



(*) Antônio Carlos Azevedo Costa

*** ANTONIO CARLOS AZEVEDO COSTA** - Promotor de Justiça da 2ª Promotoria de Defesa do Consumidor . Ex-Ouvidor do Município de Fortaleza, Ex-Procurador do Município de Fortaleza, Ex-Defensor Público do Estado do Ceará
Aprovado nos concursos para: Procurador do Tribunal de Contas dos Municípios, Procurador Autárquico Federal - DNER, Ouvidor do Município de Fortaleza, Procurador do Município de Fortaleza e Defensor Público do Estado do Ceará.

CLAÉSIA NOGUEIRA DA COSTA

Com a entrada em vigor da Lei 8.621/02, a qual institui a tarifa de lixo, criou-se, salvo melhor juízo, um Conflito Aparente de Normas, pois, se de um lado esta lei municipal cria uma tarifa a ser cobrada de todos os imóveis, indistintamente, de outro, a Lei 8408, de 20/12/99, preceitua que somente os grandes geradores de resíduos sólidos são responsáveis pelos serviços de acondicionamento, coleta, armazenamento, transporte, tratamento e destinação final e a Lei 8438, de 19/04/00 determina, IN VERBIS: "as unidades familiares e os condomínios residenciais ficarão isentos de quaisquer ônus da coleta de resíduos sólidos realizada pelo Poder Público ou por suas concessionárias, ainda que venham a ser classificados como geradores de grandes resíduos sólidos, na forma estabelecida no caput deste artigo."

A Lei nº 8.621/02, que institui o Sistema Municipal de Limpeza Urbana, dentro do sistema Normativo municipal é uma norma de caráter geral que servirá de base para fundamentar toda política de limpeza urbana nos limites do Município de Fortaleza. Esta lei que cria Sistema Municipal de Limpeza Urbana, estabelece normas e diretrizes para a prestação dos serviços, cria o Fundo Municipal de Limpeza Urbana, autoriza o Poder Executivo a outorgar a concessão dos serviços de limpeza urbana e dá outras providências e cria também o Conselho municipal de Limpeza urbana e a Agência Reguladora de Limpeza (ARLIMP), autarquia municipal que ficará vinculada à Secretaria Municipal de meio ambiente e serviços urbanos. Em apenas uma lei, foram criadas várias figuras jurídicas, uma autarquia, um fundo municipal e a concessão do serviço de limpeza.

Analisando a lei instituidora da malsinada tarifa, pode-se inferir o caráter compulsório de que se reveste, uma vez que em seu art. 27 diz que a remuneração da concessionária será feita pelo usuário do serviço e logo em seguida define como usuário a comunidade do município de Fortaleza. Ora, tarifa é a remuneração de um serviço público com fruição *uti singuli*, que tem por finalidade a satisfação individual e direta das necessidades dos cidadãos, como transporte, água, luz, gás. Se a concessão tem como objeto o serviço de limpeza urbana do município, esta vai muito além do lixo dos imóveis residenciais e comerciais e, desta feita, os consumidores arcarão também com a limpeza das áreas públicas, além do limite de suas propriedades. E o que dizer do cidadão que dá outra destinação aos seus resíduos, como a reciclagem, por exemplo? Ou aquele que nada produz e mantém fechado e inabitado um imóvel? Parece ficar evidenciado o caráter compulsório da "tarifa", a qual mais se aproxima de uma taxa e, para tanto, deveria se submeter a princípios próprios da tributação, como o da anterioridade.

Esta Lei (8621/02), não traz em seu texto normativo, quaisquer dispositivos relacionados com a concessão ou cassação de isenção, remissão, anistia ou qualquer subsídio, e não poderia fazê-lo jamais. Porquê? Porque matérias que envolvam institutos jurídicos de isenção, remissão, anistia ou qualquer subsídio, somente podem ser regulados por meio de Leis

específicas. E tanto é assim que a Lei 8438, de 19/04/00, lei de apenas dois artigos, especificamente prevê, IN VERBIS:

"as unidades familiares e os condomínios residenciais ficarão isentos de quaisquer ônus da coleta de resíduos sólidos realizada pelo Poder Público ou por suas concessionárias, ainda que venham a ser classificados como geradores de grandes resíduos sólidos, na forma estabelecida no caput deste artigo."

Aliás é a própria Constituição da República Federativa do Brasil em seu Art.150 § 6º que assim determina:

"Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativo a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g."

O Código Tributário Nacional sobre o assunto trata o seguinte:

"Art. 111 - Interpreta-se literalmente a legislação tributária que disponha sobre:
II - outorga de isenção;"

"Art. 178 - A isenção, salvo se concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei, a qualquer tempo, observado o disposto no inciso III do art. 104." (grifo nosso)

Neste caso, a lei que criou o sistema não fez qualquer menção à revogação de isenção. Não encontramos dispositivo legal que revogue os benefícios da isenção previstos na Lei 8438, de 19/04/00. Pelo contrário este dispositivo além de não contrariar a Lei nº 8.621/02 que institui o Sistema Municipal de Limpeza Urbana (esta de caráter geral), na ordem dos fatos cria possibilidade para harmonização do sistema normativo.

Apesar da designação de tarifa, não podemos olvidar que existe uma lei municipal específica, que regulamenta a matéria e salvaguarda o direito das unidades residenciais e condomínios. Não houve uma revogação expressa e também não se pode admitir a revogação tácita do dispositivo. A propósito, segue o texto legal que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e trata da especificação em caso de revogação, nestes termos, a Lei Complementar Nº 95, de 26 de fevereiro de 1998:

"Art. 3º. A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação quando couber.

Art. 9º. Quando necessária a cláusula de revogação, esta deverá indicar expressamente as leis ou disposições legais revogadas." (Grifo nosso)

Como fora dito acima, a lei que cria o Sistema de Limpeza Urbana institui um fundo municipal e criou uma autarquia. Percebe-se, na criação da Autarquia Municipal - Agência Reguladora de Limpeza (ARLIMP) uma antítese à Constituição Federal, precisamente ao Art. 37, XIX que prevê a criação e extinção de Autarquias, preceito constitucional trazido agora à colação:

"Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(omissis)

XIX - SOMENTE POR LEI ESPECÍFICA PODERÁ SER CRIADA AUTARQUIA e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;"(Grifo nosso)

Posicionamento doutrinário idêntico e brilhantemente defendido por Robertônio Santos Pessoa no que tange ao assunto em pauta, in verbis:

"Criadas por lei são, exclusivamente, as entidades públicas de capacidade exclusivamente administrativa (autarquias). No caso das empresas públicas e sociedades de economia mista, enquanto entes dotados de personalidade jurídica privada, a lei simplesmente autoriza sua

instituição. Tal instituição somente se efetivará, de direito, com o registro de seus atos constitutivos no órgão competente, como ocorre com todas as pessoas de direito privado. A lei deverá ser específica, ou seja, não poderá ser de caráter geral, abordando outras matérias alheias à estruturação da entidade a ser constituída."

PESSOA, Robertônio Santos. Empresas públicas à luz das recentes reformas (EC 19/98) . Jus Navigandi, Teresina, a. 3, n. 33, jul. 1999. Disponível em:
<<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=384>>. Acesso em: 23 jun. 2003.

Além disso, a lei 8.621/02 possui natureza de lei ordinária e, segundo o art. 206, inciso II, da Constituição estadual e ainda o art. 165, § 9º da Constituição Federal, a criação de fundo municipal é matéria de competência reservada à lei complementar.

Estes argumentos já foram levantados em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pelos partidos políticos PT, PSB, PC do B e PDT, na qual intervém o MINISTÉRIO PÚBLICO como assistente litisconsorcial. No caso de declaração de inconstitucionalidade a Lei Orgânica do Ministério - Lei N.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, assim determina:

Art. 25 - Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

I - propor ação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, face à Constituição Estadual; (grifo nosso)

O Código Estadual do Ministério Público corrobora a Lei Orgânica Nacional nos seguintes termos:

Art. 45 - São atribuições do Procurador Geral de Justiça:

(omissis)

II - JUDICIÁRIAS

(omissis)

3. Representar sobre inconstitucionalidade de lei ou atos normativos federais, estaduais e municipais; (grifo nosso)

Também uma Ação Popular fora proposta pelos mesmos partidos, na qual fora concedida liminar de suspensão da cobrança, em seguida revogada pelo magistrado.

O Decon tem recebido reclamações de um sem número de consumidores. Caso foi noticiado pela imprensa a esta promotoria de que a tarifa de lixo de determinado juiz girou em torno de R\$ 8,00, ao passo em que já chegou humilde consumidor cuja conta de energia é de quatro reais e centavos e a tarifa do lixo do mesmo valor cobrado ao magistrado. Também já denunciou um cidadão, desempregado, de atividade informal, o valor de R\$ 19,00 da sua tarifa.

Nisto reside outra impropriedade da cobrança, que não leva em consideração o volume de lixo produzido, como os serviços de água e luz, com medidores próprios, mas baseia-se em consumo de energia e tamanho do imóvel, que nada dizem sobre os resíduos produzidos e já são base de cálculo da contribuição de iluminação pública e IPTU, respectivamente.

Até esta data, os consumidores têm retornado ao Decon, noticiando a recusa da Administração municipal em receber requerimento e a própria ficha de atendimento emitida por este órgão, em uma ofensa ao art. 5º, XXXIV, alínea "a" da Carta Magna e os fundamentos da República Federativa do Brasil, de cidadania e dignidade da pessoa humana.

Enquanto não existe decisão judicial, a população pode procurar o Decon ou ingressar judicialmente com ações individuais.

Antônio Carlos Azevedo Costa

Promotor de Justiça -Promotoria de

Defesa do Consumidor

Claésia Nogueira da Costa

Advogada e Assessora Jurídica do DECON