

**TJDFT**

Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS
TERRITÓRIOS

Órgão 3ª Turma Cível

Processo N. APELAÇÃO CÍVEL 0007157-18.2011.8.07.0018

APELANTE(S) AR EMPREENDIMENTOS, PARTICIPACOES E SERVICOS LTDA

APELADO(S) DISTRITO FEDERAL

Relator Desembargador ALVARO CIARLINI

Acórdão N° 1268059

EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA – TLP. METODOLOGIA DE CÁLCULO. INCONSTITUCIONALIDADE. ARGUIÇÃO. NECESSIDADE DE APRECIÇÃO PELO CONSELHO ESPECIAL DESTES EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

1. Hipótese de alegação de inconstitucionalidade da metodologia estipulada pela Lei nº 6.945/1981 para o cálculo da Taxa de Limpeza Pública – TLP.
2. O critério para a elaboração do cálculo da TLP, nos termos da Lei nº 6.945/1981, pode caracterizar em concreto a violação ao conceito constitucional de taxa, referente à especificidade do serviço prestado, nos termos do art. 145, inc. II, da Constituição Federal, bem como ao princípio da isonomia.
3. O controle difuso de constitucionalidade é procedido por qualquer membro do Poder Judiciário, seja pelos juízes de primeiro grau, ou mesmo pelos tribunais propriamente ditos. Especificamente em relação ao trabalho dos colegiados, a Constituição Federal estabeleceu, como imperativo, a denominada “cláusula de reserva de plenário” (CF, art. 97), segundo a qual é necessária a maioria absoluta dos membros integrantes do Tribunal pleno ou órgão especial para declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos do Poder Público.
4. No âmbito deste Egrégio Tribunal de Justiça, nos termos do art. 287 de seu Regimento, o incidente de arguição de inconstitucionalidade, caso acolhido, deve ser julgado pelo Conselho Especial.
5. Suscitada a arguição de inconstitucionalidade do art. 4º da Lei nº 6.945/1981.

ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) 3ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, ALVARO CIARLINI - Relator, GILBERTO DE OLIVEIRA - 1º Vogal e FÁTIMA RAFAEL - 2º Vogal, sob a Presidência da Senhora Desembargadora FÁTIMA RAFAEL, em proferir a seguinte decisão: CONHECER, ACOLHER A ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 4º DA LEI Nº 6.942/1981, SUSCITADA DE OFÍCIO, REMETER OS AUTOS AO CONSELHO ESPECIAL DESTA E. TRIBUNAL, UNÂNIME, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 29 de Julho de 2020

Desembargador ALVARO CIARLINI

Relator

RELATÓRIO

Trata-se de apelação interposta pela sociedade empresária **AR Empreendimentos, Participações e Serviços Ltda** contra a sentença de fls. 1-7 (Id. 9703788) proferida pelo Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, que julgou o pedido improcedente.

Na origem, a recorrente ajuizou ação submetida ao procedimento comum. Narrou a autora ser proprietária do Edifício Venâncio 2000, localizado no SCS, quadra 8, Asa Sul, Brasília –DF. Alegou que o aludido empreendimento é composto de mais de 900 imóveis

Sustentou ser inconstitucional a TLP – Taxa de Limpeza Pública prevista na Lei nº 6.945/1981, sob os seguintes argumentos: **a)** o serviço objeto de taxa não seria específico e divisível, **b)** a base de cálculo da TLP seria própria de impostos, o que seria vedado pelo art. 145, § 2º, da Constituição Federal, **c)** as alíquotas do tributo seriam progressivas, o que violaria o art. 145, § 1º, da Constituição Federal, **d)** não existiria proporcionalidade entre o valor cobrado e os serviços utilizados e **e)** a forma de cálculo do tributo viola o princípio da isonomia.

Pugnou pela antecipação dos efeitos da tutela com o objetivo de obter a suspensão da exigibilidade da TLP sobre os imóveis de sua propriedade. Requereu ainda a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 6.945/1981, com a subsequente declaração de inexistência da relação jurídica tributária e a restituição dos valores pagos alusivos ao referido tributo nos últimos 5 (cinco) anos.

O requerimento de antecipação dos efeitos da tutela foi indeferido às fls. 1-3 (Id. 9703694).

Decorrida a marcha processual foi proferida a sentença de fls. 1-7 (Id. 9703788), que julgou o pedido

improcedente. Na oportunidade o Juízo singular asseverou ser legítima a cobrança de taxa em relação à utilização efetiva ou potencial dos serviços de coleta e destinação do lixo. Salientou ser justificada a cobrança de índices distintos em relação à localização e ao tipo de utilização do imóvel.

Afirmou também que as alíquotas não foram rixadas de modo progressivo, mas levaram em conta a estimativa da produção de lixo, o que estaria diretamente relacionado a fatores como a renda da população.

Por fim, destacou que é constitucional a adoção de um ou mais elementos da base de cálculo do imposto sobre propriedade predial e territorial urbana para o cálculo do montante da TLP.

Em suas razões recursais às fls. 4-22 (Id. 9703762) a apelante sustentou a inconstitucionalidade da exigência da TLP em razão da ausência de divisibilidade e de especificidade do serviço prestado pelo **Distrito Federal**.

Alegou ainda que inexistente proporcionalidade em relação ao montante do tributo cobrado em razão dos serviços efetivamente prestados, o que desvirtuaria a natureza jurídica da taxa.

Afirmou, ademais, que a base de cálculo da TLP violaria os princípios constitucionais da isonomia, da proporcionalidade e da razoabilidade.

Requeru, por essa razão, a reforma da sentença para que o pedido formulado na petição inicial seja julgado procedente.

A guia de recolhimento do preparo e o respectivo comprovante de pagamento foram acostados às fls. 23-24 (Id. 9703762).

O **Distrito Federal** ofereceu contrarrazões às fls. 1-7 (Id. 9703765), oportunidade em que pugnou pelo não provimento do recurso.

A Egrégia Terceira Turma Cível proferiu o acórdão de fls. 9-14 (Id. 9703851), por meio do qual foi negado provimento ao recurso. Na oportunidade, houve a delaração da possibilidade da cobrança de taxa de prestação dos serviços de coleta e destinação do lixo.

Ademais, o julgamento em questão considerou compatível com o regime constitucional em vigor a utilização de alguns elementos da base de cálculo do IPTU para proceder à constituição do valor da TLP devida.

Posteriormente, a sociedade apelante interpôs embargos de declaração (fls. 1-9, Id. 9703859), que tiveram seu provimento negado (fls. 1-8, Id. 9703877).

Contra o aludido acórdão houve a interposição dos recursos especial (fls. 1-13, Id. 9703860) e extraordinário (fls. 1-21, Id. 9703853). A Presidência deste Egrégio Tribunal de Justiça indeferiu o processamento do recurso especial e deferiu o processamento do recurso extraordinário (fls. 1-4, Id. 9703880).

Suscitada a admissibilidade da interposição do RESP por meio de agravo em recurso especial (fls. 1-16, Id. 9703887), a tese ali defendida não foi acolhida, como retrata o *decisum* de fls. 11-13 (Id. 9703905).

Posteriormente, a sociedade empresária **AR Empreendimentos, Participações e Serviços Ltda** propôs reclamação direcionada ao Excelso Supremo Tribunal Federal (fls. 1-12, Id. 9703904), tendo sido o pedido julgado parcialmente procedente (fls. 4-11, Id. 9703898) para desconstituir o acórdão proferido pela Egrégia Terceira Turma Cível (fls. 9-14, Id. 9703851) em virtude da ausência de enfrentamento da tese a respeito da inconstitucionalidade da base de cálculo da taxa de limpeza pública – TLP.

A propósito, destaca-se trecho da decisão aludida:

“Dessarte, resta claro que a tese lançada pela reclamante no sentido de ser inconstitucional a base de cálculo da taxa de limpeza pública instituída pelo Distrito Federal, em razão do desprezo da mensuração da produção individual do lixo em cada imóvel e da correspondente fruição individual do serviço público, assim se afrontando natureza jurídica sinalagmática e contraprestacional das taxas e a exigência constitucional de uma equivalência razoável entre o valor pago pelo contribuinte e o custo individual do serviço que lhe é prestado, não foi enfrentada pelo Tribunal reclamado, de forma que deverá sobre ela se manifestar.

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a reclamação para cassar o acórdão reclamado, no ponto em que aplicou indevidamente a Súmula Vinculante 29 e determinar que outra decisão seja proferida.”

Assim, em razão da desconstituição do acórdão de fls. 9-14 (Id. 9703851), deve ser procedido novo julgamento do recurso de apelação interposto pela sociedade empresária **AR Empreendimentos, Participações e Serviços Ltda**.

É o relatório.

VOTOS

O Senhor Desembargador ALVARO CIARLINI - Relator

O recurso interposto merece ser conhecido, pois se encontram preenchidos seus pressupostos extrínsecos e intrínsecos de admissibilidade, sendo tempestivo e apropriado à espécie.

O art. 4º da Lei nº 6.945/1981 estipula a forma como é obtido o montante referente à TLP, senão vejamos:

Art. 4º O valor da Taxa de Limpeza Pública — TLP, determinado anualmente por meio de lei de iniciativa do Poder Executivo, será destinado ao custeio das despesas dos serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação de resíduos sólidos e atividades afins e corresponderá:

I — para os imóveis residenciais e imóveis não-residenciais utilizados exclusivamente para fins residenciais, ao produto do Valor Básico de Referência – A (VBR-A) pelo respectivo fator do Anexo I;

II — para os imóveis residenciais nos quais sejam desenvolvidas atividades econômicas não relacionadas no Anexo II, ao produto do Valor Básico de Referência – B (VBR-B) pelo respectivo fator do Anexo I;

III — para imóveis não-residenciais e imóveis residenciais nos quais sejam desenvolvidas atividades econômicas relacionadas no Anexo II, ao produto do Valor Básico de Referência – B (VBR-B) pelo respectivo fator do Anexo I, multiplicado pelo correspondente fator do Anexo II;

IV — para os imóveis não-residenciais nos quais não sejam desenvolvidas atividades econômicas ou sejam desenvolvidas atividades econômicas não relacionadas no Anexo II, ao produto do Valor Básico de Referência – B (VBR-B) pelo respectivo fator do Anexo I.

§ 1º Os Valores Básicos de Referência – A e B (VBR-A e VBR-B), de que trata este artigo, serão definidos anualmente em lei de iniciativa do Poder Executivo de forma que o total a ser arrecadado seja suficiente para suprir os custos operacionais do serviço de limpeza pública, a que se refere o art. 2º, parágrafo único, estipulados pelo órgão público competente para o exercício subsequente.

Os fatores presentes nos anexos do aludido diploma normativo são estipulados de acordo com a região administrativa na qual for localizado o imóvel, sendo certo que para devem ser observados os parâmetros especificados no art. 4º, § 5º, da Lei nº 6.945/1981, que assim dispõe:

Art. 4º O valor da Taxa de Limpeza Pública — TLP, determinado anualmente por meio de lei de

iniciativa do Poder Executivo, será destinado ao custeio das despesas dos serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação de resíduos sólidos e atividades afins e corresponderá:

(*omissis*)

§ 5º O rateio dos custos do serviço de limpeza urbana a que se refere o caput deste artigo e a definição ou o reajuste das variáveis descritas nos Anexos I e II levarão em conta, por região, no mínimo, os seguintes elementos e critérios como parâmetros da produção de lixo e decorrente utilização do serviço a que se refere:

I — população existente em cada cidade ou região;

II — o Índice de Desenvolvimento Humano/Renda do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE;

III — a atividade econômica exercida como determinante da quantidade e da qualidade de lixo produzidas;

IV — dados sobre a produção de lixo.

Como o Valor Básico de Referência – VRB é invariável, a metodologia utilizada para o cálculo da TLP não considera a área dos imóveis, havendo diferenciação apenas a respeito dos critérios de utilização do imóvel a respectiva localização.

Assim, nos termos da decisão exarada pelo Excelso Supremo Tribunal Federal nos autos da reclamação proposta pela sociedade apelante, a cobrança da TLP, como foi constituída no Distrito Federal, pode caracterizar violação ao caráter contraprestacional inerente às taxas, nos termos do art. 145, inc. II, da Constituição Federal, bem como violação ao princípio da isonomia, nos moldes do art. 5º, *caput*, da Constituição Federal.

Diante desse cenário, a questão prejudicial alusiva à constitucionalidade da metodologia de cálculo da TLP deve ser previamente solucionada para que o tema de fundo concernente ao mérito do presente recurso possa ser objeto de deliberação por este Egrégio Sodalício.

Convém destacar que o controle difuso de constitucionalidade é possível em qualquer grau de jurisdição, dando-se *in concreto*, ou seja, pressupõe a possibilidade de controle efetivo, em caráter incidental e com natureza repressiva, de um dado ato jurídico produzido pela Administração Pública, tendo com parâmetro o comando normativo infraconstitucional inválido.

Essa modalidade de controle de constitucionalidade surgiu nos Estados Unidos da América em 1803, na ocasião do célebre julgamento do caso *William Marbury versus James Madison*, no qual o Juiz John Marshall afirmou a supremacia das normas constitucionais na o ordenamento jurídico, fixando a tese segundo a qual os atos normativos em geral não podem ser editados em desconformidade com o disposto na Constituição.

Assentou-se naquele caso que é atribuição do Poder Judiciário decidir quando e em que medida determinado ato viola o texto constitucional. O sistema do controle difuso de constitucionalidade, também denominado controle concreto ou incidental, permite ao magistrado ou ao órgão colegiado respectivo analisar, no caso específico examinado, a compatibilidade de uma lei ou ato normativo com a Constituição.

Trata-se de modalidade de controle repressivo, distinto da modalidade de controle *in abstracto*, que se dá pela via concentrada. O controle de constitucionalidade, com efeito, tem por escopo garantir a proeminência da Constituição no sentido de assegurar a proteção e a efetivação dos direitos e garantias fundamentais ao indivíduo e à sociedade.

A matéria foi assim tratada por Luís Roberto Barroso (Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, 2 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2006, p. 141):

Um dos fundamentos do controle de constitucionalidade é a proteção dos direitos fundamentais, inclusive e sobretudo os das minorias, em face das maiorias parlamentares eventuais. Seu pressuposto é a existência de valores materiais compartilhados pela sociedade que devem ser preservados das injunções estritamente políticas. A questão da legitimidade democrática do controle judicial é um dos temas que têm atraído mais intensamente a atenção dos juristas, cientistas políticos e filósofos da Constituição, e a ele se dedicará um tópico desta exposição. No caso do controle concentrado, o Poder Judiciário é acionado para decidir acerca da constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo de forma abstrata; ou seja, se a norma indigitada está ou não se contrapondo à Constituição, por meio das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI); das ações declaratórias de constitucionalidade (ADC), instituídas pela Lei nº 9.868/99; ou das arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), regulamentada pela Lei nº 9.882/99. As decisões proferidas nestas ações têm efeitos *ex tunc* (anulam a lei desde a sua criação), erga omnes (valem para todos) e vinculante para todo o Poder Judiciário e para todos os órgãos da Administração Pública, direta e indireta, não abrangendo, apenas, o Poder Legislativo.

Expostos esses lineamentos doutrinários, não é demais insistir que o controle difuso de constitucionalidade é procedido por qualquer membro do Poder Judiciário, seja pelos juízes de primeiro grau, seja pelos tribunais propriamente ditos.

Especificamente quanto ao trabalho dos colegiados, a Constituição Federal estabeleceu, como imperativo, a denominada “cláusula de reserva de plenário” (art. 97 da Constituição Federal), segundo a qual é necessária a maioria absoluta dos membros integrantes do Tribunal pleno ou órgão especial para declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos emanados do Poder Público.

Por intermédio do controle difuso de constitucionalidade o Juiz ou o Tribunal verificam se os preceitos normativos infraconstitucionais aplicáveis ao caso concreto estão, ou não, em conformidade com as normas constitucionais, deixando de aplicar os contrários à Constituição.

Para atingir esse escopo o magistrado ou o Tribunal, respectivamente, deverão proceder à análise da

constitucionalidade da norma infraconstitucional em caráter prejudicial ao próprio objeto da demanda.

No âmbito deste Egrégio Tribunal de Justiça, nos termos do art. 287 de seu Regimento, o incidente de arguição de inconstitucionalidade, caso acolhido, deve ser julgado pelo Conselho Especial.

Nos termos do art. 145, inc. II, da Constituição Federal, as taxas podem ser instituídas pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

Nesse contexto, convém repisar que a proposição no sentido de que a desconsideração da área dos imóveis do contribuinte no cálculo da TLP afasta a divisibilidade do serviço prestado, o que caracterizaria violação ao conceito constitucional de taxa, bem como ao princípio da isonomia, consubstanciam o âmbito próprio do tema prejudicial proposto.

Diante desse cenário, para análise do caso concreto deve haver deliberação prévia a respeito da possível violação ao conceito constitucional de taxa, previsto no art. 145, inc. II, da Constituição Federal, bem como ao princípio constitucional da isonomia, à vista dos critérios estabelecidos pelo art. 4º da Lei nº 6.945/1981.

Feitas essas considerações, suscito, de modo incidental e prejudicial ao julgamento da questão de fundo ora controvertida a arguição de inconstitucionalidade do art. 4º da Lei nº 6.945/1981, nos termos do art. 287 e seguintes do Regimento deste Egrégio Tribunal de Justiça.

O presente incidente deve ser submetido à votação, por maioria simples, nos termos do art. 287, § 2º e § 3º, do Regimento deste Egrégio Tribunal de Justiça. A zelosa Secretaria deste Terceira Turma Cível deverá adotar as providências pragmáticas necessárias ao cumprimento do comando articulado no dispositivo.

É como voto.

O Senhor Desembargador GILBERTO DE OLIVEIRA - 1º Vogal

Com o relator

A Senhora Desembargadora FÁTIMA RAFAEL - 2º Vogal

Com o relator

DECISÃO

CONHECER, ACOLHER A ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 4º DA LEI Nº 6.942/1981, SUSCITADA DE OFÍCIO, REMETER OS AUTOS AO CONSELHO ESPECIAL DESTE E. TRIBUNAL, UNÂNIME