



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.16.006575-1

Representante: Sérgio Americano Mendes e José Henrique Righi Rodrigues

Representado: Município de Nova Lima

Objeto: Lei n.º 1.914/2005

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei municipal. Taxa de Limpeza Pública. Jurisprudência do STF. Ofensa ao princípio da isonomia. Inconstitucionalidade.

EXCELENTÍSSIMO PREFEITO MUNICIPAL,

1 Preâmbulo

O cidadãos Sérgio Americano Mendes e José Henrique Righi Rodrigues encaminharam a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade representação com a finalidade de apurar suposta inconstitucionalidade do artigo 17, da Lei n.º 1.914, de 28 de dezembro de 2005, do município de Nova Lima, que institui a Taxa de Limpeza Pública.

Analisada a documentação acostada aos autos, constatou-se a efetiva inconstitucionalidade do dispositivo.

Assim, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça, resolve expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder idealizador da norma



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

impugnada dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2 Fundamentos

- TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA. FATOS GERADORES IMPRÓPRIOS PARA ENSEJAREM COBRANÇA DE TAXA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES JUDICIAIS.

Analisando o artigo 17, da Lei n.º 1.914/2005, ora hostilizado, constata-se como fato gerador da **Taxa de Limpeza Pública** o seguinte, *verbis*:

LEI N.º 1.914/2005.

[...]

Art. 17. A Taxa de Limpeza Pública – TLP tem como fato gerador a prestação de serviços em logradouros que objetivam manter limpa a cidade, tais como:

- I. varrição, lavagem e irrigação;
- II. limpeza e desobstrução de bueiros, bocas-de-lobo, galerias de águas pluviais e córregos.
- III. Capina manual ou capina química.
- IV. Desinfecção de locais insalubres.

É cediço que taxas são tributos imediatamente vinculados à ação estatal, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, consoante dispõe o inciso II do art. 145, da Constituição da República, repetido, à luz do princípio da simetria, no inciso II do art. 144, da Constituição do Estado de Minas Gerais:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

CRFB/88:

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

[...]

II – taxa, 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.

CEMG/89:

Art. 144 - Ao estado compete instituir:

[...]

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;

Como visto, o art. 17, da Lei 1.914/2005, do Município de Nova Lima, instituiu taxa cujo fato gerador se refere à prestação **de serviços públicos indivisíveis e não específicos**, o que se mostra inconstitucional.

A propósito, nos incisos II e III do art. 79 do Código Tributário Nacional, define-se, com clareza, que serão específicos “*os serviços públicos quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade públicas*” e divisíveis “*quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários*”.

Logo, o serviço descrito como hipótese de incidência da taxa de limpeza pública, previsto na norma acima mencionada, afigura-se como atividades de caráter *uti universi*, ou seja, destinados à população em geral, cujo custeio não deve se dar por meio de taxa.

O Supremo Tribunal Federal reiteradamente declara a inconstitucionalidade de taxas cujos fatos geradores sejam serviços inespecíficos, não mensuráveis, indivisíveis e insuscetíveis de serem referidos a determinado contribuinte. Assim, veja-se:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

EMENTA: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. TRIBUTÁRIO. LEI N.º 10.921/90, QUE DEU NOVA REDAÇÃO AOS ARTS. 7º, 87 E INCS. I E II, E 94, DA LEI N.º 6.989/66, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA. TAXAS DE LIMPEZA PÚBLICA E DE CONSERVAÇÃO DE VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS.

Taxas que, de qualquer modo, no entendimento deste Relator, tem por fato gerador prestação de serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, não tendo de ser custeado senão por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais.¹

Taxas de limpeza pública e de segurança. Leis municipais (...). Acórdão que os declarou inexigíveis. (...). Decisão que se acha em conformidade com a orientação jurisprudencial do STF no que tange (...) à taxa de limpeza urbana (...), exigida com ofensa ao art. 145, II e § 2º, da CF, porquanto a título de remuneração de serviço prestado *uti universi* e tendo por base de cálculo fatores que concorrem para formação da base de cálculo do IPTU. Declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos enumerados, alusivos à taxa de limpeza urbana. Pechas que não viciam a taxa de segurança, corretamente exigida para cobrir despesas com manutenção dos serviços de prevenção e extinção de incêndios.²

Com efeito, a Corte entende como específicos e divisíveis os serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, desde que essas atividades sejam completamente dissociadas de outras serviços públicos de limpeza realizados em benefício da população em geral (*uti universi*) e de forma indivisível, tais como os de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos (praças, calçadas, vias, ruas, bueiros). Decorre daí que as taxas cobradas em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis são constitucionais, ao passo que **é inconstitucional a cobrança de valores tidos como taxa em**

¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 204.827-5/SP. Relator: Min. Ilmar Galvão.

²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 206.777, Rel. Min. **Ilmar Galvão**, julgamento em 25.02.1999, Plenário, *DJ* de 30.04.1999. **No mesmo sentido**: AI 848.281-AgR, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, julgamento em 20.09-2011, Segunda Turma, *DJE* de 04.10.2011; RE 433.335-AgR, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, julgamento em 3-3-2009, Segunda Turma, *DJE* de 20.03.2009. **Vide**: AI 677.891-AgR, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, julgamento em 17.03.2009, Primeira Turma, *DJE* de 17.04.2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

razão de serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos.³

"O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa."
(Súmula 670)

Taxa de iluminação pública. (...) Tributo de exação inviável, posto ter por fato gerador serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, a ser custeado por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais.⁴

Esse também o entendimento jurisprudencial consagrado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, como se pode inferir dos seguintes acórdãos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE ALMENARA - LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI A COBRANÇA DE TAXA DE EXPEDIENTE - INTERESSE EXCLUSIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - TAXA DE ILUMINAÇÃO E LIMPEZA PÚBLICAS - SERVIÇOS INESPECÍFICOS E INDIVISÍVEIS - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

1. É inconstitucional a cobrança de taxa de expediente, pois se refere à arrecadação de emissão de documentos pela própria Administração, em seu único benefício, não se relacionando a serviço prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição.

2. A cobrança de taxa para o custeio do serviço de limpeza pública e de conservação de vias e logradouros públicos, bem como a instituição de taxa

³ (RE 576.321-QO-RG, voto do Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, julgamento em 4-12-2008, Plenário, *DJE* de 12-2-2008, com repercussão geral.) **No mesmo sentido:** AI 552.002-AgR, Rel. Min. **Dias Toffoli**, julgamento em 13-12-2011, Primeira Turma, *DJE* de 15-2-2012; AI 559.973-AgR, Rel. Min. **Celso de Mello**, julgamento em 21-9-2010, Segunda Turma, *DJE* de 22-10-2010; RE 571.241-AgR, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, julgamento em 20-4-2010, Segunda Turma, *DJE* de 4-6-2010; AI 521.533-AgR, Rel. Min. **Ayres Britto**, julgamento em 15-12-2009, Plenário, *DJE* de 5-3-2010; RE 524.045-AgR, Rel. Min. **Cezar Peluso**, julgamento em 8-9-2009, Segunda Turma, *DJE* de 9-10-2009; AI 632.562-AgR, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, julgamento em 26-5-2009, Primeira Turma, *DJE* de 26-6-2009; AI 660.829-AgR, Rel. Min. **Marco Aurélio**, julgamento em 16-12-2008, Primeira Turma, *DJE* de 20-3-2009; RE 510.336-AgR, Rel. Min. **Eros Grau**, julgamento em 17-4-2007, Segunda Turma *DJ* de 11-5-2007; RE 256.588-ED-EDV, Rel. Min. **Ellen Gracie**, julgamento em 19-2-2003, Plenário, *DJ* de 3-10-2003; AI 245.539-AgR, Rel. Min. **Ilmar Galvão**, julgamento em 14-12-1999, Primeira Turma, *DJ* de 3-3-2000. **Vide:** RE 501.876-AgR, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, julgamento em 1º-2-2011, Primeira Turma, *DJE* de 23-2-2011.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 233.332, Rel. Min. Ilmar Galvão. Julgamento em 10.3.1999, DJ de 14.5.1999. No mesmo sentido: AI 479.587-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa. Julgamento em 3.3.2009, DJ de 20.3.2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

de iluminação pública são inconstitucionais vez que cuidam de serviços públicos inespecíficos e indivisíveis.⁵

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal. Município de Araxá. Conflito com a Constituição Estadual. Taxas de conservação de vias e logradouros públicos e de limpeza pública. Preliminar. Competência. Possibilidade jurídica do pedido. Reprodução na Carta Estadual de dispositivo da Constituição da República. Irrelevância. Eficácia da norma constitucional estadual no seu âmbito de atuação. Confronto da lei municipal com a Constituição Estadual. Competência do Tribunal de Justiça. Mérito. Taxa. Exigência dos requisitos da divisibilidade e especificidade do serviço. Ausência nas atividades de conservação de vias e logradouros públicos e de limpeza pública. Precedentes. Pedido acolhido. Inconstitucionalidade proclamada. - A ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal por ofensa a norma da Constituição Estadual que reproduz dispositivo da Carta Federal não altera a competência para julgamento, que continua a ser do Tribunal de Justiça. - As normas constitucionais estaduais que reproduzem normas da Constituição Federal não são inócuas. Apenas possuem eficácia no seu âmbito de atuação. - Não é legítima a cobrança de taxa vinculada à conservação de vias e logradouros públicos e à limpeza pública, serviços que beneficiam a população em geral, sem possibilidade de individualização dos respectivos usuários. Máxime quando a cobrança se faz de maneira englobada, sem possibilidade de distinção entre as duas destinações. A norma municipal que institui a cobrança do tributo para tais serviços padece de flagrante inconstitucionalidade, violando o disposto no artigo 144, II, da Constituição Mineira.⁶

Incontornável, portanto, o vício de inconstitucionalidade do art. 17, da Lei n.º 1.914, de 28 de dezembro de 2005, do Município de Nova Lima.

⁵ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.12.121356-5/000, Rel. Des. Adilson Lamounier. Julgamento e 27.11.2013. DJ de 07.01.2014.

⁶BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.07.463125-0/000-Araxá-MG. Corte Superior. Rel. Des. Herculano Lopes. J. 25.03.2009, DJ 19jun2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

3 Conclusão

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, considerando a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo certo que, para tanto, é seu dever constitucional o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I, e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder Legiferante, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV, da Lei Federal n.º 8.625/93;

RECOMENDA a Vossa Excelência a implementação das medidas tendentes à **revogação do art. 17 da Lei n.º 1.914, de 28 de dezembro de 2005, do Município de Nova Lima.**

Em atenção ao inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, estipula-se o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência adote as medidas sugeridas, em sendo esse o entendimento, nos termos da disposição anterior.

Na ocasião, também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita-se a Vossa Excelência:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

- a) divulgação adequada da presente recomendação;
- b) informações por escrito, no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir do vencimento do prazo de 30 (trinta) dias acima fixado, sobre o **posicionamento jurídico** da municipalidade acerca da recomendação, que busca, de forma consensual, o exercício democrático do *autocontrole de constitucionalidade* e o consequente aperfeiçoamento legislativo.

Belo Horizonte, 23 de maio de 2016.

MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO

Promotor de Justiça

ASSESSOR ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE