

04/12/2008

TRIBUNAL PLENO

**REPERCUSSÃO GERAL POR QUEST. ORD. EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO**  
**576.321-8 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
RECORRENTE(S) : MUNICÍPIO DE CAMPINAS  
ADVOGADO(A/S) : JOÃO BATISTA BORGES  
RECORRIDO(A/S) : HELENICE BÉRGAMO DE FREITAS LEITÃO E OUTRO(A/S)  
ADVOGADO(A/S) : CLOVIS EDUARDO DE OLIVEIRA GARCIA E OUTRO(A/S)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXA. SERVIÇOS DE LIMPEZA PÚBLICA. DISTINÇÃO. ELEMENTOS DA BASE DE CÁLCULO PRÓPRIA DE IMPOSTOS. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE. ART. 145, II E § 2º, DA CONSTITUIÇÃO.

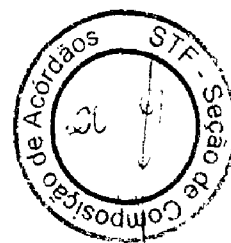
I - QUESTÃO DE ORDEM. MATÉRIAS DE MÉRITO PACIFICADAS NO STF. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. CONFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. DENEGAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS QUE VERSEM SOBRE OS MESMOS TEMAS. DEVOUÇÃO DESSES RE À ORIGEM PARA ADOÇÃO DOS PROCEDIMENTOS PREVISTOS NO ART. 543-B, § 3º, DO CPC. PRECEDENTES: RE 256.588-ED-EDV/RJ, MIN. ELLEN GRACIE; RE 232.393/SP, CARLOS VELLOSO.

II - JULGAMENTO DE MÉRITO CONFORME PRECEDENTES.

III - RECURSO PROVIDO.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, resolveu questão de ordem suscitada pelo Relator no sentido de reconhecer a existência de repercussão geral, ratificar o entendimento firmado pelo Tribunal sobre o tema e denegar a distribuição dos demais processos que versem sobre a matéria, determinando a devolução dos autos à origem para a adoção dos procedimentos previstos no artigo 543-B, § 3º, do Código de Processo Civil. Quanto a mérito, por maioria, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Relator, vencidos os Senhores Ministros Carlos Britto e Marco Aurélio.



RE 576.321-RG-QO / SP

Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello e, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa.

Brasília, 4 de dezembro de 2008.

  
RICARDO LEWANDOWSKI - RELATOR

04/12/2008

TRIBUNAL PLENO

**REPERCUSSÃO GERAL POR QUEST. ORD. EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO**  
**576.321-8 SÃO PAULO**

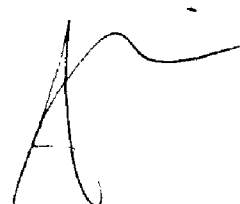
**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**RECORRENTE(S)** : **MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**ADVOGADO(A/S)** : **JOÃO BATISTA BORGES**  
**RECORRIDO(A/S)** : **HELENICE BÉRGAMO DE FREITAS LEITÃO E OUTRO(A/S)**  
**ADVOGADO(A/S)** : **CLOVIS EDUARDO DE OLIVEIRA GARCIA E OUTRO(A/S)**

**R E L A T Ó R I O**

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**: - Senhor Presidente, trago para apreciação deste Plenário questão de ordem em recurso extraordinário interposto contra acórdão que julgou inconstitucional a taxa de coleta, remoção e destinação de lixo instituída pelo Município de Campinas, ao fundamento de que ela é cobrada em razão de serviços públicos caracterizados como universais e indivisíveis.

Neste RE, fundado no art. 102, III, **a**, da Constituição, sustentou-se a constitucionalidade da referida exação.

Para tanto, alegou-se, em preliminar, a existência de repercussão geral das questões constitucionais discutidas nos autos, porquanto a decisão recorrida contraria jurisprudência dominante desta Corte, bem como repercute em indispensável fonte



**RE 576.321-RG-QO / SP**

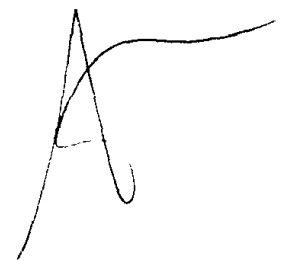
de recurso para o Município, na execução do serviço de coleta de lixo.

Quanto ao mérito, aduziu-se, em suma, que a taxa de coleta, remoção e destinação de lixo do Município de Campinas, além de não possuir base de cálculo própria de imposto, é cobrada pela utilização de serviço público específico e divisível.

O Subprocurador-Geral da República Roberto Monteiro Gurgel dos Santos opinou pelo conhecimento e provimento do recurso (fls. 383-384).

Submeto à apreciação do Plenário questão de ordem no sentido de conferir à matéria em debate a adoção dos procedimentos definidos por ocasião do julgamento das Questões de Ordem trazidas pela Ministra Ellen Gracie, então Presidente, nos Recursos Extraordinários 579.431-QO/RS, 582.650-QO/BA e 580.108-QO/SP, pelo Ministro Gilmar Mendes, Presidente, no RE 591.068-QO/PR, e pelo Ministro Cezar Peluso, no RE 585.235-QO/MG.

É o relatório.



04/12/2008

TRIBUNAL PLENO

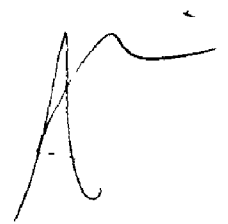
REPERCUSSÃO GERAL POR QUEST. ORD. EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO  
576.321-8 SÃO PAULO

V O T O

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** (Relator): Senhor Presidente, observo, inicialmente, que o Supremo Tribunal Federal fixou balizas quanto à interpretação dada ao art. 145, II, da Constituição, no que concerne à cobrança de taxas pelos serviços públicos de limpeza prestados à sociedade.

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 outros 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



RE 576.321-RG-QO / SP

imóveis são constitucionais, ao passo que é inconstitucional a cobrança de valores tidos como taxa em razão de serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos.

Por oportuno, transcrevo a ementa do julgamento pelo Plenário do RE 256.588-ED-EDV/RJ, Rel. Min. Ellen Gracie:

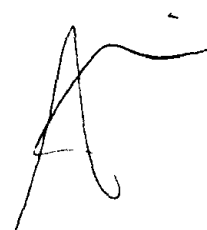
*"SERVIÇO DE LIMPEZA DE LOGRADOUROS PÚBLICOS E DE COLETA DOMICILIAR DE LIXO. UNIVERSALIDADE. COBRANÇA DE TAXA. IMPOSSIBILIDADE.*

*Tratando-se de taxa vinculada não somente à coleta domiciliar de lixo, mas, também, à limpeza de logradouros públicos, que é serviço de caráter universal e indivisível, é de se reconhecer a inviabilidade de sua cobrança.*

*Precedente: RE 206.777.*

*Embargos de divergência conhecidos e providos."*

Seguindo essa orientação destaque, ainda, os seguintes precedentes, de ambas as Turmas: AI 460.195-AgR/MG e RE 440.992-AgR/RN, Rel. Min. Carlos Britto; AI 481.619-AgR/MG, Rel. Min. Cármen Lúcia; AI 684.607-AgR/SP, Rel. Min. Celso de Mello; RE 273.074-AgR/RJ, Rel. Min. Cezar Peluso; AI 476.945-AgR/MG, Rel. Min. Ellen Gracie; RE 532.940-AgR/PR e RE 411.251-AgR/MG, Rel. Min. Eros Grau; RE 481.713-AgR/DF e RE 473.816-AgR/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes; AI 457.972-AgR/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa; RE 393.331-AgR/MG, Rel. Min. Marco Aurélio; AI 459.051-AgR/RJ, Rel.



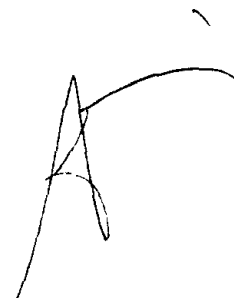
**RE 576.321-RG-QO / SP**

Min. Menezes Direito; RE 362.578-AgR/RJ, de minha relatoria; RE 206.777/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão.

Além disso, no que diz respeito ao argumento da utilização de base de cálculo própria de impostos, o Tribunal reconhece a constitucionalidade de taxas 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 a outra.

Diga-se, aliás, que, no cálculo da taxa, não há como se exigir correspondência precisa com o valor despendido na prestação do serviço, ou, ainda, a adoção de fatores exclusivamente vinculados ao seu custo.

O que a Constituição reclama é a ausência de completa identidade com a base de cálculo própria dos impostos e que, em seu cálculo, se verifique uma equivalência razoável entre o valor pago pelo contribuinte e o custo individual do serviço que lhe é prestado.



RE 576.321-RG-QO / SP

A título de exemplo, observe-se o julgamento, também pelo Plenário, do RE 232.393/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, cuja ementa transcrevo a seguir:

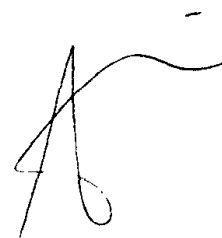
"CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA DE COLETA DE LIXO: BASE DE CÁLCULO. IPTU. MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS, S.P.

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 imponible 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 imponible 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.**

II. - R.E. não conhecido" (grifos nossos).

No que diz respeito especificamente à base de cálculo de taxas de limpeza, cito, ainda, as seguintes decisões: AI 441.038-AgR/RS, Cezar Peluso; RE 346.695-AgR/MG, Rel. Min. Ellen Gracie; RE 229.976/SP, Rel. Min. Marco Aurélio; RE 241.790/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; RE 393.715/CE, de minha relatoria.

Corroborando o mesmo raciocínio e em relação à base de cálculo de taxas cobradas em razão de outros serviços públicos ou



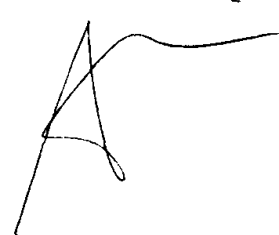


**RE 576.321-RG-QO / SP**

do exercício do poder de polícia, ressalto os seguintes julgados: RE 177.835/PE, Rel. Min. Carlos Velloso (taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários - patrimônio líquido da empresa); ADI 1.926-MC/PE, Rel. Min. Sepúlveda Pertence (taxa judiciária - valor da causa ou da condenação); RE 220.316/MG, Rel. Min. Ilmar Galvão (taxa de fiscalização, localização e funcionamento - área fiscalizada); RE 491.216-AgR/SC, de minha relatoria (taxa de classificação de produtos vegetais - quantidade do produto a ser classificado).

Assim, verifico que as questões constitucionais versadas no recurso — constitucionalidade de taxas cobradas em razão de serviços públicos de limpeza e a utilização de elementos que compõem base de cálculo própria de impostos na apuração do valor de taxas — oferecem repercussão geral, porquanto, embora a matéria de mérito já tenha sido pacificada nesta Corte e julgada em inúmeros outros recursos, o tema continua a se reproduzir em múltiplos feitos com fundamento em idêntica controvérsia e provenientes de diversos municípios.

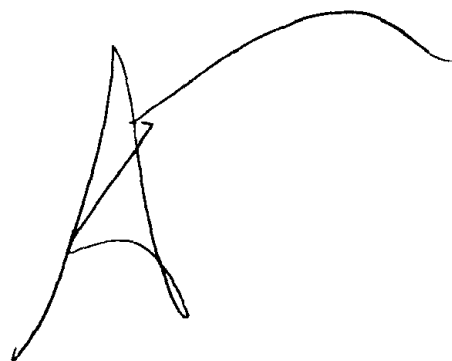
Isso posto, proponho, para solucionar a questão de ordem, o reconhecimento da repercussão geral dos temas constitucionais aqui tratados, a confirmação da jurisprudência da



**RE 576.321-RG-QO / SP**

Corte sobre o assunto, bem como que os demais recursos que versem sobre essas mesmas matérias tenham a distribuição denegada, determinando-se a devolução dos autos à origem para adoção dos procedimentos previstos no art. 543-B, § 3º, do Código de Processo Civil.

Quanto ao mérito, na linha da jurisprudência desta Corte, dou provimento ao recurso. Honorários a serem fixados pelo Juízo de Execução, nos termos da legislação processual.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of a tall, narrow vertical stroke on the left, a curved top that extends to the right, and a base that curves back to the left.

04/12/2008

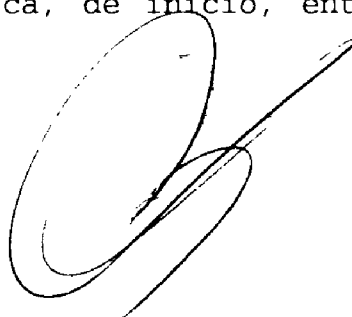
TRIBUNAL PLENO

REPERCUSSÃO GERAL POR QUEST. ORD. EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO  
576.321-8 SÃO PAULO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhor Presidente, tenho decidido, monocraticamente, assim, homenageando a jurisprudência do Supremo.

Agora, confesso aos Senhores que todas as vezes que paro para refletir sobre a cobrança da taxa de lixo experimento um desconforto cognitivo. Ou seja, sem querer fazer trocadilho, hermeneuticamente, essa taxa não me cheira bem. Todas as vezes fico em dificuldade para compreender como se pode, sem artificializar a mensuração, dividir e quantificar o consumo. E, às vezes, chego à conclusão de que, não raras vezes, a cobrança se torna uma ofensa ao princípio da razoabilidade porque, com freqüência, há casas e apartamentos grandes de residências habitados por pouca gente e há casas e apartamentos menores habitados por muita gente. Então a produção de lixo não guarda conformidade com o tamanho do imóvel.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Vossa Excelência me permite? O Município - penso - cria, aqui, até um neologismo ao se referir à volumetria, não do lixo, e sim do imóvel: metragem quadrada. E não há relação automática, de início, entre a metragem quadrada e o lixo a ser recolhido.



**RE 576.321-RG-QO / SP**

**O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO** - Depois, impressiona-me - eu atento muito e procuro fazê-lo para a natureza das coisas - que morar, habitar é inelutável e inevitavelmente produzir sobras de consumo, resíduos.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE)** - Mas, aqui, trata-se de remunerar.

**O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO** - Penso que aí os impostos, em geral, se prestam para isso.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE)** - É tão difícil fazer cobrança!

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Mas o grande problema está em que a taxa deve corresponder, como contraprestação, a um serviço efetivo utilizado ou colocado à disposição. Efetivo, segundo o texto.

**O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO** - Específico e divisível. Acho difícil na prática.



**RE 576.321-RG-QO / SP**

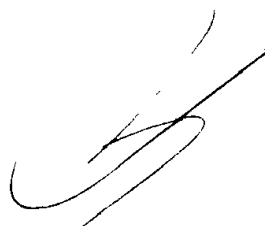
**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)** - Como se faz esse cálculo? Não há outra forma. Quer dizer, calcula-se o custo do serviço - a municipalidade tem o custo desse serviço - e a melhor forma, como disse o Ministro Carlos Velloso, para que haja o mínimo de isonomia, é tomar como base um dos elementos para o cálculo do IPTU, que é a grandeza do imóvel, porque, realmente, sugere que o imóvel maior produza mais lixo do que o menor.

**O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO** - Mas essa metragem só em teoria, por suposição, porque na prática não ocorre.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)** -Essa é uma forma de cálculo universalmente adotada.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE)** - Isso ocorre também com aquilo que chamamos impropriamente de taxa de condomínio, em que os imóveis maiores acabam sendo mais onerados, embora possam não ser.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Fiquei vencido quando essa matéria foi discutida no Plenário. Na Turma ressalvo o entendimento, porque tenho presente que a divergência que maior descrédito ocasiona é intestina.



**RE 576.321-RG-QO / SP**

O principal problema, aqui, está no § 2º do artigo 145 da Constituição Federal. A base de incidência é própria de um imposto, o Imposto Predial e Territorial Urbano. E o § 2º veda a tomada dessa base para efeito de cálculo de taxa.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)** - A Corte tem decidido que não se pode utilizar todos os elementos; não pode haver uma coincidência integral com a base de cálculo de um determinado tributo, mas pode-se pegar um ou outro elemento que sirva de adinículo para cobrar a taxa. Isso a Corte reconheceu e vem confirmado em inúmeros julgados. O que estou pretendendo, aqui, é apenas reconfirmar uma tese absolutamente pacificada por esta Corte. Essas três teses que estou veiculando teses acerca das quais não há nenhuma tergiversação por parte desta Suprema Corte, quer dizer, são teses pacificadas, reafirmadas em agravos regimentais, recursos extraordinários e em outros inúmeros recursos.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE)** - 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 distinção, individualização.

RE 576.321-RG-QO / SP

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - No caso, não há correlação entre o custo do serviço e o que se recolhe.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - As contradições são múltiplas.

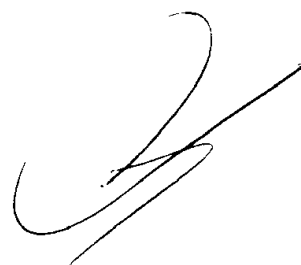
O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - Como são três teses imbricadas, parece que a matéria é um pouco complexa, mas peço atenção apenas para súmulas que estou sugerindo. São imperfeitas, evidentemente, mas são uma primeira sugestão que faço à Corte.

A primeira tese é a seguinte:

*"A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não ofende o art. 145, II, da CF."*

Por quê? Porque esses podem ser calculados individualizadamente. São serviços *uti singuli*.

A segunda tese que nós estamos afirmando:



**RE 576.321-RG-QO / SP**

*"A taxa cobrada em razão dos serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos ofende o art. 145, II, da CF."*

Por quê? Não são serviços *uti universi*; não são objeto de taxas. Não é possível individualizar o serviço porque ele beneficia a coletividade como um todo.

A terceira tese, afirmada e reafirmada em inúmeros julgados é a seguinte - é a sumula que estou sugerindo: *"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 a outra, não ofende o § 2º do art. 145 da CF."*

Estou falando um pouco com veemência porque estou dizendo que não estou inovando nada, isso já existe na nossa jurisprudência. Claro que podemos, tranquilamente, rever isso, não vejo nenhum problema. Talvez, por isso, tenha sido oportuno nós termos suscitado a questão.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - O**

Ministro Carlos Britto gostaria de encaminhar à votação?



RE 576.321-RG-QO / SP

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Encaminho a votação  
no sentido do desprovimento do RE.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'C. Britto', is centered on the page. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending to the right.

04/12/2008

TRIBUNAL PLENO

**REPERCUSSÃO GERAL POR QUEST. ORD. EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO**  
**576.321-8 SÃO PAULO**


O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, estou a atuar no Colegiado maior do Supremo. Reafirmo que o Plenário é o local próprio para voltar-se a discutir certas matérias. Quando apreciamos, pela vez primeira, no Colegiado maior, o tema, sustentei que não seria harmônica com a Constituição a taxa criada. Assim o fiz a partir da definição de taxa revelada no inciso II do artigo 145 da Carta Federal:

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

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia" - a situação concreta nada tem com essa primeira cláusula do preceito - "ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; [...]"

A taxa, Presidente, pressupõe sempre, sempre, um custo a ser satisfeito. Ora, há possibilidade de entender a taxa, consideradas as balizas da lei municipal, como enquadrável nessa disposição da Carta de 1988? Para mim, não, porque começa a taxa com uma presunção - e, aí, talvez, veja nessa taxa até um estímulo a diminuição da metragem quadrada dos imóveis! Ou seja, a presunção de que, se o imóvel tem metragem maior, a taxa é em valor superior,



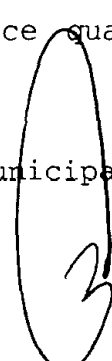
RE 576.321-RG-QO / SP

pouco importando o lixo produzido que deva ser recolhido nesse mesmo imóvel.

A problemática maior, porém, decorre do § 2º do artigo 145 da Carta da República, ao vedar que se tome como base de cálculo da taxa o que sirva a cálculo de imposto. A metragem quadrada é elemento fundamental relativamente ao Imposto Predial e Territorial Urbano.

Por isso, peço vênica ao relator, reconhecendo que o Colegiado realmente se pronunciou no sentido da harmonia da taxa, tal como criada, com a Constituição Federal, para entender que o acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo não merece qualquer censura.

Desprovejo o recurso da Prefeitura Municipal de Campinas.



**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA**

**REPERCUSSÃO GERAL POR QUEST. ORD. EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO  
576.321-8**

PROCED.: SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**

RECTE. (S): MUNICÍPIO DE CAMPINAS

ADV. (A/S): JOÃO BATISTA BORGES

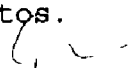
RECDO. (A/S): HELENICE BÉRGAMO DE FREITAS LEITÃO E OUTRO(A/S)

ADV. (A/S): CLOVIS EDUARDO DE OLIVEIRA GARCIA E OUTRO(A/S)

**Decisão:** O Tribunal resolveu questão de ordem suscitada pelo Relator no sentido de reconhecer a existência de repercussão geral, ratificar o entendimento firmado pelo Tribunal sobre o tema e denegar a distribuição dos demais processos que versem sobre a matéria, determinando a devolução dos autos à origem para a adoção dos procedimentos previstos no artigo 543-B, § 3º, do Código de Processo Civil. Quanto ao mérito, por maioria, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Relator, vencidos os Senhores Ministros Carlos Britto e Marco Aurélio. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello e, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 04.12.2008.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Cezar Peluso, Carlos Britto, Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr.  
Roberto Monteiro Gurgel Santos.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário