



Número: **3001260-66.2024.8.06.0167**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **3ª Vara Cível da Comarca de Sobral**

Última distribuição : **19/03/2024**

Valor da causa: **R\$ 1.500,00**

Processo referência: **0201370-35.2024.8.06.0167**

Assuntos: **Taxa de Coleta de Lixo**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
JOAO PAULO AVELINO ALVES DE SOUSA (AUTOR)	
	JOAO PAULO AVELINO ALVES DE SOUSA (ADVOGADO)
AGENCIA REGULADORA INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO - ARIS CE (REU)	
MUNICIPIO DE SOBRAL (REU)	

Outros participantes	
PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
85199526	06/05/2024 15:28	<a href="#">Decisão</a>	Decisão

	<b>PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ</b> Comarca de Sobral 3ª Vara Cível da Comarca de Sobral Av. Monsenhor Aloisio Pinto, 1300, Centro - CEP 62050-255, SOBRAL/CE Fone: (85) 3108-1746 E-mail: sobral.3civel@tjce.jus.br Balcão virtual: <a href="https://vdc.tjce.jus.br/3VARACIVELDACOMARCADES/OBRAL">https://vdc.tjce.jus.br/3VARACIVELDACOMARCADES/OBRAL</a>
--	---

**Processo nº: 3001260-66.2024.8.06.0167**

**Natureza: Ação Popular**

**Requerente: João Paulo Avelino Alves de Sousa**

**Requerido(a): Município de Sobral**

#### DECISÃO

Vistos, etc.

Trata-se de Ação Popular com pedido de medida liminar proposta por JOÃO PAULO AVELINO ALVES DE SOUSA em face da *PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRAL* e da *AGÊNCIA REGULADORA INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO – ARIS CE*.

O autor alega que no dia 17 de novembro de 2023, foi aprovada na Câmara dos Vereadores da cidade de Sobral – CE a Lei Complementar nº 89, visando regulamentar o Programa de Recuperação Fiscal, onde o Poder Legislativo Municipal teria autorizado o Poder Executivo Municipal a instituir e regulamentar tarifa para o custeio do Serviço Público de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SMRSU).

Diz que, no dia 13 de março de 2024, foi publicada no Diário Oficial do Município a *RESOLUÇÃO ARIS CE Nº 37, DE 12 DE MARÇO DE 2024*, tratando do tema como tarifa, mas como instituiu o “*dever de pagar*”, teria afastando o conceito de tarifa, que seria prestação facultativa, aproximando-se de taxa, prestação compulsória.

Argumenta que, segundo a regulamentação, existe a necessidade de pagamento de um valor fixo, mesmo que não haja geração de resíduos sólidos, devido à “mobilização de equipamentos, mão-de-obra e insumos por parte do prestador de serviço”, que seria característica específica das taxas, inclusive, que até mesmo os contribuintes que tiverem com suas ligações de água inativas, teriam que contribuir com a “*tarifa*”, nos termos do art. 13 da supramencionada resolução.



Justifica as legitimidades ativa e passivas das partes envolvidas na demanda e que estaria consubstanciada a Lesão à Moralidade Administrativa, dada a alegada ilegalidade da Resolução Aris-CE nº 37, de 12 de março de 2024, que criou uma taxa, quando na verdade a autorização legislativa seria para instituição de uma tarifa.

Com fundamento neste relato, pediu suspensão liminar dos atos lesivos impugnados, qual seja, a Resolução Aris CE nº 37, de 12 de março de 2024, até a decisão final da demanda, com fundamento no artigo 5º, § 4º, da Lei n. 4.717/1965. No mérito, pediu a anulação definitiva dos atos lesivos impugnados e a determinação de restituição aos munícipes dos valores eventualmente descontados.

Por meio do despacho id 0083030535, a apreciação do pedido liminar foi postergada para momento posterior ao contraditório, determinando a citação dos requeridos para apresentarem contestação, considerando que os efeitos da Resolução nº 37 ainda não tinham sido implantados.

Através da petição id 0084686551, o autor requereu novamente o deferimento da tutela de urgência, uma vez que o pagamento da tarifa passou a ser efetivamente cobrada nas contas de consumo de água, juntando como comprovante a sua fatura de água - id 0084753776.

Por meio da petição de id 84806012, o representante do Ministério Público manifestou-se pela concessão da medida liminar constante dos pedidos da presente ação popular, de modo que haja a suspensão do ato lesivo impugnado, qual seja, a RESOLUÇÃO ARIS CE Nº 37, DE 12 DE MARÇO DE 2024.

Em ato contínuo foi proferida a decisão de id. 85081602, por meio da qual o Juiz titular da 3ª Vara Cível declarou sua suspeição por motivo de foro íntimo, determinando o encaminhamento do feito à respectiva substituta legal, motivo pelo qual os autos vieram-me conclusos para decisão.

Posteriormente, o Município de Sobral apresentou a contestação de id 85136129, onde alega preliminares de ilegitimidade passiva da Prefeitura Municipal de Sobral, sob a justificativa de que o Município contestante seria o legitimado; a natureza satisfativa da tutela de urgência requerida; a inadequação da via eleita – ação popular contra lei em tese – Resolução Aris CE nº 37 – definição de tarifa com suposta característica de taxa – art. 145, III X art. 175, parágrafo único, III, da Constituição Federal e ausência de lesividade. No mérito, defende a correção do modelo de tarifa para custeio do serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos.

Por fim, pediu o julgamento de extinção da ação sem julgamento do mérito, em razão da alegada ilegitimidade; o indeferimento da tutela de urgência com fundamento no art. 1º, § 3º, da Lei no 8.437/92; extinção da ação sem julgamento do mérito, por inadequação da via eleita, ausência de interesse de agir e carência da ação; alternativamente, requereu a improcedência total da presente ação, mediante a constatação que a cobrança da tarifa para o Custeio do Serviço Público de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SMRSU) seria o melhor modelo a ser adotado, em consonância com o art. 29, II, da Lei nº 11.445/07.

Em razão da já mencionada decisão de id. 85081602, vieram-me os autos conclusos para decisão.

É o necessário a relatar. Decido.

A princípio, verifico que o pedido de tutela antecipada de urgência comporta apreciação neste momento, haja vista que a condição de falta da implantação dos efeitos da Resolução nº 37 não mais subsiste, enquanto o feito encontra-se com manifestação de um dos requeridos e do Representante do Ministério Público, não havendo óbice ao seu imediato conhecimento.

No entanto, antes de adentrar na apreciação do pedido de tutela antecipada, convém desde logo verificar algumas matérias preliminares arguida pelo Município de Sobral, posto que, em tese, teriam propriedade de

inviabilizar, processualmente, o regular recebimento e trâmite do feito.

Ressalto que a cognição que se faz neste momento inicial, visa a verificação da existência dos pressupostos processuais básicos iniciais necessários para o recebimento e processamento do feito, enquanto eventuais matérias alegadas sob a forma de preliminar, mas que são fundamento da própria decisão ou que se confundem com o mérito, serão apreciadas e julgadas no momento oportuno.

### **Preliminar de ilegitimidade passiva da Prefeitura Municipal de Sobral**

Acerca da preliminar de ilegitimidade passiva da Prefeitura Municipal de Sobral, sob a justificativa de que o Município contestante seria o legitimado, sem maiores delongas observo que a mencionada ilegitimidade não é causa de extinção sumária da ação.

Ainda que fosse o caso de reconhecer o erro de indicação da parte, que, de fato, não possui personalidade jurídica, esta hipótese representaria mera necessidade de se determinar a emenda da inicial.

No entanto, vejamos que a contestação foi apresentada pelo próprio legitimado, o que supre a falta de sua indicação na inicial.

A propósito, lembro que sobre a legitimidade da parte, o seu reconhecimento é matéria de ordem pública, por ser condição da ação, podendo ocorrer inclusive de ofício, a qualquer tempo e grau de jurisdição, independentemente de provocação das partes.

Assim, **rejeito a preliminar de ilegitimidade** e determino a atualização das informações processuais do feito para inclusão do Município de Sobral no polo passivo, com a exclusão da prefeitura.

### **Da ação Popular**

A ação popular é uma via constitucional posta à disposição de qualquer cidadão que visa a invalidar ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII, da CF, e Lei nº 4.717/65), cujos casos estão expressamente perfilhados no art. 2º da referida Lei, quais sejam, os de “*a) incompetência; b) vício de forma; c) ilegalidade do objeto; d) inexistência dos motivos; e e) desvio de finalidade*”, sendo que o parágrafo único do mencionado artigo ressalta que, “*Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou; b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato; c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo; d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido; e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência*”.

Neste contexto cumpre ressaltar que basta que a atuação do Estado seja compatível com a mera ordem legal, emanada dos atos legislativos: é necessário que a gestão da *res publica* seja feita de forma a atender aos padrões de conduta que a comunidade, em determinado momento histórico, considere relevantes para a própria existência social. Esta característica é o que permite apreciar em separado o critério da moralidade administrativa.

Hely Lopes Meirelles, dá a distinção feita por Welter:



*... a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum: ela é composta por regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto das regras finais e disciplinares suscitadas, não só pela distinção entre o Bem e o Mal, mas também pela idéia geral de administração e pela idéia de função administrativa. (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 7ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1979, p. 72.)*

Observe-se que a moralidade, aí, não é a do julgador, mas sim a dominante em determinada sociedade, em um momento histórico.

Visto isso, considerando que a referida ação constitucional tem por objeto lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público em razão de atos ilegais ou imorais, depreende-se que os atos passíveis de controle mediante a ação em tela são aqueles tipicamente individuais e que acarretam efeitos concretos.

Em outras palavras, conforme assentado na jurisprudência, a lei em tese, como norma abstrata de conduta, não lesa qualquer direito individual, motivo pelo qual não é passível de impugnação por ação popular. Todavia, não é este o caso dos autos, pois, com a implantação dos efeitos gerados pelo ato alegadamente ilegal, por meio do ato administrativo de resolução, tem-se presente o atendimento dos pressupostos de adequação da via eleita, pois evidenciada a ocorrência do ato dito ilegal e com efeitos práticos vigentes, que traduz uma lesão identificada, concreta e imediata, considerando a implantação dos efeitos relativos ao ato impugnado por meio de ato infralegal da Agência requerida.

Observa-se dos autos que a ação não trata da Lei como objeto ou da instituição de tributo, mas das características da tarifa, estabelecida pela agência requerida. Logo, não há questionamento de constitucionalidade da Lei que instituiu a tarifa, mas o objeto é a alegação de **ilegalidade da resolução em face da própria Lei Municipal** Complementar nº 89, que adicionou o Art. 112-A no Código Tributário Municipal. Ou seja, não se refere à possibilidade de criação da tarifa prevista em Lei, mas o seu objeto é especificamente a Resolução Aris-CE nº 37, de 12 de março de 2024, da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento, que compõe a Administração Indireta no Município, onde a tese da ação é a de que olvidando a autorização legislativa, contra a Lei, a resolução, que é ato infralegal sem status de Lei, teria regulamentado de forma ilegal tarifa com características de tributo.

Desta forma, não verifico a presença de vedação legal ao conhecimento da matéria apresentada por meio da presente ação popular, em consonância com o parecer do Representante do Ministério Público.

Destaco do aludido parecer:

*"Logo, a Ação Popular tem como objeto o ato lesivo ao patrimônio público, a ser protegido por meio da atuação do cidadão na defesa do patrimônio comum de todos. Nesse caso, o cidadão não defende direito próprio, mas direito de toda a coletividade contra ato ilegal e lesivo do patrimônio da coletividade. Considerando a matéria tratada neste petitório, importante destacar a previsão do disposto no artigo 191 da Constituição do Estado do Ceará:*

*Art. 191. O Estado pode instituir: [...] II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição; [...] §1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte."*

## **Do pedido de tutela antecipada**

Antes mesmo de uma cognição exauriente, a lei permite, liminarmente ou após justificação prévia, o

deferimento de tutela provisória de urgência, antecipada ou cautelar, quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

É cediço que a análise das tutelas de urgência, independente de qual instituto, merece estudo rápido, objetivo, mas sem maiores inferências sobre o resultado final da lide, bastando, apenas, no caso de medidas cautelares ou antecipatórias, o atendimento de alguns requisitos legais.

O *periculum in mora* constitui o primeiro dos requisitos indispensáveis para a concessão de medidas liminares, vez que há uma antecipação dos efeitos de uma futura decisão, sem que se realize uma cognição exauriente. O seu fundamento, portanto, há ser o fundado receio de um dano iminente e a necessidade de garantir a própria efetividade da solução final a ser ditada pelo Poder Judiciário.

Por outro lado, o perigo da demora deve necessariamente estar conjugado ao *fumus boni iuris*, cuja aferição se faz por meio de um juízo de probabilidade, formado a partir da comprovada plausibilidade de existência de direito ameaçado, mas nunca num juízo de possibilidade genérico.

No caso dos autos, o cerne da controvérsia que será abordada aqui de forma perfunctória para aferir a probabilidade do direito cinge-se à adoção de preço público, por meio de tarifa, e não taxa pública para custear as despesas de saneamento básico no município de Sobral, além da regularidade formal de sua criação por meio da resolução impugnada.

Conforme se observa, a parte requerida optou por custear os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos (RSU) por meio de preço público e, com esse propósito, fez acrescentar o art. 112-A na Lei Complementar municipal nº 39/2013, com a seguinte redação, verbis:

*“Art. 112-A. O Poder Executivo Municipal fica **autorizado a instituir e regulamentar a tarifa** para o custeio do Serviço Público de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SMRSU), destinada a prestação do serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, em conformidade com a Lei Federal nº 11.445/2007 e suas alterações, em conjunto com as Resoluções da Agência Nacional de Água e Saneamento Básico.”*

Assim, percebe-se que o município de Sobral optou por instituir uma tarifa pública, em vez do tributo taxa, e tal opção deve ser aferida em face da própria natureza compulsória dos serviços e a forma adotada para a sua cobrança.

Ora, no que pertine a serviços públicos, o que se tem entendido é que podem ter a sua prestação realizada diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, conforme autoriza a art. 175 da Constituição. Cuida-se de norma constitucional de eficácia limitada e remete à regulamentação por lei quanto ao regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, as condições contratuais da delegação, os direitos dos usuários, a política tarifária e os parâmetros de prestação do serviço adequado.

Assim, deflui diretamente do texto constitucional que aqueles serviços públicos prestados por concessionários e permissionários regem-se por **disposições contratuais** e submetem-se à **política tarifária**, assegurando-se aos usuários o direito a um serviço adequado.

Consequentemente, evidencia-se a incompatibilidade lógico/jurídico de se delegar aqueles serviços públicos de natureza compulsória e, por consequência lógica, a aplicar a eles a remuneração pela via tarifária. Ou seja, a obrigatória adesão a um serviço público deve decorrer exclusivamente da lei e somente pelo regime jurídico-tributário se pode compelir o usuário ao seu pagamento.

As taxas têm sua cobrança justificada no exercício do poder de polícia ou na utilização, efetiva ou potencial,



de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, vedado o uso de base de cálculo própria de impostos.

Por outro lado, a cobrança de taxas de serviço requer a disponibilização de serviços divisíveis e específicos, suscetíveis de utilização em separado pelos usuários e passíveis de destaque em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas.

E a distinção entre taxa e as demais espécies tributárias reside justamente na sua referibilidade, de modo que é essencial que a taxa instituída esteja vinculada ao serviço público prestado e que este seja mensurável em relação ao contribuinte, não devendo compor sua base de cálculo fatos que não indiquem razoável proporcionalidade e referência entre a atividade estatal e o contribuinte. E a base de cálculo, que deve estar prevista na lei, confirma a referibilidade exigida das taxas.

E foi nessa compreensão que o Supremo Tribunal Federal editou a súmula vinculante 19 em que reconhece a constitucionalidade da instituição de taxa para manutenção do serviço residencial de coleta de resíduos sólidos, verbis: “*A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição*”.

Outra característica das taxas é que a mera disponibilização dos serviços é suficiente para a sua cobrança.

E quando analisamos a Resolução ARIS/CE nº 37, podemos perceber claramente a natureza compulsória do serviço público de coleta dos resíduos sólidos, bem como a sua remuneração pela mera disponibilidade do serviço, pois os arts. 8º e 13 tornaram exigível a tarifa inclusive daqueles que não estejam utilizando o serviço de água e esgoto, verbis:

*“Art. 8º Em relação às residências, ou outros usos que não sejam vinculados à atividade comercial, que não possuem ligação de água ou que tenha sua ligação cortada, suspensa, mas que são geradores de resíduos, eles também pagarão a tarifa de RSU, uma vez que será gerada uma tarifa básica de **disponibilidade do serviço**”*

*“Art. 13. Todos os usuários que estiverem com suas ligações inativas devem ser recadastrados e comunicados sobre o início da cobrança da Tarifa em tela”.*

Até mesmo a forma que se adotou para fixar o preço a ser cobrado levou em consideração, exclusivamente, a categoria do imóvel e o volume cúbico de água consumida (art. 2º e 3º da Resolução), fatos que não guardam nenhuma relação com os custos do serviço e o equilíbrio contratual, próprio das delegações.

Assim, resta evidente que o regime jurídico tarifário é incompatível com a remuneração pelos serviços de recolhimento de resíduos sólidos, pois lhe falta voluntariedade na adesão.

Digno de transcrição o enunciado 545 da Súmula do Supremo Tribunal Federal que prevê: “*Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórios*”.

Portanto, a cobrança pela coleta de lixo domiciliar é válida, desde que nos moldes do estabelecido pelas Súmulas Vinculantes 19 e 20. Logo, o que se evidencia é que a “Tarifa de SMRSU” prevista na norma municipal é incompatível com a natureza desse serviço público compulsório, que exige sejam remunerados mediante o regime jurídico tributário da taxa.

Ou seja, criou-se obrigação de pagar tarifa por um serviço compulsório imposto à população e que deveria



ser remunerado por uma das espécies de tributos, cuja criação possui diversos requisitos não observados na tarifa, tais como especificação em lei do fato gerador, base de cálculo e alíquota do tributo.

Deve ser dito que a aplicação do regime tarifário em vez do regime jurídico tributário é questão já em discussão no Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a repercussão geral da matéria:

*“Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário. Serviço de coleta e remoção de resíduos domiciliares prestado mediante contrato de concessão. Natureza jurídica da contraprestação do serviço público (taxa ou tarifa). Possui repercussão geral a questão constitucional relativa a possibilidade de delegação, mediante contrato de concessão, do serviço de coleta e remoção de resíduos domiciliares, bem como a natureza jurídica da remuneração de tais serviços, no que diz respeito a essencialidade e a compulsoriedade”.*

Desta forma há evidência de ilegalidade na resolução impugnada, o que indica a probabilidade do direito alegado.

Quanto ao perigo de dano, este se mostra presente em razão da instituição, de maneira ilegal, da obrigação de ter que pagar uma tarifa indevida, durante todo o período de tramitação do feito, afetando esfera patrimonial da coletividade e por via transversa da própria parte ré, que poderá ter que arcar posteriormente com os custos das cobranças indevidas.

Neste aspecto não só o direito de preservação da moralidade está presente nos fatos apresentados com a inicial, mas, também, a preservação o próprio patrimônio público, num juízo de probabilidade das consequências pela convalidação e/ou permanência dos efeitos concretos gerados pela resolução com evidência de ilegalidade.

Quanto à possibilidade de reversibilidade da medida, esta se verifica nos autos posto que, caso venha a ser reconhecida a legalidade da cobrança, terá o ente público a plena possibilidade de obter os referidos valores dos contribuintes.

Ante ao exposto, com fundamento no art. 5º, § 4º, da Lei nº 4.717/1965, **DEFIRO** o pedido de tutela provisória de urgência determinando a imediata suspensão dos efeitos da RESOLUÇÃO ARIS CE Nº 37, DE 12 DE MARÇO DE 2024, devendo os requeridos se absterem de proceder à cobrança da tarifa criada na resolução, até decisão posterior deste Juízo.

Intimem-se as partes.

Oficie-se/intime-se, inclusive, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sobral para que cumpra a presente decisão durante o processamento e emissão das faturas de consumo referentes ao abastecimento de água.

Ciência ao representante do Ministério Público.

Certifique-se a apresentação de resposta pelos demandados e/ou o decurso do respectivo prazo.

Cumram-se.

Sobral/CE, 06 de maio de 2024.





**Janayna Marques de Oliveira e Silva**  
**Juíza de Direito substituição automática**



Este documento foi gerado pelo usuário 017.\*\*\*.\*\*\*-55 em 06/05/2024 15:41:58  
Número do documento: 24050615280307500000083314648  
<https://pje.tjce.jus.br:443/pje1grau/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24050615280307500000083314648>  
Assinado eletronicamente por: JANAYNA MARQUES DE OLIVEIRA E SILVA - 06/05/2024 15:28:03