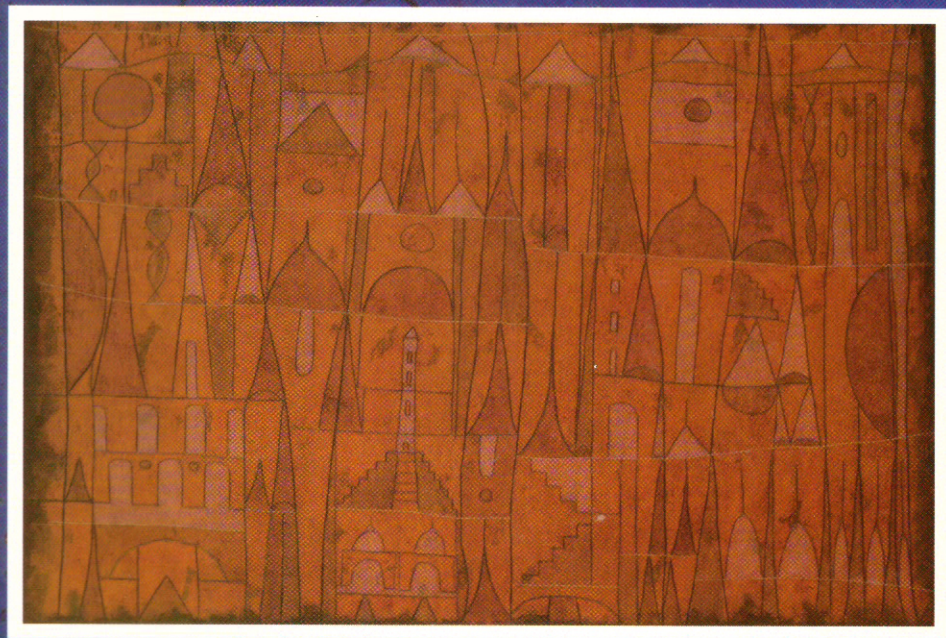


# REVISTA DIALÉTICA DE DIREITO TRIBUTÁRIO



101

# REVISTA DIALÉTICA DE DIREITO TRIBUTÁRIO

ISSN 1413-7097

101

Diretor da Revista

**Valdir de Oliveira Rocha**

Diretores da Editora Dialética

**Lidia Lobello de Oliveira Rocha**

**Valdir de Oliveira Rocha**

**Denise Lobello de Oliveira Rocha**

Projeto Gráfico inicial de *Escrituras*

*Editora*, com alterações procedidas por

*Mars e Dialética*

Capa (fundo)

*Detalhe da obra*

*"100% Azul ou Quase",*

*de Marola Omartem*

Ilustrações de faces dos autores

*Fátima Lodo Andrade da Silva*

Fotolito da Capa

*Binhos*

Impressão

*Gráfica Palas Athena*

(FEVEREIRO - 2004)



*Rubens Ianelli*

é o autor da obra reproduzida em  
destaque na capa desta edição.

A Editora mantém em estoque os  
exemplares anteriores da

*Revista Dialética de Direito Tributário*,

inclusive exemplar com o  
*Índice Cumulativo dos nºs 1 a 99.*

Complete sua coleção.

Na página inicial do site

**[www.dialetica.com.br](http://www.dialetica.com.br)**

canto superior, esquerdo, pode-se  
realizar BUSCA que possivelmente  
facilitará muito a localização de textos  
sobre assuntos de seu interesse.

Os acórdãos estampados na íntegra  
correspondem às cópias obtidas nas  
Secretarias dos Tribunais ou se originam  
de publicações oficiais de seus julgados.  
Tiragem superior a 3.000 exemplares.

Distribuição em todo o País.

Os conceitos emitidos nos textos são  
de responsabilidade de seus autores.



Uma publicação mensal de  
**Oliveira Rocha - Comércio e Serviços Ltda.**

Rua Sena Madureira, 34

CEP 04021-000 - São Paulo - SP

e-mail: [atendimento@dialetica.com.br](mailto:atendimento@dialetica.com.br)

Fone/fax (0xx11) 5084-4544

**[www.dialetica.com.br](http://www.dialetica.com.br)**



## SUMÁRIO

**Doutrina**

**Alberto Xavier** - Da inconstitucionalidade da exigência de garantia como condição de admissibilidade de recursos no processo administrativo em geral e no processo administrativo fiscal em particular

I - A evolução legislativa. II - As ADIns nºs 1.922-9 e 1.976-7 e os precedentes do Supremo Tribunal Federal. III - Os conceitos fundamentais do art. 5º, inciso LV, da Constituição. IV - O direito ao recurso e ao duplo grau no processo administrativo como garantia individual submetida à reserva de "Constituição originária". V - Apreciação crítica da orientação que sustenta a compatibilidade da exigência de garantia de instância com o inciso LV do art. 5º, da Constituição. VI - Especificidade da matéria tributária: a reserva de lei complementar em matéria de "crédito tributário" e, portanto, do art. 151, III do CTN. VII - Conclusões.

7

**Alexandre Bleggi Araujo** - A contribuição para o PIS devida pelas sociedades cooperativas: acertos e desacertos da legislação recente

I. Introdução. II. Do esboço histórico da recente normatização da contribuição para o PIS. III. Dos princípios constitucionais tributários. IV. Das vicissitudes das normas sintetizadas no esboço histórico. V. Conclusão.

36

**Caio de Azevedo Trindade** - A isenção da Cofins para as sociedades civis de prestação de serviços profissionais, uma questão infraconstitucional

1. Introdução ao tema. 2. O caso concreto. A impossibilidade de isenção concedida por lei complementar ser revogada por lei ordinária. 3. Da competência do Superior Tribunal de Justiça. Matéria de natureza infraconstitucional. 4. Conclusão.

51

**Hugo de Brito Machado** - Custeio de serviço público de uso compulsório (coleta de lixo domiciliar)

1. Introdução. 2. Serviço público e tarifa na Constituição. 3. Distinção entre prestação e custeio do serviço público. 4. O custo do serviço público e as garantias do cidadão. 5. Direito Administrativo e Direito Tributário. 6. Forma socialmente justa de custeio dos serviços públicos.

63

**Pedro Anan Jr. e Fabiola Cassiano Keramidas** - Receitas decorrentes de exportação não podem ser objeto de tributação pelas contribuições sociais

I. Introdução. II. Do artigo 149 da Constituição Federal e da Emenda Constitucional nº 33/01. III. Das contribuições sociais. IV. Contribuição ao Financiamento da Seguridade Social - Cofins. V. Da contribuição ao Programa de Integração Social - PIS. VI. Contribuição Social sobre o Lucro - CSLL. VII. Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF. VIII. Conclusões.

71

**Tiziane Machado** - Da nova sistemática das compensações de créditos do contribuinte a partir da edição da Instrução Normativa SRF nº 210/02

1. Introdução. 2. Dos atos de apuração e utilização dos créditos do contribuinte. 3. Os diversos tratamentos conferidos à não-homologação da compensação pela IN SRF 210/02. 4. Da manifestação de inconformidade do contribuinte. 5. Do Ato Declaratório Normativo Interpretativo SRF nº 17/2002. 6. Conclusões.

77

**Pareceres**

**Ives Gandra da Silva Martins** - A norma antielisão tributária e as sanções próprias da legislação financeira - definição de competências

Consulta. Resposta.

84

# Custeio de Serviço Público de Uso Compulsório (Coleta de Lixo Domiciliar)

*Hugo de Brito Machado*

## 1. 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 questiona-se 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 desta como forma de custeio de serviços públicos de utilização compulsória.

Em artigo de excelente feitura<sup>1</sup> o Professor Adilson Abreu Dallari, Titular de Direito Administrativo da 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 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 este assunto já sustentamos 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.



**Hugo de Brito Machado**

*é Professor Titular de Direito Tributário da UFC e Presidente do Instituto Cearense de Estudos Tributários.*

<sup>1</sup> *Diário do Nordeste*, Fortaleza, Ceará, edição de domingo, 9 de novembro de 2003.



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.”<sup>2</sup>

Como se trata de assunto de grande interesse, resolvemos analisar mais detidamente a tese defendida pelos administrativistas, e neste estudo o faremos, tomando como base o excelente artigo do Professor Dallari, acima referido, que expressa de forma clara e completa a tese à qual nos opomos.

## **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 nos 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 esta 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 independe de contrato. Aliás, a referência a 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 a vontade manifestada pelo usuário do serviço. É este 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 a prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.”

### **2.2. Suporte fático do art. 145 e do art. 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 vênica.

<sup>2</sup> *Diário do Nordeste*, Fortaleza, Ceará, edição do dia 2 de novembro de 2003.

Se os arts. 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 teremos 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 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 refere-se apenas aos serviços de utilização compulsória, enquanto o art. 175 refere-se 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 perder-se 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, esta 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 por que dizemos 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 mediante 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 este diretamente cobrada do usuário.

Na primeira hipótese, sustenta o ilustre administrativista, os usuários terão as garantias constitucionais, e na segunda, os usuários 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 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, que 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.

A nosso ver, 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 atender 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 este é compulsório, tem em contrapartida especial proteção na Constituição Federal, que consagra princípios específicos, entre os quais destaca-se 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 entendido 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 desta 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, Assembléias 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 vamos prosseguir 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 - admitamos, para argumentar) para resolver problema que esteja fora deste, 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 problema 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 diremos que a questão não está em saber se o rabo balança o cachorro. Todos sabemos que não. A questão está, isto 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 deste 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 este 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 estes, 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 à 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-se 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 temos 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 idéias 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-se 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, sentimos todos 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 cobrar-se o custeio do mesmo dos usuários do serviço em vez de utilizar-se 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*

Segundo 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 a 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 isto 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 isto 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 estes, é certo, fixar os preços ou tarifas para o custeio de serviços públicos, mas estas devem ser arrecadadas com base em contrato firmado pelo prestador do serviço com os usuários respectivos. Não são compulsórias como os tributos.

Diante desse quadro, os governantes imaginaram uma forma híbrida, que é a pseudotarifa hoje defendida pelos administrativistas. Tem as vantagens do tributo, sem as limitações a este 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 este um serviço essencial e por isto 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 justo, 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 a 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 públicos, que na verdade é indivisível.<sup>3</sup> Entretanto, o Município do Rio de Janeiro<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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 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 fazer-se 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 a final 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.

<sup>3</sup> STF, 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 *Revista Dialética de Direito Tributário* nº 71, agosto de 2001, pp. 208/210.

<sup>4</sup> STF, 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 *Revista Dialética de Direito Tributário* nº 76, pp. 183/184.

<sup>5</sup> STF, Plenário, RE 232.393-1/SP, rel. Ministro Carlos Velloso, julgado em 12/08/99, DJU 1 de 05/04/2002, pp. 55 e *Revista Dialética de Direito Tributário* nº 81, pp. 239/240. Íntegra na *Revista Dialética de Direito Tributário* nº 83, pp. 195/201.