



Reclamação n.º 1274/2018

Sentença n.º 39.1/19
dl.

I - RELATÓRIO

[REDACTED], representada por [REDACTED], residente na [REDACTED], intentou a presente reclamação contra [REDACTED], com sede na [REDACTED], pedindo a restituição dos valores pagos pela taxa de recolha de resíduos sólidos desde que esta deixou de ser feita, bem como a eliminação dessa taxa nas suas facturas.

Para tanto, alega, em síntese e com interesse para o mérito do pedido, que a Reclamada suspendeu o serviço de recolha de lixo à porta do prédio onde reside por ter sido instalada uma “ilha ecológica”, mas continua a pagar a respectiva taxa quando a 50 metros a Reclamada mantém esse tipo de recolha.

A [REDACTED] apresentou contestação escrita na qual, em síntese, refere que o contentor de resíduos indiferenciados mais próximo do prédio da Reclamante encontra-se a uma distância de cerca de 33 metros, procede periodicamente à recolha desses resíduos, deve a Reclamante utilizar esse serviço e pagar a respectiva taxa, pois a Reclamada não está legalmente obrigada a prestar o serviço de recolha porta a porta.

O objecto do litígio traduz-se na seguinte questão que importa apreciar e decidir: saber se a Reclamante não deve pagar a taxa de recolha de resíduos sólidos desde que a [REDACTED] deixou de fazer essa recolha à porta da sua moradia.

Valor da reclamação: 83,52€.

✦

O tribunal é material e territorialmente competente.

As partes têm personalidade e capacidade judiciárias e são legítimas.

Não existem nulidades, excepções ou outras questões prévias de que cumpra conhecer e que obstem ao conhecimento de mérito.

II-FUNDAMENTAÇÃO



DE FACTO

Realizada a audiência de julgamento, com interesse para o mérito da causa, julgo provados os seguintes factos:

1) A [REDACTED] é uma empresa de capitais exclusivamente públicos que tem por objeto a exploração e a gestão do sistema multimunicipal de águas e de resíduos (dos municípios aderentes) como definido no Decreto Legislativo Regional n.º 17/2014/M, de 16/12;

2) A Reclamante [REDACTED] celebrou no ano de 2000 um contrato de fornecimento de água à sua residência com o Município de Santana, que em Julho de 2011 se transferiu para a [REDACTED] por adesão daquele Município;

3) A [REDACTED] procedia habitualmente à recolha dos resíduos sólidos à porta da residência da Reclamante, até que a partir de Maio de 2017 deixou de o fazer por haver instalado uma “ilha ecológica” que dista daquela cerca de 33 metros;

4) Estão abrangidos por essa “ilha ecológica”, podendo e devendo utilizá-la, os moradores que dela distam até cerca de 100 metros;

5) Noutros arruamentos próximos da morada da Reclamante, a [REDACTED] continua a fazer a recolha de resíduos sólidos porta a porta porque estão fora da área de abrangência daquela “ilha ecológica”, foi-lhes atribuída uma outra área de recolha e não beneficiam desse mesmo tipo de serviço de melhor qualidade, nomeadamente da recolha selectiva;

6) A Reclamada procede à recolha de resíduos sólidos duas vezes por semana na “ilha ecológica” e uma vez por semana na recolha porta a porta;

7) A cerca de 90 metros da sua morada a Reclamante dispõe ainda de um contentor de recolha de resíduos sólidos que, embora afecto a outros moradores, também ela pode utilizar;

8) A “ilha ecológica” consiste no alojamento de contentores subterrâneos na via pública que importa várias vantagens, pois é mais higiénica uma vez que impede a libertação de odores, oferece maior capacidade de depósito, é mais funcional já que permite uma recolha segura e cómoda de resíduos urbanos seletivos e indiferenciados, proporciona menor ocupação da via pública e tem um período de vida útil mais longo do que o dos contentores tradicionais, exigindo uma menor manutenção, permite alcançar melhores taxas na reciclagem de resíduos e otimizar os circuitos de recolha com menor consumo e desgaste das viaturas empregues nesse serviço;

9) A taxa fixa mensal referente aos resíduos sólidos que a Reclamante vem pagando à [REDACTED] é no valor de 2,88€, que há vários anos se tem mantido inalterada.



Quanto aos factos provados, a convicção do tribunal resulta do exame e análise crítica feita aos documentos de fls. 7 a 10, 13 a 15, 34 e 66, confirmados pelas partes quer quanto à sua emissão quer quanto ao seu conteúdo, tendo relativamente aos factos neles contidos representante da Reclamante e testemunhas da Reclamada prestado no decurso da audiência de julgamento declarações plenamente concordantes. Apenas divergiram quanto à justificação da continuidade da aplicação da taxa de recolha de lixo doméstico.

Alicerça-se ainda nos depoimentos das testemunhas oferecidas pela Reclamada, objectivos, coerentes, e isentos, de molde a merecerem credibilidade, quanto às características e vantagens da instalação de uma “ilha ecológica” e fundamento para a continuidade do serviço prestado porta a porta noutros arruamentos.

DE DIREITO

A Reclamada [REDACTED] é uma empresa de capitais exclusivamente públicos a que foi atribuída, em regime de concessão de serviço público, a exclusividade da exploração e a gestão do sistema multimunicipal de águas e de resíduos da Região Autónoma da Madeira, bem como a concepção e construção das infraestruturas e equipamentos necessários à sua plena implementação, em cujo âmbito se incluem os serviços de distribuição de água para consumo público, a recolha de águas residuais urbanas e a recolha e deposição dos resíduos sólidos urbanos produzidos nos Municípios da Região Autónoma da Madeira aderentes aos referidos sistemas multimunicipais (cfr. arts. 6.º, 7.º, n.º 1, 9.º, n.º 1 e 12.º, n.ºs 1 e 2 do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2014/M de 16/12, bem como a Base I, n.º 1 da Concessão anexa ao Decreto Legislativo).

Para a prossecução desses serviços públicos, entre o mais, foram conferidos à [REDACTED] poderes e prerrogativas de autoridade, como consta do art.13.º do mesmo Decreto Legislativo Regional.

Considera a lei o serviço de recolha e deposição dos resíduos sólidos urbanos como serviço público essencial, cuja prestação está sujeita, em especial, às regras consagradas na Lei n.º 23/96, de 26/07, Lei dos Serviços Públicos Essenciais (cfr. art. 1.º, n.º 2, al. g)), em ordem à protecção do utente desses serviços, e de arbitragem necessária sempre que a mesma seja solicitada pelo utilizador, como foi o caso presente, nos termos do disposto no n.º 1 do art. 15.º da mesma Lei.

Acresce que, de acordo com o disposto no n.º 3 do art. 1.º ainda desta Lei, Reclamante e Reclamada são de qualificar, respectivamente, como utente e prestador de serviço público.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
Governo Regional
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO
CENTRO DE ARBITRAGEM DE CONFLITOS DE CONSUMO DA RAM

O contrato em causa foi celebrado entre um profissional, a [REDACTED], e um consumidor, a Reclamante (cfr. art. 2.º, n.º 1, da Lei n.º 24/96, de 31/07 - Lei de Defesa do Consumidor) pelo que constitui um contrato de prestação de serviço de consumo, como tal sujeito às regras legais de protecção do consumidor.

Em jeito de esboço, é este o enquadramento jurídico da questão trazida, que em conjugação com o disposto no art. 5.º, n.ºs 1, 2 e 3 do Decreto Legislativo Regional n.º 14/2004/M de 14/07 (diploma que criou este Centro de Arbitragem), fundamenta o nosso pronunciamento.

Vejamos, então, o que se nos oferece dizer.

A Reclamante [REDACTED], pela voz do seu representante, aduz, em síntese, que a Reclamada [REDACTED] suspendeu o serviço de recolha de lixo à porta da sua residência por ter instalado uma “ilha ecológica”, mas a 50 metros da sua morada continua a fazer essa recolha porta a porta, pelo que entende não ter de pagar a taxa correspondente que vem satisfazendo devendo ser-lhe restituídos os valores que já pagou.

Ora, a actividade de gestão de resíduos urbanos, tal como os de abastecimento público de água às populações e de saneamento de águas residuais urbanas, constitui um serviço público de carácter estrutural, essencial ao bem-estar geral, à saúde pública, à segurança colectiva das populações e à protecção do ambiente. Estes serviços devem pautar-se por princípios de universalidade no acesso, de continuidade e qualidade de serviço e de eficiência e equidade dos tarifários aplicados, e são prestados pelas Autarquias Locais, por Empresas Públicas Municipais ou por Empresas Concessionárias, nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12/09, cujas receitas são da titularidade dos Municípios, de acordo com o disposto no artigo 14.º, alínea f), do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 03/09), com remissão para os artigos 20.º e 21.º da mesma Lei)¹.

Face à crescente complexidade dos problemas enfrentados pelos segmentos de actividade económica em causa e à sua especial relevância para as populações, foi entendido proceder a uma revisão do regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, e nesse contexto surge o Decreto Lei n.º 194/2009, de 20/08².

Assim, de acordo com este diploma legal, de entre as diversas competências dos serviços municipais compreende-se também “*A gestão dos sistemas municipais de recolha, transporte,*

¹ O que de modo idêntico já resultava dos arts. 10.º, al.c), 15.º e 16.º da anterior Lei 2/2007, de 15/01.

² Cfr. o preâmbulo deste diploma legal e o seu art. 1.º.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
Governo Regional
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO
CENTRO DE ARBITRAGEM DE CONFLITOS DE CONSUMO DA RAM

armazenagem, triagem, tratamento, valorização e eliminação de resíduos urbanos, bem como as operações de descontaminação de solos e a monitorização dos locais de deposição após o encerramento das respectivas instalações”, gestão esta legalmente prosseguida, como acima referimos, pela Reclamada (cfr. arts. 2.º, nº 1, al. c), 6.º e 7.º, nº 1, al. d)).

Por sua vez, as actividades referidas no n.º 1 daquele artigo 2.º devem ser prestadas de acordo com alguns princípios gerais de entre os quais, com interesse, sobressaem “*a protecção da saúde pública e do ambiente*” e “*a garantia da eficiência e melhoria contínua na utilização dos recursos afectos, respondendo à evolução das exigências técnicas e às melhores técnicas ambientais disponíveis*” (art. 5.º, nº 1, als. d) e e)).

A par destes princípios orientadores impõe-se às entidades gestoras o dever de “*garantir a melhoria da qualidade do serviço e da eficiência económica, promovendo a actualização tecnológica dos sistemas, nomeadamente quando daí resulte um aumento da eficiência técnica e da qualidade ambiental* (art. 8.º, nº 4, al. b)).

Por último, ainda com interesse particularmente relevante, consagra o art. 59.º do mesmo Decreto Lei, no seu nº 1, que qualquer pessoa cujo local de consumo se insira na área de influência da entidade gestora tem direito à prestação do serviço, seja ele abastecimento público de água, saneamento de águas residuais urbanas, ou recolha de resíduos urbanos, sempre que o mesmo esteja disponível, explicitando de seguida nos seus nºs 4 e 5, e no que concerne ao serviço de recolha de resíduos, o que se deve entender por essa disponibilidade, nestes termos: “*4 - O serviço de gestão de resíduos urbanos considera-se disponível desde que o equipamento de recolha indiferenciada se encontre instalado a distância inferior a 100 m do limite do prédio e a entidade gestora efectue uma frequência mínima de recolha que salvaguarde a saúde pública, ambiente e qualidade de vida dos cidadãos, cujos critérios são definidos em regulamento pela entidade titular.*

5 - O limite previsto no número anterior pode ser aumentado até 200 m em áreas predominantemente rurais, quanto tal esteja previsto em regulamento de serviço aprovado pela entidade titular “.

A ponderação do conjunto destes normativos suscita desde logo um primeiro juízo. O de que se a [redacted] instalou uma “ilha ecológica” onde procede à recolha de resíduos sólidos duas vezes por semana, que beneficia todos os moradores num raio de 100 metros que aí podem depositar os seus resíduos sempre que o pretendam (nºs 3, 4 e 6 dos factos provados), nenhum reparo merece a sua gestão neste concreto, uma vez que se mostra em conformidade com os princípios gerais e deveres a que está adstrita, nomeadamente introduzindo melhorias na utilização dos recursos que lhe estão



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
Governo Regional
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO
CENTRO DE ARBITRAGEM DE CONFLITOS DE CONSUMO DA RAM

afectos dando resposta à evolução das exigências técnicas e promovendo a actualização tecnológica do sistema com aumento da eficiência técnica e da qualidade ambiental.

A instalação da “ilha ecológica” está em consonância com os princípios estabelecidos nas Recomendações n.ºs 1/2009, de 28/8, do Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR) - actualmente Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) - no seu ponto 1, al. c), 2/2010, nos seus pontos 1.1, 1.2 e 2.1, e 2/2018 de 17/04/2018 nos pontos 1.4 e 3.5.

Sem dúvida que, com a “ilha ecológica” à distância de cerca de 33 metros da sua morada, a Reclamante passou a ter disponível e a beneficiar de um serviço de recolha de resíduos claramente de melhor qualidade, sem olvidar que ainda dispõe, a cerca de 90 metros, de um contentor de recolha de resíduos sólidos que também pode utilizar.

Para além dos ganhos que com a “ilha” colhe a comunidade, em termos de saúde pública, ambiente e qualidade de vida, e por essa via também ela, todavia, a Reclamante parece não perceber a melhoria de condições ambientais de que passou a beneficiar, em simultâneo, no seu espaço doméstico, mais higienizado, sem odores, mais saudável, ao poder libertar-se do lixo diário sempre que o queira, em vez de ter de o reter em casa durante uma semana uma vez que a recolha à porta só é feita com essa periodicidade.

A pretensão da Reclamante não dá conta desta circunstância, não a valoriza, antes parece privilegiar uma aparente comodidade de 33 metros³, a perda do serviço à porta, e experimentar um sentimento de desigualdade perante os demais moradores que continuam a ter esse serviço à porta de casa, quando se há alguém que se possa sentir com tratamento desfavorável e desigual serão estes que, pagando taxa fixa igual à da Reclamante, continuam a ter um serviço de menor qualidade e a viver em piores condições ambientais nas suas residências.

A Reclamada explica esta diversidade na recolha do lixo por circunstância perfeitamente compreensível. Continua a fazer a recolha de resíduos sólidos porta a porta, nomeadamente noutros arruamentos próximos da moradia da Reclamante, porque esses moradores estão fora da área de abrangência daquela “ilha ecológica”, foi-lhes atribuída uma outra área de recolha na qual não beneficiam da melhor qualidade de serviço que aquela proporciona (cfr. n.º 5 dos factos provados).

Rematando estas considerações, acrescenta-se que no Regulamento de gestão de resíduos urbanos gerido pela [REDACTED], antes citado, não se estabelece de forma expressa a obrigação de a mesma realizar recolhas de lixo porta a porta.

³ Nunca foi referido que a Reclamante tenha alguma dificuldade de locomoção e que isso lhe tenha trazido algum inconveniente.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
Governo Regional
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO
CENTRO DE ARBITRAGEM DE CONFLITOS DE CONSUMO DA RAM

Como quer que seja, de uma forma ou outra, na “ilha ecológica” ou à porta de casa, todos os munícipes beneficiam do serviço público de recolha de resíduos sólidos e, como tal, todos pagam, ou devem pagar, a taxa correspondente. Obviamente que o alterar-se o local da recolha para a porta da morada da Reclamante nunca seria motivo para a isentar do seu pagamento, nem a diversidade dos modos de recolha a diferentes grupos de residentes pode ser justificativo de tal isenção. Todos, de um modo ou outro, beneficiam desse serviço público, e a Reclamante até por duas vias uma vez que a cerca de 90 metros dispõe ainda de um contentor que pode utilizar (cfr nº 7 dos factos provados).

A taxa fixa é cobrada em função da disponibilidade que o serviço oferece, independentemente da utilização que o cidadão dele faça, ou não⁴, destinando-se a compensar a entidade gestora dos custos fixos necessários à prestação desse serviço. As despesas decorrentes dos serviços são repassadas para os cidadãos sendo o objectivo dessa cobrança recuperar os recursos despendidos nos serviços, nomeadamente com a construção, conservação e manutenção dos sistemas e infraestruturas.

Portanto, o pedido da Reclamante é não só um pouco paradoxal, como legalmente descabido e, como tal, insustentável.



Porque no decurso da audiência de julgamento o representante da Reclamante levou um pouco mais além a sua sustentação do pedido de não pagamento da taxa, alegando que para tal já pagava impostos, só mais um pequeno apontamento, breve e muito simples, unicamente com o propósito de que melhor possa compreender a razão de ser da mesma taxa, e que as coisas neste campo não se misturam.

Existem muitas actividades e serviços públicos de que os particulares podem extrair vantagens individualmente consideradas, pelo que, nesses casos, há a possibilidade de realizar a respectiva cobertura financeira, total ou parcialmente, mediante a criação de taxas (v.g. propinas nos estabelecimentos públicos de ensino; custas da justiça; taxas moderadoras nos hospitais públicos, portagens pagas nas vias de comunicação, etc). A natureza do facto constitutivo que baseia o aparecimento da taxa pode consistir na prestação de uma actividade pública, na utilização de bens do domínio público ou na remoção de um limite jurídico à actividade dos particulares. São

⁴ Como escreveu Teixeira Ribeiro, a exigência das taxas está exclusivamente relacionada com a utilização dos bens, mas as conveniências da cobrança fazem com que elas sejam devidas pela simples possibilidade dessa utilização (cf. 'Noção jurídica de taxa', in Revista de Legislação e de Jurisprudência, ano 117, pág. 243).



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
Governo Regional
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO
CENTRO DE ARBITRAGEM DE CONFLITOS DE CONSUMO DA RAM

serviços susceptíveis de utilização separadamente por cada um dos cidadãos seus usuários e que lhe trazem benefícios individuais.

A taxa pode então entender-se como uma prestação coactiva, devida a entidades públicas, com vista à compensação pelas despesas efectuadas, ou a efectuar, pela autarquia, directa ou indirectamente, com vista à compensação de prestações efectivamente provocadas ou aproveitadas pelos sujeitos passivos. Assim, a taxa tem carácter bilateral, paga-se mas recebe-se algo em troca. Por exemplo, no caso em apreço, a Reclamante ao pagar a taxa em causa está a receber em troca um serviço prestado pela Administração Pública, no caso concessionado à [REDACTED], a recolha de lixo.

Em resumo, podemos dizer que as taxas servem para pagar uma percentagem do serviço público que é fornecido⁵. Mas, importa aqui realçar que, como referem J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “*Por definição, a taxa destina-se a financiar o serviço público prestado ou a pagar o benefício decorrente da utilização de um bem do domínio público, e não outras despesas públicas, não podendo, portanto, ser desviado para outros fins*”⁶.

Em contraste, o imposto tem características unilaterais, ou seja, é uma obrigatoriedade, tem de ser pago mas não existe nada a receber em troca imediata ou directa. Todos temos de pagar o imposto sobre o consumo, o IVA, o imposto sobre os imóveis, o IMI, ou o imposto sobre o rendimento, o IRS, mas o Estado na ocasião não nos oferece alguma contrapartida específica.

Quanto à sua noção, em traços largos, o imposto consiste numa prestação pecuniária unilateral, imposta coactiva ou autoritariamente pelo Estado ou por uma entidade pública a todos ou a uma certa categoria de pessoas, de acordo com a sua capacidade contributiva, e destinada a financiar o Estado e as funções públicas em geral, sem destino específico⁷.

Isto é, o imposto envolve uma contribuição do sujeito passivo ao Estado sem receber directamente nenhum proveito individual em troca, sendo o objectivo favorecer a colectividade como um todo. O contribuinte só poderá vir a ser de modo mediato beneficiado quando entenda usufruir de instituições de índole pública que tem à sua disposição.

Enfim, como se percebe, as coisas nesta área não se misturam. As receitas dos impostos não podem destinar-se a custear as despesas de actividades e serviços públicos de que os particulares

⁵ Vejam-se a este propósito Sérgio Vasques, Regime das Taxas Locais, Introdução e Comentário, Cadernos do I.D.E.F.F., n.º 8, 2009, pág. 83 e segs. e José Casalta Nabais, Sobre o regime jurídico das taxas, R.L.J., Ano 145, n.º 3994, pág. 25 e segs..

⁶ Cfr. “Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, 4ª edição revista, Coimbra, 2007, pág. 1094.

⁷ É de considerar que, do art. 103.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, resulta que o sistema fiscal visa diminuir as desigualdades e promover a distribuição de rendimentos e riquezas, conjugando o que se poderá denominar como um interesse financeiro ou imediato com um interesse de justiça social, mediato.



S. R.
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
Governo Regional
SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO
CENTRO DE ARBITRAGEM DE CONFLITOS DE CONSUMO DA RAM

podem individualmente extrair vantagens. Essa é a função das taxas que, por seu turno, não podem ver as suas receitas serem desviadas para outros fins.

Concluindo, encontramos-nos perante uma taxa devida pela prestação do serviço público de gestão de resíduos sólidos urbanos, sendo que a contraprestação específica reside na utilização individualizada que a Reclamante retira do citado serviço público que o município lhe presta⁸.

Destarte, e por tudo o que antes se disse, não se vislumbra fundamento legal que permita a isenção à Reclamante da taxa fixa estabelecida. Sem necessidade de mais amplas considerações, julga-se improcedente a presente reclamação.

III-DECISÃO

Por todo o exposto, julga-se improcedente a reclamação apresentada por C [REDACTED]
[REDACTED], e, conseqüentemente, absolve-se do pedido a Reclamada [REDACTED]
[REDACTED].

Não são devidas custas.

Notifique.

Funchal, 15/10/19

O Juiz Árbitro

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
Governo Regional
Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo da RAM
(Gregório Silva Jesus)

⁸ Pode consultar-se a este propósito, Suzana Tavares da Silva, As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário, 2ª. Edição, Coimbra Editora, 2013, pág.43 e segs.