



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

**Processo:** 1.0000.20.026508-0/000  
**Relator:** Des.(a) Caetano Levi Lopes  
**Relator do Acórdão:** Des.(a) Caetano Levi Lopes  
**Data do Julgamento:** 27/04/0022  
**Data da Publicação:** 12/05/2022

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE HELIODORA. TAXAS DE LIMPEZA PÚBLICA, DE CONSERVAÇÃO DE VIAS, LOGRADOUROS PÚBLICOS E DE EXPEDIENTE. PRINCÍPIOS DA ESPECIFICIDADE E DIVISIBILIDADE NÃO ATENDIDOS. INCONSTITUCIONALIDADE PRESENTE. PRETENSÃO ACOLHIDA.

1. A taxa constitui contraprestação do contribuinte por um serviço público divisível, efetivo ou potencial, ainda que não tenha sido efetivamente utilizado.
2. As taxas de limpeza pública, de conservação de vias e logradouros públicos referem-se a serviços prestados universalmente, não se revestindo das características de especificidade e divisibilidade.
3. Segundo entendimento do egrégio Supremo Tribunal Federal, a emissão de guia de recolhimento de tributos é de interesse exclusivo da Administração, sendo mero instrumento de arrecadação, não envolvendo a prestação de um serviço público ao contribuinte.
4. Portanto, as normas do Município de Heliódora que estabelecem as taxas de limpeza pública, de conservação de vias, logradouros públicos e de expediente são inconstitucionais.
5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, acolhida a pretensão inicial e declarada a inconstitucionalidade dos artigos 143, parágrafo único, I, II e III; 144, §§ 1º e 2º, I e II; 145; 146, §§ 1º e 2º; 151 e 152, da Lei Complementar municipal nº 3, de 1995, de Heliódora.

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.20.026508-0/000 - COMARCA DE NATÉRCIA - REQUERENTE(S): DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS - REQUERIDO(A)(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE HELIODORA E OUTRO(A)(S), PREFEITO MUNICIPAL DE HELIODORA.

## ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em julgar procedente a pretensão inicial.

DES. CAETANO LEVI LOPES  
RELATOR

DES. CAETANO LEVI LOPES (RELATOR)

## VOTO

O requerente aforou a presente ação direta de inconstitucionalidade contra Prefeito e Câmara Municipal de Heliódora. O objetivo é a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 143, parágrafo único, I, II e III; 144, §§ 1º e 2º, I e II; 145; 146, §§ 1º e 2º; 151 e 152, da Lei Complementar municipal nº 3, de 1995 (Código Tributário do Município de Heliódora). Afirmou que as referidas normas instituíram taxa de limpeza pública, taxa de conservação de vias e logradouros públicos, sem as características de especificidade e divisibilidade previstas no art. 144, II, e § 2º, da Constituição do Estado de Minas Gerais. Asseverou que as referidas taxas têm como escopo custear serviços inespecíficos, indivisíveis, não mensuráveis e insuscetíveis de serem referidos a determinado contribuinte, sendo em prol de toda a comunidade e, portanto, impossível de individualização dos respectivos usuários. Acrescentou que a cobrança de taxa de expediente para emissão de certidão, expedição de guias e realização de protocolos é inconstitucional, haja vista que a todos são assegurados os direitos de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder e de obtenção de certidões em repartições públicas para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal, independente do pagamento de taxas (art. 4, § 2º, da Constituição do Estado de Minas Gerais). Pretende seja declarada a inconstitucionalidade das normas impugnadas por ofensa aos artigos 4º, § 2º; 144, II, e § 2º; 165, § 1º; e 171, § 1º, da Constituição do Estado de Minas Gerais. Requereu liminar.

A medida cautela foi indeferida no acórdão inserido no arquivo eletrônico nº 30.

O Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal de Heliodora não se manifestaram, apesar de devidamente intimados, conforme certidões inseridas nos arquivos eletrônicos nº 42 e 43.

A douta Procuradoria Geral de Justiça foi ouvida. O Dr. Nelson Rosenvald, Procurador de Justiça, emitiu o parecer inserido no arquivo eletrônico nº 42 e opinou pela procedência do pedido.

Cumpra perquirir se as normas questionadas são inconstitucionais.

Não há matéria de fato a ser analisada.

No que respeita ao direito, anoto, a priori, que as normas impugnadas têm o seguinte teor:

Lei Complementar municipal nº 3, de 18.12.1995.

Institui o Código Tributário do Município de Heliodora, Estado de Minas Gerais, e dá outras providências.

Art. 143. A taxa de limpeza tem como fato gerador a utilização efetiva ou a possibilidade de utilização, pelo contribuinte de serviços municipais de limpeza das vias e logradouros públicos e particulares.

Parágrafo único. Considera-se serviço de limpeza:

I - a coleta e remoção de lixo domiciliar;

II - a varrição, a lavagem e a capinação das vias e logradouros;

III - a limpeza de córregos, bueiros e galerias pluviais.

Art. 144. O custo despendido com a atividade da limpeza pública será dividido proporcionalmente as testadas dos imóveis situados em locais em que se dê a atuação da Prefeitura.

§ 1º. Em havendo condomínio vertical, a taxa será cobrada de cada unidade tornando como critério a testada do terreno.

§ 2º. A taxa será acrescida:

I - de 15% (quinze por cento) do seu valor, quando o imóvel for utilizado em parte ou em sua totalidade por atividade comerciais, industriais ou de prestação de serviços desde que não inclusas no inciso II, deste parágrafo;

II - de 30% (trinta por cento) do seu valor, quando o imóvel for utilizado em parte ou em sua totalidade, por hotel, pensão, padaria, confeitaria, bar, restaurante, cantina, mercearia, açougue, casa de carnes, peixaria, cinema e outra de diversões públicas, clube, garagem e posto de serviço de veículo e similares.

Art. 145. As remoções de lixo ou entulho que excedam a 0,5m<sup>3</sup> (meio metro cúbico) serão feitas mediante o pagamento de preço público.

Art. 146. A taxa de conservação de vias e logradouros públicos tem como fato gerador a utilização efetiva ou a possibilidade de utilização, pelo contribuinte, de serviços municipais de conservação de ruas, praças, jardins, parques, caminhos, avenidas e outras vias e logradouros públicos.

§ 1º. O custo despendido com a atividade será dividido proporcionalmente às testadas dos imóveis situados em locais em que se dê a atuação da prefeitura.

§ 2º. A taxa será acrescida de 10% (dez por cento) do seu valor, quando o imóvel for utilizado, em parte ou em sua totalidade, por garagem, posto de serviço de veículos, supermercados e similares.

Art. 151. A Taxa de expediente tem como fato gerador a utilização do serviço de expediente, prestados pela Administração Municipal.

Art. 152. A Taxa será devida, previamente, no ato do pedido da atividade e calculada conforme tabela anexa.

Acrescento que a Constituição da República estabelece normas de observância obrigatória para todo o ordenamento jurídico e a desconformidade de ordem material ou formal acarreta invalidade da norma infraconstitucional. Neste sentido é a lição de Carmen Lúcia Antunes Rocha na obra Constituição e constitucionalidade, Belo Horizonte: Editora Lê, 1991, p. 106:

Inconstitucionalidade material e formal.

Configura inconstitucionalidade material a desconformidade ou incompatibilidade do conteúdo de lei, ato normativo ou comportamento com o disposto em norma constitucional. A Constituição obriga. O desacatamento desta obrigação agrava o sistema, rompendo-se toda a harmonia do ordenamento, e patenteando-se a incongruência entre a norma constitucional e a infraconstitucional ou o comportamento controlado, donde exsurge a imperiosidade daquela como pólo central, primário e superior do sistema.

Não apenas o agravo aos direitos fundamentais pode ser considerado inconstitucionalidade material. Qualquer agressão sofrida pela norma constitucional é inválida. O que importa, para esta constatação, é a existência de confronto e adversidade ou incompatibilidade entre conteúdo constitucionalmente posto e diverso e impossível tratamento dele em norma infraconstitucional. A supremacia constitucional não se impõe apenas pela superioridade formal, mas principalmente pelo conteúdo que se firma e se forma como embaixador do Estado e, neste, das diretrizes sobre a extensão e o exercício dos direitos e deveres pelos indivíduos em seu relacionamento sócio-político, econômico e cultural.

A inconstitucionalidade formal manifesta-se pela inobservância e descombinação na forma ou no processo de formação da lei com a norma constitucional que dela trate. Pode ocorrer em razão do processo legislativo, de circunstâncias havidas em sua tramitação, do elemento temporal diverso e inconciliável com a exigência constitucional, enfim por ausência de pureza na tramitação do processo do qual nasce a lei. Algum elemento ou formalidade ou todos os exigidos constitucionalmente terão sido agredidos para que se

estampe a inconstitucionalidade formal.

O art. 145, II, da Constituição da República, estabelece que a União, os Estado, o Distrito Federal e os Municípios podem instituir taxa:

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

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

A Constituição do Estado de Minas Gerais, por sua vez, preceitua:

Art. 4º. O Estado assegura, no seu território e nos limites de sua competência, os direitos e garantias fundamentais que a Constituição da República confere aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País.

§ 2º. Independe do pagamento de taxa ou de emolumento ou de garantia de instância o exercício do direito de petição ou representação, bem como a obtenção de certidão para a defesa de direito ou esclarecimento de situação de interesse pessoal.

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;

§ 2º. As taxas não poderão ter base de cálculo própria de imposto, ou integrar a receita corrente do órgão ou entidade responsável por sua arrecadação.

Art. 165. Os Municípios do Estado de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil.

§ 1º. O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição.

Art. 171.

§ 1º. O Município se sujeita às limitações ao poder de tributar de que trata o art. 150 da Constituição da República.

A taxa constitui contraprestação do contribuinte por uma atividade estatal com ele relacionada, de modo específico e divisível, ainda que não requerida. Ensina Aliomar Baleeiro no Direito tributário brasileiro, 11. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 543, que:

A 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.

Por isso mesmo, juristas que negam a possibilidade de utilização do conceito de 'causa' no direito fiscal, abrem exceção para os 'preços e, ainda, para os tributos estatuídos sob o 'princípio da equivalência', como a taxa e a contribuição de melhoria'.

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 mensurável.

Portanto, a taxa refere-se a um serviço público efetivo ou potencial específico e divisível (art. 77 do Código Tributário Nacional e art. 145, II, da Constituição da República). Eis, a propósito, a lição de Hely Lopes Meirelles, no Direito municipal brasileiro, obra atualizada por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis, 12. ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 156:

A especificidade e a divisibilidade do serviço constituem também requisitos essenciais para a imposição da taxa remuneratória, nos termos do art. 145, II, da CF.

Serviço público específico, consoante o Código Tributário Nacional, é o que pode ser destacado em unidade autônoma de intervenção, de utilidade ou de necessidade pública (art. 89, II). Segundo o mesmo Código, divisível é o serviço suscetível de utilização separadamente por parte de cada um dos seus usuários art. 79, III).

E prossegue na p. 157:

A especificidade e a divisibilidade ocorrem, em regra, nos serviços de caráter domiciliar, como os de energia elétrica, água, esgotos, telefonia e coleta de lixo, que beneficiam individualmente o usuário e lhe são prestados na medida de suas necessidades, ensejando a proporcionalidade da remuneração.

Somente a conjugação desses dois requisitos - especificidade e divisibilidade -, aliada à compulsoriedade do serviço, pode autorizar a imposição de taxa. Destarte, não é cabível a cobrança de taxa pelo calçamento, conservação, limpeza, iluminação e vigilância de vias e logradouros públicos, que não configuram serviços específicos, nem divisíveis, por serem prestados uti universi, e não uti singuli, do mesmo modo que seria ilegal a imposição de taxa relativamente aos transportes urbanos postos à disposição dos usuários, por faltar a esse serviço, específico e divisível, o requisito da compulsoriedade de utilização.

A taxa de limpeza pública, por sua vez, é serviço de caráter universal e indivisível, conforme entendimento do egrégio Supremo Tribunal Federal:

**TRIBUTÁRIO. TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA (TLP). INEXIGIBILIDADE. ATIVIDADE ESTATAL QUE NÃO SE REVESTE DAS CARACTERÍSTICAS DE ESPECIFICIDADE E DIVISIBILIDADE.**

É assente nesta colenda Corte que a taxa de limpeza pública, cuida-se de atividade estatal que se traduz

em prestação de utilidade inespecífica, indivisível e insuscetível de ser referida a determinado contribuinte, não podendo ser custeada senão por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais. Nego provimento ao agravo. (AI 460.195 AgR - MG, 1ª Turma, Relator Ministro Carlos Britto, j. em 16.08.2005, in DJ de 09.12.2005)

Em situação análoga, relativa às taxas de manutenção de logradouros e de limpeza pública, decidiu este Tribunal: TAXA DE LIMPEZA URBANA E MANUTENÇÃO DE LOGRADOUROS. EXISTÊNCIA DE CASOS ANTERIORES E DE INÚMEROS PRECEDENTES NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DA QUESTÃO DAS TAXAS DE SERVIÇO INESPECÍFICAS.

A limpeza pública e manutenção de logradouro, fato gerador da taxa em questão, não pode ser inserida no conceito de exercício regular do poder de polícia ou no da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, pelo que é de se concluir que a sua instituição, por não possuir os requisitos necessários para a configuração de tal espécie tributária, afronta o disposto no artigo 144, inciso II, § 2º, da Constituição Mineira. Precedentes conhecidos do colendo STF. (AI nº 1.0637.07.053292-3/001, 7ª Câmara Cível, Relator Des. Wander Marotta, j. em 23.02.2010, in DJe de 12.03.2010).

Quanto às taxas de expediente, a Suprema Corte decidiu que a exigência das mesmas para a emissão de guias para a arrecadação de tributos é inconstitucional, haja vista que as despesas com a própria administração tributária não constituem exercício do poder de polícia e muito menos serviços públicos específicos e divisíveis:

TRIBUTÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. TAXA DE EXPEDIENTE. FATO GERADOR. EMISSÃO DE GUIA PARA PAGAMENTO DE TRIBUTO. AUSÊNCIA DOS CRITÉRIOS EXIGIDOS PELO ART. 145, II, CF/88. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A emissão de guia de recolhimento de tributos é de interesse exclusivo da Administração, sendo mero instrumento de arrecadação, não envolvendo a prestação de um serviço público ao contribuinte.

2. Possui repercussão geral a questão constitucional suscitada no apelo extremo. Ratifica-se, no caso, a jurisprudência da Corte consolidada no sentido de ser inconstitucional a instituição e a cobrança de taxas por emissão ou remessa de carnês/guias de recolhimento de tributos. Precedente do Plenário da Corte: Rp nº 903, Rel. Min. Thompson Flores, DJ de 28/6/74.

3. Recurso extraordinário do qual se conhece, mas ao qual, no mérito, se nega provimento. (RE 789.218 RG, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, Repercussão Geral - mérito, j. em 17.04.2014, in DJe de 01.08.2014)

As normas impugnadas instituíram taxa de limpeza pública, taxa de conservação de vias, logradouros públicos e taxa de expediente.

Anoto que os serviços de limpeza pública, conservação de vias e de logradouros públicos não são divisíveis e específicos, uma vez que os beneficiários não podem ser individualizados. Já as despesas com a própria administração tributária não constituem exercício do poder de polícia, nem serviços públicos específicos e divisíveis postos à disposição do contribuinte.

Portanto, as taxas de limpeza pública, de conservação de vias, logradouros públicos e de expediente não atendem aos requisitos de especificidade e divisibilidade porque são vinculadas a serviços prestados uti universi.

Nesse sentido, já decidiu este Órgão Especial:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PIRAPORA. TAXAS DE CONSERVAÇÃO DE VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS E DE LIMPEZA PÚBLICA. SERVIÇOS NÃO ESPECÍFICOS E INDIVISÍVEIS. TAXA DE EXPEDIENTE. DIREITO DE PETIÇÃO. SERVIÇOS GENÉRICOS. EMISSÃO DE GUIA. SERVIÇOS QUE NÃO PODEM SER REMUNERADO POR TAXA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

- Afigura-se inconstitucional a exigência das taxas de Limpeza Pública e de Conservação de Vias e Logradouros Públicos, porque visam remunerar serviços não específicos e indivisíveis.

- É inconstitucional, por violação do princípio da tipicidade tributária, a taxa de expediente, cuja hipótese de incidência é genérica e vaga.

- Não se pode exigir taxa pelo fornecimento de guia para recolhimento de outros tributos, porque tal guia é o instrumento pelo qual o contribuinte pode quitar sua obrigação, sendo certo que o 'serviço' de expedição de guia de pagamento é inerente ao ato de exigência do tributo. (Ação Direta Inconst. 1.0000.18.039685-5/000, Órgão Especial, Relator Des. Moreira Diniz, j. em 27.11.2019, in DJe de 17.12.2019)

Assim, as normas impugnadas são mesmo inconstitucionais.

Com estes fundamentos, julgo procedente a pretensão inicial e declaro inconstitucionais os artigos 143, parágrafo único, I, II e III; 144, §§ 1º e 2º, I e II; 145; 146, §§ 1º e 2º; 151 e 152, da Lei Complementar municipal nº 3, de 1995, de Heliadora.

Cumpra-se o disposto no art. 338 do Regimento Interno deste Tribunal.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Sem custas.

DES. BELIZÁRIO DE LACERDA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. MOREIRA DINIZ - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. ARMANDO FREIRE - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. VALDEZ LEITE MACHADO - De acordo com o(a) Relator(a).  
DESA. TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. SALDANHA DA FONSECA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. JOSÉ FLÁVIO DE ALMEIDA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. TIAGO PINTO - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. JÚLIO CEZAR GUTTIERREZ - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. WANDERLEY PAIVA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. AGOSTINHO GOMES DE AZEVEDO - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. NEWTON TEIXEIRA CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. CORRÊA JUNIOR - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. MAURÍCIO SOARES - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. CARLOS ROBERTO DE FARIA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. AMAURI PINTO FERREIRA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. KILDARE CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).  
DESA. MÁRCIA MILANEZ - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. WANDER MAROTTA - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. GERALDO AUGUSTO - De acordo com o(a) Relator(a).  
DES. MARCO AURELIO FERENZINI - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "JULGARAM PROCEDENTE A PRETENSÃO INICIAL"