

**FACULDADE VALE DO CRICARÉ**  
**CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**Israel Francisco Petronetto de Almeida**

**A ESPÉCIE TRIBUTÁRIA TAXA: Análise da taxa de coleta domiciliar  
de lixo à luz dos instrumentos legais**

**SÃO MATEUS**  
**2013**

**Israel Francisco Petronetto de Almeida**

**A ESPÉCIE TRIBUTÁRIA TAXA: Análise da taxa de coleta domiciliar  
de lixo à luz dos instrumentos legais**

**Trabalho acadêmico apresentado  
na disciplina de Legislação Tributária  
como avaliação parcial do Curso de  
Ciências Contábeis .  
Prof. Antônio Ednis Bergamin Junior**

**SÃO MATEUS**

**2013**

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	<b>3</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>4</b>
<b>1 A História da Tributação no Brasil</b> .....	<b>5</b>
<b>2 O Tributo Taxa</b> .....	<b>6</b>
2.1 Definição .....	6
2.2 As Particularidades da Taxa.....	7
<b>3. Constitucionalidade da Taxa de Coleta de Lixo</b> .....	<b>8</b>
<b>Conclusão</b> .....	<b>11</b>
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>12</b>

## **A ESPÉCIE TRIBUTÁRIA TAXA: Análise da taxa de coleta domiciliar de lixo à luz dos instrumentos legais**

**Israel Francisco Petronetto de Almeida**

### **RESUMO**

A taxa, espécie tributária aludida tanto na Constituição Federal quanto no Código Tributário Nacional, tem constantemente tido sua aplicabilidade questionada, tendo em vista que em várias situações a sua cobrança é feita de forma inconstitucional. Tendo sua definição e diretriz delimitada de forma específica pelos instrumentos legais ora citados, não se pode aceitar nem compactuar com distorções que tentam ser impostas aos contribuintes em várias situações pelo ente, afinal vivemos num estado democrático onde as leis têm por finalidade assegurar, dentre outros, o bem-estar e a justiça para com o povo brasileiro. A taxa de coleta domiciliar de lixo cobrada ao contribuinte tem como amparo a jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, o que não quer dizer que ainda não cabem questionamentos diversos.

**Palavras-chave:** Taxa. Contribuinte. Constitucionalidade.

---

Graduando em Ciência Contábeis, 5º Período Israel Francisco Petronetto de Almeida, Faculdade Vale do Cricaré, e-mail: [ipetronetto@ig.com.br](mailto:ipetronetto@ig.com.br)

## INTRODUÇÃO

No Brasil, o crescente número de tributos cobrados ao contribuinte, torna a nossa carga tributária demasiadamente excessiva, constatando a veracidade da afirmativa de que esta é uma das mais elevadas do mundo.

O povo brasileiro, que é o contribuinte financiador destes gastos, em sua grande maioria, não tem conhecimento das definições e elementos característicos principais das espécies de tributo vigentes, sendo assim, a porta para a ilicitude na cobrança de alguns tributos fica aberta.

A taxa é uma modalidade de tributo definida legalmente pela CF (Constituição Federal) em seu art. 145 e pelo CTN (Código Tributário Nacional) nos arts. 77 a 80, os quais traçam as diretrizes para a cobrança e suas respectivas características, sendo que a principal desta está contida no art. 77 do CTN, “[...] *serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.*”

A taxa de coleta domiciliar de lixo, é um serviço específico, prestado ou posto a disposição do contribuinte, porém, é possível mensurar a quantidade produzida por cada unidade autônoma, dando assim a esta também a característica da divisibilidade ?

A cada dia o Estado necessita de mais recursos para manter em funcionamento os serviços públicos, isso implica numa maior necessidade de arrecadação de tributos, os quais financiam a máquina administrativa, mas o que se percebe de forma geral é que os tributos instituídos, já não são suficientes para sustentar tais serviços, obrigando o contribuinte a arcar com o ônus de novos tributos sob justificativas diversas.

A ação do Estado deve assegurar para todos uma situação tal, em que cada um tenha suas necessidades atendidas num nível condigno, exercendo assim seu papel de “*provedor das carências públicas*”, porém sem nunca abandonar as normas delimitadas em nossa Carta Magna, as quais validam o caminho que se pode percorrer.

Este trabalho tem por objetivo analisar e questionar a constitucionalidade deste tributo à luz dos instrumentos legais que o regem, sendo estes a CF e o CTN.

## 1. A História da Tributação no Brasil

Salientar o conceito de “tributo” é imperativo para o correto entendimento do assunto ora abordado. A definição de tributo é apresentada pelo próprio Código Tributário Nacional, que em seu art. 3º versa que *“tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída por lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”*

A primeira Constituição brasileira datada de 1824, já estabelecia em seu art. 79, inciso XV, que *“Ninguém será isento de contribuir para as despesas do Estado em proporção aos seus haveres”*. Nota-se aqui uma preocupação do Estado, desde a nossa primeira Carta Magna, com a arrecadação de tributos visando contar com recursos necessários à sua própria manutenção e ao custeio dos serviços públicos para promover o bem estar de seus indivíduos. A Constituição de 1891 instituiu a competência da União e dos Estados para criar tributos, assim como definiu os critérios de partilha ou divisão dos tributos cobrados entre a União e os Estados. Ressalta-se que a Constituição ainda não contemplava a participação dos Municípios na partilha, e o seu artigo 72, § 3º, somente permitia a criação de impostos por meio de lei. Veio então a de 1934, e esta já incluía os Municípios, e definia alguns tributos pertencentes aos mesmos:

Art. 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

§ 2º - Além daqueles de que participam, ex vi dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licenças;

II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III - o imposto sobre diversões públicas;

IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V - as taxas sobre serviços municipais.

Em 1937, a nova Constituição extinguiu alguns tributos e estabeleceu que parte do valor dos impostos arrecadados pelos Estados deveria ser distribuída aos Municípios. Na de 1946, o artigo 30 dispõe sobre a competência da União, Estados e Municípios para a cobrança de taxas, contribuições de melhoria e quaisquer outras rendas provenientes do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços. Em 1969, a Emenda Constitucional nº 01, datada de 17 de outubro, no

artigo 77, em parágrafo único, estabelece que a base de cálculo utilizada para a definição de valores de taxas não pode seguir as mesmas regras utilizadas para o cálculo de impostos. Finalmente, em 1988 a oitava constituição brasileira é promulgada durante o governo José Sarney, esta fundamenta princípios que funcionam legitimamente como mecanismos de defesa do contribuinte frente à avidez do Estado no campo de instituir tributos.

## 2. O Tributo Taxa

### 2.1 – Definição

A taxa possui definição própria e esta é expressa no Art. 145, II, da Constituição Federal de 1988:

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;

O CTN, instituído pela Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966, é uma norma nacional que tem como função, dentre outras, complementar, explicar e colocar em prática, as regras fundamentais do sistema tributário do país, definidas na Constituição Federal, também ilustra claramente no parágrafo único do art. 77 e no art. 79, incisos I, II e III, sobre as definições da mesma com a finalidade de distinguir esta de outras espécies de tributos e delimitar o poder do ente público para com a sua instituição, como segue:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

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

## 2.2 – As Particularidades da Taxa

A taxa, além de espécie de tributo, é espécie de tributo vinculado quanto à hipótese de incidência, mas há outros tributos vinculados quanto a esta hipótese. No caso da taxa, a atividade estatal especificamente referida ao contribuinte e que constitui a hipótese de incidência tem de ser um exercício regular de poder de polícia ou uma prestação de serviço público conforme delineado pelo art. 77 do CTN.

Há, portanto, dois grupos básicos de taxas: as taxas de polícia e as taxas de serviços.

Quanto às taxas de serviço, a própria CF, no citado art. 145, II, deixa claro que não podem ter por hipótese de incidência qualquer tipo de serviço prestado pelo Estado, mas apenas os *específicos* e *divisíveis*. Entretanto, nem todo serviço público específico e divisível enseja taxa, mas só o que seja propriamente estatal ou essencial ao interesse público.

Serviço específico é o que pode ser destacado como unidade autônoma de atuação estatal. Não se pode instituir “taxa de serviços diversos”, ou “taxa de serviços da Secretaria de Agricultura”, ou “taxa de serviços anual”, pois em todos esses casos estamos diante de um grupo de atuações estatais, e não de uma única e determinada atuação estatal.

Serviço divisível é o passível de utilização em separado por cada usuário, isto é, *uti singuli*. Não se pode instituir taxa de iluminação pública, ou taxa de limpeza pública, ou taxa de segurança pública, pois em todos esses casos estamos diante de uma atuação estatal que, embora única e determinada, não é fruída em separado por cada contribuinte, mas sim em grupo isto é *uti universi*. Ao contrário, nada impede que haja uma taxa de coleta domiciliar de lixo, pois nesse caso o serviço é fruído em separado.

Nota-se, que os adjetivos “específico” e “divisível” remetem à satisfação individual e só assim poderão ser entendidos. A divisibilidade da prestação do serviço público é condição imprescindível para o estabelecimento de taxas (FRANÇA, 2002).

Em se tratando de serviço essencial ao interesse público, que por isso mesmo seja de utilização compulsória, a taxa será cobrada ainda que não haja utilização efetiva do serviço. Basta a utilização potencial, conforme versa o art. 145, II, da CF e o art. 77 do CTN. Todavia, só se configura utilização potencial quando os serviços “[...] sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;” (CTN, art. 79, I, b).

Ao contrário da taxa de serviços, a taxa de polícia não exige que o exercício desse poder seja específico e divisível. Além disso, a taxa de polícia só incide quando há efetivo exercício da atividade da Administração. Não se cobra taxa de polícia pelo exercício potencial desse poder.

### **3 – Constitucionalidade da Taxa de Coleta de Lixo**

Muito se tem debatido sobre a legalidade da chamada “taxa de lixo”, tendo em vista que as normas explicitadas na CF e no CTN podem gerar várias interpretações para o assunto.

No que diz respeito à legalidade desta, utilizando-se como base de cálculo o tamanho do imóvel, o STF (Supremo Tribunal Federal) ao analisar o tema no RE (Recurso Extraordinário) nº 232.393-SP entendeu que é perfeitamente possível a alíquota da referida taxa ser cobrada em função da metragem da área construída:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA DE COLETA DE LIXO: BASE DE CÁLCULO. IPTU. MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS, S.P.

I. - O fato de um dos elementos utilizados na fixação da base de cálculo do IPTU - a metragem da área construída do imóvel - que é o valor do imóvel (CTN, art. 33), ser tomado em linha de conta na determinação da alíquota da taxa de coleta de lixo, não quer dizer que teria essa taxa base de cálculo igual à do IPTU: o custo do serviço constitui a base impositiva da taxa. Todavia, para o fim de aferir, em cada caso concreto, a alíquota utiliza-se a metragem da área construída do imóvel, certo que a alíquota não se confunde com a base impositiva do tributo. Tem-se, com isto, também, forma de realização da isonomia tributária e do princípio da capacidade contributiva: C.F., artigos 150, II, 145, § 1º.

Na fundamentação, o Tribunal acatou a presunção de que os imóveis maiores produzirão mais lixo que os imóveis menores, sendo justa a cobrança da taxa com valores proporcionais a essa utilização presumida do serviço. Ainda na análise deste mesmo RE, o Ministro Carlos Veloso pronunciou-se da seguinte forma:

“Numa outra perspectiva, deve-se entender que o cálculo da taxa de lixo com base no custo do serviço dividido proporcionalmente às áreas construídas dos imóveis, é forma de realização da isonomia tributária, que resulta na justiça tributária (CF, art. 150, II). É que a presunção é no sentido de que o imóvel de maior área produzirá mais lixo do que o imóvel menor. O lixo produzido, por exemplo, por imóvel com mil metros quadrados de área construída, será maior do que o lixo produzido por imóvel de cem metros quadrados. A previsão é razoável, e de certa forma, realiza também o princípio da capacidade contributiva do art. 145, §1. da CF, que, sem embaraço de ter como destinatária (sic) os impostos, nada impede que possa aplicar-se, na medida do possível, às taxas” (STF. Tribunal Pleno, RE 232.393 SP, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 12.08.1999, DJ 05.04.2002, p. 55)

Ainda em debate realizado nesta mesma seção, constata-se que mesmo entre os próprios Ministros, não existe unanimidade em tal fato, pois nem sempre um imóvel maior é habitado por mais pessoas. Partindo deste pressuposto, ressalta-se que quem produz o lixo são as pessoas e não o imóvel. Corroborando com esta afirmativa, o Ministro Carlos Britto, afirma que esta cobrança fere o princípio da razoabilidade e que “[...] a produção de lixo não guarda conformidade com o tamanho do imóvel.” (Ministro Carlos Britto, 2008, p.986). O Ministro Marco Aurélio, salienta que a base de incidência da referida taxa, é própria de um imposto, IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), e que isto é vedado pelo § 2º do art. 145 da CF, e finaliza afirmando que “A metragem quadrada é elemento fundamental relativamente ao Imposto Predial e Territorial Urbano.” (Ministro Marco Aurélio, 2008, p.994).

Ainda como ressaltado anteriormente, a interpretação é dúbia, e com isto concorda o Ministro Gilmar Mendes, que nesta mesma seção se pronuncia, “Assim como se diz que é possível a cobrança, também se diz que é impossível ou inadmissível a cobrança naqueles casos em que não há a devida individualização.” (Ministro Gilmar Mendes, 2008, p.989). Finalizando o debate, o Ministro Ricardo Lewandowski, manifesta sua posição favorável à cobrança da referida taxa, afirmando:

“[...] a taxa que na apuração do montante devido, adote um ou mais dos elementos que compõem a base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não se verifique identidade integral entre uma base e outra, não ofende o § 2º do art. 145 da CF.” (Ministro Ricardo Lewandowski, 2008, p.991).

Nesta seção, o Egrégio Tribunal concluiu e ratificou por maioria de votos a constitucionalidade da taxa de coleta domiciliar de lixo, permitindo assim que os entes, desde que respeitadas às normas norteadoras contidas na CF e no CTN, façam uso da mesma.

## Conclusão

Nota-se, ser a base de cálculo, um dos fatores de maior discordância, não sendo necessariamente o único. Ora, qual a real relação da metragem do imóvel e a coleta de lixo efetuada pelo ente público? Necessariamente um imóvel com maior dimensão produzirá maior quantidade de lixo a ser coletada? Certamente o elemento "custo individualizado do serviço" não é levado em consideração.

Como já colocado anteriormente, os resíduos são produzidos por pessoas, independentemente do tamanho do imóvel, e este questionamento não foi respondido e nem debatido a fundo. É certo ser este serviço público como já mencionado, específico, mas faltam métodos confiáveis para afirmar que ele é divisível e assim mensurar a quantidade de lixo produzida pela unidade autônoma. Em suma, fica o seguinte questionamento a seguir em aberto:

Quem produzirá mais lixo, uma residência popular de 62 M<sup>2</sup>, habitada por uma família de 5 pessoas, que é a média brasileira, ou uma residência de 200 M<sup>2</sup> habitada apenas por um casal?

A sociedade brasileira, na condição de contribuinte, não se furta em pagar os tributos devidos, desde que estes sejam cobrados de forma justa. Cumpre ressaltar que nenhum país no mundo conseguiu abrandar as desigualdades sociais e obter um desenvolvimento harmônico sem adotar uma tributação justa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do Tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1934

FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Aspectos constitucionais da hipótese de incidência da taxa pela prestação de serviço público*. **Revista diálogo jurídico**. Salvador, nº 10, janeiro, 2002. Disponível na Internet: <http://www.diretopublico.com.br> Acesso em: 09/06/2013.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

STF, **repercussão geral por questão de ordem 576.321-8**-disponível em <https://www.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=TP&docID=423416>