

A INCONSTITUCIONALIDADE DAS TAXAS DE LIMPEZA PÚBLICA

Autor: Claudemir Moraes da Luz – Centro Universitário Uneduvale –

claudemir.luz@ead.eduvaleavare.com.br

Orientador: José Antonio Gomes Ignácio Junior – Centro Universitário Uneduvale –

gomes@gomesignacio.adv.br

ÁREA: Ciências Jurídicas

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 e o Código Tributário Nacional estabelecem que somente serviços públicos específicos e divisíveis podem ser remunerados por taxa, de modo que atividades como varrição de ruas, capina, conservação de logradouros e desobstrução de bueiros, por serem serviços coletivos e indivisíveis (*uti universi*), não se enquadram nos requisitos legais. Ocorre que, muito embora exista tal previsão legal, inúmeros municípios não se atentam a esta. Visando tal fato o presente trabalho visa analisar a inconstitucionalidade das taxas de limpeza pública, diferenciando-as da taxa de coleta de lixo domiciliar, evidenciando assim a distinção entre serviços *uti singuli* e *uti universi*. Para tanto, adotou-se metodologia baseada em revisão bibliográfica e análise jurisprudencial. Os resultados apontam que tais cobranças violam princípios constitucionais, como legalidade, tipicidade e proporcionalidade, convertendo-se em verdadeiros impostos disfarçados. Constatou-se que apenas a taxa de coleta, remoção e destinação de lixo domiciliar mantém validade, por permitir a individualização do contribuinte e a mensuração do serviço. Conclui-se, portanto, que as taxas de limpeza pública que englobam serviços gerais são inconstitucionais e ilegais, devendo os municípios financiar tais atividades por meio de impostos, como o IPTU, ou, quando cabível, pela cobrança de preços públicos, garantindo justiça fiscal e respeito aos limites constitucionais do poder de tributar.

PALAVRAS-CHAVE: Coleta de lixo, Divisibilidade, Especificidade, Limpeza pública, Taxa.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, prevê diversos institutos e princípios, os quais visam em sua maioria proteger a população da coerção estatal indevida ou demasiadamente elevada. Dentre estes, temos o princípio da legalidade previsto inicialmente no artigo 5, II, no qual dispõe expressamente que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, condicionando assim as intervenções estatais a existência de uma lei. Na seara tributária, tal instituto encontra previsão mais especificada no artigo 150, I, no qual prevê que a cobrança e a majoração dos tributos estão condicionadas a previsão legal.

Nesse sentido, tem-se as taxas prevista no artigo 145, II, da Constituição, bem como no artigo 77, caput do Código Tributário Nacional (CTN), as quais somente podem ser instituídas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, ou seja, estas funcionam, como uma espécie de contraprestação ao estado por um ônus gerado pelo contribuinte. Evidencia-se, que a distinção entre serviços *uti singuli* (aproveitamento individualizável) e *uti universi* (prestados de forma geral à coletividade) é essencial para o debate acerca da validade constitucional das taxas de limpeza pública.

No âmbito municipal, inúmeras legislações passaram a instituir taxas denominadas “de limpeza pública”, englobando, sob um mesmo rótulo, a coleta e destinação de lixo domiciliar, juntamente com serviços de caráter geral, como varrição de ruas, desobstrução de bueiros e conservação de praças. Essa prática gerou debates judiciais e consolidou, na jurisprudência do STF, uma distinção: de um lado, é constitucional a taxa restrita à coleta de lixo domiciliar; de outro, é inconstitucional a cobrança por serviços difusos de limpeza urbana.

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo, demonstrar a inconstitucionalidade e ilegalidade das taxas de limpeza pública que não se limitam à coleta domiciliar, enfatizando que tais serviços não são específicos nem divisíveis e, por consequência, não podem ser remunerados por taxa.

MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa, foi desenvolvida com base em revisão bibliográfica e análise jurisprudencial. Foram utilizados como marcos normativos, a Constituição Federal de 1988 e o Código Tributário Nacional .

A metodologia consistiu em examinar a doutrina especializada em Direito Tributário, especialmente Carrazza e Paulo de Barros Carvalho, além de estudos técnicos da Câmara dos Deputados e pareceres da Advocacia-Geral da União. A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal foi igualmente analisada, com destaque para a Súmula Vinculante 19, o RE 576.321 (QO-RG/SP), o AI 702.161 AgR, o AI 311.693 AgR e o RE 613.287 AgR.

A coleta de dados se deu em bases oficiais do STF, repositórios acadêmicos e relatórios técnicos elaborados por órgãos públicos, garantindo a confiabilidade das fontes

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A discussão acerca da constitucionalidade das taxas de limpeza pública não domiciliar revela a inadequação da sua instituição, diante dos parâmetros fixados pela Constituição Federal e pelo Código Tributário Nacional, tornando assim tais taxas inconstitucionais, quando postas frente a Constituição, e ilegais, ante o disposto no Código Tributário. A validade da taxa, segundo o artigo 145, II, da CF/88, encontra-se condicionada à prestação de um serviço público específico e divisível, ou seja, deve ser possível identificar o contribuinte que se beneficiária com tal prestação. Mantendo tal linha de raciocínio, os artigos 77 a 79 do CTN vem a reforçar essa exigência, pois delimitam que apenas atividades discrimináveis em unidades autônomas e suscetíveis de fruição individual podem ensejar a cobrança de tal espécie tributária. Nesse contexto, torna-se evidente que serviços como varrição de ruas, capina de áreas públicas, manutenção de praças ou desobstrução de bueiros não se amoldam a esses requisitos, uma vez que possuem natureza coletiva, sendo prestados indistintamente a toda a população, sem a possibilidade de mensuração ou individualização do beneficiário.

Quando se cuida de serviços de limpeza urbana genérica, a indeterminação do sujeito passivo e a ausência de delimitação clara do fato gerador tornam a cobrança inválida, por ofensa direta ao princípio da tipicidade fechada que rege o sistema tributário. Devido a tal fato a doutrina tem se manifestado, de forma consistente, sobre a impossibilidade de vincular tais serviços à cobrança de taxas. Carrazza (2015) ensina que, devido sua natureza contraprestacional, a taxa só poderá existir quando houver uma atividade estatal dirigida a um

contribuinte identificado, de modo a permitir a clara correlação entre a prestação do serviço e a obrigação tributária, ou seja, deve haver um nexo causal entre a ação de estado e a contraprestação por tal. Na ausência dessa individualização, a exação se transmuta em uma espécie de imposto disfarçado, o qual será carente de suporte constitucional, violando os princípios da legalidade e da tipicidade tributária. De modo complementar, Paulo de Barros Carvalho (2021) enfatiza que, o fato gerador de um tributo deve estar rigorosamente descrito em lei, com núcleo preciso e determinado.

Ainda nesse sentido, Caparroz e Quintanilha destacam que a criação de taxas mistas, que combinam coleta domiciliar com serviços de limpeza de logradouros, é inconstitucional por hibridizar fatos geradores distintos, haja vista que a verba responsável por arcar com custos da limpeza de áreas comuns a sociedade deve se dar pela arrecadação de impostos, os quais não possuem sua origem vinculada. Além disso, acrescenta, Regina Helena Costa, que a cobrança indiscriminada afronta a capacidade contributiva e desvirtua a função das taxas, haja vista se tratar de tributo vinculado.

O Supremo Tribunal Federal, ao longo de sua jurisprudência, consolidou entendimento na mesma direção. A Súmula Vinculante 19 cristalizou a interpretação, de que apenas a coleta, a remoção e a destinação do lixo domiciliar, por serem serviços específicos e divisíveis, podem justificar a cobrança de taxa. Em contrapartida, atividades como a varrição de ruas, a capina de logradouros e a manutenção de áreas públicas não se enquadram nessa moldura, por configurarem serviços indivisíveis prestados uti universi, ou seja, são prestados a uma área pública, impossibilitando assim a individualização. Precedentes como o AI 702.161 AgR, o AI 311.693 AgR e o RE 613.287 AgR reiteraram esse entendimento, afirmando a inconstitucionalidade das taxas que abrangem serviços de caráter geral. A tentativa de instituir taxas “mistas”, que combinam coleta domiciliar com limpeza urbana genérica, tampouco encontra guarida, já que compromete a necessária precisão do fato gerador e perpetua a violação da legalidade estrita.

A análise crítica, também evidencia que tais cobranças afrontam outros limites constitucionais ao poder de tributar. A legalidade e a tipicidade são comprometidas pela ausência de definição clara do fato gerador; a capacidade contributiva é desconsiderada ao se impor o tributo indistintamente, sem qualquer relação com benefício específico; a

proporcionalidade é ferida pela falta de correspondência entre o montante exigido e o serviço prestado; e, em última instância, pode-se configurar efeito confiscatório, quando a multiplicação dessas exações inconstitucionais resulta em ônus desproporcional ao contribuinte.

No plano infraconstitucional, a cobrança de taxas de limpeza pública também se revela ilegal à luz do Código Tributário Nacional. Os artigos 77 a 79 do CTN, seguindo a mesma linha de raciocínio apresentada na Constituição Federal, delimitam de forma clara que as taxas somente podem ser instituídas em razão do exercício do poder de polícia ou da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis. Quando os municípios incluem na base de cálculo atividades como varrição de ruas, capina de áreas públicas ou desobstrução de bueiros, violam a exigência legal de divisibilidade e especificidade, pois tais serviços não são passíveis de fruição individualizada. Nesse sentido, a instituição de taxas para custear serviços indivisíveis contraria diretamente a estrutura normativa do CTN, configurando desvio de finalidade e afronta ao princípio da tipicidade tributária. Assim, ao serem confrontadas com a legislação infraconstitucional, essas cobranças não apenas carecem de amparo constitucional, mas igualmente padecem de vício de legalidade, reforçando sua completa invalidade jurídica.

Além da análise jurídico-formal, é necessário considerar os impactos práticos e sociais decorrentes da instituição de taxas de limpeza pública inconstitucionais. A cobrança dessas exações resulta em aumento indevido da carga tributária, podendo configurar assim a denominada bitributação, visto que serviços de caráter geral, como a limpeza urbana, já encontram respaldo financeiro em tributos como o IPTU. Tal prática viola o princípio da isonomia, ao impor o mesmo ônus a contribuintes com capacidades econômicas distintas, e desconsidera a capacidade contributiva, uma vez que não há correspondência entre o valor exigido e o benefício efetivamente recebido. Ademais, compromete-se a proporcionalidade, já que a taxa, quando aplicada a serviços indivisíveis, deixa de desempenhar sua função retributiva e passa a se assemelhar a um imposto disfarçado, carecendo, portanto, de validade constitucional.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça a necessidade de distinguir os serviços específicos e divisíveis, passíveis de custeio por taxa, daqueles de

natureza geral, que devem ser financiados por impostos ou, quando cabível, por preços públicos. O Tema 146 da Repercussão Geral (RE 576.321/SP) consolidou o entendimento de que é inconstitucional a instituição de taxas de limpeza pública genéricas, fixando tese de observância obrigatória pela Administração Pública e pelo Poder Judiciário. Essa consolidação demonstra a maturidade do sistema tributário brasileiro, ao resguardar os limites constitucionais do poder de tributar e proteger o contribuinte contra práticas arrecadatórias abusivas. Ao vedar a criação de taxas híbridas, o STF reafirma que o custeio da limpeza urbana deve ocorrer por meio de instrumentos legítimos, como o IPTU, que já incorpora em sua base de cálculo a valorização imobiliária decorrente da prestação desses serviços, garantindo maior justiça fiscal e proporcionalidade.

Os resultados obtidos, permitem afirmar que, a cobrança de taxas de limpeza pública não domiciliar é inconstitucional, pois recai sobre serviços de caráter coletivo, indivisível e indistinto, sem observar os requisitos de especificidade e divisibilidade exigidos pelo ordenamento jurídico. Isso, no entanto, não inviabiliza o financiamento da limpeza urbana, que deve ocorrer por meios adequados, notadamente por meio de impostos, como o IPTU, cuja base de cálculo já reflete tanto a capacidade contributiva do proprietário quanto a valorização imobiliária, decorrente da prestação de serviços públicos, ou ainda, em casos de serviços individualizáveis, mediante a cobrança de preços públicos, como ocorre na coleta de resíduos hospitalares ou de entulhos de obras. Dessa forma, assegura-se não apenas a conformidade da tributação com os princípios constitucionais da legalidade, tipicidade e proporcionalidade, mas também a manutenção da justiça fiscal, evitando que o contribuinte seja onerado por tributos destituídos de validade constitucional.

CONCLUSÃO

Conclui-se que, são inconstitucionais e ilegais as denominadas taxas de limpeza pública, que englobam serviços não domiciliares, como varrição, capina, conservação de logradouros e limpeza de vias públicas, por não atenderem aos requisitos de especificidade e divisibilidade exigidos pelo sistema constitucional tributário. Tais serviços, por sua natureza indivisível, não permitem a identificação do sujeito passivo, o que inviabiliza a instituição de taxa.



CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EDUVALE

ISSN 26755734

20 a 24 de outubro de 2025 – Avaré/SP

Por outro lado, a taxa restrita à coleta de lixo domiciliar mantém-se válida, conforme assentado pela Súmula Vinculante 19 e reiterado em diversos precedentes do STF. Dessa forma, os municípios devem financiar a limpeza pública por meio de tributo não vinculado, respeitando as previsões legais, como é o caso dos impostos, por exemplo o IPTU, ou por preços públicos, quando aplicável, e não por meio de taxas inconstitucionais.



CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EDUVALE

ISSN 26755734

20 a 24 de outubro de 2025 – Avaré/SP

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Parecer sobre a constitucionalidade da taxa de coleta domiciliar de lixo e inconstitucionalidade da taxa de limpeza pública. Brasília, 2024.

Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/sejan/ParecerComitTributrio.pdf&ved=2ahUKEwi6_K3--b2PAxV0kZUCHeYvKvkQzsoNegQICRAU&usg=AOvVaw0nrnTeg5deaKP8W2j0g1ut .

Acesso em 1 set. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Código Tributário Nacional. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante n. 19. A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal. Diário da Justiça Eletrônico, n. 210, p. 1, 10 nov. 2009. Disponível em:

https://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/2308/Sumulas_e_enunciados. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 702161. [Relator: Roberto Barroso]. Primeira Turma. Julgado em: 15 dez. 2015. Diário da Justiça Eletrônico, n. 25, 12 fev. 2016. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2594678>. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 311693. [Relator: Dias Toffoli]. Primeira Turma. Julgado em: 6 dez. 2011. Diário da Justiça



CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EDUVALE

ISSN 26755734

20 a 24 de outubro de 2025 – Avaré/SP

Eletrônico, n. 239, divulgado em 16 dez. 2011, publicado em 19 dez. 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22AI%20311693%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 613287. [Relator: Luiz Fux]. Primeira Turma. Julgado em: 2 ago. 2011. Diário da Justiça Eletrônico, n. 159, divulgado em 18 ago. 2011, publicado em 19 ago. 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20613287%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 576.321/SP. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Julgado em: 04 dez. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 30, 12 fev. 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20576321%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 1 set. 2025.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 31. ed. São Paulo: Noeses, 2021.

COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário*. 8. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

FAVACHO, Fábio Gomes. Taxa municipal de coleta de lixo: o art. 149-B da Constituição Federal e a retributividade tributária. *Revista de Direito e Estudos Tributários*, v. 16, n. 2, p. 1-20, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/11609>. Acesso em: 4 set. 2025.



CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EDUVALE

ISSN 26755734

20 a 24 de outubro de 2025 – Avaré/SP

MOURA, Márcia Rodrigues. Constitucionalidade da taxa de coleta de lixo. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, abr. 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/economia/constitucionalidade-da-taxa-de-coleta-de-lixo>. Acesso em: 4 set. 2025.

QUINTANILHA, Gabriel Sant'Anna. Manual de Direito Tributário – Volume Único. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

SILVA, João da. A análise constitucional das taxas de coleta domiciliar de lixo e de limpeza pública. Âmbito Jurídico, 1 ago. 2010. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/a-analise-constitucional-das-taxas-de-coleta-domiciliar-de-lixo-e-de-limpeza-publica/>. Acesso em: 1 set. 2025.