Impacto Orçamentário e Declaração do Ordenador da Despesa, informando que o benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita está acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes e acompanhado de medidas de compensação, por meio do aumento de receita;
- c) Memória de cálculo;
- d) Demonstrativo do aumento permanente de receita tributária decorrente de medidas voltadas à melhoria da eficiência da arrecadação e combate à evasão fiscal, visando assegurar o equilíbrio fiscal e atender ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o relatório.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O projeto em questão visa revogar a legislação tributária municipal concernente à criação e cobrança da taxa de coleta de lixo, prevista na Lei Complementar nº 522/2022 e na Lei Complementar nº 043/1997 (Código Tributário do Município).



Tratando-se de revogação de tributo que está instituído a matéria versa sobre renúncia de receita pelo Município e, para tanto, deve observar as normas de responsabilidade na gestão fiscal estatuídas pela Lei Complementar nº 101/2000.

Antes, portanto, da análise do projeto em tela é **necessário perpassar por algumas questões preliminares** para que a Comissão possa exarar seu parecer.

LEI DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO E A OBRIGAÇÃO IMPOSTA AOS MUNICÍPIOS PARA A CRIAÇÃO DE MECANISMO DE FINANCIAMENTO DA COLETA E DESTINAÇÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS.

A **lei federal nº 14.026/2020 (Lei do Marco do Saneamento)**, introduziu alterações importantes à **Lei nº 11.445/2007**, para impor aos entes municipais a criação de taxa ou tarifa para custear a prestação do serviço, conforme versa o art. 35:

Art. 35. As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar: [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

I - o nível de renda da população da área atendida;

I - [\(revogado\)](#); [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

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

II - as características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas; [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

III - o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.

IV - o consumo de água; e [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

V - a frequência de coleta. [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

(...)

§ 2º A não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço nos termos deste artigo, no prazo de 12 (doze) meses de vigência desta Lei, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento. [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)



A lei em questão, que teve sua constitucionalidade questionada e validada pelo Supremo Tribunal Federal, impôs a necessidade de financiamento sustentável do serviço e assinalou prazo para que os entes municipais pudessem tomar as medidas efetivas de cumprimento dos dispositivos e avançassem em direção à melhoria da política de saneamento básico ofertada à população.

A federal definiu os critérios e a motivação para a criação da remuneração do serviço: a sustentabilidade econômico-financeira, conforme dispõe o **art. 29** da Lei nº **11.445/2007**, alterada pela Lei nº **14.026/2020**:

Art. 29. Os **serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços**, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a **serem pagos pelo usuário**, nos seguintes serviços: [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos, conjuntamente; [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

*II - de limpeza urbana e **manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas**, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades;* e [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

III - de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, na forma de tributos, inclusive taxas, ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou das suas atividades. [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, **a estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços públicos de saneamento básico considerará os seguintes fatores:** [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;

II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;

III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a



proteção do meio ambiente;”

IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;

V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e

VI - capacidade de pagamento dos consumidores.

Nessa esteira, a Associação Mato-grossense dos Municípios^[1] e a Confederação Nacional dos Municípios emitiram alertas e orientações aos gestores municipais visando o cumprimento da legislação federal que previu penalidades pelo descumprimento da implantação da cobrança nela estabelecida.

Por sua vez, a **ANA, Agência Nacional das Águas emitiu a Resolução nº 079/2021 que aprovou a Norma de Referência nº 0/2021** que “*Dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias*” para orientar e disciplinar a elaboração das normas locais visando a cobrança da taxa de lixo, o parâmetro para o cálculo do serviço prestado e os casos de isenção.

Assim, o tema deixou de ser discricionário (para que o gestor local decidisse pela instituição da taxa ou tarifa do serviço) e passou a ser obrigatório, sob pena de cometimento de crime de responsabilidade fiscal, nos termos do §2º do art. 35 da Lei nº 11.445/2007 com a redação da Lei 14.020/2020.

Nessa circunstância foi editada a Lei Complementar nº 522, de 30 de dezembro de 2022 no município de Cuiabá para a criação da taxa de coleta de lixo, com alterações na lei tributária local.

1.2 DA REVOGAÇÃO DA TAXA DE COLETA DE LIXO.

A proposta visa revogar inteiramente a Lei Complementar nº 522/2022 e os artigos 308 até o 318 da Lei Complementar nº 043/1997.

As taxas, como uma espécie de tributo vinculado a uma atividade estatal, cujo objetivo é remunerar alguns serviços específicos, pode, em linhas gerais ser criada e ser extinta por lei municipal, se o município for o ente responsável pelo tributo.

No entanto, o que se esquadrija aqui é sobre a legalidade e o amparo constitucional para a extinção de tal tributo no âmbito específico das disposições acima descritas que tratam do saneamento básico e suas implicações legais.

1.2.1 DA RENÚNCIA DE RECEITA E SEUS REQUISITOS LEGAIS.

Para a lei federal do marco do saneamento a mera omissão do ente municipal em instituir e cobrar a taxa ou tarifa pela remuneração do serviço já é considerada como renúncia de receita. (art.35, § 2º da Lei nº 11.445/2007 com redação da Lei nº 14.026/2020)



No caso específico do Município de Cuiabá, uma vez instituído e cobrado o tributo em questão, a sua extinção é considerada causa inequívoca de renúncia de receita, de modo efetivo.

Para caracterizar a legalidade dessa renúncia alguns aspectos devem ser considerados, quais sejam: atender aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos que ela estabelece:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou **benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, **atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições**:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Da exegese dos dispositivos acima fica claro que o autor necessita comprovar **uma das seguintes situações**: demonstrar que a renúncia de receita proposta estava prevista na Lei Orçamentária (o que não se aplica a Cuiabá, visto que a LOA prevê mais de R\$ 12.000.000,00 de arrecadação com este tributo para o exercício de 2025) **ou**, estar acompanhada de medidas de compensação.

No caso concreto, o Chefe do Poder Executivo apresentou na proposta legislativa as seguintes medidas de compensação, previstas no art. 2º do projeto de lei complementar sob análise:

“Art.2º Os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos serão financiados por meio das seguintes fontes:

I – receitas oriundas de contratos de coleta de lixo de grandes geradores, conforme previsto no art. 7º, §2º, da Lei Ordinária nº. 364, de 26 de dezembro de 2014;

II – ações voltadas à redução de despesas relacionadas aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, com foco na eficiência no uso dos recursos públicos e a redução de desperdícios;

III – receitas de subvenções e de transferências financeiras do Estado de Mato Grosso e da União para apoio aos sistemas municipais;



IV – Parcerias Público-Privadas (PPP's);

V – receitas acessórias oriundas da comercialização de materiais recicláveis, resíduos orgânicos e outros subprodutos;

VI – outras fontes permitidas por lei, que assegurem a viabilidade econômico-financeira sem afetar a capacidade contributiva dos municípios.”

Cotejando o disposto na proposição com o que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal faz-se necessário que o autor, antes da manifestação desta Comissão forneça alguns esclarecimentos e promova alguns ajustes.

Vejamos:

O art. 14, inciso II da LRF é bem taxativo quanto a definir quais seriam as medidas de compensação que devem ser adotadas, a saber:

Art. 14 (...)

*II - estar acompanhada de **medidas de compensação**, no período mencionado no caput, **por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.**”*

Nenhuma das alternativas de incremento de receita de que trata o art. 2º do projeto atende ao requerido na lei.

As fontes indicadas são provenientes ou ações genéricas e fontes já existentes, portanto, com potencial de receita já estimado e sem demonstração de como seria compensatório como aumento não previsto, como a do inciso II (*ações voltadas à redução de despesas relacionadas aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, com foco na eficiência no uso dos recursos públicos e a redução de desperdício*), do inciso III (*receitas de subvenções e de transferências financeiras do Estado de Mato Grosso e da União para apoio aos sistemas municipais*), do inciso IV (*parcerias público-privadas – sem indicar quais e como podem representar incremento de receita*), do inciso VI (*outras fontes permitidas por lei...*) e do inciso V (*receitas acessórias oriundas da comercialização de materiais recicláveis, resíduos orgânicos e outros subprodutos*).

Desta forma, nenhuma das fontes indicadas acima está de acordo com o disposto no inciso II do art. 14.

Quanto ao disposto no inciso I do art. 2º do projeto, a Lei Complementar nº 364/2014, assim dispõe no seu art. 7º, §2º:

“Art. 7º O poder público municipal poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de:

(...)



§ 2º Comprovando-se a inexistência de alternativas de serviços prestados pela iniciativa privada, o Município poderá cobrar tarifas ou taxas de serviços de coleta, transporte, tratamento, destinação e disposição final de resíduos sólidos originados exclusivamente de grandes geradores ou geradores de resíduos especiais, desde que execute os serviços, direta ou indiretamente ([Redação dada pela Lei Complementar nº 445, de 28 de dezembro de 2017](#))

Sobre o dispositivo citado, ele é autorizador da criação de uma taxa para grandes geradores, assim, é importante a informação se tal taxa foi efetivamente instituída e se está ou não prevista na LOA/2025.

Ainda, no caso do inciso I do art. 2º do projeto (*I – receitas oriundas de contratos de coleta de lixo de grandes geradores, conforme previsto no art. 7º, §2º, da Lei Ordinária nº. 364, de 26 de dezembro de 2014*), o autor deve juntar informações se tais contratos existem, quanto arrecadam atualmente, se tais receitas foram estimadas na Lei Orçamentária e quais as medidas concretas para aumento da receita de tais contratos, visto que pela lei estão cobertos por cláusulas que garantem o equilíbrio econômico-financeiro anual.

Ademais, acerca dos documentos que instruem o processo, (indispensáveis de acordo com LC 101/2000), vemos a necessidade de que estejam de acordo com o que está definido na lei.

Na Declaração do Ordenador de Despesas (as fls. 401) na compensação da renúncia de receita para o exercício de 2025, 2026 e 2027 a previsão de fonte orçamentária descrita como oriunda da fonte do tesouro, o que não se coaduna com a LRF, devendo o documento (que é **indispensável para a apresentação do projeto de acordo com o art. 113 do ADCT da CF/88**) ser de acordo com o retro transcrito dispositivo legal.

Por sua vez, o Demonstrativo do Aumento Permanente de Receita (fls. 399) prevê apenas 4 (quatro) medidas de compensação para o exercício de 2025, “como aumento permanente da receita”, no valor de R\$ 5.824.099,00 (cinco milhões, oitocentos e vinte e quatro mil e noventa e noventa reais).

Assim, o autor deve indicar quais os valores atuais previstos na vigente Lei Orçamentária para essas situações e demonstrar como essas medidas implicam em aumento permanente de receita.

Tais providências não se confundem com o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 1º da proposta que condicionam a extinção da taxa ao cumprimento do disposto no art. 14, previsão que é redundante, visto que o cumprimento do art. 14 da LRF é imprescindível para o não cometimento de crime de responsabilidade fiscal pelo gestor.

O que se busca, neste saneamento, é que o autor apresente os documentos exigidos, nos moldes do art. 14 e, uma vez assim efetuado, depois, na vigência da lei revogadora é tais requisitos devem ser aferidos na prática pelo próprio Poder Executivo para autorizar a cessação da cobrança da exação da taxa de coleta de lixo.



Isto porque, os documentos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal devem ser apresentados corretamente junto com a proposição, conforme dispõe o art. 113 do ADCT da CF/88: : **“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”**.

A propósito dessa exigência citamos a lição de Carlos Valder do Nascimento:

“Qualquer benefício que implique diminuição de receita demanda a necessidade de estimativa do impacto financeiro que possa causar, bem como de que a renúncia foi levada em conta na elaboração da lei orçamentária, no momento das previsões de receita ou indicação de medidas compensatórias, decorrentes de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”. (Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, 4ª edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2009, p.101).

O Supremo Tribunal Federal também já decidiu:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. IPTU. ISENÇÃO. ANÁLISE DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. INEXISTÊNCIA. ART. 113 DO ADCT. OBRIGAÇÃO DIRIGIDA A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. DISSONÂNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CASSAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. REMESSA À CORTE LOCAL PARA JULGAMENTO DA AÇÃO DIRETA. POSSIBILIDADE. 1. **O entendimento assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o art. 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes. 2. A existência de precedentes firmados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal autoriza o julgamento imediato de causas que versem o mesmo tema. Na esteira da jurisprudência desta Suprema Corte, cabível a cassação do acórdão recorrido e a determinação da remessa dos autos à Corte de origem para julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, considerada a orientação deste Supremo Tribunal. 3. As razões do agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 4. Agravo interno conhecido e não provido. (RE 1300587 ED-AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 23/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-238 DIVULG 01-12-2021 PUBLIC 02-12-2021).**

Dessa forma, faz-se necessário o saneamento para carreamento aos autos eletrônicos das informações descritas no parecer e no encaminhamento da estimativa de impacto



orçamentário com as medidas de compensação conforme descritas no inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

5. VOTO

VOTO DO RELATOR PELO SANEAMENTO.

[1] <https://www.amm.org.br/Marco-Regulatorio/Municipios-devem-aprovar-lei-para-instituir-a-taxa-de-coleta-de-lixo-40279/>

Cuiabá-MT, 19 de fevereiro de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100300032003000330032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Samantha Iris Belarmino Cristovão** em 19/02/2025 15:09

Checksum: **4A3DBAFBB5D21DAE5350BD5DC6C82D8227B545580810C015D52715C91AD59AB9**

