



Governo do Distrito Federal
Gabinete do Governador

Consultoria Jurídica

Mensagem Nº 040/2025 – GAG/CJ

Brasília, 31 de março de 2025.

A Sua Excelência o Senhor
WELLINGTON LUIZ
Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal,

Dirijo-me a Vossa Excelência e aos demais Deputados Distritais para submeter à apreciação dessa Casa Legislativa a anexa sugestão de Proposta de Emenda à Lei Orgânica, que revoga o §4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF.

A justificação para a apreciação do projeto ora proposto encontra-se na Exposição de Motivos do Senhor Diretor-Presidente da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal - ADASA/DF.

Por oportuno, renovo a Vossa Excelência e a Vossos Pares protestos do mais elevado respeito e consideração.

Atenciosamente,

IBANEIS ROCHA

Governador



Documento assinado eletronicamente por **IBANEIS ROCHA BARROS JÚNIOR - Matr.1689140-6, Governador(a) do Distrito Federal**, em 31/03/2025, às 15:20, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=167039368 código CRC= **42EF433F**.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº _____, DE 2025
(Autoria: Poder Executivo)

Revoga o §4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL decreta:

Art. 1º Fica revogado o §4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Art. 2º Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação.

EMENDA A LEI ORGÂNICA Nº XX, DE 2024.

(Autoria: Poder Executivo)

Revoga o §4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, nos termos do art. 70, § 2º, da Lei Orgânica, promulga a seguinte emenda ao texto da referida Lei:

Artigo 1º Fica revogado o § 4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Artigo 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília-DF, XX, de XXXXXX, de 2024.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.

Assunto: Projeto de Lei de alteração da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Excelentíssimo Senhor, Governador do Distrito Federal,

1. A presente proposta de emenda visa revogar o § 4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal, o qual impõe restrições à destinação de receitas oriundas de taxas, excetuando-se aquelas decorrentes do exercício do poder de polícia. A vinculação estrita das receitas de taxas aos serviços que as originaram pode gerar rigidez orçamentária, dificultando o atendimento de demandas emergenciais ou imprevistas em outras áreas, bem como a realização de investimentos estratégicos para o desenvolvimento do Distrito Federal. Ainda, a revogação do dispositivo permitirá maior flexibilidade na gestão dos recursos públicos, possibilitando ao governo alocar as receitas de forma mais eficiente e em consonância com as prioridades da população, sem prejuízo da transparência e do controle social sobre a aplicação dos recursos.
2. No ponto, há de se afirmar que a Constituição Federal, em seu art. 167, IV, já veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos na própria Constituição. A previsão do §4º do art. 125 da LODF, no que se refere à vinculação das receitas oriundas das taxas, não tem previsão no texto constitucional e vai além da vedação do citado art. 167, IV da CF/1988, conforme a seguir demonstrado.
3. A doutrina traz classificação quanto aos tributos de **arrecadação vinculada ou não vinculada**. Neste caso, não se trata de uma vinculação entre o fato gerador do tributo e uma atuação estatal, conforme visto na classificação entre tributos vinculados e não vinculados, que é objeto de estudo do Direito Tributário. A distinção entre tributos de arrecadação vinculada e não vinculada interessa ao Direito Financeiro, pois uma vez arrecadado o tributo importa saber onde e como o poder público poderá ou não aplicar aqueles recursos. Neste caso, a legislação poderá condicionar que o **produto da arrecadação** seja utilizado em determinado tipo de despesa com exclusividade, de forma parcial ou percentual, com prioridade ou mesmo não indicar qualquer destino, o que, em verdade, é regra.
4. Neste caso, verifica-se que os impostos, objeto do já mencionado inciso IV do art. 167 da CF/1988, embora sejam tributos não vinculados, podem ter a arrecadação da sua receita vinculada a uma determinada despesa orçamentária. No exemplo acima citado, verifica-se que a arrecadação dos impostos de que tratam os arts. 158 e 159 serão destinados (receita vinculada) para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.
5. Por outro lado, em relação às taxas, especificamente tem-se o exemplo da taxa de serviço de limpeza pública - TLP, que é considerada pela doutrina como espécie de tributo vinculado, pois a sua instituição exige vinculação com a hipótese de incidência (fato gerador) que justifica a sua instituição e cobrança, que no caso é o serviço efetivo ou potencial de limpeza pública. No entanto, **a Constituição Federal não trouxe qualquer dispositivo, de ordem financeira, vinculando o produto da sua arrecadação a determinada despesa**. Por esse motivo, pode-se entender que a taxa é exemplo também de **tributo de arrecadação não vinculada**.
6. É verdade que esse serviço de limpeza pública nem sempre é desempenhado diretamente pelo Estado, podendo ser feito por concessionárias de serviço público, públicas ou privadas, que receberão, do poder público, a efetiva contraprestação pelos serviços desempenhados, por meio de contratos de concessão ou de prestação de serviços. De qualquer forma, a instituição da TLP ficará sempre vinculada a uma atuação estatal (direta ou indireta) na prestação do serviço de limpeza pública. Veja-se, portanto, que a taxa de serviço de limpeza pública é exigida do contribuinte pelo serviço divisível, potencial ou efetivo, sendo que não é necessário que esse serviço seja prestado diretamente pelo Estado.
7. De qualquer forma, a criação de taxas tem profunda relação com o custo do serviço, mas nem sempre é possível haver perfeita relação entre o que se arrecada com a taxa e o custo do serviço. Daí é possível dizer que o produto da arrecadação da taxa possa ser inferior ao custo do serviço ou, ao contrário, gerar um excesso de

arrecadação. No caso de insuficiência dos recursos oriundos da taxa para o custeio do serviço, o poder público deverá utilizar outras receitas para manter o serviço público contínuo e ininterrupto, o qual, por essencial, não pode ser interrompido ou suspenso por falta de recursos. Portanto, a previsão de existência de taxa para custear um determinado serviço não implica que o poder público da União, Estados, DF ou municípios não sejam obrigados a utilizarem recursos da chamada fonte 100, da arrecadação em geral, em regra dos impostos, para custear esses serviços. Por outro lado, no caso de excesso de arrecadação, esses valores arrecadados pela cobrança da taxa deverão regressar aos cofres públicos, na chamada fonte 100, ao final do exercício.

8. Assim, não se concebe que, uma vez havendo excesso de arrecadação de taxas, que esses valores devam ser ressarcidos ou restituídos aos contribuintes ou necessariamente aplicados no serviço, potencial ou efetivo, descrito na hipótese de incidência (fato gerador). Por isso que a doutrina sempre entendeu que as taxas de limpeza pública são exemplos de tributos vinculados, **mas de arrecadação não vinculada**, pois uma vez arrecadados os valores dessas taxas a despesa aplicada na estrita prestação do serviço nem sempre é possível dimensionar.

9. Desta forma, estando evidenciada as hipóteses de taxas como tributos de **arrecadação não vinculada**, resta demonstrado que o §4º do art. 125 da CF/1988 contém previsão que não tem ressonância no texto constitucional e que traz restrição indevida ao regime financeiro-orçamentário do Distrito Federal.

10. Diante do exposto, a revogação do § 4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal revela-se medida oportuna e conveniente, a fim de conferir maior autonomia e eficiência à gestão orçamentária e financeira do Distrito Federal, realçando-se que a proposta não traz nenhuma criação ou aumento de despesas.

Atenciosamente,

RAIMUNDO DA SILVA RIBEIRO NETO.

Diretor-Presidente da ADASA.

CARLOS AUGUSTO VALENZA DINIZ.

Procurador do Distrito Federal.

Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa/ADASA.



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS AUGUSTO VALENZA DINIZ - Matr.0283659-9, Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa**, em 02/12/2024, às 17:29, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **RAIMUNDO DA SILVA RIBEIRO NETO - Matr.0278290-1, Diretor(a)-Presidente da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal**, em 04/12/2024, às 15:49, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=157502829 código CRC= **AD7FBAA2**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SAIN Estação Rodoferroviária de Brasília, S/N - Bairro Asa Norte - CEP 70631900 -
Telefone(s):
Site - www.adasa.df.gov.br

00197-00002522/2019-03

Doc. SEI/GDF 157502829



Governo do Distrito Federal
Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Proteção Animal do Distrito
Federal

Gabinete

Ofício N° 2031/2024 - SEMA/GAB

Brasília-DF, 01 de novembro de 2024.

Ao Senhor

RAIMUNDO RIBEIRO

Diretor-Presidente

Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal

Assunto: Minuta de Projeto de Emenda a Lei Orgânica do Distrito Federal - Revogação do §4º do art. 125 da LODF.

Senhor Diretor-Presidente,

Com os cordiais cumprimentos, faço referência ao Ofício Circular n° 399/2024 - GAG/CH (151975415), procedente da Chefia de Gabinete do Governador, que se reporta ao contido no Ofício n° 931/2024 - ADASA/PRE (151871350), no qual a Agência Reguladora objetiva propor que seja redigida Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal no sentido de revogar o § 4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Acerca do assunto em tela, de ordem, encaminho a manifestação da Assessoria Jurídico Legislativa exarada sob o Nota Jurídica 215 (SEI n° 154945432).

Por fim, renovando os votos de elevada estima e consideração, coloco esta Secretaria à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

Respeitosamente,

ALINE DE QUEIROZ CALDAS

Chefe de Gabinete



Documento assinado eletronicamente por **ALINE DE QUEIROZ CALDAS - Matr.0275081-3, Chefe de Gabinete**, em 01/11/2024, às 17:34, conforme art. 6º do Decreto n° 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal n° 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **GUTEMBERG GOMES - Matr.0282540-6, Secretário(a) de Estado do Meio Ambiente**, em 25/03/2025, às 18:41, conforme art. 6º do Decreto n° 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal n° 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=155088137)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=155088137)
[verificador= 155088137](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=155088137) código CRC= **4614F850**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SBN Quadra 2 Lote 9 Bloco K 3º Piso Inferior - Bairro ASA NORTE - CEP 70040-020 - DF
Telefone(s):
Sítio - sema.df.gov.br

00197-00002522/2019-03

Doc. SEI/GDF 155088137



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E PROTEÇÃO ANIMAL DO
DISTRITO FEDERAL

Gabinete

Assessoria Jurídico Legislativa

Nota Jurídica N.º 215/2024 - SEMA/GAB/AJL

Brasília-DF, 31 de outubro de 2024.

EMENTA: PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. REVOGAÇÃO DO §4º DO ART. 125 DA LODF. TRIBUTOS DE ARRECADAÇÃO NÃO VINCULADA. NOTA JURÍDICA OPINANDO PELA APROVAÇÃO DA PROPOSIÇÃO, DESDE QUE ATENDIDAS AS RECOMENDAÇÕES DELINEADAS NO OPINATIVO.

Senhora Chefe,

I. DOS FATOS

Versam os autos acerca de Minuta de Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal (152253396), apresentada pela ADASA, com vistas à revogação do parágrafo 4º do art. 125 encartado na mencionada Lei Orgânica, o qual estipula que a receita arrecadada com a instituição de taxas, à exceção das oriundas do exercício do poder de polícia, deve ser aplicada na prestação do serviço que deu ensejo à sua cobrança.

Consta dos autos, a título de instrução processual, a documentação adiante arrolada: a Nota Jurídica nº 172/2024 ([151625281](#)); a manifestação da Superintendência de Planejamento e Projetos Especiais - SPE/ADASA ([153467669](#)), a Nota Técnica nº 4 da Superintendência de Resíduos Sólidos - SRS/ADASA ([153715313](#)); e o Memorando nº 11 - AJL/ADASA ([152253396](#)), abarcando, de forma aglutinada, a Minuta de Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal e a respectiva Exposição de Motivos.

É o breve relatório.

Passa-se à análise.

II. DOS FUNDAMENTOS

II.a. Da legalidade, constitucionalidade e competência

De início, cumpre destacar que a manifestação desta Assessoria Jurídico-Legislativa restringe-se à análise da adequação jurídico-formal do ato normativo em análise aos ditames legais, não lhe cabendo examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira, tampouco adentrar

em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos administrativos.

Para análise da regularidade jurídico-formal do ato, toma-se por base as disposições contidas no Decreto Distrital nº 43.130/2022, que dispõe sobre as normas e as diretrizes para elaboração, alteração, encaminhamento e exame de propostas de decreto e projeto de lei no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal. Com efeito, nos termos do art. 3º, inciso II, do referido decreto, a análise realizada pela Assessoria Jurídica do órgão ou entidade proponente deve contemplar:

Art. 3º A proposição de projeto de lei ou de decreto será autuada pelo órgão ou entidade proponente e encaminhada pelo respectivo Secretário de Estado, ou pelo Secretário de Estado ao qual o órgão ou entidade esteja vinculado, à Casa Civil do Distrito Federal, para análise de conveniência e oportunidade, acompanhada de:

[...]

II - manifestação da assessoria jurídica do órgão ou entidade proponente que deve abranger:

a) os dispositivos constitucionais ou legais que fundamentam a validade da proposição;

b) as consequências jurídicas dos principais pontos da proposição;

c) as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria;

d) os fundamentos que sustentam a competência do Governador para disciplinar a matéria;

e) as normas a serem revogadas com edição do ato normativo;

f) a demonstração de que a proposta não invade a competência, material ou formal, da União ou de outro ente Federativo, bem como a indicação de que a iniciativa é também do Poder Executivo do Distrito Federal, nas hipóteses de competência concorrente.

g) a análise de constitucionalidade, legalidade e legística;

h) em ano eleitoral, a análise da viabilidade jurídica da proposta sob o aspecto da legislação eleitoral, inclusive no tocante às vedações previstas na Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e outras normas aplicáveis, inclusive a jurisprudência e regulamentações do Tribunal Superior Eleitoral.

A presente análise objetiva dar cumprimento à exigência normativa supracitada.

Como relatado acima, o presente feito cuida de minuta de proposta de emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, objetivando a revogação do parágrafo 4º do art. 125 da LODF. Quanto à matéria ali suscitada, o aludido dispositivo legal, no que interessa diretamente ao viés teleológico da proposição apresentada, exige que a receita arrecadada com a cobrança das taxas de serviços deve ser alocada na prestação do serviço que justifica a instituição do tributo.

Quanto aos aspectos de legalidade e constitucionalidade, a proposição sob análise não contém dispositivos que possam contrariar a Carta Constitucional e as demais normas vigentes no ordenamento jurídico pátrio.

No que concerne ao arcabouço jurídico-normativo aplicável à espécie, convém ressaltar o quanto disposto na Lei nº 11.445/2007, que institui diretrizes nacionais para o saneamento básico, restando incorporada a determinação para que os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos sejam providos mediante regulação e fiscalização de um ente regulador definido pelo titular dos serviços. Senão vejamos:

“Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento

básico: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

(...)

§ 5º O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)”

Neste cenário, definiu-se que a Adasa, na condição de agência reguladora distrital, figura como a entidade autárquica à qual compete realizar a regulação e fiscalização dos serviços públicos acima descrito na esfera local. Assim, a Lei nº 4285, de 26 de dezembro de 2008 estabeleceu em seu art. 33 a vinculação à Adasa da receita advinda da área de competência de limpeza urbana pública, no que se inclui a arrecadação advinda da taxa de limpeza pública – TLP. In verbis:

"Art. 33. Constituem receitas da ADASA:

(...)

VII – os recursos oriundos de 3% (três por cento) da arrecadação anual da Taxa de Limpeza Pública – TLP, instituída pela Lei nº 6.945, de 14 de setembro de 1981, com as alterações seguintes;

(...)

§ 2º Os recursos anuais referentes à cobertura das respectivas atividades da ADASA oriundos da área de competência de limpeza urbana pública serão transferidos à Agência no início de cada exercício na medida de sua arrecadação.”

No entanto, a agência reguladora em comento encontra-se obstada de fazer uso dos recursos provenientes da TLP na alíquota supratranscrita, porquanto a prestação de serviço de limpeza pública não é de sua alçada, visto se tratar de competência que foge das suas atribuições legalmente instituídas de regulação e fiscalização do serviço público. Assim, delineia-se um panorama fático em que a cota dos valores recebidos pela Adasa, a título de repasse da receita oriunda da TLP, enfrenta restrições impostas por determinações prolatadas pela Corte de Contas local no bojo da Decisão TCDF nº 1136/2011, conforme esmiuçado na Nota Técnica 4 (153715313):

“Apesar das leis orçamentárias anuais autorizarem a realização de despesas no montante de 3% (três por cento) da receita oriunda da arrecadação da Taxa de Limpeza Pública – TLP, esses recursos estão impedidos de serem utilizados pela Adasa.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal, nos autos do processo nº 25.396/2010, que tratam do acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Distrito Federal, relativa ao primeiro semestre de 2010, questionou, por meio da Decisão nº 1136/2011, proferida em 24 de março de 2011, o emprego de recursos oriundos das taxas de Limpeza Pública, de Fiscalização sobre Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotos e de Fiscalização dos Usos dos

Recursos Hídricos. Inicialmente o TCDF determinou que a Agência, no prazo de 30 dias, prestasse esclarecimentos acerca da aplicação de suas taxas, tendo em vista o disposto no artigo 125, parágrafo 4º da LODF (que preceitua que as receitas de taxas, salvo as do exercício do poder de polícia, devem estar vinculadas aos serviços específicos para os quais foi criada, que vincula o produto da arrecadação das taxas à prestação dos serviços aos quais se referem).

Já na Decisão nº 607/2012, exarada nos autos do processo nº 28.462/2011 (fl.64), em 28 de fevereiro de 2012, que trata do acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do DF relativa ao primeiro semestre de 2011, o TCDF determinou que esta Agência se abstinhasse de empregar recursos provenientes da Taxa de Limpeza Pública do DF fora da destinação que lhe é própria (Serviços de Limpeza Pública), uma vez que a aplicação dos recursos correspondentes está vinculada à finalidade a que foi criada a taxa, qual seja, limpeza pública.

Posteriormente, como forma de tentar possibilitar a utilização de recursos arrecadados com a cobrança de TLP, a Adasa propôs a alteração da redação da Lei nº 6.945, de 14 de setembro de 1981, para incluir a regulação e fiscalização expressamente no texto.

Ao analisar a proposta de alteração da Lei nº 6945/1981 apresentada pela Adasa, o Parecer Jurídico nº 758/2020 - PGDF/PGCONS, da Procuradoria Geral do Distrito Federal, reiterou as informações constantes do (Parecer Jurídico n.º 356/2020 - PGDF/PGCONS), e concluiu que o ordenamento jurídico não ampara proposta de inclusão da fiscalização dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no fato gerador da TLP, ante sua natureza de taxa de serviço, embora tal fato impositivo possa compor a hipótese de incidência de taxa de polícia específica, desde que observados os requisitos de instituição de tal tributo.

Os posicionamentos do TCDF e da PGDF são fundamentados no que dispõe o art. 125, § 4º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que assim dispõe:

(...)

Com o objetivo de superar esse impedimento legal, a AJL, por meio da Nota Jurídica N.º 172/2024 - ADASA/AJL (151625281), recomenda revogar o § 4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal.”

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

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

[...].

II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

[...]

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

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

A respeito da conceituação doutrinária de taxa, merece destaque a lição de Aliomar Baleeiro^[1], em obra atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi:

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

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

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

Quem paga a taxa recebeu serviço ou vantagem: goza da segurança decorrente de ter o serviço à sua disposição, ou, enfim, provocou uma despesa do poder público. A casa de negócio, a fábrica ou o proprietário podem não invocar nunca o socorro dos bombeiros, mas a existência duma corporação disciplinada e treinada para extinguir incêndios, dotada de veículos e equipamentos adequados e mantida permanentemente de prontidão, constitui serviço e vantagem que especialmente lhes aproveita e reduz a um mínimo inevitável seus prejuízos e riscos. Essa vantagem sobe de vulto para as companhias que exploram o negócio do seguro contra fogo.

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

(...)

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

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

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

(...)

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

Na mesma dicção, assevera Humberto Ávila^[2]:

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

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

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

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

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

[...].

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

[...]

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

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

I - utilizados pelo contribuinte:

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

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

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

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

Segundo Hely Lopes Meirelles^[3], específicos seriam os serviços destinados a determinadas categorias de usuários, diversamente dos genéricos, que são prestados, ou postos à disposição, em caráter geral para toda a coletividade. De outra sorte, divisíveis são os serviços passíveis de individualização e mensuração dos respectivos usuários.

O fato de as taxas não possuírem a mesma base de cálculo dos impostos mostra que não devemos atrelá-la às características econômicas do contribuinte, mas sim, especificamente, vinculá-la ao valor do serviço. O tributo responsável por suprir os cofres públicos é o imposto. As taxas se atêm a “contraprestar” serviço exclusivo do Estado a um sujeito passivo específico – e não à coletividade em geral. Não se deve confundir com “ter utilidade” ao contribuinte, pois o pagamento de taxas não implica usufruir necessária vantagem: é um serviço público, e não uma tarifa privada.

Essas duas espécies tributárias diferenciam-se essencialmente na base de cálculo, pois os impostos são medidos por fato alheio a qualquer atuação do poder público, dependendo exclusivamente de características próprias do contribuinte; as taxas devem ter base de cálculo relativas à prestação do serviço pelo Estado. Como analisa²⁰ Carvalho (2011, p. 407), estamos diante de taxa (tributo diretamente vinculado) se o antecedente normativo mencionar fato revelador de atividade estatal.

Em que pese a taxa de limpeza pública cobrada seja considerada uma espécie de tributo vinculado, o produto da sua arrecadação não possui uma destinação vinculada. Isto significa dizer que a aludida taxa configura uma espécie de tributo de arrecadação não vinculada à luz das disposições encartadas na ordem constitucional vigente, que não evoca nenhuma obrigatoriedade de que a receita arrecadada tenha destinação vinculada, razão pela qual a aplicação da receita advinda da cobrança de TLP é discricionária para o Poder Executivo.

Afilia-se ao entendimento formulado acima o precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI 6145, da Relatoria da

Ministra Rosa Weber. Confira-se:

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 33 e Anexo IV, item 1.9 e subitens, da Lei 15.838/2015, do Estado do Ceará. Arts. 38 e 44 e Anexo V, item 1.9 e subitens, do Decreto 31.859/2015, da mesma Unidade da Federação. Recurso administrativo como decorrência direta do direito de petição. Incidência da imunidade tributária (art. 5º, XXXIV, a, CF). Possibilidade de instituição de taxa referente à realização de perícias e diligências. Ausência de correlação razoável entre o valor da taxa e o custo do serviço público. Violação da referibilidade e do princípio da proporcionalidade. Pedido julgado parcialmente procedente. 1. O direito de petição consubstancia importante instrumento, à disposição dos particulares, para defesa, em âmbito não jurisdicional, de direitos, da constituição, das leis e dos interesses gerais e coletivos contra ilegalidades e abusos de poder. 2. O recurso administrativo, nos termos da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, decorre diretamente do direito de petição (art. 5º, XXXIV, a, CF). Precedentes. 3. O art. 5º, XXXIV, a, da Constituição Federal exclui competência para instituição de taxa em virtude do exercício do direito de petição, motivo pelo qual não pode incidir referida espécie tributária para interposição de recurso administrativo. 4. Não está abarcada, entretanto, no âmbito conceitual do direito de petição (art. 5º XXXIV, a, CF), a realização de perícias e o empreendimento de diligências. 5. Mostra-se constitucional a instituição de taxa referente à realização de perícia e diligências a pedido do contribuinte no âmbito do processo administrativo fiscal, pois consubstanciam serviços públicos, colocados à disposição do sujeito passivo da obrigação tributária, específicos e divisíveis de utilização não compulsória. **6. A taxa, embora tributo vinculado quanto ao fato gerador, não possui destinação vinculada. A Constituição da República determina a arrecadação de taxa com destinação vinculada apenas na hipótese do art. 98, § 2º. Precedente.** 7. A instituição de taxa sem razoável equivalência recíproca entre o valor exigido do contribuinte e o efetivo custo da atividade estatal referida acarreta grave violação dos princípios da proporcionalidade e da comutatividade. 8. Tal como instituída, no caso, a taxa revela-se inconstitucional, pois o estabelecimento de um valor fixo para realização de perícias e diligências sem levar em consideração a complexidade, o lapso temporal para sua execução, os valores envolvidos na apuração do crédito fiscal e o custo efetivo do serviço público evidenciam a desproporcionalidade e desconexão da comutatividade ou referibilidade. 9. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado parcialmente procedente. (ADI 6145, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 14-09-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 21-10-2022 PUBLIC 24-10-2022)

Ante o exposto, verifica-se que a Corte Constitucional pátria consolidou a interpretação de que a CF não institui a vinculação do produto arrecadado em decorrência da cobrança de taxa ao serviço público que figura como seu fato gerador, à exceção da hipótese prevista no art. 98, § 2º, da CF/88. Assim, a regra disposta no § 4º do art. 125 da LODF não constitui norma de reprodução obrigatória pelo constituinte distrital, podendo ser extinto do texto da Lei Orgânica do Distrito Federal tal dispositivo.

Quanto à técnica legística apresentada na proposição sob análise, não se vislumbram inadequações à redação do conteúdo normativo, razão pela qual não vislumbramos óbices à edição da proposição em tela.

Portanto, a minuta de emenda à LODF não extrapola as competências do Governador e nem infringe qualquer regramento legal ou constitucional vigente e, no que tange aos aspectos formais, o ato normativo proposto não apresenta inadequações em sua forma, estando em conformidade com as disposições do Decreto Distrital nº 43.130/2022 e da Lei Complementar nº 13/1996.

II. b. Da Instrução Processual

No que diz respeito à instrução processual, cumpre observar o teor do art. 3º do Decreto nº 43.130/2022, inciso I, *in verbis*:

Art. 3º A proposição de projeto de lei ou de decreto será autuada pelo órgão ou entidade proponente e encaminhada pelo respectivo Secretário de Estado, ou pelo Secretário de Estado ao qual o órgão ou entidade esteja vinculado, à Casa Civil do Distrito Federal, para análise de conveniência e oportunidade, acompanhada de:

I - exposição de motivos assinada pela autoridade máxima do órgão ou entidade proponente, devendo conter os seguintes requisitos, de forma individualizada: (cumprido)

- a) justificativa e fundamento claro e objetivo da proposição;*
- b) a síntese do problema cuja proposição visa a solucionar;*
- c) a identificação das normas afetadas pela proposição;*
- d) a necessidade de que a matéria seja disciplinada por ato do Governador e não por ato do Secretário de Estado do Distrito Federal proponente;*
- e) a conveniência e a oportunidade de adoção da medida;*
- f) no caso de proposição de projeto de lei, as razões para requerer à Câmara Legislativa do Distrito Federal a apreciação em caráter de urgência de projeto de lei, se for o caso.*

II - manifestação da assessoria jurídica do órgão ou entidade proponente que deve abranger: (cumprido)

- a) os dispositivos constitucionais ou legais que fundamentam a validade da proposição;*
- b) as consequências jurídicas dos principais pontos da proposição;*
- c) as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria;*
- d) os fundamentos que sustentam a competência do Governador para disciplinar a matéria;*
- e) as normas a serem revogadas com edição do ato normativo;*
- f) a demonstração de que a proposta não invade a competência, material ou formal, da União ou de outro ente Federativo, bem como a indicação de que a iniciativa é também do Poder Executivo do Distrito Federal, nas hipóteses de competência concorrente.*
- g) a análise de constitucionalidade, legalidade e legística;*
- h) em ano eleitoral, a análise da viabilidade jurídica da proposta sob o aspecto da legislação eleitoral, inclusive no tocante às vedações previstas na Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e outras normas aplicáveis, inclusive a jurisprudência e regulamentações do Tribunal Superior Eleitoral.*

III - declaração do ordenador de despesas: (cumprido)

- a) informando que a medida não gera impacto orçamentário-financeiro aos cofres públicos do Distrito Federal, bem como aos seus órgãos e entidades;*
- b) no caso em que a proposta implicar renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas, informando, cumulativamente:*
 - 1. a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrarem vigor e nos dois subseqüentes, da qual deverá constar, de forma clara e detalhada, as premissas e as metodologias de cálculo utilizadas;*
 - 2. a adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.*

c) quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado, deverá ser demonstrada a origem dos recursos para seu custeio;

IV - manifestação técnica sobre o mérito da proposição, contendo: **(cumprido)**

a) a análise do problema que o ato normativo visa solucionar, identificando a natureza, o alcance, as causas da necessidade e as razões para que o Poder Executivo intervenha no problema;

b) os objetivos das ações previstas na proposta, com os resultados e os impactos esperados com a medida;

c) as metas e os indicadores para acompanhamento e avaliação dos resultados;

d) a enumeração das alternativas disponíveis, considerando a situação fático-jurídica do problema que se pretende resolver;

e) nas hipóteses de proposta de implementação de política pública, deverá ser demonstrada a relação existente entre a causa do problema, as ações propostas e os resultados esperados;

f) o prazo para implementação, quando couber;

g) a análise do impacto da medida sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição, se for o caso;

h) a descrição histórica das políticas anteriormente adotadas para o mesmo problema, as necessidades e as razões pelas quais foram descontinuadas, se for o caso;

i) a metodologia utilizada para a análise prévia do impacto da proposta, bem como das informações técnicas que apoiaram a elaboração dos pareceres de mérito;

§ 1º Todos os documentos, manifestações e pareceres aos quais o interessado fizer referência em sua fundamentação devem ser acostados à proposição de projeto de lei ou de decreto.

§ 2º A proposição que se enquadre na alínea "b" do inciso III deste artigo poderá ser submetida previamente à Secretaria de Estado de Economia, para análise quanto ao impacto orçamentário e financeiro da medida.

§ 3º A não apresentação da manifestação técnica ou inobservância de qualquer das alíneas elencadas no inciso IV deste artigo deve ser devidamente justificada e fundamentada nos autos do processo.

§ 4º A proposta, consistente em minuta de projeto de lei de concessão, ampliação ou prorrogação de benefício tributário, deverá seguir o procedimento disciplinado no Decreto nº 41.496, de 18 de novembro de 2020, ou suas alterações, antes de ser encaminhada para a Casa Civil do Distrito Federal.

§ 5º O descumprimento das disposições deste artigo ensejará a restituição dos autos ao proponente para a adequação da proposição.

Os requisitos legais acima transcritos encontram-se supridos pelo presente opinativo e pela Nota Jurídica nº 172/2024 ([151625281](#)). Os autos vieram instruídos com a minuta da Exposição de Motivos ([152253396](#)) contendo as justificativas e fundamentação adequadas para sintetizar de maneira clara e objetiva o problema cuja proposição enseja resolver. Contudo, é necessário que **este documento seja disponibilizado separadamente no processo, devidamente indicado pelo nome e assinado pela autoridade máxima do órgão proponente, conforme previsto no Manual de Comunicação Oficial do GDF.**

Ademais, vislumbra-se que a instrução do presente feito veio subsidiada da manifestação técnica acerca do mérito da proposição, conforme faz prova a Nota Técnica nº 4 da Superintendência de Resíduos Sólidos - SRS/ADASA ([153715313](#)).

Ao se apurar que a proposição sob análise não gera impacto orçamentário-financeiro ao erário distrital, os autos foram devidamente instruídos com manifestação do Superintendente de Planejamento e Projetos Especiais da Adasa atestando tal informação, conforme registrado no Despacho 153467669.

Verifica-se, portanto, que a pretensão legislativa em apreço atende integralmente todos os requisitos legais exigidos no Decreto Distrital supracitado, ficando pendente apenas o ajuste pontual acima grifado.

III. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica opina pela viabilidade jurídica da proposta de emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, com vistas à revogação do parágrafo 4º inserido no art. 125 da LODF. Não se vislumbra, pois, empecilho jurídico à aprovação da norma que se pretende editar, desde que superada a ressalva acima exposta relativa à instrução processual.

Recomenda-se, pois, a restituição dos autos à Adasa para que disponibilize a Exposição de Motivos em versão reajustada aos ditames do Manual de Comunicação Oficial do GDF. Ato contínuo, sugere-se à agência reguladora que remeta os autos à Casa Civil para prosseguimento do feito.

É o entendimento.

À consideração superior.

EDUARDO GALIZA MEDEIROS CAVALCANTE

Assessor Especial da AJL

De acordo.

Aprovo o presente opinativo.

Restituam-se os autos para ciência e prosseguimento do feito.

VANESSA RIBEIRO

Chefe da AJL

[1] BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel de Abreu Machado. *Direito Tributário Brasileiro*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, pp. 541-543.

[2] ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004, pp. 381-382.

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 159.



Documento assinado eletronicamente por **EDUARDO GALIZA MEDEIROS CAVALCANTE - Matr.0283821-4, Assessor(a) Especial**, em 31/10/2024, às 15:20, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **VANESSA RIBEIRO DE ARAÚJO - Matr.0284575-X, Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa**, em 31/10/2024, às 16:03, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=154945432)
verificador= **154945432** código CRC= **3DFC7203**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SBN - Setor Bancário Norte, Quadra 2, Bloco K, Edifício WAGNER. - Bairro ASA NORTE - CEP 70040-020 - DF



Governo do Distrito Federal
Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal

Gabinete

Ofício Nº 1915/2025 - SEEC/GAB

Brasília-DF, 06 de março de 2025.

À Senhora
LAÍS BARUFI DE NOVAES
Chefe de Gabinete
Casa Civil do Distrito Federal

Assunto: Projeto de Emenda a Lei Orgânica do Distrito Federal. Revoga o §4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal. ADASA.

Senhora Chefe de Gabinete,

1. Ao cumprimentá-la, reporto-me ao Despacho CACI/GAB (159515410), por meio do qual essa Casa Civil do Distrito Federal encaminha minuta de Projeto de Emenda a Lei Orgânica do Distrito Federal (157502829), apresentada pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa), que visa revogar o §4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal.
2. Sobre o assunto, registro que as áreas técnicas desta Pasta manifestaram-se por meio dos documentos: Despacho SEEC/SEFIN/SUTES/UFIN (160876426), Despacho SEEC/SEFIN/SUTES (161925544) e Despacho SEEC/SEFIN (162116778).
3. Em complemento, a Assessoria Jurídico-Legislativa exarou o Despacho SEEC/AJL/UNOP (163066437), no qual informou que a referida proposta de Emenda a Lei Orgânica do Distrito Federal (157502829) encontra-se em conformidade com os preceitos constitucionais e legais de regências, manifestando pela regularidade jurídica da proposição.
4. Ante o exposto, restituo os autos para conhecimento e registro que esta Secretaria de Estado permanece à disposição.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **LEDAMAR SOUSA RESENDE - Matr.0031800-0, Chefe de Gabinete**, em 07/03/2025, às 08:55, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=164829738 código CRC= **D1E5F012**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Praça do Buriti - Anexo do Palácio do Buriti, 10º andar, Sala 1000 - Bairro Zona Cívico Administrativa - CEP 70075-

Despacho – ADASA/SPE

Brasília, 11 de outubro de 2024.

À Assessoria Jurídico-Legislativo (AJL)

Assunto: Manifestação e Complementação de Informações

Senhor Chefe,

Em atenção ao Despacho – ADASA/AJL (153439982), que solicita manifestação/informações desta Superintendência de Planejamento e Programas Especiais - SPE, no que concerne aos requisitos normativos instituídos no [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#), que dispõe sobre as normas e as diretrizes para elaboração, alteração, encaminhamento e exame de propostas de decreto e projeto de lei no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, entendemos ser de nossa incumbência prestar as informações contidas no inciso III, do Art. 3º do Decreto supracitado, para subsidiar a Declaração do Ordenador de Despesas da Adasa.

III - declaração do ordenador de despesas:

a) informando que a medida não gera impacto orçamentário-financeiro aos cofres públicos do Distrito Federal, bem como aos seus órgãos e entidades;

A SPE informa que a proposta objeto deste processo, qual seja, propor de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, no sentido de revogar o § 4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal, não acarretará impacto financeiro aos cofres públicos do Distrito Federal.

b) no caso em que a proposta implicar renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas, informando, cumulativamente:

1. a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, da qual deverá constar, de forma clara e detalhada, as premissas e as metodologias de cálculo utilizadas;

A SPE informa que o presente dispositivo não se aplica caso em tela.

2. a adequação orçamentária e financeira com a [Lei Orçamentária Anual](#), compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A SPE informa que o presente dispositivo não se aplica ao caso em tela.

c) quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado, deverá ser demonstrada a origem dos recursos para seu custeio;

A SPE informa que o presente dispositivo não se aplica caso em tela.

Permanecemos à disposição para o que mais for necessário.

Atenciosamente,

CARLOS PINHEIRO DOS SANTOS BASTOS NETO

Superintendente de Planejamento e Programas Especiais - SPE



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS PINHEIRO DOS SANTOS BASTOS NETO - Matr.0278331-2, Superintendente de Planejamento e Programas Especiais da ADASA**, em 11/10/2024, às 15:51, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=153467669)
verificador= **153467669** código CRC= **3DDCF440**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Setor Ferroviário - Parque Ferroviário de Brasília - Estação Rodoferroviária - Sobreloja - Ala Norte - Bairro SAIN - CEP
70631-900 - DF
Telefone(s): 3961-4938
Sítio - www.adasa.df.gov.br

00197-00002522/2019-03

Doc. SEI/GDF 153467669



Governo do Distrito Federal
Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal
Secretaria Executiva de Finanças, Orçamento e Planejamento

Despacho – SEEC/SEFIN

Brasília, 03 de fevereiro de 2025.

Ao Gabinete – GAB/SEEC,

Assunto: Minuta de Projeto de Emenda a Lei Orgânica do Distrito Federal. Revoga o §4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Em atenção ao Despacho SEEC/GAB (159580866), que encaminha o o Despacho – CACI/GAB (159515410), proveniente d a Casa Civil do Distrito Federal, que encaminha minuta de Projeto de Emenda a Lei Orgânica do Distrito Federal (157502829), apresentada pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa), que visa revogar o §4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Nesse sentido, a Subsecretaria de Orçamento Público, desta Secretaria Executiva de Finanças, por meio do Despacho - SEEC/SEFIN/SUOP (160501999), pronunciou assim:

(...)

Primeiramente o processo foi instaurado no intuito de "*Proposta de alteração da Lei nº 6.945, de 14 de setembro de 1981, que instituiu a Taxa de Limpeza Pública – TLP pela Adasa.*", segundo o Ofício SEI-GDF Nº 192/2019 - ADASA/PRE (23542918).

Após tramitar, seu objeto foi alterado para tratar de minuta de Projeto de Emenda a Lei Orgânica do Distrito Federal (157502829), apresentada pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa), que visa revogar o §4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Sobre este último, cumpre esclarecer que não foi localizado no processo informação quanto a eventual impacto orçamentário, entretanto, a alteração legislativa proposta tem o condão de alterar de alguma forma o custeio daquela unidade, motivo pelo qual encaminhamos ao setor responsável por acompanhar a execução orçamentária da Unidade para que se pronuncie, caso entenda pertinente.

(...)

A Subsecretaria do Tesouro, desta Secretaria Executiva de Finanças, por meio do Despacho - SEEC/SEFIN/SUTES (161925544), manifestou da seguinte forma:

(...)

Trata-se de minuta de Projeto de Emenda a Lei Orgânica do Distrito Federal (157502829), apresentada pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa), que visa revogar o §4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal, nos termos do Despacho – SEEC/SEFIN (159630810).

A demanda foi analisada pela Unidade de Programação Financeira (UFIN), Despacho – SEEC/SEFIN/SUTES/UFIN (160876426), da qual transcrevemos:

(...)

A ADASA solicitou tal alteração pois alega que desde 2015 se absteve de utilizar os recursos oriundos da fonte 114, referente à Taxa de Limpeza Pública – TLP, tendo em vista decisão expedida pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF que questionou, por meio da Decisão nº 1136/2011, proferida em 24 de março de 2011, o emprego de recursos oriundos das taxas de Limpeza Pública, de Fiscalização sobre Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotos e de Fiscalização dos Usos dos Recursos Hídricos e Decisão nº 607/2012, que determinou que esta

Agência se abstinisse de empregar recursos provenientes da Taxa de Limpeza Pública do DF fora da destinação que lhe é própria (Serviços de Limpeza Pública).

A Procuradoria-Geral do Distrito Federal, por meio do Parecer Jurídico nº356/2020 - PGCONS/PGDF (42685927), analisou a proposta e opinou pela rejeição desta alteração legislativa alegando que esta constituiria evidente *bis in idem* na medida em que as supracitadas taxas já possuem tal atividade como fato gerador.

Com isto, a ADASA apresentou Minuta de Projeto de Emenda a Lei Orgânica do Distrito Federal (157502829) com o objetivo de revogar o §4º do art. 125:

*"Art. 125. Compete ao Distrito Federal instituir os seguintes tributos:
(...) § 4º Nenhuma taxa, à exceção das decorrentes do exercício do poder de polícia, poderá ser aplicada em despesas estranhas aos serviços para os quais foi criada."*

Observa-se que nos últimos 3 exercícios, que a dotação consignada da Fonte 114 no orçamento da ADASA vem sendo descentralizada ao SLU e utilizada em sua totalidade, portanto, para fins de análise sobre o prisma financeiro, independe ao Tesouro Distrital como se dará a eventual execução da referida fonte, se diretamente ou por meio de descentralização.

Em tempo, restituo os autos com a sugestão de envio à Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Economia, com vias à Procuradoria-Geral do Consultivo da PGDF, para a análise quanto à legalidade da proposta de alteração na Lei Orgânica do Distrito Federal, considerando que a nova proposta apresentada s.m.j não soluciona o impeditivo apontado anteriormente pela PGDF.

Isso posto, ratifico a manifestação da Unidade de Programação Financeira desta Subsecretaria e encaminho os autos para prosseguimento da demanda.

(...)

Dessa forma, corroboramos com as manifestações das áreas técnicas dessa Executiva, encaminhando o presente para conhecimento e providências decorrentes.

THIAGO CONDE

Secretário Executivo de Finanças, Orçamento e Planejamento



Documento assinado eletronicamente por **THIAGO ROGERIO CONDE - Matr.0187361-X, Secretário(a) Executivo(a) de Finanças, Orçamento e Planejamento**, em 03/02/2025, às 17:37, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
verificador= **162116778** código CRC= **CF109450**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
Anexo do Buriti - 10º andar - Sala 1000 - Bairro Zona Cívico-Administrativa - CEP 70075-900 - DF
Telefone(s): 3414-6151
Sítio - www.economia.df.gov.br



Ao Gabinete/SEEC,

Assunto: Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal para revogação do §4º do art. 125.

1. Os presentes autos, oriundos da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa), tratam, neste momento processual, de Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, que visa a revogar o §4º do art. 125.

2. A proposta apresentada é justificada nos termos da Exposição de Motivos acostada no documento SEI nº 157502829:

Excelentíssimo Senhor, Governador do Distrito Federal,

1. A presente proposta de emenda visa revogar o § 4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal, o qual impõe restrições à destinação de receitas oriundas de taxas, excetuando-se aquelas decorrentes do exercício do poder de polícia. A vinculação estrita das receitas de taxas aos serviços que as originaram pode gerar rigidez orçamentária, dificultando o atendimento de demandas emergenciais ou imprevistas em outras áreas, bem como a realização de investimentos estratégicos para o desenvolvimento do Distrito Federal. Ainda, a revogação do dispositivo permitirá maior flexibilidade na gestão dos recursos públicos, possibilitando ao governo alocar as receitas de forma mais eficiente e em consonância com as prioridades da população, sem prejuízo da transparência e do controle social sobre a aplicação dos recursos.

2. No ponto, há de se afirmar que a Constituição Federal, em seu art. 167, IV, já veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos na própria Constituição. A previsão do §4º do art. 125 da LODF, no que se refere à vinculação das receitas oriundas das taxas, não tem previsão no texto constitucional e vai além da vedação do citado art. 167, IV da CF/1988, conforme a seguir demonstrado.

3. A doutrina traz classificação quanto aos tributos de **arrecadação vinculada ou não vinculada**. Neste caso, não se trata de uma vinculação entre o fato gerador do tributo e uma atuação estatal, conforme visto na classificação entre tributos vinculados e não vinculados, que é objeto de estudo do Direito Tributário. A distinção entre tributos de arrecadação vinculada e não vinculada interessa ao Direito Financeiro, pois uma vez arrecadado o tributo importa saber onde e como o poder público poderá ou não aplicar aqueles recursos. Neste caso, a legislação poderá condicionar que o **produto da arrecadação** seja utilizado em determinado tipo de despesa com exclusividade, de forma parcial ou percentual, com prioridade ou mesmo não indicar qualquer destino, o que, em verdade, é regra.

4. Neste caso, verifica-se que os impostos, objeto do já mencionado inciso IV do art. 167 da CF/1988, embora sejam tributos não vinculados, podem ter a arrecadação da sua receita vinculada a uma determinada despesa orçamentária. No exemplo acima citado, verifica-se que a arrecadação dos impostos de que tratam os arts. 158 e 159 serão destinados (receita vinculada) para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem

como o disposto no § 4º deste artigo.

5. Por outro lado, em relação às taxas, especificamente tem-se o exemplo da taxa de serviço de limpeza pública - TLP, que é considerada pela doutrina como espécie de tributo vinculado, pois a sua instituição exige vinculação com a hipótese de incidência (fato gerador) que justifica a sua instituição e cobrança, que no caso é o serviço efetivo ou potencial de limpeza pública. No entanto, **a Constituição Federal não trouxe qualquer dispositivo, de ordem financeira, vinculando o produto da sua arrecadação a determinada despesa.** Por esse motivo, pode-se entender que a taxa é exemplo também de **tributo de arrecadação não vinculada.**

6. É verdade que esse serviço de limpeza pública nem sempre é desempenhado diretamente pelo Estado, podendo ser feito por concessionárias de serviço público, públicas ou privadas, que receberão, do poder público, a efetiva contraprestação pelos serviços desempenhados, por meio de contratos de concessão ou de prestação de serviços. De qualquer forma, a instituição da TLP ficará sempre vinculada a uma atuação estatal (direta ou indireta) na prestação do serviço de limpeza pública. Veja-se, portanto, que a taxa de serviço de limpeza pública é exigida do contribuinte pelo serviço divisível, potencial ou efetivo, sendo que não é necessário que esse serviço seja prestado diretamente pelo Estado.

7. De qualquer forma, a criação de taxas tem profunda relação com o custo do serviço, mas nem sempre é possível haver perfeita relação entre o que se arrecada com a taxa e o custo do serviço. Dai é possível dizer que o produto da arrecadação da taxa possa ser inferior ao custo do serviço ou, ao contrário, gerar um excesso de arrecadação. No caso de insuficiência dos recursos oriundos da taxa para o custeio do serviço, o poder público deverá utilizar outras receitas para manter o serviço público contínuo e ininterrupto, o qual, por essencial, não pode ser interrompido ou suspenso por falta de recursos. Portanto, a previsão de existência de taxa para custear um determinado serviço não implica que o poder público da União, Estados, DF ou municípios não sejam obrigados a utilizarem recursos da chamada fonte 100, da arrecadação em geral, em regra dos impostos, para custear esses serviços. Por outro lado, no caso de excesso de arrecadação, esses valores arrecadados pela cobrança da taxa deverão regressar aos cofres públicos, na chamada fonte 100, ao final do exercício.

8. Assim, não se concebe que, uma vez havendo excesso de arrecadação de taxas, que esses valores devam ser ressarcidos ou restituídos aos contribuintes ou necessariamente aplicados no serviço, potencial ou efetivo, descrito na hipótese de incidência (fato gerador). Por isso que a doutrina sempre entendeu que as taxas de limpeza pública são exemplos de tributos vinculados, **mas de arrecadação não vinculada**, pois uma vez arrecadados os valores dessas taxas a despesa aplicada na estrita prestação do serviço nem sempre é possível dimensionar.

9. Desta forma, estando evidenciada as hipóteses de taxas como tributos de **arrecadação não vinculada**, resta demonstrado que o §4º do art. 125 da CF/1988 contém previsão que não tem ressonância no texto constitucional e que traz restrição indevida ao regime financeiro-orçamentário do Distrito Federal.

10. Diante do exposto, a revogação do § 4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal revela-se medida oportuna e conveniente, a fim de conferir maior autonomia e eficiência à gestão orçamentária e financeira do Distrito Federal, realçando-se que a proposta não traz nenhuma criação ou aumento de despesas.

0.1. Em atenção ao [art. 4º do Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#), a proposição em tela foi encaminhada, por meio do Ofício Nº 1017/2024 - ADASA/PRE (157590843), à Casa Civil do Distrito Federal. Desse modo, instada a se manifestar acerca do projeto de lei complementar em apreço, a Unidade de Análise de Atos Normativos (UNAAN), da Subsecretaria de Análise de Políticas Governamentais (SPG), exarou o Despacho – CACI/SPG/UNAAN (159487012), no bojo do qual explicou o que se segue:

1. Trata-se de minuta de Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal (157502829), apresentada pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa), que visa revogar o §4º do art.

125 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

2. Em atenção ao disposto no [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#), os autos foram instruídos com exposição de motivos (157502829), manifestação jurídica (151625281) e declaração de despesas (153467669).

3. O processo foi encaminhado à Casa Civil por intermédio do Ofício Nº 1017/2024 - ADASA/PRE (157590843) e distribuído a esta Subsecretaria pelo Despacho – CACI/GAB/ASSESP (157789436), em atendimento ao constante no [Decreto n.º 43.130, de 23 de março de 2022](#).

4. Considerando que o Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal busca revogar o § 4º do art. 125, que estabelece restrições sobre como as receitas provenientes de taxas podem ser utilizadas, flexibilizando a gestão orçamentária do governo do Distrito Federal, sugere-se o encaminhamento deste processo, conforme disposto no §2º, do art. 3º do [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#), e, em observância às competências da **Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal - Seec**, nos termos do art. 23, do [Decreto n.º 39.610 de 2019](#) (art. 23, inc. II, X, XVII), c/c o [Decreto n.º 45.433 de 2024](#), para conhecimento e manifestação da referida minuta.

5. Face ao exposto, resta prejudicada, no momento, a análise de mérito da proposta por esta Subsecretaria, diante da necessidade de opinativo da **Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal - Seec**, tendo em vista a matéria de cunho orçamentário vertente na minuta. Sugerindo-se assim o encaminhamento dos autos para análise e manifestação da referida Pasta.

6. Após, o feito deve retornar a esta Subsecretaria para prosseguimento na análise de mérito.

3. Destarte, a Casa Civil do Distrito Federal (CACI), por intermédio do Despacho - CACI/GAB (159515410), remeteu os autos a esta Pasta para análise do tema, considerando que a matéria se insere em sua competência, conforme disposto no [Decreto nº 39.610, de 1º de janeiro de 2019](#).

4. Nesse contexto, no âmbito desta Pasta, a Secretaria Executiva de Finanças, Orçamento e Planejamento (SEFIN) solicitou a manifestação da Subsecretaria e Orçamento Público (SUOP) e a Subsecretaria do Tesouro (SUTES) sobre a Proposta de Emenda a LODF em comento.

5. Instada, a SUOP/SEFIN, consoante Despacho - SEEC/SEFIN/SUOP (160501999), ponderou:

Primeiramente o processo foi instaurado no intuito de "*Proposta de alteração da Lei nº 6.945, de 14 de setembro de 1981, que instituiu a Taxa de Limpeza Pública – TLP pela Adasa*.", segundo o Ofício SEI-GDF Nº 192/2019 - ADASA/PRE (23542918).

Após tramitar, seu objeto foi alterado para tratar de minuta de Projeto de Emenda a Lei Orgânica do Distrito Federal (157502829), apresentada pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa), que visa revogar o §4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Sobre este último, cumpre esclarecer que não foi localizado no processo informação quanto a eventual impacto orçamentário, entretanto, a alteração legislativa proposta tem o condão de alterar de alguma forma o custeio daquela unidade, motivo pelo qual encaminhamos ao setor responsável por acompanhar a execução orçamentária da Unidade para que se pronuncie, caso entenda pertinente.

6. A Unidade de Programação Financeira (UFIN), corroborada pela SUTES/SEFIN, assim se pronunciou quanto à proposta de revogação do dispositivo da LODF (160876426):

1. Trata-se de processo iniciado pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA) com o objetivo de alterar redação do art. 4º da Lei nº 6.945, de 14 de setembro de 1981, incluindo a

regulação e fiscalização expressamente no texto:

*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, destinação de resíduos sólidos, **regulação, fiscalização e atividades afins e corresponderá.***

2. A ADASA solicitou tal alteração pois alega que desde 2015 se absteve de utilizar os recursos oriundos da fonte 114, referente à Taxa de Limpeza Pública – TLP, tendo em vista decisão expedida pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF que questionou, por meio da Decisão nº 1136/2011, proferida em 24 de março de 2011, o emprego de recursos oriundos das taxas de Limpeza Pública, de Fiscalização sobre Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotos e de Fiscalização dos Usos dos Recursos Hídricos e Decisão nº 607/2012, que determinou que esta Agência se abstinhasse de empregar recursos provenientes da Taxa de Limpeza Pública do DF fora da destinação que lhe é própria (Serviços de Limpeza Pública).

3. A Procuradoria-Geral do Distrito Federal, por meio do Parecer Jurídico nº 356/2020 - PGCONS/PGDF (42685927), analisou a proposta e opinou pela rejeição desta alteração legislativa alegando que esta constituiria evidente *bis in idem* na medida em que as supracitadas taxas já possuem tal atividade como fato gerador.

4. Com isto, a ADASA apresentou Minuta de Projeto de Emenda a Lei Orgânica do Distrito Federal (157502829) com o objetivo de revogar o §4º do art. 125:

*"Art. 125. Compete ao Distrito Federal instituir os seguintes tributos:
(...) § 4º Nenhuma taxa, à exceção das decorrentes do exercício do poder de polícia, poderá ser aplicada em despesas estranhas aos serviços para os quais foi criada."*

5. Observa-se que nos últimos 3 exercícios, que a dotação consignada da Fonte 114 no orçamento da ADASA vem sendo descentralizada ao SLU e utilizada em sua totalidade, portanto, para fins de análise sobre o prisma financeiro, independe ao Tesouro Distrital como se dará a eventual execução da referida fonte, se diretamente ou por meio de descentralização.

6. Em tempo, restituo os autos com a sugestão de envio à Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Economia, com vias à Procuradoria-Geral do Consultivo da PGDF, para a análise quanto à legalidade da proposta de alteração na Lei Orgânica do Distrito Federal, considerando que a nova proposta apresentada s.m.j não soluciona o impeditivo apontado anteriormente pela PGDF.

7. Após as exposições das áreas técnicas desta Pasta, os autos, por força do Despacho - SEEC/GAB (162263736), foram encaminhados a esta Assessoria Jurídico-Legislativa para manifestação, dentro de suas competências, acerca da Proposta de Emenda à Lei Orgânica em tela. Convém a esta Unidade de Orçamento e Pessoal, portanto, observar que, nos termos do [art. 3º, II, do Decreto nº 43.130/2022](#), a análise quanto à constitucionalidade e à legalidade da proposição em tela é de competência da Assessoria Jurídico-Legislativa do órgão proponente, a qual, por meio da Nota Jurídica nº 172/2024 - ADASA/AJL (151625281), asseverou a regularidade jurídica da proposição. Assim, observa-se:

I - DOS FATOS

O presente processo, oriundo da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA), nesta fase processual, foi encaminhado à Secretaria Executiva de Finanças (SEFIN), da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração, por meio do Ofício nº 3/2023 - ADASA/SPE (117370015) [...].

Após trâmite pelas áreas técnicas dessa Secretaria Executiva de Finanças (SEFIN), os autos foram remetidos a esta Assessoria Jurídico-Legislativa, para manifestação sobre as dúvidas da ADASA dispostas no ofício acima colacionado. Nesse contexto, esta especializada exarou o Despacho SEPLAD/GAB/AJL/UNOP

(124495515) [...].

Todavia, após envio da manifestação acima exposta, a Secretaria Executiva de Finanças (SEFIN), conforme Memorando nº 359/2023 - SEPLAD/SEFIN (126335214), encaminhou os autos novamente a esta Assessoria Jurídico-Legislativa, visando, mais uma vez, ao pronunciamento desta especializada acerca das dúvidas apresentadas no Ofício nº 3/2023 - ADASA/SPE (117370015).

É o relatório. Passa-se ao exame dos aspectos legais atinentes à essa AJL.

II - DA ANÁLISE

Inicialmente, verifica-se que, após envio da manifestação acima exposta, a Secretaria Executiva de Finanças (SEFIN), conforme Memorando nº 359/2023 - SEPLAD/SEFIN (126335214), encaminhou os autos novamente a esta Assessoria Jurídico-Legislativa, visando, mais uma vez, ao pronunciamento desta especializada acerca das dúvidas apresentadas no Ofício nº 3/2023 - ADASA/SPE (117370015).

Não obstante tal fato, reanalisando-se o feito, verifico que a questão posta merece um novo encaminhamento em relação às dúvidas manifestadas pelo Ofício nº 3/2023 - ADASA/SPE (117370015) da Superintendência de Planejamento e Programas Especiais desta Agência que poderão resolver o problema central proposto, que consiste no cumprimento da Decisão TCDF nº 1136/2011, cuja ementa foi assim redigida:

DECISÃO Nº 1136/2011 O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: 1) alertar as unidades referidas na tabela constante do parágrafo 137 da Informação nº 12/10-DICOG para que evitem a classificação de despesas previdenciárias fora da função orçamentária apropriada (09 - Previdência Social); 2) recomendar ao Sr. Governador do Distrito Federal que, em atendimento ao disposto na Lei Complementar nº 131/2009, adote medidas no sentido de aumentar a transparência da execução orçamentária e financeira do Distrito Federal, em especial fazendo constar em seu Portal na Internet os elementos indicados nos §§ 85 a 87 da Informação nº 12/10-DICOG; 3) determinar: a) à Agência Reguladora de Águas e Saneamento do DF - Adasa que, no prazo de 30 dias, preste esclarecimentos a respeito do emprego das taxas de Limpeza Pública, de Fiscalização sobre Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotos e de Fiscalização dos Usos dos Recursos Hídricos, conforme §§ 18 e 19 da Informação nº 12/10-DICOG, em vista do disposto do § 4º do art. 125 da LODF, que vincula o produto da arrecadação das taxas à prestação dos serviços a que se referem; b) ao Departamento de Estradas de Rodagem do DF, à Secretaria de Esporte e à Companhia do Metropolitano do DF que adotem medidas no sentido de evitar a classificação indevida de investimentos, tal como os relacionados nos §§ 101 a 103 da Informação nº 12/10-DICOG, na modalidade Não Aplicável; c) às jurisdicionadas relacionadas na tabela constante do § 109 da Informação nº 12/10-DICOG que adotem medidas no sentido de evitar a classificação indevida de despesas na modalidade Concurso; d) à Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal - SETC/DF que, em razão das diversas inconsistências apontadas na Informação, adote medidas no sentido de melhorar o controle que exerce sobre o preenchimento das notas de empenho emitidas no Siggo, tanto no e-DOC 9C548776 Este arquivo representa documento físico e não o substitui aspecto da classificação orçamentária, quanto no lançamento dos diversos códigos de despesa, inclusive dos códigos de licitação; e) autorizar a devolução dos autos à Inspeção de origem e o envio de cópia da Informação de fls. 30/79 à SETC/DF, como forma de auxiliar o cumprimento da diligência ordenada no item anterior. Decidiu, mais, autorizar o encaminhamento de cópia da Informação de fls. 30/79 ao Senhor Governador do Distrito Federal e às Jurisdicionadas indicadas nas alíneas "a", "b" e "c" do item 3. Presidiu a Sessão a Presidente, Conselheira MARLI VINHADELI. Votaram os Conselheiros RONALDO COSTA COUTO, MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, ANILCÉIA MACHADO e INÁCIO MAGALHÃES FILHO.

Participou o representante do MPJTCDF Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Conselheiro-Substituto PAIVA MARTINS. SALA DAS SESSÕES, 24 DE MARÇO DE 2011 (**grifei**).

De acordo com essa Decisão do TCDF, a Adasa somente poderia utilizar os recursos oriundos das taxas de serviço de limpeza pública, oriundos da Fonte 114, que foram destinados à própria Adasa pelo inciso VII do art. 33 da Lei 4.285/2008, na prestação do serviço de limpeza pública, conforme previu o **§ 4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal**:

Art. 33. Constituem receitas da ADASA:

(...)

VII – os recursos oriundos de 3% (três por cento) da arrecadação anual da Taxa de Limpeza Pública – TLP, instituída pela [Lei nº 6.945, de 14 de setembro de 1981](#), com as alterações seguintes;

Art. 125. Compete ao Distrito Federal instituir os seguintes tributos:

(...)

§ 4º Nenhuma taxa, à exceção das decorrentes do exercício do poder de polícia, poderá ser aplicada em despesas estranhas aos serviços para os quais foi criada.

Ocorre, no entanto, que a prestação de serviço de limpeza pública não é de competência de Adasa, mas apenas a sua regulação e fiscalização, motivo pelo qual os valores recebidos pela Adasa, em decorrência do inciso VII do artigo 33 da Lei 4.285/2008, desde 2011, deixaram de ser utilizados, o que gera uma situação de grave perplexidade e comprometimento das receitas da ADASA, já que a Adasa possui um recurso orçamentário que não pode ser utilizado.

Sobre as perguntas contidas nas letras a) e c) acima mencionadas já houve a devida análise pela PGDF, quando se tentou sugerir a alteração da Lei 6.945/1981, conforme proposta ID 23507893, o que foi rejeitado pelo Parecer PGDF nº 356/2020 (42685927), cuja ementa transcrevo:

CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO - TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA (LEI Nº 6.945/1981) - ANTEPROJETO DE LEI PARA INCLUIR AS ATIVIDADES DE “REGULAÇÃO” E “FISCALIZAÇÃO” NA HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA OU NA REGRA DE DESTINAÇÃO DA RECEITA – INVIABILIDADE. 1. Anteprojeto de lei, concebido na ADASA, para acrescentar os vocábulos “regulação” e “fiscalização” nas redações dos arts. 2º (hipótese de incidência) e 4º (destinação da receita) da Lei nº 6.945, de 14 de setembro de 1981, que disciplina a Taxa de Limpeza Pública no Distrito Federal. 2. Inviabilidade da proposição diante da configuração potencial de bis in idem em relação à função de fiscalização, já coberta por taxas cobradas pela ADASA, e de falta de especificidade e de divisibilidade das demais atividades administrativas inclusas na regulação praticada pelo referido ente regulador.

Por isso, permanece a indagação formulada na letra b), ou seja, se é possível a descentralização e utilização dos recursos da fonte 114 assim que esta for autorizada.

No entanto, antes de responder a esta indagação, necessário se faz discorrer sobre alguns aspectos doutrinários necessários para se justificar a proposição de um Projeto de Emenda à Lei Orgânica para a revogação do § 4º do artigo 125 da LODF.

A decisão do TCDF nº 1136/2011 está ancorada na redação do § 4º do artigo 125 da LODF, que exige que “o produto da arrecadação das taxas de serviços deve ser aplicado na prestação do serviço que justifica a sua cobrança”.

Do ponto de vista doutrinário e jurisprudencial, há que distinguir o que seja o **tributo vinculado/não vinculado** e **tributo de receita vinculada/tributo de receita não vinculada**.

Os chamados **tributos vinculados** são assim chamados pois sua instituição ou cobrança é vinculada à uma atuação estatal, efetiva ou potencial, que é determinada pela hipótese de incidência (fato gerador) de tal tributo. São, por

exemplo, as taxas, as contribuições de melhoria, dentre outros. Já os tributos não vinculados são aqueles que não demandam uma atuação estatal em favor do contribuinte. Em regra, os impostos são exemplo de tributos não vinculados. Veja-se, por exemplo, o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos – IPVA, cuja cobrança não tem relação com a quantidade ou qualidade de pistas asfaltadas que o Estado oferece ao contribuinte.

[...].

Por outro lado, a doutrina faz outra classificação quantos aos tributos de **arrecadação vinculada ou não vinculada**. Neste caso, não se trata de uma vinculação entre o fato gerador do tributo e uma atuação estatal, conforme visto na classificação entre tributos vinculados e não vinculados, que é objeto de estudo do Direito Tributário.

A distinção entre tributos de arrecadação vinculada e não vinculada interessa ao Direito Financeiro, pois uma vez arrecadado o tributo importa saber onde e como o poder público poderá ou não aplicar aqueles recursos.

Neste caso, a legislação poderá condicionar que o **produto da arrecadação** seja utilizado em determinado tipo de despesa com exclusividade, de forma parcial ou percentual, com prioridade ou mesmo não indicar qualquer destino, o que, em verdade, é regra.

Veja-se, por exemplo, que os impostos são exemplos de tributos não vinculados a uma atuação estatal. No entanto, conforme prevê o artigo 167 da CF/88, que a arrecadação de certos impostos está vinculada a determinado tipo de despesa.

[...].

Neste caso, verifica-se que os impostos, embora sejam tributos não vinculados, podem ter a arrecadação da sua receita vinculada a uma determinada despesa orçamentária. No exemplo acima citado, verifica-se que a arrecadação dos impostos de que tratam os arts. 158 e 159 serão destinados (receita vinculada) para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

Por outro lado, a taxa de serviço de limpeza pública - TLP é considerada pela doutrina como espécie de tributo vinculado, pois a sua instituição exige vinculação com a hipótese de incidência (fato gerador) que justifica a sua instituição e cobrança, que no caso é o serviço efetivo ou potencial de limpeza pública.

No entanto, **a Constituição Federal não trouxe qualquer dispositivo, de ordem financeira, vinculando o produto da sua arrecadação a determinada despesa**. Por esse motivo, podemos entender que a taxa é exemplo também de **tributo de arrecadação não vinculada**.

É verdade que esse serviço de limpeza pública nem sempre é desempenhado diretamente pelo Estado, podendo ser feito por concessionárias de serviço público, públicas ou privadas, que receberão, do poder público, a efetiva contraprestação pelos serviços desempenhados, por meio de contratos de concessão ou de prestação de serviços. De qualquer forma, a instituição da TLP ficará sempre vinculada a uma atuação estatal (direta ou indireta) na prestação do serviço de limpeza pública.

Veja-se, portanto, que a taxa de serviço de limpeza pública é exigida do contribuinte pelo serviço divisível, potencial ou efetivo, sendo que não é necessário que esse serviço seja prestado diretamente pelo Estado.

De qualquer forma, a criação de taxas tem profunda relação com o custo do serviço, mas nem sempre é possível haver perfeita relação entre o que se arrecada com a taxa e o custo do serviço. Dai é possível dizer que o produto da arrecadação da taxa possa ser inferior ao custo do serviço ou, ao contrário, gerar um excesso de arrecadação.

No caso de insuficiência dos recursos oriundos da taxa para o custeio do serviço, o poder público deverá utilizar outras receitas para manter o serviço público contínuo e ininterrupto, o qual, por essencial, não pode ser interrompido ou

suspenso por falta de recursos. Portanto, a previsão de existência de taxa para custear um determinado serviço não implica que o poder público da União, Estados, DF ou municípios não sejam obrigados a utilizarem recursos da chamada fonte 100, da arrecadação em geral, em regra dos impostos, para custear esses serviços.

Por outro lado, no caso de excesso de arrecadação, esses valores arrecadados pela cobrança da taxa deverão regressar aos cofres públicos, na chamada fonte 100, ao final do exercício.

Não se concebe que, uma vez havendo excesso de arrecadação de taxas, que esses valores devam ser ressarcidos ou restituídos aos contribuintes ou necessariamente aplicados no serviço, potencial ou efetivo, descrito na hipótese de incidência (fato gerador). Por isso que a doutrina sempre entendeu que as taxas de limpeza pública são exemplos de tributos vinculados, mas de arrecadação não vinculada, pois uma vez arrecadados os valores dessas taxas a despesa aplicada na estrita prestação do serviço nem sempre é possível dimensionar.

Ainda segundo ALEXANDRE (2010; p.101)¹:

“As taxas e contribuições de melhoria são tributos de arrecadação não vinculada, salvo as custas e emolumentos (taxas judiciárias, segundo o STF), uma vez que a EC 45/2004 introduziu um §2º. Ao art. 98 da CF/1988 estipulando que “as custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça.”

Tem a mesma posição ROCHA (2015, p.75)²:

“A função econômica precípua das taxas é cobrir razoavelmente os custos pela manutenção dos serviços a ela efeitos. É um instrumento de custeio, em geral parcial, de certas despesas públicas, que o legislador visa repartir entre a universalidade de cidadãos e aqueles que obtêm certas prestações de serviços públicos. Essa repartição do custo do serviço é o que fundamenta essa espécie tributária. É ideal que os valores arrecadados pelas taxas sejam utilizados na manutenção dos serviços a que ela se refere, entretanto, como se trata, via de regra, de uma espécie tributária de arrecadação não vinculada – ou seja: **a utilização do produto de sua arrecadação é discricionária para o Poder Executivo - , nada impede que os recursos sejam utilizados em outras contas orçamentárias.**”

No mesmo sentido, o Eg. Supremo Tribunal Federal, em precedente de 2022, decidiu que:

Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 33 e Anexo IV, item 1.9 e subitens, da Lei 15.838/2015, do Estado do Ceará. Arts. 38 e 44 e Anexo V, item 1.9 e subitens, do Decreto 31.859/2015, da mesma Unidade da Federação. Recurso administrativo como decorrência direta do direito de petição. Incidência da imunidade tributária (art. 5º, XXXIV, a, CF). Possibilidade de instituição de taxa referente à realização de perícias e diligências. Ausência de correlação razoável entre o valor da taxa e o custo do serviço público. Violação da referibilidade e do princípio da proporcionalidade. Pedido julgado parcialmente procedente. 1. O direito de petição consubstancia importante instrumento, à disposição dos particulares, para defesa, em âmbito não jurisdicional, de direitos, da constituição, das leis e dos interesses gerais e coletivos contra ilegalidades e abusos de poder. 2. O recurso administrativo, nos termos da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, decorre diretamente do direito de petição (art. 5º, XXXIV, a, CF). Precedentes. 3. O art. 5º, XXXIV, a, da Constituição Federal exclui competência para instituição de taxa em virtude do exercício do direito de petição, motivo pelo qual não pode incidir referida espécie tributária para interposição de recurso administrativo. 4. Não está abarcada, entretanto, no âmbito conceitual do direito de petição (art. 5º XXXIV, a, CF), a realização de perícias e o empreendimento de diligências. 5. Mostra-se constitucional a instituição de taxa referente à realização de perícia e diligências a pedido do

contribuinte no âmbito do processo administrativo fiscal, pois consubstanciam serviços públicos, colocados à disposição do sujeito passivo da obrigação tributária, específicos e divisíveis de utilização não compulsória. **6. A taxa, embora tributo vinculado quanto ao fato gerador, não possui destinação vinculada. A Constituição da República determina a arrecadação de taxa com destinação vinculada apenas na hipótese do art. 98, § 2º. Precedente.** 7. A instituição de taxa sem razoável equivalência recíproca entre o valor exigido do contribuinte e o efetivo custo da atividade estatal referida acarreta grave violação dos princípios da proporcionalidade e da comutatividade. 8. Tal como instituída, no caso, a taxa revela-se inconstitucional, pois o estabelecimento de um valor fixo para realização de perícias e diligências sem levar em consideração a complexidade, o lapso temporal para sua execução, os valores envolvidos na apuração do crédito fiscal e o custo efetivo do serviço público evidenciam a desproporcionalidade e desconexão da comutatividade ou referibilidade. 9. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado parcialmente procedente. (ADI 6145, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 14-09-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 21-10-2022 PUBLIC 24-10-2022)

De acordo com esse precedente, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal reafirmou que a CF/88 não previu a vinculação da receita auferida pela cobrança da taxa de serviço público ao serviço público descrito na hipótese de incidência tributária (fato Gerador), salvo a hipótese do art. 98, § 2º da CF/88.

Por essa razão, verifica-se que a regra imposta no § 4º do art. 125 da LODF estabeleceu uma exigência não prevista na CF/88, diminuindo, portanto, a liberdade de escolhas do executivo para bem aplicar os recursos recebidos nos cofres públicos com os tributos, cuja natureza não são vinculados, como é o caso da taxa de Limpeza Pública, motivo pelo qual é de se sugerir ao Governo do Distrito Federal que se promova a sua revogação, pelo processo de reforma legislativa de emenda à Lei Orgânica.

Passando-se à segunda indagação contida na consulta, verifica-se que a Desvinculação da Receita dos Estados e Municípios - DREM, prevista na EC nº 132/2023, previu que:

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023](#))

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput: ([Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016](#)) [Produção de efeitos](#)

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal; ([Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016](#)) [Produção de efeitos](#)

II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal; ([Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016](#)) [Produção de efeitos](#)

III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores; ([Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016](#)) [Produção de efeitos](#)

IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei; ([Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016](#)) [Produção de efeitos](#)

V - fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas

Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal. [\(Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016\) Produção de efeitos](#)

~~Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. [\(Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016\) Produção de efeitos](#)~~

Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, TAXAS e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#)

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput: [\(Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016\) Produção de efeitos](#)

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal; [\(Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016\) Produção de efeitos](#)

II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores; [\(Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016\) Produção de efeitos](#)

III - transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei; [\(Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016\) Produção de efeitos](#)

IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município.

Veja-se que a taxa de limpeza pública - TLP é uma taxa essencialmente municipal, razão pela qual estão desvinculadas, por força da CF/88, 30% dos valores recebidos a esse título. Diante desse quadro, verifica-se que embora a Lei Orgânica do Distrito Federal tenha, no seu artigo 125, § 4º, vinculado a arrecadação da TLP apenas ao serviço público de limpeza pública, a CF/88 acabou por desvincular 30% desses valores, de forma que até 31 de dezembro de 2032, o Governo do Distrito Federal poderá, salvo melhor juízo, aplicar esses recursos na forma com prevista no inciso VII do art. 33 da Lei 4.285/2008, sem que se fale em descumprimento das determinações do TCDF contidas na DECISÃO Nº 1136/2011.

Por outro lado, conforme apontado acima, o fundamento jurídico que fundamentou a DECISÃO Nº 1136/2011 do TCDF foi o § 5º do art. 125 da LODF, sem a qual, diante da sugestão de sua revogação, a utilização dos valores arrecadados a título de Taxa de Limpeza Pública poderão ser aplicados em conformidade com o inciso VII do art. 33 da Lei 4.285/2008.

III - DA CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

Ante o exposto, sugere-se:

- a) Encaminhar ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal proposta de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal para revogar o § 4º do art. 125 da LODF, diante de sua inconstitucionalidade, já que a CF/88 não estabeleceu que as taxas municipais (como a TLP) são tributos de arrecadação vinculada (ADI 6145);
- b) Que, diante do art. 76-B da CF/88, com redação dada pela EC 132/2023, 30% das taxas, inclusive da TLP, estão com a sua arrecadação desvinculadas de qualquer atividade estatal, motivo pelo qual até que seja feita a revogação do § 4º do art. 125 da LODF, poderá a Secretaria de Economia do Distrito Federal, salvo melhor juízo, promover o integral cumprimento do inciso VII do art. 33 da Lei 4.285/2008, sem que haja descumprimento da DECISÃO TCU Nº 1136/2011 ou dos Pareceres Jurídicos nº 356/2020 - PGDF/PGCONS (42685927) e nº 758/2020 - PGDF/PGCONS (51804079).

8. Para mais, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Proteção Animal do Distrito Federal (SEMA), também em atendimento ao Decreto nº 43.130/2022, emitiu a Nota Jurídica nº 215/2024 - SEMA/GAB/AJL (154945432), na qual manifestou parecer favorável à viabilidade jurídica da Proposta de Emenda à Lei Orgânica, para revogar o §4º do art. 125. Dessa forma, observa-se os seguintes excertos:

[...].

II. DOS FUNDAMENTOS

II.a. Da legalidade, constitucionalidade e competência

[...].

Como relatado acima, o presente feito cuida de minuta de proposta de emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, objetivando a revogação do parágrafo 4º do art. 125 da LODF. Quanto à matéria ali suscitada, o aludido dispositivo legal, no que interessa diretamente ao viés teleológico da proposição apresentada, exige que a receita arrecadada com a cobrança das taxas de serviços deve ser alocada na prestação do serviço que justifica a instituição do tributo.

Quanto aos aspectos de legalidade e constitucionalidade, a proposição sob análise não contém dispositivos que possam contrariar a Carta Constitucional e as demais normas vigentes no ordenamento jurídico pátrio.

No que concerne ao arcabouço jurídico-normativo aplicável à espécie, convém ressaltar o quanto disposto na Lei nº 11.445/2007, que institui diretrizes nacionais para o saneamento básico, restando incorporada a determinação para que os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos sejam providos mediante regulação e fiscalização de um ente regulador definido pelo titular dos serviços. [...].

Neste cenário, definiu-se que a Adasa, na condição de agência reguladora distrital, figura como a entidade autárquica à qual compete realizar a regulação e fiscalização dos serviços públicos acima descrito na esfera local. Assim, a Lei nº 4285, de 26 de dezembro de 2008 estabeleceu em seu art. 33 a vinculação à Adasa da receita advinda da área de competência de limpeza urbana pública, no que se inclui a arrecadação advinda da taxa de limpeza pública – TLP. [...].

No entanto, a agência reguladora em comento encontra-se obstada de fazer uso dos recursos provenientes da TLP na alíquota supratranscrita, porquanto a prestação de serviço de limpeza pública não é de sua alçada, visto se tratar de competência que foge das suas atribuições legalmente instituídas de regulação e fiscalização do serviço público. Assim, delinea-se um panorama fático em que a cota dos valores recebidos pela Adasa, a título de repasse da receita oriunda da TLP, enfrenta restrições impostas por determinações prolatadas pela Corte de Contas local no bojo da Decisão TCDF nº 1136/2011, conforme esmiuçado na Nota Técnica 4 (153715313) [...].

É consabido que a Constituição Federal, em seu artigo 145, atribui competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para instituírem impostos, taxas e contribuições de melhoria, especificando, desde logo, no que tange às taxas, a sua respectiva hipótese de incidência [...].

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

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

[...].

Nessa perspectiva, referida exação decorre da prestação de um serviço ao contribuinte, devendo ele ser específico e divisível, consoante os ditames do artigo 145, inciso II, da Carta Federal, já transcrito, reprisados no artigo 140, parágrafo 1º, inciso II, da Constituição Estadual [...].

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

Segundo Hely Lopes Meirelles^[3], específicos seriam os *serviços destinados a determinadas categorias de usuários, diversamente dos genéricos, que são prestados, ou postos à disposição, em caráter geral para toda a coletividade*. De outra sorte, divisíveis são os serviços passíveis de individualização e mensuração dos respectivos usuários.

O fato de as taxas não possuírem a mesma base de cálculo dos impostos mostra que não devemos atrelá-la às características econômicas do contribuinte, mas sim, especificamente, vinculá-la ao valor do serviço. O tributo responsável por suprir os cofres públicos é o imposto. As taxas se atêm a “contraprestar” serviço exclusivo do Estado a um sujeito passivo específico – e não à coletividade em geral. Não se deve confundir com “ter utilidade” ao contribuinte, pois o pagamento de taxas não implica usufruir necessária vantagem: é um serviço público, e não uma tarifa privada.

Essas duas espécies tributárias diferenciam-se essencialmente na base de cálculo, pois os impostos são medidos por fato alheio a qualquer atuação do poder público, dependendo exclusivamente de características próprias do contribuinte; as taxas devem ter base de cálculo relativas à prestação do serviço pelo Estado. Como analisa²⁰ Carvalho (2011, p. 407), estamos diante de taxa (tributo diretamente vinculado) se o antecedente normativo mencionar fato revelador de atividade estatal.

Em que pese a taxa de limpeza pública cobrada seja considerada uma espécie de tributo vinculado, o produto da sua arrecadação não possui uma destinação vinculada. Isto significa dizer que a aludida taxa configura uma espécie de tributo de arrecadação não vinculada à luz das disposições encartadas na ordem constitucional vigente, que não evoca nenhuma obrigatoriedade de que a receita arrecadada tenha destinação vinculada, razão pela qual a aplicação da receita advinda da cobrança de TLP é discricionária para o Poder Executivo.

Afilia-se ao entendimento formulado acima o precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI 6145, da Relatoria da Ministra Rosa Weber. Confira-se:

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 33 e Anexo IV, item 1.9 e subitens, da Lei 15.838/2015, do Estado do Ceará. Arts. 38 e 44 e Anexo V, item 1.9 e subitens, do Decreto 31.859/2015, da mesma Unidade da Federação. Recurso administrativo como decorrência direta do direito de petição. Incidência da imunidade tributária (art. 5º, XXXIV, a, CF). Possibilidade de instituição de taxa referente à realização de perícias e diligências. Ausência de correlação razoável entre o valor da taxa e o custo do serviço público. Violação da referibilidade e do princípio da proporcionalidade. Pedido julgado parcialmente procedente. 1. O direito de petição consubstancia importante instrumento, à disposição dos particulares, para defesa, em âmbito não jurisdicional, de direitos, da constituição, das leis e dos interesses gerais e coletivos contra ilegalidades e abusos de poder. 2. O recurso administrativo, nos termos da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, decorre diretamente do direito de petição (art. 5º, XXXIV, a, CF). Precedentes. 3. O art. 5º, XXXIV, a, da Constituição Federal exclui competência para instituição de taxa em virtude do exercício do direito de petição, motivo pelo qual não pode incidir referida espécie tributária para interposição de recurso administrativo. 4. Não está abarcada, entretanto, no âmbito conceitual do direito de petição (art. 5º XXXIV, a, CF), a realização de perícias e o empreendimento de diligências. 5. Mostra-se constitucional a instituição de taxa referente à realização de perícia e diligências a pedido do contribuinte no âmbito do processo administrativo fiscal, pois consubstanciam serviços públicos, colocados à disposição do sujeito passivo da obrigação tributária, específicos e divisíveis de utilização não compulsória. **6. A taxa, embora tributo vinculado quanto ao fato**

gerador, não possui destinação vinculada. A Constituição da República determina a arrecadação de taxa com destinação vinculada apenas na hipótese do art. 98, § 2º. Precedente. 7. A instituição de taxa sem razoável equivalência recíproca entre o valor exigido do contribuinte e o efetivo custo da atividade estatal referida acarreta grave violação dos princípios da proporcionalidade e da comutatividade. 8. Tal como instituída, no caso, a taxa revela-se inconstitucional, pois o estabelecimento de um valor fixo para realização de perícias e diligências sem levar em consideração a complexidade, o lapso temporal para sua execução, os valores envolvidos na apuração do crédito fiscal e o custo efetivo do serviço público evidenciam a desproporcionalidade e desconexão da comutatividade ou referibilidade. 9. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado parcialmente procedente. (ADI 6145, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 14-09-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 21-10-2022 PUBLIC 24-10-2022)

Ante o exposto, verifica-se que a Corte Constitucional pátria consolidou a interpretação de que a CF não institui a vinculação do produto arrecadado em decorrência da cobrança de taxa ao serviço público que figura como seu fato gerador, à exceção da hipótese prevista no art. 98, § 2º, da CF/88. Assim, a regra disposta no § 4º do art. 125 da LODF não constitui norma de reprodução obrigatória pelo constituinte distrital, podendo ser extinto do texto da Lei Orgânica do Distrito Federal tal dispositivo.

[...].

III. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica opina pela viabilidade jurídica da proposta de emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, com vistas à revogação do parágrafo 4º inserido no art. 125 da LODF. Não se vislumbra, pois, empecilho jurídico à aprovação da norma que se pretende editar, desde que superada a ressalva acima exposta relativa à instrução processual.

[...].

9. Diante das análises jurídicas apresentadas, verifica-se que, atualmente, **o §4º do art. 125 da LODF determina que a arrecadação das taxas seja aplicada exclusivamente na prestação dos serviços que deram origem à sua cobrança. Todavia, o referido dispositivo, ao limitar a autonomia do Distrito Federal na gestão de suas receitas, impõe uma restrição não prevista no ordenamento constitucional. A Constituição Federal não exige que os recursos arrecadados com as taxas sejam vinculados exclusivamente ao serviço que gerou sua cobrança, com efeito essa exigência só ocorre excepcionalmente, no caso das custas e emolumentos destinados ao custeio dos serviços notariais e de registro, previstos no art. 98, §2º da CF. Nesse sentido, é o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, que, na ADI 6145, de Relatoria da Ministra Rosa Weber, firmou o seguinte precedente: "A taxa, embora tributo vinculado quanto ao fato gerador, não possui destinação vinculada, salvo na hipótese expressamente prevista no art. 98, § 2º, da Constituição".**

10. Desse modo, tendo em vista a Decisão nº 1.136/2011 do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que, em razão da vinculação imposta pelo §4º do art. 125 da LODF, determinou que a ADASA não poderia utilizar os recursos arrecadados por meio da Taxa de Limpeza Pública (TLP) para fins distintos da prestação do serviço de limpeza pública, a revogação pretendida solucionaria o problema suscitado pela Corte Contes, ao eliminar a obrigatoriedade de destinação específica dos recursos, permitindo que a arrecadação da TLP seja gerida com maior flexibilidade. Assim, a supressão do referido dispositivo do ordenamento jurídico, possibilitaria a alocação dos valores arrecadados da TLP para outras atividades essenciais, como regulação e fiscalização dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, que são de responsabilidade da ADASA. A determinação exarada pelo TCDF, então, deixaria de ter fundamento legal, permitindo que a agência utilize os recursos arrecadados para cumprir seu papel regulador de maneira mais eficiente.

11. Destarte, diante da explicitada incompatibilidade do §4º do art. 125 da LODF com o ordenamento constitucional, e considerando a interpretação consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, verifica-se que revogação do citado dispositivo se faz necessária para adequar a legislação distrital às regras constitucionais, uma vez que a exigência de vinculação dos recursos das taxas aos serviços que motivaram sua cobrança não encontra amparo na Constituição Federal, que estabelece essa obrigação apenas em hipóteses excepcionais. Outrossim, a revogação do parágrafo em questão eliminará a restrição à utilização dos recursos arrecadados por meio da Taxa de Limpeza Pública (TLP), o que, por conseguinte, s.m.j., resolverá o impasse identificado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal quanto à destinação dos citados valores. Dessa forma, a medida permitirá uma gestão financeira mais eficiente e garantirá o uso adequado dos recursos públicos pela ADASA e demais órgãos e entidades do Distrito Federal.

12. Ademais, convém salientar que extrapola os limites de competência desta área jurídica, as análises dos cálculos, as considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, bem como o juízo de conveniência e oportunidade do ato normativo em apreço.

13. Feitas tais considerações, esta Unidade de Orçamento e Pessoal da Assessoria Jurídico-Legislativa, por entender que a Proposta de Emenda a Lei Orgânica do Distrito Federal (157502829) encontra-se em conformidade com os preceitos constitucionais e legais de regências, manifesta-se pela regularidade jurídica da proposição.

14. Diante de todo o exposto, não se vislumbra óbice jurídico para que a Proposta de Emenda à Lei Orgânica em tela (157502829) seja submetida à apreciação do Senhor Governador do Distrito Federal, sem prejuízo da manifestação da Consultoria Jurídica do Distrito Federal, nos termos do [art. 7º do Decreto nº 43.130/2022](#).

É o entendimento que submeto à consideração superior.

Kamila Borges
Assessora Especial
Unidade de Orçamento e Pessoal

De acordo.

À Chefia desta Assessoria Jurídico-Legislativa para conhecimento e deliberação.

MARINA LIMA ALVES DA CUNHA
Chefe da Unidade de Orçamento e Pessoal
Assessoria Jurídico-Legislativa

I - Trata-se de Proposta de Emenda à Lei Orgânica, que pretende revogar o §4º do art. 125.

II - A Unidade de Orçamento e Pessoal desta Assessoria Jurídico-Legislativa manifestou-se por meio do Despacho - SEEC/AJL/UNOP (163066437), o qual acolho por seus próprios e jurídicos fundamentos.

III - Assim, encaminhem-se os autos ao Gabinete desta Pasta, para deliberação do Sr. Secretário de Estado de Economia do Distrito Federal.

GUTIERRY ZALTUM BORGES MERCÊS
Subchefe da Assessoria Jurídico-Legislativa



Documento assinado eletronicamente por **GUTIERRY ZALTUM BORGES MERCÊS - Matr.0278800-4, Subchefe da Subchefia**, em 05/03/2025, às 15:58, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MARINA LIMA ALVES DA CUNHA FONTANA - Matr.0125594-0, Chefe da Unidade de Orçamento e Pessoal**, em 05/03/2025, às 17:24, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **KAMILA BORGES - Matr.0274973-4, Assessor(a) Especial.**, em 05/03/2025, às 17:37, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **163066437** código CRC= **4E669262**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Praça do Buriti - Anexo do Palácio do Buriti, 10º andar, Sala 1005 - Bairro Zona Cívico-Administrativa - CEP 70075-900 - DF

Telefone(s): 3313-8409/8406
Sítio - www.economia.df.gov.br



Governo do Distrito Federal
Casa Civil do Distrito Federal
Subsecretaria de Análise de Políticas Governamentais
Unidade de Análise de Atos Normativos

Nota Técnica N.º 89/2025 - CACI/SPG/UNAAN

Brasília-DF, 07 de março de 2025.

À Subsecretaria de Análise de Políticas Governamentais (SPG),

Assunto: Minuta de Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal. Visa revogar o §4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa).

1. CONTEXTO

1.1. Trata-se de minuta de Projeto de Emenda de Lei Orgânica do Distrito Federal, apresentada pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa), que visa revogar o §4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

1.2. Em atenção ao disposto no art. 3º, do [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#), os autos foram instruídos com seguintes documentos:

- Minuta de Emenda à Lei Orgânica (157502829);
- Exposição de Motivos ADASA/AJL (157502829);
- Nota Jurídica N.º 172/2024 - ADASA/AJL (151625281);
- Declaração de Orçamento (153467669).

1.3. O processo em questão foi remetido anteriormente à Casa Civil pelo Ofício Nº 1017/2024 - ADASA/PRE (157590843). Subsequentemente, após tramitação na Secretaria de Economia (Seec), o processo foi enviado novamente a esta Pasta mediante o Ofício Nº 1915/2025 - SEEC/GAB (164829738) e distribuído a esta Subsecretaria, por intermédio do Despacho CACI/GAB/ASSESP (164877632), em conformidade com as disposições estabelecidas no [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#).

1.4. É o breve relatório. Passa-se à análise.

2. RELATO

2.1. Preliminarmente, cumpre informar que a competência desta Subsecretaria para análise de proposições de Decretos e Projetos de Lei, no âmbito do Distrito Federal, está disciplinada pelo artigo 4º, do [Decreto nº 43.130, de 23 de março 2022](#).

2.2. Dessa feita, a presente Nota Técnica limita-se à análise de conveniência e oportunidade da proposição normativa e a compatibilização da matéria nela tratada com as políticas e diretrizes do Governo, identificação da instrução processual e articulação com os demais órgãos e entidades interessados, conforme dispositivos legais destacados alhures.

2.3. A questão aventada nos presentes autos refere-se à minuta de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal (157502829), apresentada pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa), que visa revogar o §4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

2.4. Demonstrando a oportunidade e a conveniência administrativas, a Adasa, por meio da **Exposição de Motivos – ADASA/PRE (157502829)**, justificou a medida nos seguintes termos:

"Excelentíssimo Senhor, Governador do Distrito Federal,

A presente proposta de emenda visa revogar o § 4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal, o qual impõe restrições à destinação de receitas oriundas de taxas, excetuando-se aquelas decorrentes do exercício do poder de polícia. A vinculação estrita das receitas de taxas aos serviços que as originaram pode gerar rigidez orçamentária, dificultando o atendimento de demandas emergenciais ou imprevistas em outras áreas, bem como a realização de investimentos estratégicos para o desenvolvimento do Distrito Federal. Ainda, a revogação do dispositivo permitirá maior flexibilidade na gestão dos recursos públicos, possibilitando ao governo alocar as receitas de forma mais eficiente e em consonância com as prioridades da população, sem prejuízo da transparência e do controle social sobre a aplicação dos recursos.

No ponto, há de se afirmar que a Constituição Federal, em seu art. 167, IV, já veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos na própria Constituição. A previsão do §4º do art. 125 da LODF, no que se refere à vinculação das receitas oriundas das taxas, não tem previsão no texto constitucional e vai além da vedação do citado art. 167, IV da CF/1988, conforme a seguir demonstrado.

A doutrina traz classificação quanto aos tributos de **arrecadação vinculada ou não vinculada**. Neste caso, não se trata de uma vinculação entre o fato gerador do tributo e uma atuação estatal, conforme visto na classificação entre tributos vinculados e não vinculados, que é objeto de estudo do Direito Tributário. A distinção entre tributos de arrecadação vinculada e não vinculada interessa ao Direito Financeiro, pois uma vez arrecadado o tributo importa saber onde e como o poder público poderá ou não aplicar aqueles recursos. Neste caso, a legislação poderá condicionar que o **produto da arrecadação** seja utilizado em determinado tipo de despesa com exclusividade, de forma parcial ou percentual, com prioridade ou mesmo não indicar qualquer destino, o que, em verdade, é regra.

Neste caso, verifica-se que os impostos, objeto do já mencionado inciso IV do art. 167 da CF/1988, embora sejam tributos não vinculados, podem ter a arrecadação da sua receita vinculada a uma determinada despesa orçamentária. No exemplo acima citado, verifica-se que a arrecadação dos impostos de que tratam os arts. 158 e 159 serão destinados (receita vinculada) para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

Por outro lado, em relação às taxas, especificamente tem-se o exemplo da taxa de serviço de limpeza pública - TLP, que é considerada pela doutrina como espécie de tributo vinculado, pois a sua instituição exige vinculação com a hipótese de incidência (fato gerador) que justifica a sua instituição e cobrança, que no caso é o serviço efetivo ou potencial de limpeza pública. No entanto, **a Constituição Federal não trouxe qualquer dispositivo, de ordem financeira, vinculando o produto da sua arrecadação a determinada despesa**. Por esse motivo, pode-se entender que a taxa é exemplo também de **tributo de arrecadação não vinculada**.

É verdade que esse serviço de limpeza pública nem sempre é desempenhado diretamente pelo Estado, podendo ser feito por concessionárias de serviço público, públicas ou privadas, que receberão, do poder público, a efetiva contraprestação pelos serviços desempenhados, por meio de contratos de concessão ou de prestação de serviços. De qualquer forma, a instituição da TLP ficará sempre vinculada a uma atuação estatal (direta ou indireta) na prestação do serviço de limpeza pública. Veja-se, portanto, que a taxa de serviço de limpeza pública é exigida do contribuinte pelo serviço divisível, potencial ou efetivo, sendo que não é necessário que esse serviço seja prestado diretamente pelo Estado.

De qualquer forma, a criação de taxas tem profunda relação com o custo do serviço, mas nem sempre é possível haver perfeita relação entre o que se arrecada com a taxa e o custo do serviço. Dai é possível dizer que o produto da arrecadação da taxa possa ser inferior ao custo do serviço ou, ao contrário, gerar um excesso de arrecadação. No caso de insuficiência dos recursos oriundos da taxa para o custeio

do serviço, o poder público deverá utilizar outras receitas para manter o serviço público contínuo e ininterrupto, o qual, por essencial, não pode ser interrompido ou suspenso por falta de recursos. Portanto, a previsão de existência de taxa para custear um determinado serviço não implica que o poder público da União, Estados, DF ou municípios não sejam obrigados a utilizarem recursos da chamada fonte 100, da arrecadação em geral, em regra dos impostos, para custear esses serviços. Por outro lado, no caso de excesso de arrecadação, esses valores arrecadados pela cobrança da taxa deverão regressar aos cofres públicos, na chamada fonte 100, ao final do exercício.

Assim, não se concebe que, uma vez havendo excesso de arrecadação de taxas, que esses valores devam ser ressarcidos ou restituídos aos contribuintes ou necessariamente aplicados no serviço, potencial ou efetivo, descrito na hipótese de incidência (fato gerador). Por isso que a doutrina sempre entendeu que as taxas de limpeza pública são exemplos de tributos vinculados, **mas de arrecadação não vinculada**, pois uma vez arrecadados os valores dessas taxas a despesa aplicada na estrita prestação do serviço nem sempre é possível dimensionar.

Desta forma, estando evidenciada as hipóteses de taxas como tributos de **arrecadação não vinculada**, resta demonstrado que o §4º do art. 125 da CF/1988 contém previsão que não tem ressonância no texto constitucional e que traz restrição indevida ao regime financeiro-orçamentário do Distrito Federal.

Diante do exposto, a revogação do § 4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal revela-se medida oportuna e conveniente, a fim de conferir maior autonomia e eficiência à gestão orçamentária e financeira do Distrito Federal, realçando-se que a proposta não traz nenhuma criação ou aumento de despesas."

2.5. Em cumprimento da exigência do inciso II, do art. 3º, do [Decreto nº 43.130, de 23 de março 2022](#), a Assessoria Jurídico-Legislativa do ente proponente, por meio da **Nota Jurídica N.º 172/2024 - ADASA/AJL (151625281)**, expressou-se nos seguintes termos:

"(...)

III - DA CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

Ante o exposto, sugere-se:

- a) Encaminhar ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal proposta de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal para revogar o § 4º do art. 125 da LODF, diante de sua inconstitucionalidade, já que a CF/88 não estabeleceu que as taxas municipais (como a TLP) são tributos de arrecadação vinculada (ADI 6145);
- b) Que, diante do art. 76-B da CF/88, com redação dada pela EC 132/2023, 30% das taxas, inclusive da TLP, estão com a sua arrecadação desvinculadas de qualquer atividade estatal, motivo pelo qual até que seja feita a revogação do § 4º do art. 125 da LODF, poderá a Secretaria de Economia do Distrito Federal, salvo melhor juízo, promover o integral cumprimento do inciso VII do art. 33 da Lei 4.285/2008, sem que haja descumprimento da DECISÃO TCU Nº 1136/2011 ou dos Pareceres Jurídicos nº 356/2020 - PGDF/PGCONS (42685927) e nº 758/2020 - PGDF/PGCONS (51804079)."

2.6. No que tange à manifestação do Ordenador de Despesas, observa-se a apresentação de o **Despacho - ADASA/SPE (153467669)**, proveniente da Superintendência de Planejamento e Programas Especiais da ADASA:

"(...)

III - declaração do ordenador de despesas:

- a) informando que a medida não gera impacto orçamentário-financeiro aos cofres públicos do Distrito Federal, bem como aos seus órgãos e entidades;

A SPE informa que a proposta objeto deste processo, qual seja, propor de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, no sentido de revogar o § 4º do

art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal, não acarretará impacto financeiro aos cofres públicos do Distrito Federal."

(grifo nosso)

2.7. Instada a se manifestar, a **Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Proteção Animal do Distrito Federal (SEMA)** opinou pela "*viabilidade jurídica da proposta de emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal*", nos seguintes termos da Nota Jurídica N.º 215/2024 - SEMA/GAB/AJL (154945432):

"(...)

III. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica opina pela viabilidade jurídica da proposta de emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, com vistas à revogação do parágrafo 4º inserido no art. 125 da LODF. Não se vislumbra, pois, empecilho jurídico à aprovação da norma que se pretende editar, desde que superada a ressalva acima exposta relativa à instrução processual.

Recomenda-se, pois, a restituição dos autos à Adasa para que disponibilize a Exposição de Motivos em versão reajustada aos ditames do Manual de Comunicação Oficial do GDF. Ato contínuo, sugere-se à agência reguladora que remeta os autos à Casa Civil para prosseguimento do feito.

É o entendimento."

2.8. Ainda, tendo em vista a matéria de cunho orçamentário vertente na minuta, os autos foram encaminhados à **Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (Seec)**, para manifestação. Com base nos apontamentos de suas áreas técnicas e de sua Assessoria Jurídico-Legislativa, a Pasta exteriorizou a conformidade da proposição no Ofício Nº 1915/2025 - SEEC/GAB:

"Senhora Chefe de Gabinete,

Ao cumprimentá-la, reporto-me ao Despacho CACI/GAB (159515410), por meio do qual essa Casa Civil do Distrito Federal encaminha minuta de Projeto de Emenda a Lei Orgânica do Distrito Federal (157502829), apresentada pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa), que visa revogar o §4º do art. 125 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Sobre o assunto, registro que as áreas técnicas desta Pasta manifestaram-se por meio dos documentos: Despacho SEEC/SEFIN/SUTES/UFIN (160876426), Despacho SEEC/SEFIN/SUTES (161925544) e Despacho SEEC/SEFIN (162116778).

Em complemento, a Assessoria Jurídico-Legislativa exarou o Despacho SEEC/AJL/UNOP (163066437), no qual informou que a referida proposta de Emenda a Lei Orgânica do Distrito Federal (157502829) encontra-se em conformidade com os preceitos constitucionais e legais de regências, manifestando pela regularidade jurídica da proposição.

Ante o exposto, restituo os autos para conhecimento e registro que esta Secretaria de Estado permanece à disposição."

(grifo nosso)

2.9. Feitas as presentes considerações, conforme se observa dos autos, a proposta em análise foi elaborada e corroborada pelas áreas técnicas competentes para atestar a observância dos seus requisitos técnicos e legais, com base nos dados e informações apresentados pelas áreas demandantes.

2.10. Face o exposto, do exame dos documentos acostados ao presente processo, tem-se que os argumentos apresentados justificam e motivam a proposição, ao tempo que estampam a conveniência e a oportunidade administrativas, elementos constitutivos do ato administrativo discricionário.

2.11. O ato normativo proposto, em tese, soluciona o problema apresentado, atingindo seus objetivos, razão porque não se avista qualquer empecilho de mérito ao seu prosseguimento.

2.12. Conforme já explanado, a competência desta Casa Civil, para a análise de proposições de Decretos e Projetos de Lei no âmbito do Distrito Federal, está disciplinada pelo art. 4º, do [Decreto nº 43.130, de 23 de março 2022](#). Tal dispositivo limita a manifestação desta Subsecretaria à análise de conveniência e oportunidade da proposição normativa; compatibilização da matéria tratada com as políticas e diretrizes do Governo; a identificação da instrução processual; articulação com os órgãos e entidades interessadas, dentre outras.

2.13. Assim, sendo a Proponente, responsável pela instituição de políticas públicas acerca da matéria, na medida em que detém a expertise e competência para tanto, bem como o que consignou a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Proteção Animal do Distrito Federal (SEMA) e a Secretaria de Estado de Economia (Seec), entende-se que a medida atende à conveniência e à oportunidade administrativas, sendo o ato normativo proposto adequado a solucionar a questão apresentada pela Proponente, não se vislumbrando qualquer empecilho de mérito ao prosseguimento deste feito, desde que não haja impedimentos de natureza jurídica, em especial, no que diz respeito às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.14. Por fim, como dito alhures, destaca-se que a presente análise se limita à competência definida para esta Secretaria de Estado insculpida no art. 4º, do [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#), de modo que as adequações jurídicas ou de técnica legislativa da proposição competem à Consultoria Jurídica, conforme artigo 7º do citado diploma.

3. CONCLUSÃO

3.1. Pelo exposto, esta Unidade não vislumbra óbice de mérito ao prosseguimento do feito, desde que não haja impedimentos de natureza jurídica, em especial, os relativos à Lei de Responsabilidade Fiscal, ao tempo em que opina pela **remessa dos autos à Consultoria Jurídica do Distrito Federal**, para análise e manifestação sobre a constitucionalidade, legalidade, técnica legislativa e qualidade redacional da proposição, em cumprimento aos termos do arts. 6º e 7º, do [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#).

3.2. É o entendimento desta Unidade.

3.3. À Subsecretaria de Análise de Políticas Governamentais.

Aprovo a Nota Técnica N.º 89/2025 - CACI/SPG/UNAAN.

Encaminhem-se os autos ao Gabinete desta Casa Civil, **sugerindo o posterior envio à Consultoria Jurídica do Distrito Federal**.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **RAIMUNDO DIAS IRMÃO JÚNIOR - Matr.1.668.283-1, Subsecretário(a) de Análise de Políticas Governamentais**, em 26/03/2025, às 10:31, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **TAMARA FRANCO SCHMIDT - Matr.1699896-0, Chefe da Unidade de Análise de Atos Normativos**, em 26/03/2025, às 10:33, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **ACSA SICSU MAGALHAES - Matr.1720983-8, Gestora em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 26/03/2025, às 13:45, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= 164964467](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=164964467) código CRC= **4F20F3A8**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
Praça do Buriti, Palácio do Buriti, 1º Andar. - Bairro Zona Cívico Administrativa - CEP 70075-900 - DF
Telefone(s):
Site - www.casacivil.df.gov.br

00197-00002522/2019-03

Doc. SEI/GDF 164964467