

Certo é, no entanto, que assim deslocando o seu pleito como colocado na petição inicial, as recorrentes estão procurando caracterizar a pretensa violação de seu alegado direito mediante investigação de matéria de fato, que seria a da investigação da identidade dos infratores e dos meios de efetivar a respectiva responsabilidade, como já demonstrado.

8. À vista do exposto, nega-se provimento à apelação, para confirmar, em todos os seus termos, a R. sentença recorrida.

Rio de Janeiro, 17, de março de 1979.

Des. Olavo Tostes Filho
Presidente

Des. Paulo Pinto
Relator

Ciente: Rio, 17/4/79.

Regina Maria Parisot
Proc. Just. Exercício

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROCURADORIA-GERAL

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 89.876-RJ

Relator : Sr. Ministro Moreira Alves
Recorrentes : 1º — Oswaldo Damázio Ribeiro e Outros
2º — Companhia Cinematográfica Franco Brasileira
Recorrida : COMLURB — Cia. Municipal de Limpeza Urbana

MEMORIAL DO ASSISTENTE DA RECORRIDA (COMLURB):
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, REPRESENTADO PELO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Pelo Procurador do Estado
FLÁVIO BAUER NOVELLI

EGRÉGIO TRIBUNAL:

O Recurso Extraordinário nº 89.876, do Rio de Janeiro, foi interposto com fundamento no art. 119, inciso III, alíneas a e d, mas admitido apenas pela alínea a, da Constituição Federal, com o objeto de ser declarada a **inconstitucionalidade do Decreto nº 196, de 12 de novembro de 1975**, expedido pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro.

2. Esse Decreto criou a **Tarifa Básica de Limpeza Urbana** e dispôs sobre a sua cobrança. Ora, entendem os recorrentes que, sob a de-

nominação e a aparência de TARIFA, verdadeira TAXA se disfarça; e alegam, desse modo, a ocorrência de:

- a) violação do princípio da **legalidade da tributação**, caracterizada a inidoneidade da forma jurídica eleita (decreto), bem como a **incompetência (sic)** do Prefeito, para instituir tributo;
- b) **bitributação**;
- c) violação do princípio da **igualdade tributária**.

3. Parece não haver dúvida, porém, de que a arguição que os recorrentes se arrojam a dirigir, com mais desembaraço e convicção, ao ato normativo do Executivo Municipal, é a de que — não constituindo, em verdade, TARIFA, e sim TRIBUTO, ou, mais precisamente, TAXA, a chamada TARIFA BÁSICA DE LIMPEZA URBANA — seria o Decreto em questão inconstitucional, por isso que os arts. 19, inciso I, e 153, § 29, da Constituição Federal, impõem que só por lei se poderá instituir ou aumentar tributo.

I — ORIGEM E EVOLUÇÃO DA TARIFA

4. Ao tempo em que o Rio de Janeiro inda era o Distrito Federal, o Decreto-Lei nº 244, de 4.2.38, considerou “os serviços de limpeza pública e remoção de lixo (não distinguindo, porém, entre a remoção de lixo das vias públicas e a dos imóveis), como fato gerador de uma taxa, a Taxa de Serviços Municipais.

5. Mas, já no antigo Estado da Guanabara, desaparecia aquela Taxa, para dar lugar à Taxa de Serviços Diversos, de que cuidaram, especialmente, as Leis (estaduais) nº 672, de 9.12.64 (art. 173), e nº 1.165, de 13.12.66 (art. 198), para definir a prestação do serviço de “remoção normal de lixo dos imóveis”, como integrante do respectivo fato gerador.

6. Ainda sob o antigo Estado, no entanto, o art. 16 da Lei (estadual) nº 2.145, de 24.11.72, com dar nova redação ao citado art. 198 da Lei nº 1.165, de 1966, excluiu da órbita de incidência da Taxa de Serviços Diversos a prestação aos contribuintes, *uti singuli*, do serviço de remoção de lixo dos prédios residenciais, comerciais e industriais, deixando esse, portanto, de integrar-lhe a definição do fato gerador.

7. Não houve em tal decisão nenhuma inconseqüência. Bem ao contrário, ela se deveu ao fato de que, já então, com apoio em estudos técnicos empreendidos pela Companhia Estadual de Limpeza Urbana — CELURB, cuidava o Governo do extinto Estado de dotar essa empresa — entidade da administração descentralizada — de recursos próprios, auferidos mediante exploração do serviço público industrial de remoção e aproveitamento do lixo. Para isso, impunha-se, é claro, substituir a antiga taxa, por uma prestação não tributária: um preço ou tarifa.

8. Todavia, sobrevindo a fusão dos antigos Estados, e enquanto a Companhia Municipal de Limpeza Urbana — COMLURB — criada pelo Decreto-Lei (estadual) nº 102, de 15.5.75, para suceder à CELURB — completava aqueles estudos técnicos, entendeu o Governo do novo Estado, ao editar o Código Tributário do Município do Rio de Janeiro (Decreto-Lei nº 6, de 15.3.75, arts. 198 e 199), de reincluir, durante o exercício de 1975, no campo de incidência da Taxa (Municipal) de Serviços Diversos, a remoção normal de lixo dos imóveis.

9. Concluídos, porém, os exaustivos estudos técnicos que a COMLURB prosseguira, evidenciou-se que, para executar, num nível mínimo de eficiência, o serviço público industrial de coleta de lixo domiciliar, numa cidade com as dimensões e as carências (especialmente as de ordem orçamentária pública) do Rio de Janeiro, tornava-se absolutamente necessário manter descentralizado aquele serviço. Mas para isso, e a fim de dar-lhe condições econômicas para subsistir como empresa, não restava ao legislador, como bem se compreende, outra alternativa senão a de repartir, apenas entre os próprios usuários, o custo do serviço, através da cobrança duma contraprestação que representasse, não um preço de mercado, formado segundo as leis da economia privada, nem, ainda menos, um tributo (taxa), mas um preço público ou tarifa.

10. Convencido afinal de que a decisão adotada anteriormente à fusão, através da citada Lei nº 2.145/72 (v. acima, item 9), era, de longe, a mais acertada, a que mais perfeitamente convinha ao interesse público, voltou o legislador, já agora após a fusão, através do Decreto-Lei nº 266, de 22.7.75, a excluir, a partir de 1º de janeiro de 1976, os serviços de remoção normal de lixo dos imóveis, dentre aqueles que compunham o pressuposto material de incidência da Taxa de Serviços Diversos, nos termos seguintes:

"Art. 1º — O artigo 198 do Decreto-Lei nº 6, de 15 de março de 1975, passa a ter a seguinte redação:

"Art. 198 — A Taxa de Serviços Diversos tem como fato gerador a prestação permanente dos serviços de varrição, lavagem e capinação de logradouros, limpeza de praias, túneis, córregos, valas, galerias pluviais, bueiros e caixas de ralo e assistência sanitária a domicílio, como definir o Regulamento."

Art. 2º — Este decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir de 1º de janeiro de 1976, revogadas as disposições em contrário, especialmente o art. 199 do Decreto-Lei nº 6, de 15 de março de 1975."

11. Concomitantemente, o Governador do Estado, atendendo a proposta da COMLURB, endossada pelo Prefeito do Rio de Janeiro, alterou, através do Decreto-Lei nº 256, de 22.7.75, o art. 1º, inciso V, do citado Decreto-Lei nº 102, de 1975 (v. acima, item 8), para prever que os serviços prestados pela COMLURB seriam remunerados por tarifas específicas ou por outras receitas, instituídas, cobradas e arrecadadas na forma do disposto em ato do Prefeito do Município do Rio de Janeiro.

12. A seguir, com fundamento no citado Decreto-Lei nº 102/75 (art. 1º, inciso V), de acordo com a redação do art. 1º do também citado Decreto-Lei nº 256/75, o Prefeito do Rio de Janeiro expediu o Decreto nº 196, de 12 de novembro de 1975, pelo qual foi criada a TARIFA BÁSICA DE LIMPEZA URBANA, destinada a remunerar os serviços prestados em cada mês (art. 4º), pela COMLURB, exclusivamente na "remoção normal de lixo dos prédios situados no Município", e atribuída sua cobrança, a partir do exercício de 1976 (art. 9º), à COMLURB.

13. Todavia, decorrido algum tempo, e estando já em vigor a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, a experiência veio mostrar que, sem embargo da comprovada melhoria da qualidade dos serviços, a disciplina normativa da tarifa e dos serviços a ela correspondentes, merecia ser desde logo aperfeiçoada em vários pontos. Desse modo, o Prefeito Municipal, com fundamento no inciso II do art. 8º, e nos in-

cisos III e XIV do art. 62, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 3, de 22.9.76, do RJ), expediu o Decreto nº 1.008, de 6 de junho de 1977, que, dispondo sobre o serviço de remoção de lixo dos imóveis do Município, assim como sobre a instituição e a cobrança da tarifa correspondente, regulou inteiramente a matéria de que tratava o anterior Decreto nº 196, de 1975, revogando-o, pois, tacitamente.

14. Este esboço histórico da TARIFA não estaria porém completo, se se omitisse que a experiência da delegação, pelo Município, da prestação dos serviços de coleta domiciliar de lixo dos imóveis a uma empresa pública — isto é, a uma pessoa jurídica de direito privado, integrante da administração municipal indireta ou descentralizada — constituiu-se, sem contestação possível, num êxito administrativo e técnico dos mais completos. Mas é igualmente forçoso consignar que esse êxito, traduzido em inegável acréscimo da eficiência; em elevação, tanto quantitativa quanto qualitativa, do nível de prestação dos serviços, não se deve apenas a tais fatores técnicos e administrativos; ou melhor, por importantes que estes sejam, tal êxito se deve, principalmente, à sólida base econômico-financeira que só a instituição da TARIFA, e o seu pontual pagamento pela grande massa dos usuários — mais de 930.000 (novecentos e trinta mil) — veio assegurar à COMLURB.

15. Mas se essa imperfeita notícia histórica evidencia, sem dar margem a dúvida — o acerto técnico, a conveniência ao interesse público, e a intrínseca justiça, sob o aspecto econômico distributivo ou repartitivo, da TARIFA DE LIMPEZA URBANA —, não parece menos rigoroso e sólido o seu fundamento, nem menos irrepreensível sua justificação, do estrito ponto de vista jurídico, como se entende demonstrar em seguida.

II — RECEITAS ORIGINÁRIAS E DERIVADAS: PREÇOS E TRIBUTOS

16. A abordagem da árdua questão concreta que o recurso nos propõe — a de saber se a TARIFA DE LIMPEZA URBANA deve considerar-se, do ponto de vista estritamente jurídico, TARIFA, propria-

mente dita, como a qualifica o Decreto nº 196/75, ou TAXA, como, ao contrário, pretendem os recorrentes — não parece possível, ou, quando menos, não parece isenta do risco de graves equívocos e mal-entendidos, se não se lhe antepõe a indagação, necessariamente pressuposta, que versa sobre a distinção das receitas públicas. Já advertia, de resto, ALIOMAR BALEEIRO, justamente a propósito dessa questão, que: “quaisquer que se mostrem as dificuldades e defeitos das classificações, estas são necessárias, quer do ponto de vista científico, quer do ponto de vista da aplicação prática.” (grifamos). E aduzia: “Qualquer esforço teórico, como explicação dos fatos financeiros, não pode prescindir de sua análise e classificação. Esta ajuda a distinguir os caracteres e categorias, cujas conseqüências e causas são diversas, ao mesmo tempo que fornece elementos úteis à formação duma terminologia precisa.” (uma Introdução à Ciência das Finanças, 12ª ed., Rio, Forense, 1978, pág. 134) (grifamos). Mas se, como ensina BALEEIRO, assim acontece de modo geral, a importância da classificação sobe de ponto quando a questão recai substancialmente sobre a definição de classes ou categorias de fenômenos financeiros, quando o de que se disputa é, justamente, se determinado ingresso deve considerar-se preço ou tributo (taxa), isto é, se deve filiar-se a uma ou a outra dessas classes de receitas.

17. Portanto, a distinção entre preço e tributo (taxa) — que aqui constitui o nó da questão — só é possível, ou só conduz a resultados seguros, se se estabelece a partir de uma classificação das receitas. Toda classificação, porém, porque procede de um certo ponto de vista e se dirige a determinados fins, tem uma determinada função substancial e vale nos limites do ponto de vista que a fundamenta e preside. Ora, a questão concreta aqui proposta cifra-se em saber, como foi afirmado, se a TARIFA DE LIMPEZA URBANA deve considerar-se verdadeira TARIFA ou, ao contrário, uma TAXA, do ponto de vista estritamente jurídico. Assim, é este, no caso, o ponto de vista relevante para uma classificação das receitas.

18. Como observa BALEEIRO (Uma Introdução, cit., pág. 131), sob esse ponto de vista, “a classificação mais generalizadamente aceita”, a que “envolve terminologia geralmente consagrada e coincide, nas linhas gerais, com o direito brasileiro em vigor”, é a que distingue as receitas ordinárias em: a) Receitas Originárias, de Economia Privada, de Direito Privado ou Voluntárias e b) Receitas Derivadas, de Econo-

mia Pública, de Direito Público ou Coativas. “O primeiro grupo — prossegue BALEEIRO — compreende as rendas provenientes dos bens e empresas comerciais ou industriais do Estado, que os explora à semelhança de particulares, sem exercer os seus poderes de autoridade, nem imprimir coercitivade à exigência de pagamentos ou à utilização de serviços que os justificam, embora, não raro, os institua em monopólios. A essas receitas originárias corresponderia a noção de “preços” . . .”. “No segundo grupo — diz ainda BALEEIRO — receitas derivadas, caracterizadas pelo constrangimento legal para a sua arrecadação, — contam-se os tributos e as penas pecuniárias, em resumo, rendas que o Estado colhe no setor privado, por ato de autoridade. . . etc.” (grifamos).

19. Fundamental, portanto, em tal classificação, é o elemento político-jurídico da coatividade ou compulsoriedade. Distinguem-se as receitas derivadas — dentre as quais, em primeiro lugar, os tributos —, acima de tudo pelo caráter da “aquisição compulsória”. O que desse ponto de vista as singulariza, é que, para obtê-las, deve o Estado recorrer ao meio, que lhe é privativo, da coerção legal: ele as estabelece sobrepondo-se, incontestavelmente, à vontade dos demais sujeitos; ou, mais precisamente, configurando-as como obrigações ex lege, de direito público, unilaterais e inderrogáveis. Em suma, e falando sob o aspecto político-jurídico, o fator que, acima de qualquer outro, distingue e delimita os “preços” dum lado — enquanto receitas originárias, voluntárias ou patrimoniais — e de outro, os tributos (taxas, impostos, etc.) — enquanto receitas derivadas ou compulsórias — é, sempre nas exatas palavras de BALEEIRO (op. cit., pág. 136), “a coação direta ou indireta, que existe nas receitas derivadas e falta às originárias.” (grifamos).

20. Assinala o preclaro GIORGIO TESORO (Principii di diritto tributario, Bari, Ed. Macri, 1938, págs. 541 e seg.), que o critério diferenciador dos dois grupos de entradas — as originárias ou patrimoniais e as derivadas, especialmente as tributárias — “deve ser um critério jurídico, não econômico”. . . “inerente à relação jurídica entre o Estado e os indivíduos.”, precisando afinal:

“. . . parece exato adotar como elemento diferenciador das entradas tributárias em relação às entradas patrimoniais, a coerção; enquanto para as entradas patrimoniais torna-se

com efeito necessário o consenso, isto é, a voluntariedade do indivíduo, para as obrigações tributárias, ao contrário, tal consenso não é realmente necessário: as obrigações tributárias, como já se salientou, são obrigações de direito público que derivam exclusivamente da lei, isto é, da vontade do sujeito ativo, prescindindo de todo da vontade individual, vale dizer, do consenso do sujeito passivo. Elemento característico dos tributos, portanto, é justamente a ausência da vontade individual, o predomínio da vontade soberana do sujeito ativo." (o grifo está no original).

21. Acontece, porém, que se a **compulsoriedade** é, sem temor de dúvida, o mais distinto e característico sinal da **tributariedade** duma receita, não cabe, certamente, nem mesmo nos colocando num estrito ponto de vista jurídico, reputá-la o único e infalível princípio de tal distinção. De fato, ao rigor desse critério, **enquanto isoladamente adotado**, a distinção entre receitas originárias e derivadas, e assim, entre **preços e tributos** (taxas), findaria por esvaziar-se de toda substância, e por reduzir-se a um expediente **meramente formal e arbitrário**, o da **definição ou qualificação**, quando não o da simples **denominação** adotada pela lei. Por outras palavras, em tais condições, a só **compulsoriedade** se rebaixaria de fato a um critério distintivo quase que puramente **nominal** e, por conseguinte, praticamente inútil. Mas, como diz novamente BALEIRO (Op. cit., pág. 136), "Não é só isso que distingue preços e tributos".

22. No intento de melhor definir a figura do **preço financeiro** e discriminá-la mais nitidamente da **taxa** — que é, como se sabe, a receita tributária em relação à qual aquele apresenta várias características comuns, e da qual, portanto, em certos casos, bem dificilmente se distingue — recorre BALEIRO, com grande parte da melhor doutrina, a um **critério diferenciador material**, o que respeita à **natureza e ao conteúdo da atividade** a que o pagamento corresponde. Assim, diz BALEIRO (Op. cit., págs. 136 e seg.):

"Quando presta serviços mediante preços, o Estado fornece transportes ferroviários, marítimos ou aéreos, transmite telegramas e cartas, distribui água encanada, gás ou energia elétrica a domicílio, liga os particulares entre si por suas redes telefônicas, etc. Qualquer desses serviços pode ser pres-

tado, com monopólio ou sem ele, por empresas particulares, muito embora o monopólio geralmente — mas nem sempre — seja regulado e concedido pelo Estado. **Nenhuma dessas atividades, em princípio, necessita do exercício do poder coativo reservado ao Estado. Nenhuma delas envolve ato de autoridade pelo emprego da força efetiva em grau maior ou menor, segundo as circunstâncias.**

"Mas, normalmente, repugna à consciência política, jurídica e moral que **certas atividades secularmente desempenhadas pelo Estado sejam exploradas por particulares ou a eles concedidas.** O exercício do poder, ao qual é inerente o uso da força para infundir obediência efetiva, cabe aos governantes, que agem como representantes da coletividade e em nome desta. É função indelegável e que exclui competição."

.....

"Ora, nesses casos, o **serviço de autoridade corresponde à taxa.** É sempre uma atividade administrativa ou jurisdicional inerente ao poder público e que nas sociedades civilizadas modernas, pelo menos, não se vê exercida normalmente por particulares, ainda quando a lei tolera a participação destes em sua prestação." (grifamos).

III — OS TRIBUTOS "IN GENERE": A TAXA

23. Todavia quando, como ora sucede, deva estabelecer-se a distinção — quer entre receitas voluntárias (preços) e compulsórias (tributos); quer entre os tributos **in genere** (impostos, taxas e contribuições de melhoria); quer, ainda, entre os próprios impostos, ou entre as próprias **taxas in specie** — em **função jurídico-normativa**, vale dizer, em razão do conhecimento ou da aplicação do direito positivo, o critério para diferenciá-los não poderá ser, logicamente, nem o **econômico-financeiro** da repartição do custo dos serviços públicos, ou o **político**, ou ainda o **administrativo**, senão um critério genuinamente **jurídico**. Jurídico, esclareça-se, no sentido de que tal distinção, mesmo quando não prescrita de modo direto e formal pelo próprio ordenamento, há de

fazer-se estritamente sobre a base de um elemento **juridicamente relevante**, vale dizer, de um **elemento essencial da respectiva relação jurídica**.

24. Em nosso direito positivo, porém, como se sabe, esse critério, **conquanto às vezes deslembado na prática**, não apenas existe, como se encontra **estabelecido pelo próprio ordenamento** em termos categóricos e inequívocos. Com efeito, por taxativa determinação do Código Tributário Nacional, tal critério é definido como sendo o **fato gerador da obrigação tributária**. (art. 4º).

25. Aliás, antes mesmo dessa explícita manifestação, por via da qual a própria lei veio a erigir o **fato gerador** — isto é, a situação por ela definida como necessária e suficiente à ocorrência da obrigação tributária principal (CTN, art. 114) — no elemento determinante da **natureza jurídica** do tributo, a doutrina mais categorizada, advertindo-se de um princípio latente no próprio sistema, já se antecipara em tal sentido. Assim é que, entre nós, AMÍLCAR FALCÃO, para não citar outros, primeiramente na **Introdução ao Direito Tributário** (2ª ed., Ed. Rio, 1976, pág. 128, mas já na 1ª ed., Rio, Ed. Finanças, 1959, págs. 151 e seg.), escrevia:

“O critério diferenciador (entre a taxa e o imposto, esclarecemos) há de surgir da análise do fato jurídico (na acepção que lhe dá o direito tributário) a que a lei atribui a função de dar nascimento à obrigação tributária.

“Como se sabe, todo tributo tem origem mediante a verificação de um determinado pressuposto de fato, definido na lei. É o chamado *Tatbestand* dos alemães, ou **fato gerador, fato impositivo, suporte fático**.

“O fato gerador tem a função de definir o tributo, quer **in genere**, como imposto ou taxa, quer **in specie**, segundo a natureza específica de cada imposto, ou taxa (imposto de venda, de importação, de exportação, etc.).”

Pouco mais tarde, em sua monografia fundamental **Fato Gerador da Obrigação Tributária** (2ª ed., S. Paulo, RT, 1971, pág. 135; mas antes, na 1ª ed., Rio, Ed. Finanças, 1964, pág. 152), FALCÃO retornava ao ponto, ainda mais incisivo:

“A noção de fato gerador, porém, está preñe de outras consequências igualmente importantes.

“Constitui o **dado fundamental para a distinção dos tributos tanto in genere** (imposto, taxa e contribuição de melhoria), quanto **in specie** (cada espécie de imposto).” (Grifamos).

26. Na doutrina estrangeira, antes de todos, A. D. GIANNINI, ao examinar a figura da taxa e o problema de sua distinção do imposto, observa em suas magistrais **Istituzioni di diritto tributario** (9ª ed., Milão, Giuffrè, 1965, pág. 62; mas v., também, do mesmo autor, **I concetti fondamentali del diritto tributario**, Turim, UTET, 1956, pág. 103) — que:

“O imposto e a taxa têm, por isso, a **mesma estrutura jurídica**; ambos dão vida a uma obrigação **ex lege**, que surge tão logo se verifica o pressuposto de fato a que se encontra ligada pela lei, e que tem por objeto a prestação de uma soma de dinheiro no montante inderrogavelmente fixado pela mesma lei. **O elemento diferenciador das duas espécies de tributos é estabelecido pela natureza do pressuposto...**” (grifamos).

27. DINO JARACH, de outro lado, em sua obra clássica sobre o fato gerador da obrigação tributária (**El hecho imponible**, 2ª ed., B. Aires, 1971, pág. 83, 1ª ed., 1943), afirma:

“Somente analisando a natureza do fato jurídico tributário, é possível chegar a uma **distinção entre os tributos e as outras obrigações legais e entre as diferentes espécies de tributos**. Sob este critério será possível distinguir as três conhecidas categorias de tributos: taxas, contribuições, impostos.” (grifamos).

28. Mais que qualquer opinião doutrinária, porém, o próprio Código Tributário Nacional põe, muito claramente, o **fato gerador como o único elemento idôneo** para, sob o ponto de vista jurídico, determinar a natureza dum tributo. Dispõe o art. 4º do CTN:

“Art. 4º — **A natureza jurídica específica do tributo é de-**

terminada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

- I — a denominação e demais características formais adotadas pela lei;
- II — a destinação legal do produto da sua arrecadação.” (grifamos).

29. Todavia, essa importantíssima disposição já pressupõe, como se percebe, um conceito básico e geral de tributo, que é justamente o do art. 3º do mesmo Código. De fato, este conceito legal se reveste de extrema significação no sistema tributário, por isso que o CTN, e antes ainda, a própria Constituição Federal, empregam-no sempre que entendem referir-se genericamente (e o fazem, como se sabe, em várias das suas disposições) aos impostos, às taxas e às contribuições de melhoria. Assim, no direito brasileiro, o conceito de tributo representa, como está evidente, não um mero conceito doutrinário, mas um dos conceitos-chave do direito tributário positivo; e isto, entre outras razões, porque estando tal conceito necessariamente pressuposto na definição do fato gerador dos tributos, *in genere* (CTN, arts. 16, 77 e 81), assim como dos impostos e das taxas, *in specie*, há de ele, e somente ele, logicamente permitir a distinção, sob o estrito ponto de vista jurídico, entre receitas tributárias e receitas patrimoniais e, assim, entre taxas e preços.

Reza o art. 3º do CTN:

“Art. 3º — Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

30. Ora, sendo a taxa espécie do gênero tributo (CTN, art. 5º), e sendo a natureza jurídica específica do tributo determinada exclusivamente pelo fato gerador da respectiva obrigação (CTN, art. 4º), não pode o conceito de taxa, logicamente, deixar de conter, tanto o conceito do gênero a que pertence — tributo — quanto o da sua diferença específica — o fato gerador que lhe é próprio, peculiar. Assim, pode a taxa ser definida como o tributo, vale dizer, a:

“... prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. (CTN, art. 3º), que

“... tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.” (CTN, art. 77). (grifamos).

IV — O PROBLEMA JURÍDICO DA DISTINÇÃO ENTRE A TAXA E O PREÇO

31. A doutrina, de modo geral — já o assinalamos — não deixa de salientar a dificuldade que muitas vezes apresenta a distinção entre as taxas e os preços financeiros. Observa mesmo A. D. GIANNINI (*I concetti fondamentali*, cit., pág. 107), que “o problema da discriminação entre as taxas e as contraprestações de direito privado é um dos mais delicados do direito financeiro, tendo sido propostos para sua solução os mais diversos critérios. Daí a grande perplexidade da doutrina e da jurisprudência em classificar determinadas entradas entre as taxas ou entre as contraprestações de direito privado.” (grifamos).

32. O problema resulta, como se sabe, essencialmente do fato de que, tanto quanto os preços financeiros, são as taxas prestações pecuniárias devidas, em certos casos, por atividades (serviços públicos) exercitadas pela Administração Pública, sempre em relação particularmente a certo sujeito, obrigado ao seu pagamento. Quando tais atividades administrativas se resolvem na prestação de simples serviços (públicos) comerciais ou industriais; e mormente se estes são tidos como indispensáveis: de um lado, porque atendem a exigências individuais de ordem fundamental ou primária; e de outro, porque prestados sob forma de monopólio de jure — é então que se admite possa parecer incerta e duvidosa a natureza da receita que se correlaciona com a prestação de tais serviços. A esse respeito é oportuno invocar-se a autorizada opinião de GIULIANI FONROUGE (*Derecho financiero*, 2ª ed., B. Aires, Depalma, vol. I, págs. 209 e seg.):

"As deferenças de critério são apreciáveis em certos casos; assim, por exemplo, as **tarifas ferroviárias** são consideradas por uns como taxas e, portanto, de natureza tributária, enquanto outros autores incluem a renda desse serviço no campo do direito privado. De nossa parte, conforme a classificação estabelecida precedentemente, colocamos a **renda das empresas e serviços estatais entre os ingressos que não revestem caráter tributário**, por entender que não existe no caso exercício de faculdades inerentes à soberania, mas razões de oportunidade econômica e política." (grifamos).

33. O problema de tais receitas de **classificação incerta** tem se apresentado entre nós, como não poderia deixar de ser, por diversas vezes, tanto na doutrina quanto na jurisprudência. Sob a rubrica de receitas de **tipo misto** — que, de resto, nos parece, **data venia**, inaceitável —, A. THEODORO NASCIMENTO, em reputada monografia (**Preços, Taxas e Parafiscalidade**, vol. VII do **Tratado de Dir. Tribut. Brasileiro**, Rio, Forense, 1977, págs. 52, 53 e 55), aponta algumas perplexidades que resultam, em seu entender, do caráter indefinido ou imperfeitamente definido de certas receitas:

"Quando o Estado, por uma deliberação de caráter político, denomina, por exemplo, "taxa de água" a determinada receita, ao invés de "preço público", essa definição (taxa por definição legal) não faz desaparecer o caráter dúplice do serviço de natureza administrativa e de natureza comercial, a um só tempo. E é exatamente por comungar de uma e de outra que o seu fornecimento pode ser suspenso. A denominação (taxa), o legislador adotou-a, apenas porque entendeu que no serviço predomina o interesse coletivo."

.....

"Já aconteceu em vários julgamentos, apesar da denominação de taxa, o SUPREMO TRIBUNAL considerar que a receita configurava preço e não tributo, o que no nosso entender não podia fazê-lo. Essa orientação foi adotada de referência às taxas portuárias e aeroportuárias, que aquela Corte considerou tarifas."

.....

"O Estado poderá afastar a controvérsia sobre a natureza da receita de caráter misto, definindo-a como tributo, se a denomina de taxa, caso em que a sua majoração e arrecadação ficarão condicionadas, como já vimos, à lei e à prévia autorização orçamentária; ou pode definí-la como preço, liberando daquelas exigências a majoração e arrecadação." (grifamos).

34. Repelindo embora a possibilidade de receitas mistas ou heterogêneas, **mesclas de tributo e preço**, não se poderia deixar de reconhecer a ocorrência, na prática, de casos de delicada classificação, talvez mesmo fronteiriços, conquanto não propriamente indefinidos ou indefiníveis. Seja como for, porém, se é certo que o art. 3º do CTN estabelece, como já demonstrado, um **conceito básico e geral de tributo**, conceito esse pressuposto, por lógica necessidade, na definição legal de qualquer tributo (taxa, imposto ou contribuição de melhoria); e se, por outro lado, a **natureza específica de um tributo** só pode ser determinada pelo **fato gerador** da respectiva obrigação tributária (CTN, art. 4º) —, então não há como deixar de admitir que, sob o ponto de vista jurídico, o único critério válido para reconhecer-se **caráter tributário** a certa prestação pecuniária devida a uma entidade da Administração Pública (direta ou indireta), é o critério da **exata, pontual aderência** do conceito legal daquela tal prestação, à definição legal do tipo ou modelo de tributo em que se pretenda classificá-la.

35. Ora, como foi exatamente observado pelo tributarista ALBERTO XAVIER (**Os princípios da legalidade e da tipicidade da tributação**, S. Paulo, RT, 1978, págs. 86 e seg.), não há **fato tributário**, e não há, assim, efeitos tributários, sem essa perfeita concordância. Aqui vão suas próprias palavras:

"Para que um fato desencadeie efeitos tributários é, pois, indispensável a sua correspondência a um dos tipos ou modelos de tributo criados pelo legislador."

.....

"A tipicidade do fato tributário pressupõe, por conseguinte, uma descrição rigorosa dos seus elementos constitutivos, cuja integral verificação é indispensável para a produção dos efeitos. Basta a não verificação de um deles para

que não haja, pela ausência de tipicidade, lugar à tributação. O fato tributário, com ser fato típico, só existe, como tal, desde que na realidade se verifiquem todos os pressupostos legalmente previstos que, por esta nova óptica, se convertem em elementos ou aspectos do próprio fato.” (grifamos).

36. Pretendem os recorrentes, no presente caso — é a mais encorpada das increpações que fazem ao malsinado Decreto nº 196, de 12/11/75 — que a TARIFA DE LIMPEZA URBANA ali instituída não é verdadeira TARIFA — isto é, um PREÇO PÚBLICO OU FINANCEIRO — e sim, um TRIBUTO, mais precisamente uma TAXA. Ora, pelo que ficou exposto, não resta, do **ponto de vista jurídico**, outro meio de sabê-lo senão verificando se a prestação instituída no Decreto nº 196, sob o nome de **Tarifa**, corresponde rigorosamente ao conceito legal de **tributo** (CTN, art. 3º), e se o seu pressuposto é absolutamente idêntico ao fato gerador do tributo chamado **taxa** (CTN, art. 77).

V — A COMPULSORIEDADE DA TAXA

E A TARIFA

37. A taxa, como tributo que é, consiste numa **prestação pecuniária compulsória**. Esta compulsoriedade ou coatividade, comum aos tributos, é um caráter fundamental da própria **obrigação tributária**. É antes, um atributo ou qualidade do próprio vínculo tributário, mas, **secundariamente, tem também a ver com características do fato, da situação ou das circunstâncias** que determinam, em virtude de sua correspondência à hipótese descrita na lei, o nascimento da obrigação fiscal.

38. Por outras palavras, a **compulsoriedade**, enquanto caráter fundamental da própria obrigação tributária especifica-se em que essa: a) impõe-se como obrigação unilateral de direito público, instituída e exclusivamente regulada pela lei; b) constitui-se tão logo se verifica o fato que a lei erige qual pressuposto de sua ocorrência, prescindindo, em absoluto, da vontade do sujeito passivo (obrigação *ex lege*), e c) exclui, desde o seu surgimento, qualquer possibilidade de manifestação da vontade individual, no sentido da alteração de seus elementos ou aspectos (princípio da indisponibilidade ou da inderrogabilidade).

39. Mas a **compulsoriedade** ou **coatividade**, particularmente no caso da taxa, não se resume a isso. Neste caso, a coerção legal ainda se manifesta em outros momentos da relação tributária, ou por outros aspectos essenciais de seu pressuposto legal. Assim é que, em numerosas hipóteses em que se reconhece ocorrer **exercício regular do poder de polícia**, pressuposto da taxa, a atividade administrativa é praticamente imposta ao contribuinte, ou a norma legal ou regulamentar **obriga-o a solicitá-la** (p. ex., em casos de fiscalização, de inspeção, de expedição de autorizações ou licenças, etc.). Em outras hipóteses, a norma dispõe que a prestação do serviço (*rectius*: função) administrativo ou judiciário é **indispensável à produção de determinados fins ou efeitos**, de sorte que a **solicitação do interessado perde todo o caráter de voluntariedade**, ante a absoluta impossibilidade de conseguir os mesmos resultados por qualquer outro meio. Por fim, constitui manifestação típica de tal compulsoriedade a incidência do tributo na hipótese em que não há **prestação alguma de serviço público**, mas apenas a chamada “**utilização potencial**” de um serviço meramente posto à disposição do contribuinte. (CTN, art. 77).

40. Cabe lembrar aqui a lição de CAIO TÁCITO, em valioso estudo publicado anteriormente na *Revista de Direito Administrativo* e reproduzido em volume recentemente editado (*Direito Administrativo*, S. Paulo, Saraiva, 1975, págs. 271 e seg.). Observa o ilustre publicista:

“Podemos concluir, conseqüentemente, que no plano da elaboração legislativa, como no da exegese jurisdicional, a noção de **preços públicos** já adquiriu foros de autonomia, inconfundindo-se com o conteúdo das taxas. Ambas correspondem à propiciação de bens ou serviços divisíveis e caracterizados. Mas, enquanto as taxas pressupõem a **obrigatoriedade** e dispensam a utilização efetiva (é necessário, apenas, que os serviços se encontrem à disposição dos usuários), os preços públicos equivalem a serviços facultativos e não se impõem senão em virtude do ato direto de uso ou aquisição.”

.....
“O fato de que as tarifas constituam emanção da vontade do Estado não é suficiente para lhes imprimir natureza tri-

butária. Falta-lhes, de uma parte, o liame a um serviço público obrigatório, oriundo da soberania do Estado. A contribuição dos particulares é voluntária no sentido de que a simples disponibilidade do serviço não justifica a imposição do pagamento, fazendo-se mister a utilização pessoal. De outro lado, a fixação das tarifas é, materialmente, um ato administrativo, usualmente exercido pelo poder Executivo.”

41. Reportando-se à opinião sustentada por EINAUDI nos seus já citados *Principii di Scienza della Finanza*, o eminente ALBERTO DEODATO (*Manual de Ciência das Finanças*, 13ª ed., S. Paulo, Saraiva, 1973, págs. 48 e seg.) assenta o ponto de distinção entre taxas e preços, em que as primeiras são **compulsórias**, obtidas mediante a coerção legal:

“O caráter distintivo entre taxas e preços é que as taxas são coercitivas, obrigatórias, impostas pelo Estado. O Estado só recebe a contraprestação da taxa, quando o indivíduo obtém o serviço ou o tem em potencial.

.....

“As características da taxa são a **obrigatoriedade** e a **divisibilidade**. Enquanto isso o preço se caracteriza pela **facultatividade**.

“Se a prestação a pagar é por um serviço pedido, não obrigatório, então, o que se paga chama-se **preço**.

.....

“Tanto nas taxas como nos preços, há o interesse público e vantagem mensurável para o indivíduo. A diferença, entretanto, é esta: na taxa, há **obrigatoriedade** do serviço mensurável; nos preços, há **facultatividade** dos serviços mensuráveis.” (grifado no original).

42. À vista do exposto, não há, *data venia*, que consentir na mais mínima dúvida: a receita que, sob a denominação de TARIFA DE

LIMPEZA URBANA, foi instituída pelo Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, como retribuição devida **por causa da prestação efetiva**, pela COMLURB, do serviço de coleta de lixo dos prédios na área do Município — é um **preço público** ou **financeiro**, uma **tarifa**, e não uma taxa. E com efeito assim é, entre as outras razões aqui alinhadas, proque o serviço que lhe corresponde **não tem a feição compulsória que identifica os tributos** (CTN, art. 3º), **não se impõe unilateralmente ao usuário, nem este se encontra juridicamente constrangido a solicitá-lo**. Mais ainda, o beneficiário, desde que solicite ou, ao menos, não recuse o serviço, paga por ele; paga-o, porém, somente SE, QUANDO, E NA MEDIDA EM QUE ESSE É EFETIVAMENTE PRESTADO. Jamais se exigiu a Tarifa sem a efetiva prestação do serviço, ou seja, apenas sob o fundamento, característico do regime coativo das taxas, de que o serviço estivera à disposição do usuário.

43. Mais que qualquer outro argumento, porém, depõe decisivamente no sentido de que o regime da TARIFA DE LIMPEZA URBANA é, não o da **obrigatoriedade**, mas o do **consenso** e da **facultatividade**, a própria regulamentação expedida. De fato, o malsinado Decreto nº 196/75 (que, como já se esclareceu, não mais vigora, por isso que substituído, há dois anos, pelo Decreto nº 1.008/77), o próprio Decreto nº 196/75, dizíamos, era explícito no vincular o pagamento da TARIFA à prestação do serviço:

“Art. 2º — A tarifa **correspondente à prestação do serviço de remoção normal de lixo dos prédios, etc. . . .**” (grifamos).

Art. 4º — A tarifa **será devida pelos serviços prestados em cada mês, etc. . . .**” (grifamos).

44. Revogado que foi, implicitamente, o Decreto nº 196/75 — com a expedição do novo regulamento, o Decreto nº 1.008, de 6.6.77, o regime de **facultatividade** não só se manteve, como se tornou ainda mais explícito. Dispõe, com efeito, o regulamento em vigor:

“Art. 1º — A Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB) prestará o serviço de remoção regular de lixo domiciliar (residencial, comercial e industrial) dos imóveis edificadas situados no Município do Rio de Janeiro, mediante o pagamento do preço público denominado Tarifa de Limpeza Urbana (TLU).”

"Art. 2º — Serão beneficiados pelo serviço de que trata o artigo anterior todos os imóveis edificados, exceto nos casos em que se verificar a impossibilidade ou desnecessidade de sua prestação, ou em que ficar devidamente comprovado que o responsável pelo imóvel realiza o serviço, em caráter regular e adequado, por seus próprios meios." (grifamos).

45. Enfim, não é devida a TARIFA tão somente porque os serviços da COMLURB estão à disposição dos usuários do Município do Rio de Janeiro. Embora o estejam, o responsável por imóvel não está obrigado ao seu pagamento, desde o regime estabelecido pelo Regulamento já revogado, se: não produz lixo algum, ou produz mas, de qualquer modo, o aproveita, elimina ou remove, regular e adequadamente, por seus próprios meios. Em qualquer destas hipóteses, não sendo prestado o serviço, não há obrigação jurídica de pagar a TARIFA à COMLURB. De modo que, se o responsável pelo imóvel porventura estiver inscrito como usuário, poderá obter o cancelamento dessa inscrição, como tem ocorrido em relação a milhares (exatamente 21.392) de pessoas físicas e jurídicas, conforme relação publicada pela própria COMLURB, e constantemente atualizada.

VI — A COMPULSORIEDADE DA TAXA E A NATUREZA DA ATIVIDADE

46. A obrigação tributária de taxa corresponde, normalmente, ao cumprimento de uma atividade do Estado, que se refere pessoalmente ao obrigado, e que compreende o exercício de função ou de poder público. Como já foi dito, em muito numerosas hipóteses nas quais o pagamento da taxa está ligado pela norma ao exercício regular do poder de polícia, a atividade é praticamente imposta ao contribuinte; a norma obriga-o a solicitá-la, porque na realidade, não desejada e até desvantajosa para esse. Em outras hipóteses, como também já se referiu, a prestação da atividade administrativa ou jurisdicional, embora interesse ao contribuinte, e se traduza eventualmente em vantagem, fica entretanto privada de todo o caráter de voluntariedade, em razão da absoluta impossibilidade de obter-se a mesma prestação por outro meio (p. ex.: declarações de certeza, permissões relativas ao exercício de direi-

tos, prática de atos constitutivos de determinadas obrigações, decisão vinculante de controvérsias, etc.). Em todos esses casos, e em muitos outros mais, exalta-se a compulsoriedade característica das taxas, porquanto a obrigação de pagá-la corresponde ao exercício de função própria da soberania ou, mais amplamente, do exercício de poder só reconhecido ou inerente à autoridade pública, ao próprio Estado.

47. Por isso, a mais categorizada doutrina, à frente o consumado mestre MÁRIO PUGLIESE (*Letasse nella scienza e nel diritto positivo italiano*, Padua, CEDAM, 1930, págs. 30 e seg.) ensina:

"As taxas são tributos e não preços, porque correspondem sempre a prestações próprias e exclusivas do Estado, que têm por objeto — prevalentemente — não uma consistência econômica, mas sim uma consistência jurídica.

É claro, portanto, o critério de determinação das taxas: elas não são pagas como contraprestação de todos os serviços que o Estado presta em regime de monopólio, mas só daqueles que, pelo seu caráter, não podem ser fornecidos senão pelo monopolista-Estado e se subtraem, por esse motivo, às leis privadas do monopólio econômico."

.....

"... as taxas são correspondentes exclusivamente à prestação de serviços que o Estado fornece agindo na qualidade de ente soberano de direito público, dotado, em tal qualidade, de um monopólio absoluto, total e permanente para a prestação desses mesmos serviços."

No mesmo sentido da lição de PUGLIESE, cfr. além dos já citados, BALEEIRO, CAIO TÁCITO, GIULIANI FONROUGE, ALBERTO DEODATO, G. TESORO, A. THEODORO NASCIMENTO, ainda: VALDÉS COSTA, *Curso de derecho tributario*, Montevideo, 1970, vol. I, págs. 139 segs., 295 segs.; GRIZIOTTI, *Principios de Ciencia de las Finanzas*, trad. esp., B. Aires, Depalma, 1949, págs. 206 e segs.; C. ARENA, *Finanza Pubblica*, in *Trattato Italiano di Economia*, vol. XIV, Turim, UTET, 1963, vol. I, pág. 621; A. GIORGETTI, *Lezioni di Scienza delle Finanze e di Diritto Finanziario*, Padua, CEDAM, 1972, vol. I, págs. 292 e segs.; M. S. GIANNINI, *I proventi degli enti*

pubblici e la riserva della legge, in *Studi in onore di G. M. DE FRANCESCO*, Milão, Giuffrè, vol. II, págs. 409 e segs.; FERREIRO LAPATZA, *Curso de derecho financiero español*, Madri, Instituto de Estudios Fiscales, 2ª ed., 1975, págs. 354 segs.; ALBERTO XAVIER, *Manual de direito fiscal*, Lisboa, 1974, vol. I, págs. 53 segs.; H. B. VILLEGAS, *Verdades e ficções em torno do tributo denominado taxa*, in *Rev. de Direito Público*, vol. 17, págs. 329 segs.; IDEM, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, 2ª ed., B. Aires, Depalma, 1975, págs. 103 segs.; SERGIO F. DE LA GARZA, *Derecho financiero mexicano*, 3ª ed., Mexico, Ed. Porrúa, págs. 345 segs.; OSWALDO A. BANDEIRA DE MELLO, *Tarifa de água*, in *Rev. de Direito Público*, vol. 20, espec. págs. 373 segs.; RICARDO A. CRETTON, *Preço e taxa: distinções*, in *Rev. de Direito da Procuradoria Geral do Estado*, Rio, vol. 28, espec. págs. 10 segs.; JOSÉ A. CRUZ GUIMARÃES, *Taxa e tarifa — Distinção (A possibilidade de custear o serviço de coleta de lixo nos imóveis através de tarifa)*, in *Rev. de Dir. da Procuradoria Geral do Estado*, vol. 32, págs. 31 segs.; BERNARDO R. DE MORAES, *Doutrina e prática das taxas*, S. Paulo, RT, 1976, espec. págs. 94 segs.; KIYOSHI HARADA, *Dois temas de direito tributário*, S. Paulo, Resenha Tributária, 1976, págs. 55 segs., e ainda outros.

48. Não pode ser, outrossim, omitida, pela extraordinária autoridade científica dos seus três autores, referência ao **Modelo de Código Tributário para a América Latina**, elaborado por encomenda da Organização dos Estados Americanos e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, pelos mestres GIULIANI FONROUGE (Argentina), VALDÉS COSTA (Uruguai) e RUBENS GOMES DE SOUSA (Brasil). Pois bem: ao dar, em seu art. 16, o conceito de taxa, o **Código Modelo** reza:

“Art. 16 — Taxa é o tributo cuja obrigação tem como fato gerador a prestação efetiva ou potencial de um serviço público individualizado ao contribuinte. Seu produto não deve ter um destino alheio ao serviço que constitui o pressuposto da obrigação. Não é taxa a contraprestação recebida do usuário em pagamento de serviços não inerentes ao Estado.” (grifamos).

VII — A NATUREZA DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA COMLURB

49. Notou o tributarista argentino HECTOR B. VILLEGAS, no excelente estudo acima citado (*Verdades e ficções em torno do tributo denominado taxa*, pág. 332), a propósito da equivocada instituição de “taxas” que se correlacionam com a prestação de atividades não inerentes à soberania, que “... o legislador nem sempre respeita com suas normas a verdadeira substância dos institutos que regula, apartando-se, às vezes, por imperfeições técnicas ou também por razões de índole prática.” E adverte que uma tal incongruência do legislador, ainda que não rara, de qualquer modo.

“... parece inaceitável porque, todas estas prestações que retribuem serviços não inerentes à soberania, não são outra coisa senão preços, ainda que o legislador as chame imprópriamente de “Taxas” e, ainda que as “organize” mediante regime jurídico semelhante ao aplicável às taxas.”

50. O fato, porém, de o legislador por equívoco, ou induzido, como diz VILLEGAS, por motivos de ordem prática, isto é, por razões de simples oportunidade ou conveniência política — instituir “taxas” que se não vinculam a manifestações típicas do poder público, a serviços inerentes à supremacia estatal, pode representar e representa, de fato, um desvio censurável sob o aspecto da doutrina publicística, uma indesejável distorção, do ponto de vista da dogmática do direito tributário. Mas parece certo também que só por isso não se estará atentando, nem contra a Constituição, nem contra as normas gerais de direito tributário; em suma, uma tal “taxa” poderá ser imprópria ou inadequada, mas, a rigor, não será positivamente injurídica ou ilegítima.

51. Mas, se isso é verdade, não parece, ao contrário, sequer concebível que, pelo exercício de atividades próprias do poder público e concernentes singularmente ao contribuinte, pela prestação de serviços inerentes à soberania do Estado, possam ser instituídos e cobrados “preços”, isto é, verdadeiras contraprestações baseadas, fundamentalmente, no princípio do consenso e nas regras da comutatividade e da equivalência. Por conseguinte, os “preços” ou “tarifas” que o legislador porventura instituisse, tendo como pressuposto de sua exigência o

exercício do poder de polícia (isto é, a prática de atos próprios da autoridade administrativa), ou a **entrega de prestação jurisdicional**, ou ainda a **utilização meramente potencial de serviço público divisível** — tais “preços” ou “tarifas” ocultariam autênticas **taxas**, seriam, na verdade, **taxas mascaradas**. De modo que, se na instituição de tais falsos “preços” ou “tarifas” não tiver o legislador observado os princípios e normas que regem a instituição de tributos, não há senão concluir pela sua inconstitucionalidade.

52. Não é esse, porém, obviamente, o caso da **TARIFA DE LIMPEZA URBANA**. De fato, ninguém ousaria conceber — tão esdrúxula e absurda é a hipótese — que, algum dia e nalgum lugar, o **serviço material de remoção de lixo das casas**, tivesse sido ou venha a ser considerado **inerente à soberania estatal, exercício de um “poder” público**, atividade **essencialmente própria do Estado**, e, como tal, insuscetível de ser exercida pelas pessoas e empresas, porque absolutamente **indelegável e intransferível**.

53. Ora, somente admitindo, **data venia**, o absurdo de associar-se duas realidades, não só estranhas e distintas, mas praticamente inconciliáveis quais sejam: de um lado, o **exercício da soberania estatal**; e de outro, a prestação do **serviço de coleta e remoção de lixo domiciliar** — é que se poderia sustentar a tese de que a **TARIFA DE LIMPEZA URBANA** é, **por necessidade, por natureza e essência, verdadeira taxa**.

54. Bem ao contrário disso, os serviços que a COMLURB, uma empresa descentralizada da administração municipal, presta aos seus usuários é, pura e simplesmente, um **serviço de ordem material que se classifica como INDUSTRIAL**, serviço que, em outras cidades, no Brasil e no estrangeiro, é propiciado, geralmente em condições de **monopólio, por empresas privadas**, mediante concessão ou autorização municipal, contra o pagamento de **preços públicos** ou até semi-privados.

55. Ainda uma vez nos socorremos da abalizada opinião de HECTOR VILLEGAS (**Verdades e ficções**, etc., pág. 334):

“Em consequência, as somas de dinheiro que se exigem, por exemplo, por motivo dos serviços postais, telegráficos, telefônicos, e de comunicações em geral, de provisão de gás natural, de provisão de água e serviços de esgotos, instrução pública, transportes aéreos, ferroviários, marítimos e

terrestres estatizados em geral, **limpeza e varreção de ruas**, etc., **não são senão preços públicos**.” (grifamos).

56. Entre nós, não discrepa o depoimento do mestre exímio que é HELY LOPES MEIRELLES (**Direito Municipal Brasileiro**, 3ª ed., S. Paulo, RT, 1977, págs. 409 e seg.):

“**Serviços específicos** ou *uti singuli* são os prestados ou postos à disposição de usuários determinados, que os fruirão individualmente mediante remuneração, tais como o transporte coletivo, o telefone, a **coleta de lixo**, a energia elétrica e a água domiciliares. Esses serviços, desde que implantados, geram direito subjetivo à sua obtenção por todos aqueles que se encontram na área de sua prestação ou fornecimento, e satisfaçam às exigências regulamentares. São serviços de utilização individual e mensurável, e, **geralmente facultativos**, pelo que **devem ser remunerados por tarifa (preço público)** e não por taxa ou imposto (tributos).” (grifamos).

57. Por tudo isso, parece estar demonstrado à saciedade que a remuneração paga pelos usuários do Município do Rio de Janeiro à COMLURB, pela **efetiva (não potencial) prestação** do serviço de remoção de lixo domiciliar é, inequivocamente, um **preço público** ou **tarifa**. Aliás, é também essa a **contraprestação** devida pelo fornecimento ou prestação de muitos serviços públicos, inclusive **legalmente** (v. **Decreto-Lei nº 1.632, de 4.8.78**) **definidos como essenciais e geralmente fornecidos em condições monopolísticas**, tais como os de **água, esgoto, telefones, gás canalizado, eletricidade (força e luz), transportes rodoviário, ferroviário, hidroviário e aéreo, manutenção e limpeza de estação rodoviária** (Acórdão do S.T.F. no R.E. nº 68.690, in R.T.J., vol. 53, p. 500/501), **utilização de faróis para a navegação** (antigo “imposto”, Decreto-Lei nº 1.023, de 21.10.69), **uso de estradas e pontes federais (pedágio, Decreto-Lei nº 791, de 27.8.69)**, e outros ainda.

58. Por conseguinte, e para resumir, a remuneração paga à COMLURB pela **utilização efetiva e voluntária** (não compulsória) do serviço de remoção de lixo domiciliar é verdadeiro **preço público** ou **tarifa** e não **taxa**, uma vez que o pressuposto da obrigação, como demonstrado, não corresponde ao conceito de tributo e à definição legal do fato gerador da taxa (CTN, arts. 3º e 77) e, afinal, porque, como

exatamente definiu essa Egrécia Corte, no enunciado nº 545 da SÚMULA!

“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 os instituiu.” (grifamos).

59. Ora, não sendo **taxa**, e sim **preço público** ou **tarifa**, como so-
bejamente se demonstrou, a **TARIFA DE LIMPEZA URBANA não es-
tá, nem poderia estar, sujeita aos princípios constitucionais referentes
a tributos**, nomeadamente os princípios da **legalidade** (instituição por
lei) e da **anualidade**, podendo ser, como foi, legitimamente instituída
por **Decreto do Poder Executivo**, no curso do próprio exercício finan-
ceiro.

60. Assim, Egrégio Tribunal, incensurável é, **permissa venia**, o De-
creto nº 196, de 12.11.75, expedido pelo Prefeito do Município do
Rio de Janeiro. De modo que, se não for o presente recurso julgado
prejudicado, em razão de já ter sido revogado o ato normativo que se
impugna, confia o assistente, **Município do Rio de Janeiro**, aqui repre-
sentado pelo **Estado do Rio de Janeiro**, em sua plena rejeição, como é
da mais absoluta

JUSTIÇA.

Rio de Janeiro, 29 de junho de 1979

Flávio Bauer Novelli
Procurador do Estado

ÍNDICE ALFABÉTICO REMISSIVO

A	Pág.
APELAÇÃO — Decisão por maioria em Mandado de Seguran- ça — Embargos infringentes — Cabimento — EIAC 5856 — 4º GCC — TJRJ	139-149
O artigo 106 da Constituição Federal e sua regulamentação — PAULO EMILIO RIBEIRO DE VILHENA	65-88
Aspectos institucionais do plano urbanístico básico da cidade do Rio de Janeiro — PUB-RIO — JOSÉ EDUARDO SANTOS NEVES	50-64
ASSOCIAÇÕES RELIGIOSAS ISRAELITAS — Cemitérios — Concessão — Parecer nº 10/78-HCG — HELIO CAMPISTA GOMES	266-271

B

BARROCA, Newton — CONTRATOS DE TRABALHO — Rescisão unilateral anterior à fusão — Posterior nomeação por concurso para cargo efetivo mediante liminar em Man- dado de Segurança — Decisão judicial favorável — Pedido de restabelecimento do contrato — Impossibilidade — Lei federal 6.185/74 — CLT art. 477, § 1º — Dec. lei fed. 779/69 — Lei Complementar nº 20/74 — Ac 41/69 e 52/69 — Parecer nº 72/77-NB	272-283
BENS DO ESTADO — Imóveis — Permuta — Parque “Garota de Ipanema” — Área contígua ao Forte de Copacabana — Estado do Rio de Janeiro, Município do Rio de Janeiro — Caixa Econômica Federal — Termo de promessa de permu- ta datado de 16.3.78 — Parecer nº 13/78-ENL — EUGE- NIO NORONHA LOPES	258-265