



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2018.0000995597**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 2210494-47.2016.8.26.0000, da Comarca de São Caetano do Sul, em que é requerente MARCO AURÉLIO DE OLIVEIRA RADDI, é requerido MUNICÍPIO DE SÃO CAETANO DO SUL.

**ACORDAM**, em Turma Especial - Publico do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO DECLARATÓRIA. VENCIDOS O 12ª JUIZ - DES. GERALDO XAVIER, E O 14º JUIZ - DES. JOÃO ALBERTO PEZARINI, QUE DECLARA.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI (Presidente), BURZA NETO, ROBERTO MARTINS DE SOUZA, BEATRIZ BRAGA, OCTAVIO MACHADO DE BARROS, HENRIQUE HARRIS JÚNIOR, CARLOS VIOLANTE, RAUL DE FELICE, ERBETTA FILHO, SILVA RUSSO, RODRIGUES DE AGUIAR, GERALDO XAVIER, EUTÁLIO PORTO E JOÃO ALBERTO PEZARINI.

São Paulo, 29 de novembro de 2018

**WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 2210494-47.2016.8.26.0000.**

**Suscitante: Marco Aurélio de Oliveira Raddi.**

**Suscitada: Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul.**

**Voto n. 26.427.**

**INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS (IRDR) – Alegação de ilegalidade e inconstitucionalidade da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação do Lixo da Comarca de São Caetano do Sul – Matéria das Câmaras Especializadas em tributos municipais (14<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup> e 18<sup>a</sup>) desta Corte – Taxa cobrada após o advento da Lei Municipal n. 2.454/77 (Código Tributário Municipal) – Declaração expressa de inconstitucionalidade da referida Taxa por parte do Órgão Especial desta Corte (Arguição de Inconstitucionalidade n. 0287455-73.2010.8.26.0000, em 2010) – Posterior entrada em vigor das Leis Municipais ns. 5.163/2013 e 5.258/2014, tendo parte da jurisprudência da Corte passado a entender que a cobrança em questão seria legítima – Entendimento majoritário no sentido da efetiva regularidade da mencionada Taxa, após a entrada em vigor das novas leis – Fixação da tese jurídica: “*A Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Lixo da Comarca de São Caetano do Sul é adequada à legalidade, após a entrada em vigor das Leis Municipais ns. 5.163/2013 e 5.258/2014, podendo ser cobrada pelo Município em questão*” – Desprovisionamento do recurso de apelação interposto, para manter a improcedência da ação declaratória onde suscitado o incidente.**

**Vistos.**

**MARCO AURÉLIO DE OLIVEIRA RADDI**, qualificado nos autos de ação de execução fiscal (proc. n. 1000038-90.2016.8.26.0565, da Comarca de São Caetano do Sul), que lhe é movida pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL**, suscita o presente INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS (IRDR), alegando, em síntese, que o referido incidente diz respeito à questão da ilegalidade/inconstitucionalidade da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação do Lixo, cobrada no Município de São Caetano do Sul com o advento da Lei Municipal n. 2.454/77 (Código Tributário Municipal). Tal taxa vem sendo alvo de inúmeras demandas judiciais, propostas pelos municípios de São Caetano do Sul, tendo a mesma



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

sido expressamente declarada inconstitucional por esta Corte, nos autos da Arguição de Inconstitucionalidade n. 0287455-73.2010.8.26.0000, em 27.10.2010, em Acórdão da lavra do Desembargador MAURÍCIO VIDIGAL. Os magistrados das 14<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup> e 18<sup>a</sup> Câmaras da Seção de Direito Público desta Corte vinham decidindo a questão de maneira harmoniosa, rejeitando a cobrança do tributo; entretanto, após a entrada em vigor das Leis Municipais ns. 5.163/2013 e 5.258/2014, parte da jurisprudência dessas Câmaras passou a reconhecer a legitimidade dessa cobrança, entendendo que teria ocorrido a sua regularização, sanando-se os vícios verificados. Em face disso, passou a existir insegurança jurídica, dada a existência de decisões discrepantes entre as mencionadas Câmaras. Estão presentes os requisitos do art. 976, incisos I e II, do novo Código de Processo Civil, ensejadores da instauração do incidente em questão. Aduz haver efetiva repetição de processos que contém controvérsia sobre a mesma questão, unicamente de direito; há, ainda, risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. Cita jurisprudência das Câmaras especializadas em tributos municipais, para o fim de justificar a sua posição. Ao final, requer seja admitido e instaurado o Incidente referido, determinando-se a suspensão de todos os processos pendentes de julgamento e que versem sobre o objeto do presente incidente, individuais ou coletivos, oriundos do Município de São Caetano do Sul, bem como seja determinada a intimação do Ministério Público para a sua manifestação, nos termos do art. 982, I e III, do novo CPC.

O referido Incidente foi direcionado pelo suscitante ao colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, tendo, contudo, sido prolatado venerando acórdão da lavra do ínclito Desembargador GETÚLIO EVARISTO DOS SANTOS, que entendeu não ser cabível o conhecimento e processamento do incidente perante aquele Órgão, mas sim perante a Turma Especial da Seção de Direito Público do Tribunal de Justiça, determinando a sua remessa à mesma.

Veio a ser admitido o processamento do presente Incidente, em sessão da colenda Turma Especial da Seção de Direito Público deste Tribunal, realizada em 30.06.2017, por maioria de votos (fls. 122/129).

Aberta vista ao Ministério Público para ofertar seu parecer quanto ao mérito da demanda, o mesmo limitou-se a manifestar sua ciência (fl. 153).



A Municipalidade de São Caetano do Sul, por sua vez, pronunciou-se às fls. 159/180, anexando os documentos de fls. 181/241.

Ressalte-se que não houve manifestação de qualquer outro possível interessado no incidente.

Vieram então os autos virtuais à conclusão.

É o relatório.

### I – DA RESOLUÇÃO DO IRDR.

Malgrado o zelo e a combatividade do nobre advogado do suscitante, o presente Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) *deve ser acolhido*, ainda que o resultado não seja exatamente o esperado pelo proponente.

Senão, vejamos.

De início, é de se consignar ter a E. Turma Especial da Sessão de Direito Público desta Corte entendido, por maioria de votos, com base em Acórdão de minha relatoria, *acolher* o referido Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, em face de entender-se que estariam presentes os requisitos constantes do art. 976 do novo Código de Processo Civil.

Tal artigo dispõe que: “*É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente:*

“*I – efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito;*

“*II – risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica*”.

Constatou-se, após análise da matéria fática aqui em discussão, que os mencionados requisitos encontravam-se presentes, admitindo-se, dessarte, o incidente, que teve processamento regular.

Outrossim, observo, inicialmente, no que diz respeito à tese em si – ou seja, respeitadamente ao cabimento ou não da cobrança da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Lixo da Comarca de São Caetano do Sul - que meu entendimento *inicial* foi no sentido daquele defendido pelo douto procurador do suscitante, devido ao fato de



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

considerar inconstitucional a cobrança da mencionada Taxa.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, em recente orientação, veio a editar o enunciado da Súmula Vinculante nº 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” (negritei).

Desta forma, verifica-se que a exigência da taxa cobrada em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e destinação de lixo *não é ilegal ou inconstitucional, desde que tais atividades estejam dissociadas de outros serviços públicos de limpeza coletiva*, conforme dispõem os arts. 77 e 79, II e III, do CTN, e art. 145, II, da CF.

No caso do Município de São Caetano do Sul, a remuneração do serviço de coleta de lixo domiciliar era obtida, em tese, por meio da *taxa de limpeza pública*, nos termos da Lei nº 2.454/77, *in verbis*:

“Artigo 69. A taxa de limpeza pública tem como fato gerador a prestação, pela prefeitura, do respectivo serviço de limpeza de vias e logradouros e de remoção de lixo domiciliar, posto à disposição dos contribuintes”.

Ocorre que a referida taxa teve sua inexigibilidade reconhecida por este E. Tribunal em diversos julgados, uma vez que possuía, como fato gerador, além da remoção do lixo, a limpeza de vias e logradouros, serviço este inespecífico e indivisível (cf. Ap. nº 680.861-5/7-00, Rel. Des. Eutálio Porto, j. 02.04.2009; Ap. nº 862.573-5/9-00, Rel. Des. Marcondes Machado, j. 12.03.2009; Ap. nº 850.063-5/9-00, Rel. Des. Erbeta Filho, j. 05.03.2009).

A partir do exercício de 2009, a mencionada taxa passou a denominar-se “*taxa de coleta, remoção e destinação do lixo*”, de acordo com a Lei Municipal nº 4.711/08; todavia, a alteração promovida pela referida lei não viabilizou a cobrança da taxa em discussão, já que houve apenas mudança da *nomenclatura* do referido tributo, de modo que a limpeza das vias públicas foi mantida como seu fato gerador.

Ademais, vale destacar que o Colendo Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça julgou procedente a Arguição de Inconstitucionalidade 0287653-13.2010.8.26.0000, declarando a inconstitucionalidade do artigo 6º, *caput*, inciso I e § 2º, da Lei nº 4.711/2008, do Município de São Caetano do Sul, conforme voto da lavra do Desembargador Maurício Vidigal, Relator Designado:



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*“Inconstitucionalidade - Arguição de Inconstitucionalidade de lei tributária de São Caetano do Sul - Taxa de coleta, remoção e destinação do lixo com fato gerador atinente aos serviços de limpeza de vias e logradouros públicos e de remoção de lixo domiciliar - Natureza da taxa definida pelo fato gerador - Serviço de limpeza que não é específico e divisível - Violação ao art. 145, II, da Constituição Federal” (j. 27.10.2010).*

Acrescente-se, ainda, que o mesmo ocorreu nas leis municipais subsequentes, referentes à referida exação, quais sejam: Leis de ns. 4.833/2009, 4.966/2010; 5.052/2011; 5.107/2012; 5.163/2013 e 5.258/2014. Ou seja; o entendimento que cheguei a esposar era no sentido de que teria havido apenas a mudança da *nomenclatura* do referido tributo, permanecendo em vigor o artigo 69 da Lei nº 2.454/77, de modo que a limpeza das vias públicas foi mantida como seu fato gerador, *segundo, assim, desatendidos os requisitos de especificidade e divisibilidade* (arts. 77 e 79, II e III, do CTN, e art. 145, II, da CF), conforme se pode observar pelo artigo 5º, *caput*, da Lei 4.833/2009, publicada para o exercício de 2010, cuja redação, nas leis editadas nos anos seguintes, somente é alterada para indicar o exercício de incidência: 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, *in verbis*:

*“A Taxa de Coleta, Remoção e Destinação do Lixo, prevista no artigo 2º, inciso II, letra 'a' e no artigo 69 ambos da Lei nº 2.454, de 17 de outubro de 1977 e redenominada pelo artigo 6º da Lei nº. 4.711, de 05 de novembro de 2008, será calculada para o exercício de 2010 na forma da legislação municipal vigente e exigível nos seguintes termos: (...)”.*

Destarte, sob minha ótica, não pairariam dúvidas de que os §§ 3º do art. 5º das



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Leis Municipais n.ºs. 5.163/13 e 5.258/2014<sup>1</sup>, por sua vez, apresentariam vícios de ilegalidade, pois omitem se a coleta, remoção e destinação nele referidas são relativas a lixo domiciliar ou englobam, também, serviços de limpeza de vias e logradouros públicos.

Logo, no meu entendimento, não poderia subsistir a cobrança da taxa em apreço; **entretanto**, por razões que aqui não cabe trazer à baila, tem sido *entendimento majoritário* (e não apenas na 18ª Câmara) que, com as alterações legislativas implementadas (Leis Municipais ns. 5.163/2013 e 5.268/2014) foram *retirados* da hipótese de incidência do tributo em testilha os *serviços de limpeza de logradouros públicos em geral*, passando a ser remunerado *apenas o serviço público específico e divisível de coleta, remoção e destinação do lixo*, não mais se verificando a existência do vício de inconstitucionalidade que se repetia nos exercícios anteriores, *legitimando-*

<sup>1</sup> **Lei nº 5.163/2013** - “Art. 5º - A Taxa de Coleta, Remoção e Destinação do Lixo, prevista na Lei nº 2.454, de 17 de outubro de 1977 e redenominada pelo artigo 6º da Lei nº. 4.711, de 05 de novembro de 2008, será calculada para o exercício de 2014 na forma da legislação municipal vigente e exigível nos seguintes termos: (...)”

“§ 3º - A Taxa de Coleta, Remoção e Destinação do Lixo de que trata esta Lei tem como fato gerador a prestação, pela Municipalidade, dos respectivos serviços públicos de coleta, remoção e destinação do lixo, postos à disposição dos contribuintes” (Disponível: <<http://administracao.saocetanodosul.sp.gov.br/upload/legislacao/20398.pdf>> - Acesso em 12.11.2015).

**Lei nº 5.280/2014** - “Art. 5º - A Taxa de Coleta, Remoção e Destinação do Lixo, prevista na Lei nº 2.454, de 17 de outubro de 1977 e redenominada pelo artigo 6º da Lei nº. 4.711, de 05 de novembro de 2008, será calculada para o exercício de 2015 na forma da legislação municipal vigente e exigível nos seguintes termos: (...)”

“§ 3º - A Taxa de Coleta, Remoção e Destinação do Lixo de que trata esta Lei tem como fato gerador a prestação, pela Municipalidade, dos respectivos serviços públicos de coleta, remoção e destinação do lixo, postos à disposição dos contribuintes” (Disponível: <<http://administracao.saocetanodosul.sp.gov.br/upload/legislacao/22852.pdf>>- Acesso em 12.11.2015).



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*se, portanto, as cobranças efetuadas a partir de 2014.*

Destaque-se, por outro lado, a justificar, ainda mais, a posição majoritária aqui adotada, que o STF editou a Súmula Vinculante 29, reconhecendo a *constitucionalidade* da taxa de remoção de lixo cobrada com base na metragem do imóvel e na sua área edificada, que se constitui num dos elementos da base de cálculo do IPTU, afastando, por conseguinte, a exigência de correspondência absoluta entre o preço do serviço e o valor a ser pago pelo contribuinte:

*“É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra”.*

O Egrégio Superior Tribunal de Justiça, acompanhando entendimento do STF, assim também já decidiu:

*“TRIBUTÁRIO - TAXA DE REMOÇÃO DE LIXO - LEI MUNICIPAL 1.471/96 E DECRETO 6.280/90 DO MUNICÍPIO DE FRANCA - SP - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 458, III E 535, II, DO CPC: INEXISTÊNCIA - RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO PELAS ALÍNEAS "A" E "B" DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL PARCIALMENTE CONHECIDO. [...] 3. A jurisprudência desta Corte, na linha de entendimento do STF, já decidiu que a cobrança da Taxa de Remoção de Lixo com base na metragem do imóvel (um dos elementos da base de cálculo do IPTU) é legal. 4. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, não provido” (STJ, Recurso Especial nº. 722.281/SP, Relatora Ministra Eliana Calmon, j. 06/05/2008, DJe: 19/05/2008, V. U.) (grifamos).*

O digno Desembargador Rodrigues de Aguiar, analisando a matéria, assim decidiu:

**“APELAÇÃO – AÇÃO ORDINÁRIA – Taxa de coleta e remoção de lixo, exercícios de 2014 e 2015 – Município de São Caetano do Sul – Alteração do fato gerador do tributo para abranger exclusivamente serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis – Exigibilidade – Súmula Vinculante n. 19 do STF – RECURSO PROVIDO” (Apelação n. 1006939-11.2015.8.26.0565 – 15ª Câmara da Seção de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – J. 29.06.2017**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

– V.U.).

Por seu turno, o culto Desembargador Henrique Harris Júnior, proferindo decisão sobre o tema, assim se pronunciou:

*“APELAÇÃO. AÇÃO DECLARATÓRIA – TAXA DE COLETA, REMOÇÃO E DESTINAÇÃO DE LIXO – SÃO CAETANO DO SUL – EXERCÍCIO DE 2015 – LEI MUNICIPAL N. 5.258/14 – CONSTITUCIONALIDADE – ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DE ESPECIFICIDADE E DIVISIBILIDADE – USO DE ELEMENTO DA BASE DE CÁLCULO DO IPTU – IRRELEVÂNCIA – SÚMULAS VINCULANTES N. 19 E 29 DO STF – RECURSO PROVIDO”* (Apelação n. 1002168-87.2015.8.26.0565 – 14ª Câmara da Seção de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – J. 10.11.2016 – M.V.).

Transcrevendo as disposições constantes no art. 5º e no seu § 3º da Lei Municipal n. 5.258/2014, o ínclito Desembargador sobredito apresentou as seguintes conclusões, que valem transcrição:

“Dessa forma, dissociada dos serviços de limpeza de logradouros públicos em geral (diferentemente do que acontecia em exercícios anteriores), a referida taxa passou a remunerar serviço público específico e divisível, não representando, a sua cobrança, afronta à ordem constitucional ou à legislação tributária, aplicando-se ao caso o ditame da Súmula Vinculante n. 19 do STF.

“Destaque-se, ainda, que o STF editou a Súmula Vinculante n. 29, reconhecendo a constitucionalidade da taxa de remoção de lixo cobrada com base na metragem do imóvel e na sua área edificada, que se constitui num dos elementos da base de cálculo do IPTU, afastando, por conseguinte, a exigência de correspondência absoluta entre o preço do serviço e o valor a ser pago pelo contribuinte, *in verbis*: **“É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra”**.

“Note-se que o STJ, na linha de entendimento perfilhado pelo STF, também já decidiu que **“a cobrança da Taxa de Remoção de Lixo com base na metragem do imóvel (um dos elementos da base de cálculo do IPTU) é legal”** (STJ, REsp n. 772.281/SP, Relª Minª Eliana Calmon, Segunda Turma; j. em 06.05.2008, DJe



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de 19/052008).

“Nesse sentido, nos autos da Representação de Inconstitucionalidade n. 1.077/84, o Rel. Min. Moreira Alves declarou que não se pode exigir do legislador mais do que *“equivalência razoável entre o custo real dos serviços e o montante a que pode ser compelido o contribuinte a pagar, tendo em vista a base de cálculo estabelecida pela lei e o quantum da alíquota por esta fixado”* (Apud voto do Min. Carlos Mário Velloso no RE n. 416-601/SC)”.

Como o pedido formulado pelo suscitante do presente incidente diz respeito, em sua parte final, à *“pacificação e unificação da jurisprudência deste Egrégio Tribunal de Justiça, no que concerne à legitimidade ou não da cobrança da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação do Lixo cobrada pelo Município de São Caetano do Sul, especialmente após o advento das Leis Municipais n. 5.163/2013 e n. 5.258/2014”*, é de se entender que seu pedido englobaria (no que tange ao IRDR, bem explicado) *também períodos anteriores ao exercício de 2014* (o que não se aplica à ação declaratória, restrita ao exercício de 2016), certamente não prescritos, quando então, pela argumentação desenvolvida neste voto, seria *cabível* reconhecer-se *apenas* a ilegalidade da cobrança da Taxa em questão relativamente a esses períodos, eis que apenas após a entrada em vigor das Leis Municipais sobreditas é que se estabilizou a legalidade das Taxas em discussão.

Logo, em face dessa situação, de rigor se mostra o *reconhecimento da legalidade e da constitucionalidade* da cobrança da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação do Lixo do Município de São Caetano do Sul, *ainda que apenas com relação aos exercícios de 2014 e 2015*, permanecendo, contudo, os vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade referentes aos *exercícios anteriores, até o de 2013*.

## II – DA FIXAÇÃO DA TESE.

Em face de tudo o que até aqui foi dito e argumentado, é de se concluir no sentido de que a tese a ser adotada, quanto ao tema a ser decidido, pode ser sintetizada no seguinte enunciado:

***A Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Lixo da Comarca de São Caetano do Sul é adequada à legalidade, após a entrada em vigor das Leis Municipais n. 5.163/2013 e 5.258/2014, podendo ser cobrada pelo Município em***



*questão.*

### III – DA SOLUÇÃO DO RECURSO.

Esta Turma Especial da Seção de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo passa a julgar, fixada a tese, o *recurso de apelação* interposto pelo interessado, nos autos da ação declaratória em questão, em face do disposto no parágrafo único do art. 978 do novo Código de Processo Civil.

Anota-se, assim, que o presente IRDR diz respeito a ação declaratória, ajuizada pelo procedimento ordinário, por Marco Aurélio de Oliveira Raddi contra o Município de São Caetano do Sul, em face da exigência tributária em comento; especificamente no que tange ao imóvel de propriedade do autor, situado na Alameda São Caetano, n. 2.801, apto. 102, Torre Bermudas, tendo o autor recebido o carnê para pagamento do tributo em questão (Taxa de Coleta, Remoção e Destinação do Lixo, além do IPTU) no que diz respeito a tal imóvel, relativo ao exercício de 2016. Sustenta o autor a existência das ilegalidades sobreditas.

Na mencionada ação declaratória, pleiteia o autor o reconhecimento da ilegalidade da Taxa em questão, como dito, no exercício de 2016, razão pela qual, em face de toda a argumentação expendida até aqui, é de se entender que o nobre magistrado de primeiro grau agiu corretamente, ao *julgar improcedente* o seu pleito, eis que, a partir de 2014, a situação de legalidade da Taxa em questão vem sendo reconhecida de maneira reiterada pela jurisprudência amplamente majoritária desta Corte.

Dessa forma, em face do todo o arrazoado trazido à baila na fundamentação do incidente em questão, impõe-se o reconhecimento da *ilegalidade* da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação do Lixo, referente aos *exercícios anteriores a 2014*, observando-se o prazo da prescrição quinquenal, previsto no art. 174 do Código Tributário Nacional.

Outrossim, o pedido formulado por Marco Aurélio de Oliveira Raddi cinge-se, como se pode ver, ao *exercício de 2016*, exercício este que, como é evidente, *já está acobertado pela legalidade*, razão pela qual é de se entender que o ínclito magistrado de primeira instância julgou o mérito da ação declaratória de



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

maneira adequada, julgando a ação *improcedente* e condenando o requerente no pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, arbitrados, à ocasião, em 1 (hum) salário mínimo, com base no art. 20, § 4º, do Código de Processo Civil de 1973 (aplicável à época).

Assim sendo, impõe-se a *manutenção* da decretação de *improcedência da ação*; contudo, cabível a fixação da verba honorária em R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais), nos termos do artigo 20, § 4º do Código de Processo Civil de 1973 (aplicável à época), haja vista a vedação de vinculação desta em salários-mínimos, por força do óbice imposto pela súmula 201 do STJ: “*Os honorários advocatícios não podem ser fixados em salários-mínimos*”.

**WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI**

**Relator.**



**Voto nº 28468**

**Inc. de Resolução de Demandas Repetitivas nº 2210494-47.2016.8.26.0000**

**Suscitante: Marco Aurélio de Oliveira Raddi**

**Suscitada: Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul**

### **DECLARAÇÃO DE VOTO**

Dirirjo da maioria julgadora.

Cinge-se a controvérsia na higidez da “Taxa de Coleta, Remoção e Destinação do Lixo”, instituída pelo art. 69 do Código Tributário do Município, suscitada nos autos da apelação nº 1000038-90.2016, objeto do presente incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDD).

A Lei Municipal nº 2.454, de 17 de outubro de 1977, dispôs sobre o “sistema tributário do Município de São Caetano do Sul”, estabelecendo a *taxa de limpeza pública* nos seguintes termos:

*“Artigo 2º - Ficam instituídos os seguintes tributos, que passam a integrar o sistema fiscal do Município:*

*(...)*

*II – as taxas de:*

*a) – Limpeza Pública;”*

*(...)*

*“Artigo 69 - A taxa de limpeza pública tem como fato gerador a prestação, pela Prefeitura, do respectivo serviço de limpeza de vias e logradouros e de remoção de lixo domiciliar, postos à disposição dos contribuintes.” (destacamos)*

Com o advento da Lei Municipal nº 4.711/2008, alterou o legislador a denominação do tributo para “Taxa de Coleta, Remoção e

*Destinação do Lixo*”<sup>2</sup>, mantendo, contudo, o fato gerador da prestação (“serviço de limpeza e logradouros e remoção de lixo domiciliar”), o que maculava igualmente a exação por ausência de especificidade e divisibilidade do serviço.

A cobrança conjunta dos tributos, que tem sido afastada por esta Corte, bem como pelos Tribunais Superiores, teria sido corrigida com a edição da Lei Municipal nº 5.163, de 4.12.2013, *in verbis*:

*“Artigo 5º - A Taxa de Coleta, Remoção e Destinação do Lixo, prevista na Lei nº 2.454, 17 de outubro de 1977 e redenominada pelo artigo 6º da Lei nº 4.711, de 05 de novembro de 2008, será calculada para o exercício de 2014 na forma da legislação municipal vigente e exigível nos seguintes termos:*

(...)

*§3º - A Taxa de Coleta, Remoção e Destinação do Lixo de que trata esta Lei tem como fato gerador a prestação, pela Municipalidade, dos respectivos serviços públicos de coleta, remoção e destinação do lixo, postos à disposição dos contribuintes.”* (destacamos)

Não obstante, as Leis Municipais nº 4.711/2008 e 5.163/2013, enquanto leis ordinárias, não poderiam alterar a Lei nº 2.454/1977, pois esta, ao dispor sobre *normas gerais em matéria de legislação tributária*, **matéria hoje reservada à lei complementar** (art. 39, parágrafo único, I, do Código Tributário do Município – fls. 475/476), como tal foi recebida, de modo que somente norma de igual hierarquia poderia modificá-la.

Tal raciocínio se justifica pelos mesmos fundamentos que obstam a modificação do Código Tributário Nacional, aprovado por lei ordinária

<sup>2</sup> “Artigo 6º - A 'Taxa de Limpeza Pública', prevista no artigo 2º, inciso II, letra 'a' e no artigo 69 ambos da Lei nº 2.454, de 17 de outubro de 1977, passa a denominar-se 'Taxa de Coleta, Remoção e Destinação do Lixo', (...)

recebida como lei complementar pela atual Constituição Federal, por lei ordinária.

A propósito, veja-se lição de Roque Antonio Carrazza, que, embora divergindo da doutrina mais tradicional, que se alinha ao entendimento acima exposto, conclui pela necessária edição de lei complementar para modificação do Código Tributário Nacional.

“(...) a Lei 5.172/1966 continua, sim, sendo formalmente uma simples lei ordinária: materialmente, entretanto, é lei de cunho nacional. Nem poderia ser de outra forma, como escorreitamente sustenta Paulo de Barros Carvalho, ao inferir que o raciocínio ortodoxo '(...) representaria o mesmo dislate de conceber-se como Emenda Constitucional um decreto-lei que versasse matéria agora privativa do legislador constituinte, por virtude de ordem jurídica adventícia)' ('Considerações críticas sobre o art. 1º do Código Tributário Nacional', in Revista de Estudos Tributários 1/37, São Paulo, 1977).

Evidentemente, a matéria de que a lei em questão cuida (normas gerais em matéria de legislação tributária) passou a ser privativa de lei complementar, por determinação, primeiro, do art. 18, §1º, da Carta de 1967/1969 e, agora, do art. 146 da atual CF. Desta forma, Lei nacional 5.172/1966 só poderá ser revogada ou modificada por lei formalmente complementar.”<sup>3</sup>

Bem por isto, a despeito da nova denominação atribuída à taxa de limpeza pública, pela Lei ordinária nº 5.163/2013, afigura-se descabida a cobrança.

---

<sup>3</sup> Nota 49 da obra *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 26ª Edição, Malheiros Editores, p. 1.005/1.006.

Por outro lado, ainda que superado o argumento supra, paira dúvida se “Taxa de Coleta, Remoção e Destinação do Lixo”, instituída pelo art. 69 do Código Tributário do Município, está **exclusivamente** vinculada aos serviços de coleta domiciliar de lixo, ou abrange também a “limpeza de vias e logradouros”.

Diversamente da redação do art. 69 do CTM, que previa cobrança pela prestação de “*serviço de limpeza de vias e logradouros e de remoção de lixo domiciliar*”, a Lei Municipal nº 5.163/2013 fez referência, apenas, à prestação dos “***serviços públicos de coleta, remoção e destinação do lixo, postos à disposição dos contribuintes.***”

Ora, da leitura do texto não é possível deduzir se tal atividade diz respeito **exclusivamente** a coleta de lixo “**domiciliar**”, ou abrange também serviços de limpeza de vias e logradouros, como previsto no art. 69 do CTM, não expressamente revogado.

Na realidade, diante da precária identificação do fato gerador, não é improvável deduzir que a atividade estatal abrange também o serviço de limpeza pública, não se limitando à coleta de lixo domiciliar.

Nesse sentido, precedente desta Corte:

*“Tributário. Taxa de coleta, remoção e destinação do lixo. Ação Declaratória de Inexistência de Débito do exercício de 2014. Sentença de improcedência. Pretensão à reforma manifestada pelo autor. Possibilidade. Ilegalidade constatada, uma vez que a referida taxa do Município de São Caetano do Sul, prevista nas Leis Municipais n°s 4.711/08 e 2.454/77, não atende aos requisitos da especificidade e divisibilidade, na medida em que tem como fato gerador não só a remoção de lixo domiciliar, mas também a limpeza de vias e logradouros. Exegese da Súmula Vinculante n° 19.*”

*Vício de ilegalidade que permanece para o exercício de 2014. Norma legal insuficiente para identificar o verdadeiro fato gerador da taxa e quais custos são considerados em sua base de cálculo. Violação do princípio da tipicidade.*

*Recurso provido.”<sup>4</sup>*

Mais ainda, se superada a argumentação acima, tem-se que a exação não respeita os requisitos da especificidade e divisibilidade do serviço.

Taxas são tributos vinculados, tendo como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ou postos à disposição do contribuinte (artigo 77 e 79 do CTN e artigo 145, II da CF).

E, quanto às taxas de serviço, é valiosa a lição de ROQUE ANTONIO CARRAZZA, em sua obra Curso de Direito Constitucional Tributário<sup>5</sup>:

*“... os serviços públicos específicos, também chamados singulares, são os prestados uti singuli. Referem-se a uma pessoa ou a um número determinado (ou, pelo menos, determinável) de pessoas. São de utilização individual e mensurável. Gozam, portanto, de divisibilidade, é dizer, da possibilidade de avaliar-se a utilização efetiva ou potencial, individualmente considerada. É o caso dos serviços de telefone, de transporte coletivo, de fornecimento domiciliar de água potável, de gás, de energia elétrica etc. Estes, sim, podem ser custeados por meio de taxas de serviços.”*

---

<sup>4</sup> Ap. nº 1004318-75.2014.8.26.0565, rel. Des. Ricardo Chimenti, j. 16.4.2015.

<sup>5</sup> 21ª edição, São Paulo; Malheiros Editores, pág. 502.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Como se vê, o serviço de remoção de lixo domiciliar não se enquadra na definição supra, pois beneficia toda a coletividade, e não apenas o contribuinte, inexistindo critério razoável para aferição de seu custo.

É bem verdade que o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante 19, declarando que sua cobrança, quando decorrente exclusivamente de serviços públicos de “... coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis”, não afronta o disposto no artigo 145, inciso II, do Constituição Federal.

Pelo que se depreende do aludido enunciado, explicitou-se tão-somente descabida a exação da taxa de lixo se tal ocorrer em conjunto com outras exações, nada se dizendo a respeito do critério a ser observado na apuração da base de cálculo do tributo.

Portanto, sob este fundamento, não haveria óbice para que se analisasse a constitucionalidade da lei municipal instituidora da taxa de remoção de lixo, vez que não abordado no aludido verbete.

Ademais, tendo em vista a natureza indivisível do custo dos serviços, já ressaltada, tem-se que a cobrança sem razoável critério, afronta o **princípio da isonomia constitucional**, posto no artigo 150, inciso II, da Carta da República.

Veja-se lição de Geraldo Ataliba quanto à observância obrigatório do referido princípio constitucional, na elaboração da base de cálculo da taxa:

*“59.3 A hipótese de incidência da taxa é uma atuação estatal diretamente (imediatamente) referida ao obrigado (pessoa que vai ser posta como sujeito passivo da relação obrigacional que tem a taxa por objeto).*

(...)

60.2 *Efetivamente, se a h.i. da taxa é uma atuação estatal, referida a alguém, sua base imponível é uma dimensão qualquer da própria atividade do estado: custo, valor ou outra grandeza qualquer (da própria atividade).*

(...)

*“60.9 A base imponível (ou base de cálculo) da taxa é, geralmente, o custo do serviço. **Por isso, por exigência do princípio da isonomia** – básico de toda a Constituição e fundamental em matéria tributária – esse custo deve ser repartido entre todos os usuários. Daí que cada qual deva pagar sua parte, na proporção da intensidade do uso.*

(...)

60.13 *Sendo base de cálculo da taxa o custo do serviço, impõe-se sua divisão pelos usuários. Daí a necessidade de um adequado critério de repartição desse custo, respeitosa do princípio da isonomia. (...).”<sup>6</sup> (destaque nosso)*

Sob tal perspectiva, afigura-se ilegítima presunção de que imóveis de maior testada ou metragem quadrada produzem mais lixo.

Tal critério não constitui elemento vinculado ao fato gerador da obrigação tributária, à medida que um imóvel de menor área construída pode produzir maior quantidade de resíduos sólidos, **fato que compromete a base de cálculo do tributo.**

Daí porque, descabida a cobrança da taxa.

Assim, não obstante a superveniência das Leis Municipais nº 5.163/2013 e 5.258/2014, editadas na tentativa de atender o comando da norma constitucional (art. 145, II), persiste a ilegalidade da exação.

Por consequência, pelo meu voto, **acolhe-se** a arguição de

---

<sup>6</sup> *in* Hipótese de Incidência Tributária, 6ª Edição, Malheiros Editores, São Paulo, págs.47, 150 e 152.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucionalidade suscitada, e, com fundamento no art. 978, parágrafo único, do Código de Processo Civil<sup>7</sup>, **dá-se provimento** ao recurso de apelação para reconhecer a inexistência de relação jurídica entre as partes em relação à taxa de coleta, remoção e destinação do lixo, instituída pelo Município de São Caetano do Sul, invertendo-se o ônus da sucumbência.

**João Alberto Pezarini**  
**Desembargador**

---

<sup>7</sup> “O órgão colegiado incumbido de julgar o incidente e de fixar a tese jurídica julgará igualmente o recurso, a remessa necessária ou o processo de competência originária de onde se originou o incidente.”



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	12	Acórdãos Eletrônicos	WANDERLEY JOSE FEDERIGHI	A8A81D3
13	20	Declarações de Votos	JOAO ALBERTO PEZARINI	AC9D91E

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2210494-47.2016.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.