

Ano V, v.2 2025 | **submissão: 22/11/2025** | **aceito: 24/11/2025** | **publicação: 26/11/2025**

## **A Cidade que Não Pode Ser Taxada: Um Ensaio Sobre os Limites Constitucionais da Tributação Municipal, a Natureza dos Serviços Indivisíveis e o Papel Civilizatório da Legalidade Fiscal**

*The City That Cannot Be Taxed: An Essay on the Constitutional Limits of Municipal Taxation, the Nature of Indivisible Public Services and the Civilizing Role of Tax Legality*

**Joelmi Lacerda Rocha** - (ORCID: 0009-0001-5687-0799) - bacharel em Direito pelo Centro Universitário CESMAC do Agreste. Atua como advogado, consultor jurídico e pesquisador independente, com interesse acadêmico concentrado em Direito Tributário. Tem experiência profissional no Tribunal de Justiça de Alagoas e na Polícia Militar, desenvolvendo atividades jurídicas e institucionais. Reside em Cajazeiras/PB, onde mantém produção científica voltada às interseções entre tributação, administração pública e controle estatal.  
<https://orcid.org/0009-0001-5687-0799>

### **Resumo**

O presente artigo examina a impossibilidade jurídica de os municípios instituírem taxa destinada ao custeio da conservação de vias públicas, serviço cuja natureza é manifestamente indivisível e fruída de forma coletiva. A análise parte da compreensão constitucional das espécies tributárias, especialmente dos critérios de especificidade e divisibilidade exigidos para a caracterização válida da taxa. Utiliza-se abordagem qualitativa, com método dedutivo, fundamentada na Constituição Federal, no Código Tributário Nacional e na doutrina tributária clássica, que enfatiza a necessidade de referibilidade direta entre a atuação estatal e o contribuinte. Demonstra-se que a manutenção das vias configura típico serviço *uti universi*, incompatível com a cobrança de taxa por não admitir mensuração individual do benefício. Examina-se, ainda, a inadequação das bases de cálculo utilizadas por alguns municípios, muitas vezes vinculadas às características dos veículos, prática que aproxima indevidamente a exação de impostos como o IPVA. O estudo evidencia também o impacto humano e social de cobranças inconstitucionais, que podem dificultar o licenciamento de veículos e gerar consequências desproporcionais ao contribuinte. Conclui-se que a tentativa de tributar serviços indivisíveis por meio de taxa viola a coerência interna do sistema tributário, desrespeita o pacto federativo e compromete a segurança jurídica. A legalidade tributária, nesse contexto, assume função civilizatória ao estabelecer limites ao poder de tributar e preservar a integridade das relações entre Estado e cidadão.

**Palavras-chave:** Taxa; Competência tributária; Serviços indivisíveis; *uti universi*; Inconstitucionalidade.

### **Abstract**

This article examines the legal impossibility for municipalities to impose fees intended to finance the maintenance of public roads, a service that is inherently indivisible and collectively enjoyed. The analysis begins with the constitutional framework of tax categories, particularly the requirements of specificity and divisibility necessary for the lawful characterization of a fee. A qualitative approach and deductive method were adopted, grounded in the Federal Constitution, the National Tax Code, and classical tax doctrine, which emphasizes the need for a direct connection between state action and taxpayers. The study demonstrates that road maintenance constitutes a typical *uti universi* service, incompatible with fee-based charging because it does not allow individual measurement of the benefit received. It also addresses the inadequacy of certain municipal bases of calculation, often linked to vehicle characteristics, a practice that improperly approximates the fee to taxes such as the IPVA. The article highlights the human and social impacts of unconstitutional charges, which may hinder vehicle licensing and impose disproportionate burdens on taxpayers. It concludes that attempts to tax indivisible services through fees violate the internal coherence of the tax system, disregard the federal pact, and undermine legal certainty. In this context, tax legality plays a civilizing role by establishing limits on the power to tax and safeguarding the integrity of the relationship between the State and its citizens.

**Keywords:** Fee; Tax authority; Indivisible services; *uti universi*; Unconstitutionality.

Ano V, v.2 2025 | **submissão: 22/11/2025** | **aceito: 24/11/2025** | **publicação: 26/11/2025**

## **1. Introdução – Quando o Direito Tributário se revela como um mapa antigo**

Há temas do Direito Tributário que, quando revisitados, despertam a mesma sensação de folhear mapas antigos: aqueles que misturavam geografia concreta com monstros marinhos nas bordas, como símbolos do desconhecido. Esses mapas representavam não apenas o território, mas os receios, limites e incertezas dos navegadores.

A tributação municipal — especialmente no campo das taxas — habita território semelhante. Existem fronteiras claras e intransponíveis, como a exigência de especificidade e divisibilidade do serviço, e há zonas imprecisas onde, não raramente, o ímpeto arrecadatório tenta esticar a moldura constitucional além do permitido.

É nesse terreno sensível que se insere a discussão sobre a suposta “Taxa de Conservação de Vias Públicas”. Quanto mais se examina a natureza desses serviços, mais evidente se torna que há uma impossibilidade estrutural: trata-se de atividades indivisíveis, usufruídas por toda a coletividade de maneira simultânea — tão universais quanto o nascer do sol, que jamais poderia ser individualmente tarifado.

O objetivo deste artigo é percorrer esse mapa com precisão conceitual, evitando tanto a linguagem fria e meramente técnica quanto exageros retóricos. Trata-se de uma análise jurídica com tom humano, pois tributos não recaem sobre abstrações, mas sobre pessoas concretas — trabalhadores, famílias, motoristas, cidadãos. A violação dos limites constitucionais não produz apenas incoerências teóricas; produz efeitos reais sobre dignidade, mobilidade e segurança jurídica.

Mais que discutir um tributo isolado, investigamos aqui o pacto constitucional que o limita. A questão não é apenas se a taxa é “pequena” ou “administrativamente conveniente”, mas se ela respeita os contornos que mantêm o Estado dentro do território seguro da legalidade. Assim como os navegadores confiavam em seus instrumentos para não se perderem em mares incertos, a administração pública deve confiar — e se submeter — aos limites claros impostos pela Constituição.

## **2. Metodologia – O caminho adotado para compreender o problema**

A construção deste estudo seguiu um caminho simples, porém consciente. Antes de analisar a validade da taxa de conservação de vias públicas, foi necessário entender o terreno em que ela se apoia. Para isso, adotei uma abordagem qualitativa, sustentada no método dedutivo, começando pelos conceitos estruturais do sistema tributário e avançando até as consequências práticas.

O percurso teórico baseou-se em três pilares: (a) a Constituição Federal, que delimita espécies tributárias e competência municipal; (b) o Código Tributário Nacional, sobretudo suas definições sobre taxas e divisibilidade; e (c) a doutrina clássica do Direito Tributário, representada por autores como Hugo de Brito Machado, Paulo de Barros Carvalho, Roque Antonio Carrazza, Luciano Amaro, Sacha Calmon Navarro Coêlho e Ricardo Lobo Torres.

**Ano V, v.2 2025 | submissão: 22/11/2025 | aceito: 24/11/2025 | publicação: 26/11/2025**

Não se trata de pesquisa empírica ou estatística. O objetivo é compreender a lógica interna do tributo questionado e testar sua compatibilidade com o modelo constitucional. Por escolha metodológica, não se utiliza jurisprudência, concentrando-se a análise na coerência conceitual e doutrinária.

### **3. O que é uma taxa? Uma pergunta simples que revela complexidades profundas**

Para compreender por que a conservação de vias públicas não pode ser financiada por taxa, é preciso olhar com calma para a própria natureza dessa espécie tributária. À primeira vista, a definição é simples; ao aprofundarmos, percebemos que ela exige uma precisão conceitual que poucos tributos demandam.

A taxa nasce somente em dois cenários: (1) exercício do poder de polícia; ou (2) prestação de serviço público específico e divisível, colocado à disposição do contribuinte ou efetivamente utilizado por ele. Essa vinculação não é detalhe. Como observa Hugo de Brito Machado, a taxa pressupõe uma contraprestação estatal concreta, identificável e referível ao sujeito passivo. Se essa ligação não existe, não há fato gerador possível.

Paulo de Barros Carvalho acrescenta a noção de referibilidade direta: é indispensável que a atuação estatal esteja claramente direcionada ao contribuinte, de forma individualizável. A taxa exige três elementos fundamentais: individualização do serviço, divisibilidade da atividade e mensuração do benefício. Sem esses requisitos, qualquer tentativa de instituí-la perde sustentação jurídica. É exatamente nesse ponto que a conservação de vias públicas começa a ruir como hipótese válida.

### **4. O ponto onde tudo se rompe: a natureza dos serviços *uti universi***

As vias públicas possuem uma característica que impede sua vinculação a taxas: são usufruídas por toda a coletividade ao mesmo tempo. Não existe a possibilidade de “não usar” a rua da própria cidade; tampouco é possível determinar “quanto” cada pessoa utilizou. Por isso, tais serviços são classificados como *uti universi* — indivisíveis, inespecíficos, insuscetíveis de fracionamento.

Roque Antonio Carrazza ensina que serviços gerais e indivisíveis — como segurança pública, iluminação e conservação viária — não podem ser financiados por taxas, mas apenas por impostos. Tentar individualizar o uso de uma via pública é tão inviável quanto separar o vento em partes iguais para distribuir entre os moradores. A própria natureza do serviço impede essa divisão. Assim, quando um município tenta transformar um serviço universal em específico, força a moldura constitucional até o ponto em que ela se rompe.

Ano V, v.2 2025 | **submissão: 22/11/2025** | **aceito: 24/11/2025** | **publicação: 26/11/2025**

## **5. A tentação da contabilidade simplificadora: base de cálculo inadequada**

Uma estratégia recorrente de municípios é vincular a taxa a características do veículo: peso, potência, categoria ou ano de fabricação. À primeira vista, esses parâmetros parecem técnicos; na prática, são atalhos contábeis sem relação com o custo individualizável do serviço — porque o serviço é indivisível.

O Código Tributário Nacional veda que taxas adotem base de cálculo própria de impostos. Luciano Amaro reforça que a base de cálculo da taxa deve refletir o custo da atividade estatal que constitui seu fato gerador, e não a capacidade contributiva do sujeito passivo. Quando se usam atributos do veículo, a exação se aproxima do IPVA, perdendo identidade jurídica e evidenciando vício estrutural.

## **6. O aspecto humano: o tributo que cria barreiras invisíveis**

A criação de uma taxa inconstitucional não produz apenas desarranjo conceitual; cria obstáculos concretos na vida das pessoas. Quando a cobrança indevida impede o licenciamento do veículo, o problema passa a ser social. O trabalhador que depende do carro perde oportunidades; a mãe que precisa dele para a rotina familiar enfrenta insegurança; o idoso que necessita de deslocamento para consultas encontra mais um entrave.

Tributos mal concebidos transformam falhas técnicas em prejuízo humano, recaindo sobretudo sobre quem tem menos margem para suportá-las. A irregularidade do tributo torna-se, de modo silencioso, irregularidade existencial.

## **7. A autonomia municipal e o federalismo: liberdade não é arbitrariedade**

A Constituição confere autonomia aos municípios para instituírem tributos, mas essa liberdade não é absoluta. É uma liberdade delimitada por margens constitucionais. Sacha Calmon Navarro Coêlho observa que a competência tributária é prerrogativa rigidamente definida pela Constituição, compondo um sistema coeso e harmônico.

Quando o município cria uma taxa incompatível com os critérios de divisibilidade, viola não só a técnica tributária, mas o pacto federativo. O problema não está no valor cobrado; está no princípio desrespeitado. Sem limites claros, o tributo deixa de ser instrumento republicano e passa a ser mecanismo de coerção.

## **8. Caminhos tortuosos: por que tantos municípios insistem no equívoco?**

Se a inconstitucionalidade é tão evidente, por que tantos municípios insistem? As razões se repetem: pressão arrecadatária em cidades com orçamentos apertados; desconhecimento técnico no

**Ano V, v.2 2025 | submissão: 22/11/2025 | aceito: 24/11/2025 | publicação: 26/11/2025**

processo legislativo local; confusão entre custo global do serviço e suposta parcela individual; e a falsa ideia de que valores pequenos não geram dano relevante.

Esses motivos não justificam o tributo, mas explicam a persistência do erro e revelam um problema maior: a distância entre teoria constitucional e prática administrativa.

## **9. Uma análise econômica da (in)divisibilidade**

O uso das vias é difuso: pedestres, ciclistas, motoristas, transporte público, comércio e serviços dependem do mesmo piso urbano. Não há como identificar que parcela do custo corresponde a cada indivíduo. A indivisibilidade, portanto, não é apenas um conceito jurídico; é um dado econômico.

Cobrar apenas proprietários de veículos é arbitrário, como se apenas um bairro fosse responsável pelo custo da cidade inteira. A Constituição exige que o custeio siga a lógica real do serviço, e não conveniências administrativas.

## **10. A filosofia da tributação justa: por que a Constituição insiste tanto nisso?**

Atrás das normas tributárias existe uma lição histórica: o constitucionalismo moderno nasceu em reação ao abuso fiscal. Ricardo Lobo Torres ressalta que a tributação moderna se legitima quando alinhada aos direitos fundamentais, funcionando como instrumento de justiça social, previsibilidade e racionalidade.

Por isso, a Constituição condiciona taxas à especificidade e divisibilidade. Não é preciosismo técnico, mas proteção contra arbitrariedades. Tributar fora dos limites constitucionais corrói a confiança que sustenta a relação entre Estado e cidadão.

## **11. O paradoxo das pequenas taxas**

Um argumento comum é o de que “a taxa é pequena”. Mas o valor baixo não corrige erro estrutural. Pequenas violações acumuladas geram grandes distorções.

A ausência de divisibilidade, a base de cálculo inadequada e o desrespeito aos limites constitucionais permanecem. E quando valores irrisórios condicionam direitos essenciais, tornam-se instrumentos desproporcionais de coerção.

## **12. Se não é taxa, o que é? O desafio da correta classificação tributária**

Se o serviço é indivisível, não há taxa possível. A cobrança se torna uma figura sem identidade constitucional. Serviços *uti universi* só podem ser financiados por impostos gerais ou transferências orçamentárias, jamais por tributos vinculados.

Criar “taxa” para custear atividade universal é mascarar um imposto e violar a estrutura



### 13. O papel civilizatório da legalidade tributária

A legalidade tributária é mais que regra formal: é pacto civilizatório. Ela impede que o poder de tributar se converta em arbítrio. Torres destaca que a legalidade se legitima quando protege direitos fundamentais e a dignidade do contribuinte.

Sempre que uma taxa nasce fora de seus limites naturais, a segurança jurídica se desestabiliza e a confiança social é corroída. Tributar fora da Constituição é navegar sem orientação.

### 14. Considerações finais – Quando o Direito reencontra o bom senso

A conservação das vias é indispensável, mas indispensabilidade não autoriza desvio conceitual. Se o serviço é indivisível, não pode ser financiado por taxa. A tentativa de fazê-lo viola a coerência interna do sistema tributário, desrespeita o pacto federativo e compromete a segurança jurídica.

A Constituição exige coerência, responsabilidade e limites. Taxas sobre serviços indivisíveis não são apenas inválidas; são desarmonicas com a própria ideia de justiça fiscal. O contribuinte não é apenas pagador, mas destinatário de dignidade.

### Declarações Éticas

Declaração de responsabilidade do autor: Declaro que este artigo é fruto de pesquisa própria, desenvolvido exclusivamente pelo autor, sem participação de terceiros. As ideias, argumentos e conclusões representam minha compreensão acadêmica sobre o tema.

Declaração de originalidade: Afirmando que o presente manuscrito é inédito, não tendo sido submetido simultaneamente a outro periódico, e que todas as fontes utilizadas foram devidamente citadas.

Declaração de conflito de interesses: Declaro inexistirem conflitos de interesse de natureza pessoal, financeira, institucional ou comercial relacionados ao conteúdo deste artigo.

Declaração sobre ética e pesquisa: Este estudo não envolve seres humanos, dados sensíveis, entrevistas ou experimentos, tratando-se de pesquisa exclusivamente teórica. Por isso, dispensa apreciação por Comitê de Ética em Pesquisa.

### Referências

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.



**Ano V, v.2 2025 | submissão: 22/11/2025 | aceito: 24/11/2025 | publicação: 26/11/2025**

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 10. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 out. 1966.