

Custeio de serviço público de uso compulsório

Hugo de Brito Machado*

Resumo: O artigo aborda o custeio de serviço público de utilização compulsória, sendo destacado o descabimento de que tal custeio se dê mediante tarifa, sob pena de se dar verdadeira privatização do poder de tributar. Tal abordagem é realizada a partir de crítica a artigo escrito pelo Professor Adilson Abreu Dallari, que entende que os serviços de utilização compulsória podem ser custeados mediante tarifa. O entendimento do referido Professor é baseado em fundamentos que são individualmente refutados no presente artigo, o qual defende que tal custeio deve, necessariamente, se dar mediante o pagamento de taxa. Essa conclusão decorre de diversos fundamentos, sobretudo a partir da adequada interpretação dos artigos 145 e 175 da Constituição Federal; da afirmação de que serviços de utilização compulsória somente comportam pagamento também compulsório; da reafirmação dos princípios da legalidade tributária e da separação dos Poderes; do registro de que a questão é de Direito Tributário e não de Direito Administrativo, sendo irrelevante o entendimento de que o primeiro é segmento do segundo; da ponderação de que não faz sentido o argumento de que os tributaristas, por questão ideológica, querem criar obstáculos às privatizações. Ao final, é apresentado o caso da taxa de coleta de lixo, o qual evidencia uma dificuldade de definição de um valor que seja justo. Nesse contexto é mencionada decisão do Tribunal de Justiça do Ceará, segundo a qual, se o serviço público é de utilização compulsória, a remuneração cobrada pelo prestador do serviço ao usuário desse tem típica e indiscutível natureza tributária.

Palavras-chave: Serviço de utilização compulsória. Tarifa. Taxa.

Introdução

Especialmente em razão dos serviços de saneamento básico e de limpeza pública ganha relevo a questão do custeio dos serviços públicos de utilização compulsória, em cujo âmbito se questiona atualmente a possibilidade da cobrança compulsória de tarifas. Enquanto os tributaristas rejeitam a possibilidade de cobrança compulsória de tarifa, alguns eminentes administrativistas sustentam a validade dessa como forma de custeio de serviços públicos de utilização compulsória.

Em artigo de excelente feitura, o Professor Adilson Abreu Dallari¹, Doutor titular de Direito Administrativo pela PUC-SP, sustenta a tese segundo a qual a cobrança de tarifa como fonte de recursos para o custeio do serviço público de utilização compulsória tem apoio na vigente Constituição.

Data máxima vênia, a tese é inaceitável, além de ser extremamente perigosa, porque a pretexto de tornar socialmente justa a forma de custeio de serviços públicos, destrói as

* Juiz aposentado do TRF da 5ª Região. Professor Titular de Direito Tributário da UFC. Presidente do Instituto Cearense de Estudos Tributários. Membro da Academia Brasileira de Direito Tributário, da Associação Brasileira de Direito Financeiro, da Academia Internacional de Direito e Economia, do Instituto Ibero-Americano de Direito Público e da *International Fiscal Association*.

¹ DALLARI, Adilson Abreu. **Diário do Nordeste**, Fortaleza-CE. edição de 9 de novembro de 2003.

garantias constitucionais que consubstanciam limitações ao poder de tributar. Amesquinha o princípio da divisão dos poderes do Estado e abre caminho para a privatização do poder de tributar, que passaria a ser exercido por empresas privadas a pretexto de prestarem serviços públicos de utilização compulsória.

Sobre esse assunto já se sustentou que:

Essa tese não é correta porque retira a efetividade dos dispositivos da Constituição que albergam as garantias constitucionais do contribuinte, vale dizer, as limitações constitucionais ao poder de tributar. A interpretação dos dispositivos da Constituição deve ser feita de tal forma que uns não eliminem a eficácia de outros. E de modo que todos tenham a maior eficácia possível.

Assim, temos de entender que os serviços públicos de uso compulsório devem ser sempre custeados através de tributos. Se são específicos e divisíveis ensejam a cobrança de taxa (CF/88, art. 145, II). Se são de interesse geral não ensejam cobrança de remuneração específica e devem ser custeados com recursos arrecadados mediante impostos.

Admitir que o Estado possa utilizar o seu poder de império para compelir o cidadão a custear serviços públicos mediante tarifa significa anular inteiramente as garantias conquistadas pelo contribuinte ao longo da história, desde 1.215 com a Magna Carta do Rei João Sem Terra, contra o arbítrio na cobrança dos tributos. Tarifa é prestação de natureza contratual. Decorre de um contrato celebrado entre o usuário e o prestador do serviço público e ninguém pode ser obrigado a fazer esse contrato.

Como se trata de assunto de grande interesse, resolveu-se analisar mais detidamente a tese defendida pelos administrativistas, e neste estudo será feito, tomando como base o excelente artigo do Professor Dallari, acima referido, que expressa de forma clara e completa a tese com a qual não se concorda.

2 Serviço público e tarifa na Constituição

2.1 O artigo 175

Segundo o Professor Dallari o art. 175 da Constituição Federal, sem qualquer reserva ou limitação, prevê, expressamente, a cobrança de tarifa pela prestação de serviços públicos executados por empresas concessionárias, e assevera ser evidente que a remuneração do serviço concedido mediante tarifa tem assento constitucional.

Não parece que seja assim.

Como é sabido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com fundamento na melhor doutrina, firmou-se já no sentido de que a tarifa não é compulsória, posto que na compulsoriedade reside a diferença essencial entre essa e a taxa, que é espécie de tributo.

O art. 175 da CF não diz, de modo nenhum, que todos os serviços públicos podem ser custeados mediante a cobrança de tarifa. Nem muito menos que a tarifa a ser cobrada independará de contrato. Aliás, a referência à tarifa está a indicar exatamente o contrário, isto é, está a indicar que a cobrança da remuneração a título de tarifa não pode ser compulsória, pois o termo *tarifa* há de ser entendido como contraprestação por um serviço público prestado sob regime contratual, tendo a obrigação como fundamento à vontade manifestada pelo usuário do serviço. É esse o entendimento que resulta da Súmula 545 da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual:

Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.²

2.2 Suporte fático do artigo 145 e do artigo 175

Segundo o Professor Dallari, não tem apoio constitucional a afirmação, feita pelos tributaristas, de que os serviços públicos de utilização compulsória, por sua essencialidade, somente podem ser remunerados por taxa, pois nem o art. 145 (taxa) nem o art. 175 fazem qualquer distinção. Nem seria aceitável o argumento dos tributaristas quanto à necessidade de observância das limitações constitucionais que poderiam ser contornadas ou burladas pela cobrança de tarifa.

Não é bem assim, data vênua.

Se os artigos 145 e 175 da CF não fazem qualquer distinção e por isto o suporte fático de um e do outro se confundem, de duas uma: ou o intérprete dessas normas encontra uma forma de distinguir o suporte fático de uma dessas normas do suporte fático da outra, ou se terá verdadeira antinomia de normas do mesmo patamar hierárquico, o que é absolutamente inadmissível para quem tenha noções essenciais de hermenêutica.

Na verdade, os referidos dispositivos constitucionais devem ser interpretados de sorte que um não elimine o outro, e que não restem eliminadas as garantias constitucionais limitadoras do poder de tributar.

É evidente, portanto, o equívoco de quem interpreta o art. 175 dando a esse dispositivo da Constituição alcance capaz de anular o art. 145, assim como os demais dispositivos da

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 545**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2346>. Acesso em: 15 maio 2019.

Constituição que consubstanciam as garantias constitucionais contra o abuso do poder de tributar.

Não se diga que a nossa interpretação dá ao art. 145 alcance capaz de anular o art. 175. Na verdade o art. 145 se refere apenas aos serviços de utilização compulsória, enquanto o art. 175 se refere aos serviços públicos de forma genérica. As normas de um e do outro convivem como convive a regra e a exceção. A contrapartida dos serviços públicos em geral pode ser a tarifa, mas, excepcionalmente, para os serviços públicos de utilização compulsória a contrapartida há de ser sempre a taxa.

3 **Distinção entre prestação e custeio do serviço público**

Assevera o Professor Dallari que a distinção, que vigorou durante muito tempo no Direito Administrativo, entre o serviço prestado diretamente pelo Poder Público e o prestado mediante concessão, com o primeiro remunerado por taxa e o segundo por tarifa, foi posta em xeque no caso dos serviços públicos de utilização compulsória. Sustenta ter sido apressada a conclusão segundo a qual os serviços de utilização compulsória não podem ser remunerados por taxa, pois o concessionário não tem poder impositivo. E conclui que o equívoco desse impasse reside em confundir a prestação com a remuneração pelo serviço prestado. Compulsório, diz ele, é o serviço, mas a remuneração poderá ser ou não compulsória.

Tal assertiva tem o mérito de reconhecer que a tarifa não é compulsória. Entretanto, parece se perder no meio dos demais argumentos, posto que a tese termina por tentar justificar a cobrança da tarifa independentemente de contrato com o usuário do serviço, vale dizer, independentemente da vontade e, portanto, como prestação compulsória.

O Poder Público pode prestar serviços de utilização compulsória com ou sem remuneração. Se não cobra remuneração os recursos para o custeio do serviço podem ser obtidos através de impostos. Se, porém, é cobrada remuneração, essa será necessariamente taxa, que terá fundamento no art. 145, inciso II, da Constituição Federal.

Só teoricamente um serviço pode ser compulsório e os recursos para o respectivo custeio serem obtidos dos usuários mediante remuneração voluntária. Se a remuneração não for compulsória poucos farão o respectivo pagamento, de sorte que na prática certamente não serão obtidos os recursos suficientes para o custeio do serviço. Daí porque se diz que essa possibilidade é apenas teórica.

Assim, dizer que compulsório é o uso do serviço, mas a remuneração respectiva pode não ser compulsória, isto é, pode ser uma tarifa, não passa de uma falácia diante da impossibilidade absoluta da realização do serviço sem os recursos para tanto indispensáveis.

4 O custo do serviço público e as garantias do cidadão

Segundo o Professor Dallari, a essencialidade determina a obrigatoriedade da utilização do serviço público, cuja prestação pode ser confiada a um concessionário. E, como de qualquer maneira sua prestação sempre terá um custo, que deverá ser coberto de alguma forma, a remuneração do serviço prestado por concessão pode ser feita mediante taxa, cobrada pelo Poder Público dos usuários cujos recursos são utilizados para remunerar o concessionário prestador do serviço, ou mediante tarifa por esse diretamente cobrada do usuário.

Na primeira hipótese, sustenta o ilustre administrativista, os usuários terão as garantias constitucionais, e na segunda, terão o amparo e a proteção que a ordem jurídica estabelece para esse tipo de obrigação.

Argumenta ele que o art. 175 da Constituição Federal e a Lei nº 8.987/95 disciplinam as condições para o estabelecimento de uma política tarifária e essas normas federais de proteção ao usuário agregam-se às leis municipais, a saber, a Lei Orgânica do Município e a lei que autoriza especificamente a concessão, a qual somente pode ser feita mediante licitação.

E com base nessa premissa conclui que seria falso o argumento segundo o qual se a remuneração não se der mediante taxa o usuário fica desprotegido. Quem fixa a tarifa e eventuais reajustes, arremata o Professor Dallari, não é a empresa concessionária, mas, sim, o Poder Público, que não tem para tanto total liberdade porque o usuário está amparado pelas citadas limitações e pela lei de controle social dos serviços públicos, prevista no § 3º do art. 37 da Constituição Federal.

Vê-se que todas as proteções, sejam as constitucionais e as decorrentes da lei, dirigidas ao consumidor de serviços públicos concedidos, dizem respeito às tarifas que, mesmo não sendo remuneração de serviço público de uso compulsório em termos do Direito positivo formal, destinam-se a satisfazer necessidades cujo atendimento por outros meios geralmente é muito difícil.

Veja-se o exemplo da energia elétrica. Todas as referidas proteções dirigem-se ao usuário do serviço de distribuição de energia elétrica, mas, mesmo assim, como a remuneração desse serviço é uma tarifa, resta sempre ao usuário o direito de não utilizar tal serviço. Ou porque, não se sentindo em condições de pagar, prefere prescindir da energia, ou porque, considerando muito elevado o valor da tarifa, prefere pagar pela obtenção de energia elétrica de outras fontes. As referidas proteções correspondem àquelas que a ordem jurídica destina aos consumidores em geral, de bens e serviços. E não são hábeis para justificar a cobrança de remuneração compulsória, vale dizer de tributo.

Realmente, o obrigado a pagar tributo, exatamente porque esse é compulsório, tem em contrapartida especial proteção na Constituição Federal, que consagra princípios específicos, entre os quais se destaca o princípio da legalidade, segundo o qual a determinação do valor a ser pago há de ser feita por critérios diretamente estabelecidos pela própria lei.

Enquanto quem fixa a tarifa é o Poder Público, como tal entendida a Administração Pública, quem fixa o tributo é o Poder Legislativo, no qual estão os legítimos representantes dos contribuintes.

Admitir-se a tarifa como prestação a ser paga pelos usuários de serviços públicos de utilização compulsória, ao argumento de que o valor dessa não é fixado pela concessionária prestadora do serviço, mas pelo Poder Público, é o mesmo que se admitir que os tributos (impostos, taxas e contribuições) sejam fixados por atos do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e não pelo Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores).

Como se vê, a tese dos administrativistas justifica a cobrança de tarifa como remuneração por serviços públicos de uso compulsório destruindo o princípio da legalidade tributária e o princípio da separação dos poderes que é essencial no Estado Democrático de Direito. E essa constatação é suficiente para demonstrar sua inteira invalidade. Mesmo assim, prosseguir-se-á em sua análise.

5 **Direito administrativo e direito tributário**

Afirma o Professor Dallari:

A polêmica sobre o assunto decorre de um vício metodológico: tentar resolver um problema de direito administrativo mediante o uso de institutos de direito tributário. Para ele existe entre esses ramos do direito uma relação de continente e conteúdo. Metaforicamente, isso seria como se o rabo pudesse balançar o cachorro. O direito tributário é um segmento do direito administrativo. Pode-se utilizar princípios de direito administrativo para solucionar problemas tributários, mas a recíproca não é verdadeira.

Esse argumento é inteiramente falacioso, como facilmente se demonstra. O problema da obtenção compulsória de recursos financeiros para o custeio dos serviços públicos não é um problema de direito administrativo, mas um problema específico do direito tributário. A questão de ser ou não ser o direito tributário um simples capítulo do direito administrativo é inteiramente irrelevante no caso porque não se trata de utilizar institutos do direito tributário (um capítulo do direito administrativo – admita-se, para argumentar) para resolver problema

que esteja fora desse, vale dizer, em outras áreas do direito administrativo. Trata-se de utilizar princípios de direito tributário para resolver um problema típico de direito tributário, que é o da obtenção compulsória de recursos financeiros para o custeio dos serviços públicos, pois a utilização de um instituto do direito administrativo – a tarifa – para resolver um problema do direito tributário – a obtenção compulsória de recursos financeiros – implica destruir o direito tributário no que ele tem de essencial.

Em linguagem metafórica diz-se que a questão não está em saber se o rabo balança o cachorro. Todos sabemos que não. A questão está, isso sim, em saber se o cachorro destrói o próprio rabo quando o balança.

Mesmo admitindo, para argumentar, que o direito tributário é apenas um segmento do direito administrativo, e que sendo assim os princípios e institutos desse devem ser utilizados para solucionar problemas tributários, é da maior evidência que tal utilização não se faz para destruir as garantias que a ordem jurídica construiu contra o arbítrio do Poder Público, mas para fortalecer essas garantias.

Por outro lado, se o direito administrativo contém o direito tributário, sendo esse um simples segmento daquele, a conclusão inexorável é a de que os institutos do direito tributário são especiais em relação aos do direito administrativo, que seriam gerais, e devem prevalecer sobre esses, pois constitui noção elementar de hermenêutica a prevalência do especial sobre o geral, no ordenamento jurídico.

6 Forma socialmente justa de custeio dos serviços públicos

6.1 Questão ideológica

Segundo o Professor Dallari,

[...] a polêmica tem um nítido conteúdo ideológico, revelando um propósito de criar empecilhos a privatizações e à concessão de serviços públicos. Alguns, entretanto, se posicionam contra o pagamento de tarifa, na doce ilusão de que, se o serviço for contratado diretamente pela Administração Pública, ninguém terá que pagar por ele. Isso é muito evidente no caso de pedágio nas estradas.

Em suas palavras:

Todo serviço público tem um custo, que será coberto, de alguma forma, pelos usuários ou contribuintes. Em qualquer situação, se o montante correspondente ao custo do serviço não for

integralmente coberto pelos beneficiários diretos, a população inteira terá que contribuir para substituí-lo.

Não é razoável dizer que os tributaristas, por questão ideológica, querem criar obstáculos às privatizações. É possível que algum tributarista adote essa postura ideológica, mas não o faz por ser tributarista. Na verdade, tem-se dois exemplos, de grande notoriedade, a infirmar esse argumento do ilustre Professor. Ives Gandra da Silva Martins, o tributarista mais conhecido no País, é francamente favorável às privatizações e às ideias neoliberais em geral. Já o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, seguramente o administrativista mais eminente, com certeza é o jurista que mais tem lutado contra as privatizações, inclusive promovendo ações de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

Logo, não é razoável dizer que uma tese defendida pelos tributaristas alberga o propósito de criar empecilhos às privatizações. Ela visa impedir a destruição das garantias constitucionais do cidadão contribuinte.

Ninguém tem a “doce ilusão” de não pagar pelos serviços públicos. Pelo contrário, todos sentem a amarga realidade de uma carga tributária que se coloca entre as mais elevadas do mundo, especialmente tendo-se em vista a quantidade e a qualidade dos serviços públicos em nosso País.

Certamente, todo serviço público tem um custo, que é coberto pelos usuários ou pelos contribuintes. No caso do serviço público de coleta de lixo domiciliar, aliás, é uma falácia a alegação de que é socialmente mais justo se cobrar o custeio do mesmo dos usuários do serviço em vez de se utilizar, para o respectivo custeio, parte dos recursos arrecadados com o IPTU, pois a cobrança da suposta “tarifa” está sendo feita exatamente dos proprietários de imóveis urbanos no Município. É o cadastro de contribuintes do IPTU que está servindo de base para a cobrança da questionada “tarifa”.

A questão, portanto, não é de distribuição justa do custo do serviço, pois o ônus está recaindo exatamente sobre as mesmas pessoas. Só que sem autorização de seus representantes na Câmara dos Vereadores.

6.2 Eficiência na prestação e justiça no custeio

De acordo com o Professor Dallari,

[...] se o serviço é essencial, e ninguém duvida que o serviço de limpeza pública tem esse caráter, ele tem que ser prestado e seu custo tem que ser coberto. Não se coloca a questão de

pagar ou não pagar, mas sim, de identificar a forma mais eficiente de sua prestação e a forma mais socialmente justa de sua remuneração.

Assim, forma mais justa para a cobrança da remuneração do serviço de coleta de lixo é na verdade um tributo, vale dizer, uma taxa que pode ser especificamente criada para esse fim. A diferença essencial entre a tarifa e a taxa está em que a primeira é fixada e reajustada pelas autoridades do Poder Executivo, sem as limitações constitucionais ao Poder de Tributar, enquanto a taxa é fixada pelos representantes do povo no parlamento municipal.

Aceitar a tarifa de que se cuida, repita-se, é o mesmo que aceitar sejam os tributos, todos eles, fixados pelo Poder Executivo, sepultando-se definitivamente as garantias constitucionais dos cidadãos contribuintes, albergadas especialmente no princípio da legalidade tributária e na divisão dos poderes do Estado.

6.3 O poder e seus limites jurídicos

O que os governantes querem mesmo é utilizar o poder e fugir a seus limites jurídicos. Por isso mesmo, querem sempre obter recursos para financiamento dos serviços públicos da forma mais eficiente, que é a imposição. Utilizam o poder estatal para obrigar o cidadão a lhes fornecer os recursos financeiros dos quais pretendem dispor na administração da coisa pública.

Por isso mesmo o Direito construiu, ao longo da história da humanidade, limites ao exercício do poder estatal. No atual Estado de Direito, o poder de impor tributos está limitado por importantes princípios jurídicos, entre os quais o da divisão dos poderes do Estado e o da legalidade. Em outras palavras, quem exerce a Administração e assim arrecada recursos financeiros e os aplica em serviços públicos não tem o poder de determinar o montante dos tributos. Essa determinação depende de lei. Os representantes do povo nos parlamentos é que, através da lei, definem o montante dos recursos a serem arrecadados pelos governantes.

Podem esses, é certo, fixar os preços ou tarifas para o custeio de serviços públicos, mas devem ser arrecadados com base em contrato firmado pelo prestador do serviço com os usuários respectivos. Não são compulsórios como os tributos.

Diante desse quadro os governantes imaginaram uma forma híbrida, que é a pseudo tarifa hoje defendida pelos administrativistas. Tem as vantagens do tributo, sem as limitações que a esse correspondentes. Em outras palavras, os governantes querem o poder de impor, sem perda da liberdade para fixar o montante do que pretendem arrecadar.

A forma socialmente mais justa de obtenção dos recursos necessários ao custeio dos serviços públicos, porém, com certeza, não é a que deixa o governante com o poder de impor e ao mesmo tempo livre de limites jurídicos.

No caso do serviço de coleta domiciliar de lixo, considerado esse um serviço essencial e por isso mesmo de utilização compulsória, a forma socialmente mais justa é o tributo, que pode ser instituído sob a forma de taxa se os recursos gerados pelo IPTU não se mostrarem suficientes.

6.4 Dificuldades com a taxa do lixo

Existem, é certo, grandes dificuldades na definição de um valor da taxa destinada ao custeio do serviço de coleta domiciliar de lixo, que seja justa, vale dizer, que propicie a divisão do custo total dos serviços de forma justa entre os seus usuários.

Em alguns países o usuário paga por um vasilhame no qual deposita o lixo. O tamanho do vasilhame, do qual depende o valor por ele cobrado, define a quantidade de lixo produzido pelo usuário do serviço. Por razões de ordem cultural esse critério talvez não seja de utilização viável no Brasil. Pode ser que no futuro venha a ser.

Seja como for, a divisão do ônus do custo do serviço é possível. É certo que o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de dispositivos de lei municipal relativos à taxa para o custeio de serviços de limpeza pública, conceito no qual se inclui o serviço de varrição e remoção do lixo de ruas e logradouros público, que na verdade é indivisível³. Entretanto, o Município do Rio de Janeiro⁴ e o Município de São Carlos (em São Paulo), tiveram reconhecida a constitucionalidade de leis instituidoras de taxa para o custeio dos serviços de coleta, remoção, tratamento e disposição final do lixo domiciliar, que colocam como elemento básico para a definição do valor da taxa em questão a área do imóvel.⁵

Tem-se hoje, como ponto pacífico, portanto, que a área do imóvel pode ser considerada na determinação do valor da taxa de coleta de lixo domiciliar.

Assim, um dos critérios válidos para a determinação do valor dessa taxa pode ser o custo total do serviço, que se pode determinar pela remuneração paga pelo Município à

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário, RE 188.391-0/SP, rel. Ministro Ilmar Galvão, julgado em 15/06/2000, DJU de 1º/06/2001, p. 89, com íntegra na **RDDT**, n. 71, p. 208-210, ago. 2001

⁴ *Id.* Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma, Embargos de Declaração no RE 256.588-1, rel. Ministro Carlos Velloso, julgado em 09/10/2001, DJU 1 de 09/11/2001 e íntegra na **RDDT**, n. 76, p. 183-184, jan. 2002.

⁵ *Id.* Supremo Tribunal Federal. Plenário. RE 232.393-1/SP, rel. Ministro Carlos Velloso, julgado em 12/08/99, DJU 1 de 05/04/2002, p. 55 e RDDT n. 81, p. 239-240. Íntegra na **RDDT**, n. 83, p. 195-201, ago. 2002.

empresa executora do mesmo, dividido pelo número de contribuintes cadastrados no Município, considerada a área do imóvel de cada um.

É válido, também, o critério de se fazer uma classificação dos contribuinte, por grupos, tendo em vista, entre outros fatores, a área do imóvel, sua utilização e localização. E estabelecer a lei, diretamente, o valor da taxa para cada um desses grupos. É o critério mais simples, posto que será suficiente a definição, na lei, dos critérios a serem adotados na classificação dos contribuintes em grupos, e do valor da taxa para cada contribuinte, em cada grupo.

Para que o valor da taxa seja afinal o mais justo possível, poderá a lei autorizar a alteração do valor da taxa em razão de outros critérios, fixados em regulamento ou ato administrativo de menor hierarquia, desde que dessa alteração resulte redução do valor da taxa a ser cobrada no caso.

6.5 O entendimento do Tribunal de Justiça do Ceará

Acolhendo a tese que se defende, embora utilizando terminologia diferente, o Tribunal de Justiça do Ceará decidiu, neste ponto por unanimidade, que:

Sendo o serviço de coleta de lixo urbano indisponível pelo Estado que presta-o nos termos da lei para atender ao interesse público, qualificado, pois, como *res extra commercium* e, nesta medida, insuscetível de negociação, não pode ensejar a cobrança de preço que, além de pressupor igualdade das partes contratantes, exige disponibilidade do objeto do negócio. Aplicação do art. 145, II, da CF/88, repetido pelos arts. 191, II, da Lei Fundamental Estadual, norma reproduzida na Lei Orgânica dos Municípios, em seu art. 134, inciso II. Inconstitucionalidade do art. 27 da Lei Municipal nº 8.621/02, regra matriz da remuneração da concessionária mediante o pagamento de tarifa pelo usuário dos serviços. Inaplicabilidade do art. 175, III, da CF/88.⁶

Realmente, dizer-se que o serviço de coleta de lixo é indisponível para o Estado quer dizer que não pode ser objeto de contrato com o usuário. Sua utilização por todos os particulares que se encontrem nas condições previstas em lei é uma *imposição*. Por isso mesmo a remuneração cobrada do usuário é um tributo. E sua cobrança está, portanto, submetida aos princípios constitucionais limitadores do poder de tributar.

⁶ CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **ADI processo nº 2002.0001.0070-3/0**, relator o Desembargador Ademar Mendes Bezerra, relatora para o acórdão a Desembargadora Gizela Nunes da Costa, julgado em 12/02/2004. (Item IV da ementa do Acórdão ainda não publicado, cuja cópia nos foi fornecida pelo TJCE).

A não ser assim, as garantias constitucionais do contribuinte seriam simples ornamentos da literatura jurídica. Meras peças de retórica, sem qualquer efetividade.

Digna de louvores, portanto, a decisão do Tribunal de Justiça do Ceará, acima transcrita, que, embora vazada em termos diversos dos que se costuma utilizar, expressa a mesma tese que se tem sustentado, vale dizer, a tese segundo a qual se o serviço público é de utilização compulsória a remuneração cobrada pelo prestador do serviço ao usuário desse tem típica e indiscutível natureza tributária.