

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)

FERNANDA GRECO LAUREANO

FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: um levantamento sobre a taxa para manejo de resíduos sólidos urbanos nos municípios do Rio de Janeiro



FERNANDA GRECO LAUREANO

FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: um levantamento sobre a taxa para manejo de resíduos sólidos urbanos nos municípios do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Benedito Adeodato

Laureano, Fernanda Greco

L378

FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: um levantamento sobre a taxa para manejo de resíduos sólidos urbanos nos municípios do Rio de Janeiro / Fernanda Greco Laureano. -- Rio de Janeiro, 2021. 153

Orientador: Benedito Adeodato. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação

Estado do Rio de Janeiro, Progra em Direito, 2021.

 Financiamento de Políticas Públicas. 2. Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos. 3. Taxa. I. Adeodato, Benedito, orient. II. Título.

FERNANDA GRECO LAUREANO

FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: um levantamento sobre a taxa para manejo de resíduos sólidos urbanos nos municípios do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Aprovada em

Banca Examinadora:
Prof. Dr. Benedito Adeodato (Orientador) Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO
Prof. Dr. Leonardo Mattietto Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Prof^a. Dra. Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – ECG

AGRADECIMENTOS

O ato de agradecer busca demonstrar gratidão, reconhecer um bem feito por outrem. Na realização desse mestrado recebi muitas benfeitorias, enquanto a humanidade enfrentava a pandemia de Covid-19 e eu me dividia entre as batalhas da maternidade de primeira viagem e a pesquisa científica, muitos foram aqueles que me fazem aqui agradecer.

A Deus, por ser meu caminho, minha verdade e minha vida. Nada conseguiria se não fosse da vontade Dele e por Ele.

Aos meus pais Marco Aurélio e Dorotéia, por serem a base sólida da minha formação e por todas as tardes que vocês dedicaram à conclusão dessa dissertação, cuidando do netinho enquanto a mamãe estava estudando.

Ao meu marido Oséias, meu maior incentivador, quem sempre acreditou que eu conseguiria finalizar a dissertação mesmo após o nascimento do nosso filho. E por ter me ensinado que desistir não é uma opção na nossa família, podemos fracassar, mas desistir não.

À minha madrinha Simone, professora de língua portuguesa, que prontamente revisou meu texto, contribuindo com valiosos apontamentos.

Aos meus colegas do mestrado, companheiros das angústias e das vitórias que a pesquisa científica nos proporciona.

LAUREANO, Fernanda Greco. **FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**: um levantamento sobre a taxa para manejo de resíduos sólidos urbanos nos municípios do Rio de Janeiro. 2021. 151 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

RESUMO

A crescente geração de resíduos sólidos pela população urbana e o elevado custo para o gerenciamento ambientalmente adequado desses resíduos tem se mostrado de difícil equacionamento diante dos limitados orçamentos municipais, que devem fazer frente às outras demandas essenciais, como: saúde, educação e assistência social. Assim, a instituição de uma taxa pela prestação do serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos (RSU) é sugerida pelo legislador nacional (art. 29 da Lei nº 11.445/07) como um dos mecanismos para garantir a sustentabilidade econômico-financeira ao serviço. A presente dissertação, a partir do recorte territorial do Rio de Janeiro, buscou contribuir para o debate acerca dessa fonte de recurso própria dos municípios, identificando quais instrumentos normativos são utilizados, como são definidos o fato gerador e a base de cálculo e se as taxas implementadas se coadunam com o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. O presente estudo também se propôs a verificar se há de fato a cobrança dessa exação e se a receita gerada é equivalente aos gastos com o serviço, contudo, devido às limitações insuperáveis na obtenção dos dados financeiros dos municípios não foi possível realizar esse objetivo. O trabalho desenvolveu-se em quatro capítulos. Incialmente, buscou-se contextualizar o manejo de RSU no âmbito dos direitos fundamentais e das políticas públicas. No segundo capítulo foram apresentadas as principais fontes de financiamento do manejo de RSU e as diferentes metodologias de cobrança por esse serviço utilizadas internacionalmente. O terceiro capítulo promoveu a revisão bibliográfica sobre esse tributo, visando analisar seu conceito, titularidade, fato gerador, base de cálculo e destinação da arrecadação. No quarto capítulo, realizou-se o estudo de casos múltiplos com o objetivo de conhecer a legislação e a aplicação da taxa para manejo de RSU nos municípios do Rio de Janeiro. Ao final, concluiu-se que a maioria dos municípios fluminenses instituíram taxas para o manejo de RSU, mas apenas nove apresentam a base de cálculo em conformidade com Constituição Federal.

Palavras-chave: Financiamento de Políticas Públicas. Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos. Taxa. Munícipios do Rio de Janeiro.

LAUREANO, Fernanda Greco. **PUBLIC POLICY FINANCING:** a survey on the rate for the management of urban solid waste in the municipalities of Rio de Janeiro. 2021. 151 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

ABSTRACT

The increasing generation of solid waste by the urban population and high cost of environmentally adequate waste management has proven to be a difficult problem to solve within a municipal budget limited by other essential funding demands such as health, education and social assistance. Therefore, the imposition of a fee for the service of urban solid waste management is suggested by the national legislator (art. 29 of Act no 11.445 / 07) as a mechanism to guarantee the sustainability of the service. Considering the geography of Rio de Janeiro, this dissertation sought to contribute to the debate about how this source of revenue could be generated for the municipalities by identifying the current normative methods, tax calculation and definitions, and whether fee implementation aligns with the Federal Supreme Court. This study also proposed to verify if the service currently has an associated fee, and if the revenue generated was equivalent to the expenses of the service. Due to the insurmountable limitations in obtaining the financial data of the municipalities, it was not possible to achieve this objective. The work was developed in four chapters. Chapter one sought to contextualise the management of urban solid waste within the scope of fundamental rights and public policies. In the second chapter, the main sources of financing the management of urban solid waste and the different charging methodologies used internationally were presented. Chapter three involved a bibliographic review of this tax aiming to analyse the concept, ownership, generation process, calculation basis and destination of the revenue collected. In the fourth chapter, case studies were reviewed with the purpose of understanding the legislation and practical application of the fee. It was concluded that the majority of municipalities in Rio de Janeiro already institute fees for the urban solid waste management service, but only nine have the calculation basis in accordance with the Federal Constitution.

Keywords: Public Policies Financing. Urban Solid Waste Management. Tax. Municipalities of Rio de Janeiro.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Participação da Receita Disponível Global (%)	45
Figura 2 - Evolução da Receita Disponível por nível de governo (% do PIB)	47
Figura 3 – Execução orçamentária da União - Programas: 2067 e 8007	55
Gráfico 1 - Instrumento legislativo utilizado pelos municípios para previsão da	taxa para
manejo de RSU	85
Gráfico 2 – Número de municípios por critério de definição da Taxa para manejo de	RSU90

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de Municípios que cobram pelo serviço de manejo de RSU por Estado e
DF17
Tabela 2 – Perguntas e Respostas do Formulário de Pesquisa: 23
Tabela 3 - Investimentos necessários para extinção de lixões no Brasil 51
Tabela 4 - Os 10 municípios com maior percentual de gastos com manejo de RSU (FN 220)
nas despesas gerais (FN 223) no exercício de 2018.
Tabela 5 – Programas de Financiamento de projetos de RSU53
Tabela 6 – Síntese da disponibilização nos sítios eletrônicos da legislação tributária:83
Tabela 7- Percentual de municípios que possuem previsão legal para cobrança da taxa para
manejo de RSU em cada região administrativa do Estado do Rio de Janeiro84
Tabela 8 – Exemplos de nomenclaturas empregadas pelos municípios do RJ para identificar a
receita da taxa para manejo de RSU:85
Tabela 9 - O custo da atividade rateado conforme a metragem linear de testada:97
Tabela 10 – O custo da atividade rateada conforme a área construída do imóvel97
Tabela 11 - O custo da atividade rateado conforme valor unitário do serviço98
Tabela 12 – O custo da atividade rateada conforme a produção de lixo

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABLP - Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública

ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AgR – Agravo Regimental

ANA - Agência Nacional de Águas

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento

Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CNM - Confederação Nacional dos Municípios

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNT - Código Nacional de Trânsito

CPDS - Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável

CRFB- Constituição da República Federativa do Brasil

CTN - Código Tributário Nacional

DF – Distrito Federal

EUA – Estados Unidos da América

E&Y Brasil - Ernst & Young Auditores Independentes

FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

FPM - Fundo de Participação do Município

Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional

Min – Ministro do Supremo Tribunal Federal

MMA - Ministério do Meio Ambiente

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organizações das Nações Unidas

PAYT - Pay-As-You-Throw

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PIB - Produto Interno Bruto

PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico

PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos

PPA - Plano Plurianual

PwC - PricewaterhouseCoopers

RE – Recurso Extraordinário

RSU – Resíduos Sólidos Urbanos

SELUR - Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana no Estado de São Paulo

SELURB - Sindicato Nacional das Empresas de Limpeza Urbana

SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCE-RJ - Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

UFINIG - Unidade Fiscal de Referência de Nova Iguaçu

UFIR - Unidade Fiscal de Referência

UFITAN - Unidade Fiscal de Referência de Tanguá

URM - Unidade Fiscal de Referência de Macaé

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Considerações Gerais	13
Relevância do Tema	15
Objetivo da Dissertação	19
Metodologia de Pesquisa	19
Método de Pesquisa e Abordagem	19
Delimitação do Universo de Pesquisa	22
Técnicas para Coleta de Dados	22
Limitações da Pesquisa	25
1 POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITOS FUNDAMENTAIS E MANEJO) DE
RESÍDUOS SÓLIDOS	27
1.1 Políticas Públicas, um Conceito Indeterminado	27
1.2 Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos como Política Pública	29
1.2.1 Políticas Públicas para o adequado Manejo de RSU	29
1.2.1 Formação da Agenda	29
1.2.2 Principais Leis relativas à Política Pública de RSU	32
1.3 Política Pública de Manejo de RSU como Instrumento de Efetivação de D)ireitos
Fundamentais	35
1.4 A Efetivação dos Diretos Constitucionalmente Garantidos	36
2. FINANCIAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS	41
2.1 Orçamento Público	41
2.1.1 A Estrutura das Receitas Públicas	43
2.2. Financiamento de Políticas Públicas	48
2.3. O Financiamento do Manejo de Resíduos Sólidos	50
2.3.1 As Fontes Diretas de Financiamento do Manejo de Resíduos Sólidos	52
2.3.1.1 Fontes de Receitas de Capital destinadas ao Manejo de RSU	53

2.3.1.2 Fontes de Receitas Correntes destinadas ao Manejo de RSU	56
2.4. Principais Metodologias de Cobrança ao Usuário:	58
2.4.1 Cobrança Fixa	59
2.4.2 Cobrança por Utilização ou PAYT	59
2.4.3. Cobrança Combinada	60
2.5. Experiência Brasileira	60
3. TAXA PARA MANEJO DE RSU	61
3.1. O Dever de Pagar Tributos	61
3.2. Espécies Tributárias	62
3.3. Aspectos Gerais das Taxas	63
3.3.1. Conceito	63
3.3.2. Titularidade	64
3.3.3. Fato Gerador	65
3.3.3.1. Taxa de Serviço	68
3.3.3.2. Taxa de Polícia	70
3.3.4. Base de Cálculo	71
3.3.5. Destinação da Arrecadação	73
3.4. Taxa para Manejo de RSU	74
3.4.1. Titularidade da Taxa para Manejo de RSU	74
3.4.2. Fato Gerador da Taxa para Manejo de RSU	77
3.4.3. Base de Cálculo da Taxa para Manejo de RSU	78
4. ESTUDO DE CASOS MÚLTIPLOS: TAXA PARA MANEJO MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO	
4.1 Previsão Legal:	
4.2 Efetiva Cobrança:	
4.3 Serviços Cobertos pela Taxa para Manejo de RSU:	
4.4 Base de Cálculo da Taxa para Manejo de RSU:	
- v	

4.4.1 Inconstitucionalidade por Ausência de Equivalência com o Fato Gerador89			
4.4.1.1 Localidade do Imóvel x UFIR – Municipal:91			
4.4.1.2 Tipo de Uso do Imóvel x UFIR – Municipal:			
4.4.1.3 Metragem do Imóvel x UFIR – Municipal:			
4.4.1.4 Tipo de Uso Associado à Metragem do Imóvel x UFIR – Municipal:93			
4.4.1.5 Tipo de Uso Associado à Metragem e à Localização do Imóvel x UFIR – Municipal:			
4.4.1.6 Valor Fixo:			
4.4.2 Inconstitucionalidade pela Identidade entre a Base de Cálculo da Taxa e do IPTU 95			
4.4.3 Bases de Cálculo Compatíveis com a Constituição Federal96			
4.5 Vinculação da Receita da Taxa para Manejo de RSU101			
4.6 Instrumento de Cobrança da Taxa para Manejo de RSU101			
CONSIDERAÇÕES FINAIS103			
REFERÊNCIASErro! Indicador não definido.			
APÊNDICE A - Legislação Tributária dos Municípios do Rio de Janeiro referente à			
Гаха para Manejo de RSU122			
APÊNDICE B - Informações dos Municípios do Rio de Janeiro referentes ao Formulário			
de pesquisa aplicado144			

INTRODUÇÃO

Considerações Gerais

A excessiva produção de lixo é uma característica, que, atualmente, mostra-se inerente ao estilo de vida da nossa sociedade de consumo. Fenômenos como: *fast fashion*¹, sobreposições de embalagens, obsolescência programada², são apenas alguns exemplos.

O salto tecnológico promovido pela revolução industrial, com o desenvolvimento da capacidade de produção de bens em larga escala, trouxe em seu bojo mudanças significativas na sociedade (GODECKE et al., 2012, p. 1701). Os operários deslocaram suas moradias para as cidades, culminando em um acelerado crescimento urbano. O estabelecimento de um sistema econômico voltado para o binômio produção-consumo aumentou a demanda por recursos naturais e o descarte de lixo.

Atualmente, com uma população mundial de sete bilhões de pessoas, a produção de lixo alcançou o patamar de 1,4 bilhão de toneladas por ano, uma média de 1,2 kg por dia *per capita* (KAZA et al., 2018, p.199). Estimativas realizadas pelo Banco Mundial (KAZA et al., 2018, p.199) sugerem que, daqui a dez anos, a produção de lixo aumente em 57%, serão 2,2 bilhões de toneladas anuais. Isso significa que mantido esse ritmo de crescimento, em 2050, serão 9 bilhões de habitantes, produzindo 4 bilhões de toneladas de lixo urbano por ano. Dessa forma, o equacionamento do grande volume de resíduos sólidos³ e a sua disposição final após a realização de tratamento em aterros sanitários⁴ corresponde a um dos maiores desafios da sociedade (JACOBI; BESEN, 2011, p.135).

Há um consenso quanto a urgência da adequação de comportamento por parte, não só dos agentes econômicos, mas de toda a população, em prol da preservação dos recursos naturais (GIACOMETTI *et al.*, 2007) para reduzir a geração de resíduos, além de intensificar o reuso e a reciclagem de materiais, a fim de tratar e descartar o mínimo possível. Em favor

¹ Para mais informações sobre *fast fashion* e sua relação com produção de resíduos recomenda-se a leitura do sítio eletrônico: https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/style-thats-sustainable-a-new-fast-fashion-formula#, acessado em 19 de junho de 2020.

² Sobre a relação da obsolescência programada e a produção de resíduo recomenda-se a leitura do artigo "Obsolescência Programada e Meio Ambiente: A geração de resíduos de equipamentos eletroeletrônicos" disponível em https://www.indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/2044, acessado em 19 de junho de 2020.

³ Adota-se nessa dissertação o conceito expresso no artigo 3°, XVI, da Lei n° 12.305/10: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.

⁴ De acordo com a norma técnica da ABNT (8419) aterro sanitário corresponde ao conjunto de Técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo em utiliza princípios de engenharia para confinar os resíduos sólidos à menor área possível e reduzi-los ao menor volume permissível, cobrindo-os com uma camada de terra na conclusão de cada jornada de trabalho.

do esforço da redução da geração de resíduos, países desenvolvidos vêm implementando diferentes políticas públicas. Os EUA buscam incentivar à compostagem de resíduos orgânicos, enquanto a Bélgica impõe a cobrança se a quantidade de resíduos coletada for maior do que a permitida (CAMPOS, 2012, p. 176).

Contudo, enquanto a redução na geração de resíduos sólidos ainda não é uma realidade, os gastos públicos para o gerenciamento de resíduos tendem a continuar aumentando. No referido estudo promovido pelo Banco Mundial (KAZA et al., 2018, p. 101) constatou-se que a gestão de resíduos sólidos é um grande item de despesa nos orçamentos municipais e, normalmente, compromete de 4% até 20% dos orçamentos dependendo do grau de desenvolvimento do país, podendo alcançar valores muito maiores em certos casos. No Brasil, a gestão de resíduos sólidos ocupa o terceiro lugar nos gastos públicos de um município de tamanho médio e pode corresponder ao principal gasto nos municípios de até 50 mil habitantes (DOURADO et al., 2014).

Além da elevada demanda de recursos públicos exigida no gerenciamento de resíduos sólidos, traz-se à baila a situação econômica dos municípios brasileiros, que vivencia uma crise fiscal estrutural, na medida em que possuem baixa capacidade de gerar receitas para financiar a estrutura administrativa da prefeitura e alta rigidez do orçamento, o que dificulta um planejamento eficiente e penaliza investimentos (FIRJAN, 2019, p. 09). Esse cenário, impulsiona questionamentos quanto à própria autonomia federativa dos municípios diante da incapacidade autofinanciamento (ANDRADE, 2016, p. 78).

A fim de contribuir com o debate sobre a gestão pública municipal, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN criou o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Na edição de 2019, foi incluído o indicador IFGF Autonomia que busca verificar a relação entre as receitas oriundas da atividade econômica do município e os custos para manter a Câmara de Vereadores e a estrutura administrativa da Prefeitura. Após análise dos resultados fiscais oficiais de 5.337 municípios, concluiu-se que:

A baixa geração de receitas pelas economias municipais configurou-se como principal entrave à gestão fiscal dos municípios brasileiros. É o que mostra o IFGF Autonomia, que apresentou o pior desempenho entre os indicadores do IFGF 2019. (...) Para se ter uma ideia, em média, essas prefeituras gastaram, em 2018, R\$ 4,5 milhões com a estrutura administrativa da Prefeitura e com a Câmara Municipal, ao passo que suas economias locais geraram apenas R\$ 3,0 milhões. Ou seja, para garantir a autonomia em relação a seus custos de existência, esses municípios precisariam que seus recursos próprios aumentassem em 50%. Isso parece pouco plausível, especialmente em um contexto em que as cidades brasileiras experimentaram aumento real de apenas 9,6% de suas receitas locais nos últimos cinco anos. (FIRJAN, 2019, p. 10)

Nesse contexto, destaca-se o estudo realizado pelo Banco Mundial (KAZA, 2018, p. 143), no qual foi apontado que a falta de recursos financeiros é um frequente obstáculo para os sistemas municipais de gestão de resíduos. Essa carência geralmente é causada pela ausência de financiamento governamental específico, taxas que não cobrem totalmente os custos e uma escassez de dados sobre o custo real do manejo dos resíduos sólidos⁵.

Dessa forma, a presente pesquisa visa a estudar como os municípios do Rio de Janeiro utilizam o instrumento de remuneração pela prestação do serviço por meio da cobrança direta ao usuário previsto nas diretrizes nacionais do saneamento básico. Com isso, busca-se auxiliar os entes municipais a encontrar alternativa jurídica e financeira que contribua para a sustentabilidade econômico-financeira do serviço.

Relevância do Tema

O diagnóstico dos municípios brasileiros em relação à gestão de resíduos sólidos apresentado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) no Programa Lixão Zero⁶ mostrou que apesar de possuírem uma elevada taxa de cobertura de coleta de resíduos sólidos urbanos (RSU), alcançando 98,8% da população em 2017, apenas 55% dos entes municipais conseguiram dar a destinação ambientalmente adequada aos seus resíduos, depositando-os em aterros sanitários. A partir dos dados do programa, foi possível constatar que lixões, onde os resíduos são jogados a céu aberto sem o mínimo tratamento, e aterros controlados⁷, onde apesar dos resíduos serem cobertos com uma camada de material inerte, não há impermeabilização do solo e nem extração e queima controlada de gases (ABNT.NBR8849/1985) ainda são uma realidade a ser enfrentada.

De acordo com os dados presentes no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)⁸ existem lixões e aterros controlados ativos em todos os estados da federação.

⁵ Adota-se nessa dissertação a expressão "manejo de resíduos sólidos" como sinônimo de "gerenciamento de resíduos sólidos, cujo significado está expresso no artigo 3°, X, da Lei nº 12.305/10: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei

⁶ Os dados do Programa Lixão Zero estão disponíveis no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/agendaambientalurbana/lixao-zero Acesso em 01/12/2019.

⁷ O aterro controlado diferencia-se do aterro sanitário, na medida em que este utiliza técnicas de impermeabilização do solo, enquanto aquele não, gerando a contaminação de solo e lençol freático.

⁸ O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento está disponível no sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Regional: http://www.snis.gov.br/aplicacao-web-serie-historica Acesso em 01/12/2019.

A partir do "Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2018/2019" realizado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE, foi possível constatar que das cinco regiões do país, a Norte foi a que apresentou maior índice de uso de lixões, tendo depositado 35% dos resíduos sólidos urbanos coletados em lixões no ano 2018 (ABRELPE, 2019. p.20). A situação é ainda mais alarmante na região Nordeste, a qual possui o menor índice de coleta, apenas 81% dos resíduos sólidos urbanos produzidos foram coletados em 2018, sendo que seis em cada dez toneladas foram encaminhadas a lixões ou aterros controlados diariamente (ABRELPE, 2019. p.23). Outrossim, as regiões Centro-Oeste e Sul também destinam parte dos resíduos sólidos urbanos coletados para aterros controlados ou lixões (ABRELPE, 2019. p.26 e 32). Por fim, merece destaque a região Sudeste, maior produtora de resíduos sólidos no país, que, em 2018, remeteu 28 mil toneladas/dia para aterros controlados ou lixões, o que representa 27% do total coletado (ABRELPE, 2019. p.29).

Um dos motivos apontados pela doutrina (SCRIPTORE; TONETO, 2012, p. 1480) para o uso reiterado de lixões, além da insuficiência histórica do Brasil nos indicadores relativos ao setor de saneamento básico, é o descompasso entre o nível de investimento efetivamente realizado e o montante necessário para eliminar a deficiência ao acesso.

O extinto Ministério das Cidades realizou aprofundado estudo precedente a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, no qual foi construído um modelo de estimação de investimento em saneamento, a partir do qual foi possível concluiu:

Após a atualização do déficit em aterro sanitário, foram realizados os cálculos dos montantes necessários à expansão e à reposição das referidas unidades de destino final. A expansão é caracterizada pela implantação de soluções de destino final dos RSU. A reposição é caracterizada pela readequação ou ampliação da infraestrutura existente ou pela implantação de novas unidades, para os municípios que já dispõem de soluções para a disposição final, antes do ano base da análise (2011), considerando, assim, a erradicação de lixões. (...) Serão necessários 16,5 bilhões de Reais no manejo dos resíduos sólidos urbanos, entre 2011 e 2030, sendo 10,2 bilhões (62,0% do total a ser investido) em expansão e 6,3 bilhões em reposição. (grifos nossos) (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011, p. 218)

Contudo, em audiência pública realizada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico da Câmara dos Deputados, oito anos depois da previsão do Ministério das Cidades, constatou-se que a maior parte dos municípios ainda não está preparada financeiramente para cumprir as medidas previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019)

Com o intuito de demonstrar o *déficit* financeiro relativo à gestão de RSU analisou-se os dados do SNIS, de 2010 até 2018, dos municípios do Rio de Janeiro, e foi possível observar que houve o aumento de 262% das despesas totais com serviços de manejo de RSU

(indicador FN220, SNIS), enquanto as receitas arrecadadas com taxas ou tarifas referentes à gestão dos RSU (indicador FN222, SNIS) aumentaram 232% no mesmo período. Sendo assim, foi necessário o aporte de R\$ 1,08 bilhão oriundo das receitas correntes dos municípios fluminenses para viabilizar a coleta, transporte e, apenas em alguns casos, o tratamento adequado do RSU para disposição final⁹. Apenas Niterói, Nova Friburgo e o Rio de Janeiro (capital) informaram ser autossuficientes financeiramente em relação ao manejo dos resíduos sólidos urbanos no SNIS (indicador IN005).

Não obstante a falta de recursos financeiros ser indicada como principal causa para a deficiente prestação do serviço de manejo dos resíduos sólidos pelos gestores municipais, verifica-se que nem a metade deles instituiu cobrança ao usuário como previsto na legislação. A partir dos dados disponíveis no SNIS, foi possível elaborar a Tabela 1, devendo ser ressaltado que nem todos os municípios informam seus dados regularmente ao sistema.

Tabela 1 - Número de Municípios que cobram pelo serviço de manejo de RSU por Estado e DF

Número de Municípios que cobram pelo serviço de manejo de RSU por Estado e DF				
	Não	Sim (A)	Total de Respondentes ao SNIS (B)	Percentual de Cobradores (C=A/B)
CE	97	1	98	1%
SE	37	1	38	3%
MA	59	2	61	3%
PI	78	3	81	4%
BA	178	12	190	6%
ТО	83	6	89	7%
GO	134	10	144	7%
AM	26	2	28	7%
PB	117	9	126	7%
AL	29	3	32	9%
AP	5	1	6	17%
RR	5	1	6	17%
PA	51	11	62	18%
RN	64	16	80	20%
PE	67	26	93	28%
AC	4	2	6	33%
ES	32	27	59	46%
MG	295	277	572	48%
MT	35	35	70	50%
MS	29	31	60	52%

⁹ Adota-se nessa dissertação a definição de "disposição final ambientalmente adequada" expressa no artigo 3°, VII, da Lei nº 12.305/10: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.

-

Número de Municípios que cobram pelo serviço de manejo de RSU por Estado e DF				
	Não	Sim (A)	Total de Respondentes ao SNIS (B)	Percentual de Cobradores (C=A/B)
SP	232	268	500	54%
RJ	31	37	68	54%
RO	11	25	36	69%
RS	66	335	401	84%
PR	42	260	302	86%
SC	32	227	259	88%
DF		1	1	100%
Total Geral	1839	1629	3468	47%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do SNIS, referência 2018, indicador FN201

Além disso, deve ser ressaltado o cenário econômico-financeiro dos municípios das últimas décadas. Como salientado por Nazareth e Santos (2017, p. 05): "ao longo do período 2003-2014, houve uma significativa perda de autonomia financeira entre todos os grupos de municípios brasileiros, observando-se declínio das suas principais fontes de recursos de alocação livre". Nesse sentido, Paula Alexandra Nazareth (2015, p. 129) conclui que o processo de municipalização com o aprofundamento da descentralização da execução de políticas sociais veio acompanhado de crescentes despesas e transferências vinculadas aos fundos setoriais, contribuindo para a rigidez orçamentária e reduzindo o espaço fiscal para investimentos em infraestrutura urbana, como por exemplo, na gestão de RSU.

Pelo exposto, as fontes de financiamento do gerenciamento de RSU, não são apenas uma preocupação dos entes federativos titulares do serviço, mas devem ser compreendidas como elemento essencial para efetivação dos direitos constitucionalmente garantidos à população: ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde. Isso ocorre, porque a disposição final do RSU integra as noções de higiene, saúde e equilíbrio ambiental, que estão diretamente relacionadas ao desenvolvimento humano, no sentido de prover "o aumento da possibilidade de o homem obter uma vida saudável, longa e com educação." (MENDES et al., 2018, p. 920).

Sendo assim, a instituição de uma taxa destinada à remuneração da gestão do RSU mostra-se como uma alternativa viável aos gestores municipais, a fim de conferir sustentabilidade econômico-financeira ao serviço. Por corresponder a uma fonte de receita própria do município titular da atividade a ser remunerada, a cobrança direta ao usuário por meio de taxa, juntamente com outras fontes de financiamento, é um elemento imprescindível para equalização do *déficit* financeiro do setor (CAPANEMA; PIMENTEL, 2018. p.41).

Objetivo da Dissertação

A presente dissertação surge justamente da aparente incongruência entre o fato de haver um instrumento específico para remuneração da gestão de RSU na lei de diretrizes nacionais do saneamento básico (Lei nº 11.445/07) e o fato de a escassez de recursos financeiros ser apontada como o principal entrave para universalização e integralização dos serviços de coleta, transporte e disposição final de RSU no Brasil. A partir do levantamento bibliográfico sobre o tema, observou-se que pouco se discute sobre as fontes de financiamento para manutenção e sustentabilidade econômico-financeira do serviço de manejo de resíduos sólidos, que é um serviço público essencial e de prestação continuada.

Os estudos sobre o tema de saneamento básico e, em especial manejo de resíduos sólidos, buscam quantificar os investimentos necessários para construção de aterros sanitários, a fim de erradicar o uso dos lixões a céu aberto, como por exemplo, o realizado pelos engenheiros do BNDES: Marcos Vital, Marco Aurélio Pinto e Martin Ingouville em 2014. Contudo, identificou-se a necessidade de aprofundamento quanto às fontes de recursos destinadas à manutenção da prestação dos serviços de manejo de RSU, tendo em vista as limitações financeiras enfrentadas pelos entes municipais.

A pesquisa que aqui se delineia buscou contribuir para o debate, promovendo o levantamento de dados relativos à utilização desse mecanismo de receita própria os municípios do Rio de Janeiro – que é a taxação pela utilização de serviço público – buscando identificar quais instrumentos normativos são utilizados, como são definidos o fato gerador e a base de cálculo desta exação e se as taxas implementadas se coadunam com o atual entendimento do STF sobre o tema. O presente estudo também se propõe a verificar se há de fato a cobrança desta exação e se a receita gerada é equivalente aos gastos com o serviço.

Metodologia de Pesquisa

Método de Pesquisa e Abordagem

Para a concretização do objetivo da presente dissertação, utilizou-se a metodologia exploratória-descritiva, cuja finalidade é proporcionar maior aprendizado sobre um problema não muito conhecido, a fim de aprimorar ideias e promover a descoberta de intuições (GIL, 2002 p.41). Segundo SAMPIERI; COLLADO; LUCIO (2013 p.101), os estudos exploratórios possuem o objetivo de "examinar um tema ou um problema de pesquisa pouco estudado,

sobre o qual temos muitas dúvidas ou que não foi abordado antes.". Esse tipo de pesquisa permite um planejamento bastante flexível, que, em geral, assume a forma de pesquisa bibliográfica ou estudo de caso, como ocorreu neste trabalho.

Dessa forma, justifica-se a escolha desse tipo de pesquisa, em razão da carência de estudos sobre a efetiva utilização da fonte de financiamento específica para a política de manejo de resíduos sólidos, eleita pela Lei nº 11.445/07, para garantir a sustentabilidade econômica e financeira do serviço. A ausência de pesquisas sobre a cobrança direta ao usuário, desde a sua forma de implementação, desafios e benefícios trazidos, arranjo jurídico da taxa ou da tarifa, bem como os casos bem-sucedidos, não incentiva os municípios a aderirem a esta fonte contínua de receita.

As pesquisas de levantamento dividem-se em duas categorias: a descritiva e a analítica. As pesquisas de levantamento analíticas aproximam-se da pesquisa experimental e dedutiva, dando ênfase à confiabilidade dos dados e ao controle estatístico das variáveis, enquanto o levantamento descritivo apresenta uma abordagem indutiva, que nas palavras de David Gray (2012, p. 180) possuem o seguinte objetivo:

"As pesquisas de levantamento descritivas visam avaliar as características de uma determinada população, em um determinado momento ou comparativamente ao longo do tempo. Elas são voltadas a avaliar *o que* ocorreu, em vez de *por que*. As pesquisas de levantamento desse tipo têm sido muito usadas para a escala e a natureza de problemas sociais, incluindo pobreza, criminalidade e questões de saúde. Dessa forma, as pesquisas de levantamento descritivas podem ser a fonte e o incentivo para mudança de políticas e ação social."

Dessa forma, pode-se afirmar que a pesquisa, ora desenvolvida, adquiriu um caráter descritivo, na medida em que buscou descrever e compreender os fatos e fenômenos associados às taxas pelo manejo de RSU dos municípios do Rio de Janeiro.

Sendo assim, considerando o objetivo desta pesquisa, buscou-se responder às seguintes indagações: (i) Os municípios fluminenses instituíram ou não a taxa para manejo de RSU; (ii) As taxas pelo manejo de RSU existentes coadunam-se ou não ao atual entendimento do STF sobre o tema; e (iii) se a taxa para manejo de RSU, da forma como é utilizada atualmente, é suficiente para arcar com as despesas na prestação do serviço pelo manejo de RSU.

Identificar se os municípios já incluíram em seus ordenamentos jurídicos a cobrança pelo serviço de manejo de RSU é o primeiro passo para realização do diagnóstico, na medida em que a análise do fenômeno jurídico pressupõe a sua existência. Em seguida, a fim de analisar sob o prisma da validade da taxa para manejo de RSU dos municípios do Rio de Janeiro, faz-se necessário o exame da legislação instituidora em face da interpretação dado ao regime jurídico das taxas presente na Constituição Federal. Por fim, a verificação quanto à

capacidade das receitas oriundas da taxa quitarem as despesas com a prestação do serviço, permitirá a análise do plano da eficácia da norma jurídica.

Não obstante a coleta e a análise de dados realizada, a presente pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa, à medida que não empregou um instrumental estatístico. Foi estabelecido um desenho de pesquisa, o qual se inicia com um levantamento de informações, para ajudar a direcionar a pesquisadora para os fenômenos importantes, seguido da etapa qualitativa, a fim de estabelecer e de aprofundar os conhecimentos sobre a afetiva utilização da exação em estudo. A decisão de adotar tal linha metodológica se faz necessária, porque na pesquisa qualitativa o pesquisador assume o papel de intérprete do fenômeno estudado. Segundo Chueke e Lima (2012, p. 66), o pesquisador qualitativo interpreta o fluxo do discurso social: falas, silêncios, gestos, ações.

Ademais, no tocante aos aspectos qualitativos, por se tratar de um levantamento inicial sobre o tema, não se buscou tecer conclusões generalizantes, mas sim permitir a compreensão em profundidade do fenômeno, estabelecendo premissas para novas linhas de investigação e futuras pesquisas. Outrossim, para analisar os fatos do ponto de vista empírico, ou seja, expressar em linhas gerais o desenvolvimento da pesquisa, com ênfase nos procedimentos técnicos de coleta e análise de dados (GIL, 2002 p.43), as técnicas utilizadas foram: a revisão bibliográfica e o estudo de casos múltiplos.

Para realização da revisão bibliográfica, partiu-se da leitura sobre as fontes de financiamento das políticas públicas a fim de compreender quais instrumentos de financiamento são disponibilizados aos municípios para prestação do serviço de manejo de resíduos sólidos. Em seguida, direcionou-se o estudo para a identificação das diferentes formas de cobrança direta ao usuário, realizadas no Brasil e no mundo.

A partir daí, buscou-se na doutrina especializada descrever os elementos que caracterizam as taxas, como a titularidade, o fato gerador e a base de cálculo, para, enfim, explanar as especificidades da taxa para manejo de RSU. Com a contextualização teórica sobre o financiamento da política pública de manejo de resíduos sólidos e sobre a espécie tributária, taxa, realizou-se a investigação empírica por meio do estudo de casos múltiplos.

O estudo de caso é próprio para a construção de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real — pesquisa naturalística — com pouco controle do pesquisador sobre eventos e manifestações do fenômeno. Sustentada por uma plataforma teórica, reúne o maior número possível de informações, em função das questões e proposições orientadoras do estudo, por meio de diferentes técnicas de levantamento de informações, dados e evidências. (MARTINS, 2008, p. 10)

Como se trata de uma pesquisa exploratória, optou-se pela realização de um estudo de casos múltiplos, a fim de ampliar o escopo de observação do fenômeno e contribuir para incrementar a confiabilidade do resultado alcançado.

A seguir, serão apresentados os procedimentos utilizados para a delimitação e seleção dos municípios do estudo de casos múltiplos. Em cada um dos municípios, são apresentadas as unidades de análise investigadas e a interface com o fenômeno da pesquisa.

Delimitação do Universo de Pesquisa

A delimitação do universo da pesquisa pressupõe o estabelecimento dos limites geográficos e temporais, a fim de contextualizar as informações coletadas de forma suficiente para permitir que a seleção das unidades de análise seja representativa ou significativa em relação ao assunto sob investigação (FACHIN, 2002). A escolha dos municípios do Rio de Janeiro, para o estudo de casos, considerou como universo de análise o Estado do Rio de Janeiro, por se tratar do segundo maior produtor de resíduos sólidos urbanos no país, conforme dados do SNIS.

Outra motivação para a escolha dessa região, foi devido à conveniência de acesso aos dados financeiros e orçamentários dos municípios e da familiaridade da pesquisadora com a legislação tributária desses entes, na medida em que é servidora do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e exerce suas atividades na Coordenadoria de Controle da Receita.

A partir do objetivo da pesquisa, as unidades de análise em cada um dos casos (municípios) foram selecionadas, considerando-se como critério as que possuem o maior impacto no fenômeno estudado: a legislação tributária que implementou a taxa para manejo de RSU, bem como o demonstrativo contábil relativo às receitas arrecadadas do Município.

Nesse contexto, foi utilizado como balizador temporal da pesquisa o exercício de 2018, na medida em que as bases de dados consultadas disponibilizam informações com dois exercícios de defasagem por utilizarem informações de outras fontes como do IBGE, sendo estes os dados mais atualizados no momento da realização do presente estudo.

Técnicas para Coleta de Dados

Inicialmente, a fim de investigar quais os municípios do Rio de Janeiro já instituíram a taxa para manejo de RSU, foi realizada uma busca junto aos sítios eletrônicos das Prefeituras

Municipais sobre a legislação tributária pertinente à taxa. Para os casos em que não foi possível identificar a lei referente à taxa para manejo de RSU junto à Prefeitura, a pesquisa foi direcionada para os sítios eletrônicos das Câmaras de Vereadores. Se ainda assim, a pesquisadora não tivesse acesso ao normativo sobre a taxa para manejo de RSU, foi elaborada uma mensagem padrão solicitando o envio da referida legislação para ouvidoria ou órgão de controle interno, tanto da Prefeitura, quanto da Câmara de Vereadores com base na Lei de Acesso à Informação. Ressalta-se que leis e decretos são documentos de interesse geral que devem ser disponibilizados ao público independentemente de qualquer requerimento, nos termos do art. 3°, II, da Lei n° 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação).

A partir do levantamento da legislação que instituiu a taxa para manejo de RSU nos municípios fluminenses, foi possível construir uma base de dados (Apêndice A) contendo: o número da lei criadora da taxa para manejo de RSU, a natureza da norma (Código Tributário Municipal – CTM ou lei específica), o link de acesso digital à legislação, os números dos artigos referentes ao fato gerador e à base de cálculo, bem como a descrição do fato típico e da base de cálculo da taxa.

Assim, de posse da legislação pertinente à taxa para manejo de RSU, a pesquisa de levantamento exploratório foi encaminhada para a elaboração de um formulário, no qual se buscou elencar todas as questões necessárias para elucidar, se os elementos constitutivos da taxa – fato gerador e base de cálculo –, coadunam-se à jurisprudência atual do STF. Além disso, procurou-se também investigar o instrumento de cobrança utilizado pelos municípios e se há vinculação da receita arrecadada.

Com o objetivo de sistematizar e agregar confiabilidade à pesquisa, optou-se por um formulário estruturado, cujas respostas foram previamente listadas, como pode ser observado na Tabela 2:

Tabela 2 – Perguntas e Respostas do Formulário de Pesquisa:

Pergunta para coleta de dados: Respostas esperadas

- 1		1 ergunta para coleta de dados.	Respostus esperadus
	01	Fato Gerador refere-se a uma atividade do Poder Público?	Sim / Não
02	02	Fato Gerador engloba todos os serviços de manejo?	Sim / Não
	03	Qual serviço?	Coleta / transporte / transbordo / tratamento / disposição final
	04	Base de Cálculo correlaciona-se com o fato gerador?	Sim / Não
	05	Forma de Cálculo utilizada?	Localidade x Unid. Fiscal Mun. ou R\$ / Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$ / Tipo de Imóvel x Unid. Fiscal Mun. ou R\$ / Informação Insuficiente / Custo do Serviço
Ī	06	Base de Cálculo utiliza critérios de	Sim / Não

	outros impostos	
07	Qual imposto?	IPTU / ISS
08	Há vinculação expressa em lei para a receita arrecadada?	Sim / Não
09	Qual o instrumento de cobrança?	Tarifa / Taxa - boleto IPTU / Taxa - boleto específico / Taxa - boleto água ou luz / Não informado
10	Situação no SNIS 2018	Não há informação no SNIS 2018 / Informa no SNIS 2018 não cobrar / Informa cobrar no SNIS 2018

Fonte: elaboração própria

O resultado obtido após a aplicação do formulário foi sistematizado em uma tabela, que se encontra anexa a essa dissertação no Apêndice B. No referido apêndice é possível verificar as informações de cada município do Rio de Janeiro que integrou essa pesquisa.

No decorrer da coleta de dados, mostrou-se necessário estabelecer alguns parâmetros para responder à quarta pergunta do formulário sobre a relação entre a base de cálculo e o fato gerador. Isso se fez necessário, porque, embora algumas legislações façam referência ao custo do serviço, as bases de cálculo descritas nos anexos das normas divergem do exposto nos artigos. Assim, foram analisadas as formas de cálculo de todas as taxas descritas nos anexos dos CTMs, o que se mostrou mais elucidativo do que o artigo da lei propriamente dito.

Sendo assim, para os municípios em que foi constatada a divergência entre o texto do artigo do CTM e o exposto no anexo, buscou-se identificar a efetiva base de cálculo da norma. Em decorrência disso, quando a base de cálculo da taxa estava expressa em um valor fixo ou a um percentual da unidade fiscal de referência do município, e sem corresponder aos gastos com a atividade pública, a resposta dada a quarta pergunta do formulário foi "não".

No que tange à verificação da efetiva cobrança da taxa para manejo de RSU pelos municípios, foi necessário realizar a técnica de triangulação de informações, tendo em vista a dificuldade de acesso a dados válidos e confiáveis. Adotar tal medida se faz necessário, porque o SNIS não possui um procedimento de validação das informações declaradas pelos municípios, além de não ser obrigatório o seu preenchimento integral. Sendo assim, sobre diversos municípios do Rio de Janeiro não constam informações relativas aos indicadores: FN201 - A Prefeitura (Prestadora) cobra pelos serviços de coleta regular, transporte e disposição final de RSU (Antigo campo GE012) e FN222 - Receita arrecadada com taxas e tarifas referentes à gestão e manejo de RSU (Antigo campo GE006).

Dessa forma, buscou-se a triangulação da informação presente no SNIS por meio dos demonstrativos contábeis que os municípios encaminham ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), em especial no Anexo X da Lei nº 4.320/64, que integra a Prestação de Contas de Governo, na qual são apresentadas as receitas orçadas e as efetivamente arrecadadas pelo município no exercício de referência.

Contudo, alguns dos demonstrativos contábeis consultados apresentavam a informação relativa às receitas decorrentes das taxas pela prestação de serviço público de forma agregada, o que levou a pesquisadora a solicitar, por meio da Ouvidoria do TCE-RJ, acesso a uma listagem contendo as referidas receitas de forma desagregada. No entanto, as informações obtidas também não foram suficientes para confrontar com os dados presentes no SNIS a respeito da efetiva cobrança, ou mesmo, aferir o *quantum* arrecadado decorrente da taxa para manejo de RSU nos municípios fluminenses.

Isso ocorreu, porque, conforme informado pelo TCE-RJ, não há obrigatoriedade de o ente municipal desagregar todos os níveis de receita nesse demonstrativo contábil. Assim, muitos municípios apresentam a arrecadação das taxas pela prestação de serviço em um único registro contábil. Tal fato constituiu em uma limitação a esta pesquisa.

Por oportuno, deve ser destacado que o TCE-RJ não possui atribuição para análise da prestação de contas do Prefeito da Capital, na medida em que o município do Rio de Janeiro possui tribunal de contas próprio, nos termos do artigo 75 da CRFB.

Limitações da Pesquisa

Não obstante o esforço empreendido na coleta de dados, solicitando acesso às informações junto às Ouvidorias dos municípios e do TCE-RJ, a presente pesquisa sofreu limitações quanto à ausência de dados. Embora a Lei de Acesso à Informação já esteja em vigor desde 2011, alguns municípios não apresentaram qualquer tipo de resposta à solicitação da pesquisadora. Foi necessário enviar solicitações de acesso à informação para 45 (quarenta e cinco) órgãos municipais, dentre Prefeituras e Câmaras de Vereadores, dos quais apenas 11 (onze) responderam até a finalização do presente estudo.

É importante destacar quais foram os municípios que responderam a solicitação de informação, a fim de incentivar a adesão destes entes aos princípios da transparência e da publicidade, tão importantes para o Estado Democrático de Direito, são eles: Angra dos Reis, Bom Jardim, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Carmo, Cordeiro, Mangaratiba, Porto Real, Sapucaia, São José de Ubá e Resende.

Ademais, deve ser ressaltado que todas as informações requeridas são de interesse geral e deveriam estar disponíveis no portal da transparência de cada órgão. Não há como se questionar o caráter público da legislação requerida, nem mesmo das informações sobre a arrecadação da taxa para manejo de RSU, visto ser recurso público recolhido ao Tesouro Municipal.

Outrossim, verificou-se a deficiência de alguns portais da transparência, os quais disponibilizavam a legislação segregada apenas pelo ano de promulgação, sem haver qualquer ferramenta de busca por palavra-chave. Tal forma de apresentação dos dados impede a seleção de uma determinada legislação, na medida em que obriga o investigador a consultar todos os arquivos disponíveis, prolongando e dificultando a busca pela informação desejada.

Além disso, outra limitação enfrentada, foi a falta de atualização da legislação disponibilizada nos sítios eletrônicos dos municípios. Por diversas vezes, a pesquisadora foi obrigada a consultar um elevado número de leis, para verificar se alguns desses normativos promoviam alterações significativas na norma instituidora da taxa para manejo de RSU, uma vez que a legislação disponibilizada não é atualizada conforme a promulgação de novas leis.

Tendo em vista que o escopo territorial da pesquisa abarcou os 92 municípios do Estado, enfrentou-se a dificuldade para agregar, sistematizar e padronizar a forma de apresentação dos dados coletos. Isso ocorreu, porque alguns municípios denominam a taxa para manejo de RSU como taxa de limpeza pública, abrangendo serviços como varrição e conservação de logradouros. Ademais, não é exigido que os municípios apresentem os dados relativos às taxas de serviço de forma desagregada no Anexo X da Lei nº 4.320/64.

Assim, essa forma de apresentação agregada dos dados impossibilita a identificação exata da receita aferida em face da prestação do serviço de manejo de resíduos sólidos. Por essa razão não foi possível concluir o objetivo (iii) da presente dissertação, a fim de verificar se a taxa para manejo de RSU é suficiente para arcar com as despesas incorridas na prestação do serviço.

Por todo o exposto, dos 92 (noventa e dois) municípios do Estado do Rio de Janeiro, que integraram a amostra da presente pesquisa, apenas 73 (setenta e três) deles foram objeto de estudo nesta dissertação, na medida em que os 19 (dezenove) municípios restantes não disponibilizam a legislação tributária pertinente no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara dos Vereadores ou as leis municipais encontram-se identificadas apenas pela data de promulgação, o que inviabiliza a busca por determinada norma, em razão da intensa atividade legislativa municipal.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITOS FUNDAMENTAIS E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

1.1 Políticas Públicas, um Conceito Indeterminado

O estudo sobre políticas públicas surgiu como subárea das ciências políticas, em meados do século XX, tendo como principal polo de desenvolvimento os Estados Unidos, conforme salienta Roberto Lebrão:

Naquela época, o meio acadêmico norte-americano ousou romper com o paradigma doutrinário até então adotado na Europa, voltado exclusivamente para a pesquisa e análise estática dos Estados e das suas instituições, e passou a focar os seus estudos sobre a dinâmica das ações governamentais. (LEBRÃO, 2010, p. 73)

De acordo com Celina Souza (2006, p. 22), com a análise por meio de critérios científicos das políticas públicas, teve início o "terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo prático", por meio do qual se busca entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

Embora a implementação de ações estatais aos cidadãos não seja algo recente na história do Estado Moderno, visto que condutas como a imposição de tributos existem desde a sua constituição, a noção de área de conhecimento relativa a políticas públicas só surge a partir da Segunda Guerra Mundial, quando é dado a conciliar o conhecimento científico com a produção empírica dos governos. Essa maior evidenciação ao desenho das políticas públicas e às regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, decorreu, principalmente, da necessidade de controle de gastos públicos que se seguiu às políticas keynesianas do pósguerra, fazendo com que o papel dos governos fosse revisitado (SOUZA, 2006, p.20).

Não obstante o caráter acadêmico e científico ter sido conferido ao estudo das políticas públicas, a doutrina especializada não alcançou uma definição uníssona sobre o seu conceito. Ou seja, não há uma única resposta correta para o que seria uma política pública. Diferentes abordagens foram propostas na tentativa de delinear um conceito de políticas públicas dependendo do ponto de vista do autor (LIMA; D'ASCENZI, 2018, p. 35-36).

Há autores que propõem conceitos amplos, como Thomas A. Dye (2016, p. 01), para quem política pública é "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". Outros definem política pública de forma mais restritiva, como Kraft e Furlong (2017, p.05, tradução nossa): "política pública é aquilo que o agente governamental, e por extensão os cidadãos que ele representa, decide fazer ou não fazer sobre problemas públicos, que correspondem a situações percebidas publicamente que exigem intervenção."

A diversidade de conceitos se deve ao fato de as políticas públicas estarem situadas em um campo multidisciplinar do conhecimento. Embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume. Como adverte Souza (2006, p. 25), a teoria geral da política pública deve sintetizar conceitos oriundos da sociologia, da ciência política e da economia. Dessa forma, a depender da abordagem, do enfoque que se dê ao objeto de estudo, surgem conceitos mais genéricos ou mais restritivos, que valorizam determinado elemento, personagem ou etapa de uma política pública.

Em outra forma de abordar o conceito de políticas públicas, Thomas A. Birkland (2015, p.08) decidiu não estabelecer uma definição de políticas públicas em seu livro "An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making", mas sim listar algumas características que podem identificar uma política pública, as quais foram transcritas abaixo:

- Policy is made in response to some sort of problem that requires attention. Policy is made on the "public's" behalf.
- Policy is oriented toward a goal or desired state, such as the solution of a problem.
- Policy is ultimately made by governments, even if the ideas come from outside government or through the interaction of government and nongovernmental actors.
- Policy is interpreted and implemented by public and private actors who have different interpretations of problems, solutions, and their own motivations.
- Policy is what the government chooses to do or not to do.

Outrossim, não se pode negligenciar o "papel do Direito na conformação das instituições que desenham e realizam as políticas públicas" (BUCCI, 2006, p.37), já que a atividade governamental ocorre por meio de instrumentos jurídicos, além de ser balizada pelo ordenamento vigente. Nesse sentido, expondo uma abordagem jurídica sobre a definição de políticas públicas, destacam-se as proposições de Maria Paula Dallari Bucci e Fábio Konder Comparato abaixo transcritas:

Programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo e processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2006, p.39)

A política aparece antes de tudo, como uma *atividade*, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. (COMPARATO, 1998, p. 45)

Observa-se que os dois conceitos sugeridos pelos juristas remetem a um conjunto de ações, seja na forma de processo ou de atividade organizada, além de buscarem o mesmo fim, qual seja: a realização de um objetivo determinado. Ou seja, embora apresentem o conceito de políticas públicas de forma distinta, a essência de uma atividade estatal em prol de um fim específico, exercida por meio de institutos ou processos jurídicos, é retratada em ambos.

Não obstante a multiplicidade de conceitos, corroborando a ressalva feita por Maria Paula Dallari Bucci (2019, p. 793) quanto à necessidade de uma abordagem unificada para o desenvolvimento das pesquisas sobre Direito e Políticas Públicas, a presente dissertação filiase à definição de políticas públicas proposta pela professora em artigo mais recente, *in verbis*: "a ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia informada por elementos jurídicos (e não jurídicos)" (BUCCI, 2019, p. 792).

1.2 Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos como Política Pública

1.2.1 Políticas Públicas para o adequado Manejo de RSU

Considerando o conceito de políticas públicas da professora Bucci (2019, p. 792) citado anteriormente, o manejo de resíduos sólidos urbanos pode ser identificado como uma política pública, na medida em que requer a atuação governamental coordenada, a fim de solucionar o problema complexo relativo à destinação do lixo, utilizando instrumentos jurídicos e não jurídicos, como a edição de marcos regulatórios e a abertura de linhas de financiamento para construção de aterros sanitários.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos definiu o conjunto de ações que o governo deve adotar para solucionar o problema público relevante da disposição final ambientalmente adequada do lixo, quais sejam: promover a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético de modo a destinar o mínimo de rejeitos ao aterro sanitário, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.

Nesse sentido, é interessante destacar a entrada do tema RSU na agenda política nacional e a priorização (ou não) conferida ao setor, além dos instrumentos normativos vigentes que embasam e direcionam a atuação do governo, como será abordado a seguir.

1.2.1 Formação da Agenda

No Brasil, desde o século XVIII, há registros de tentativas do governo em regulamentar o recolhimento e a disposição final do lixo produzido pela população (MIZIARA, 2008, p. 02), em virtude, principalmente, das consequências sanitárias, como as

epidemias de gripe espanhola, febre amarela, cólera, dentre tantas outras que assolaram o mundo. Assim, não é forçoso afirmar que há um consenso quanto ao fato de a adequada disposição final dos resíduos sólidos urbanos corresponder a um problema público.

Inicialmente, exigia-se dos governos apenas a coleta e o afastamento do lixo dos centros urbanos, quando os rejeitos eram jogados a céu aberto em locais afastados da população, como se observa no art. 88 do Código de Posturas da Câmara Municipal da Imperial Cidade de São Paulo de 31de maio de 1875 abaixo transcrito:

Art. 88. - A Camara designará os lugares proprios para nelles ser feito o deposito das immundicias, afastando o mais possivel das proximidades da Cidade. Aquelles que depositarem fóra desses lugares incorrerão na multa de 5\$, e quando o despejo ou deposito se fizer no centro das ruas, a multa será em dobro.

No entanto, com o acelerado processo de urbanização e o consequente adensamento das cidades, a gestão dos resíduos produzidos tornou-se cada vez mais complexa e cara para os cofres públicos, requerendo, assim, uma atuação mais eficiente. Ademais, o financiamento da gestão de RSU compete com outras prioridades dos governos locais, como água potável, educação e saúde.

A relevância do adequado manejo dos RSU, ou seja, o equacionamento entre a geração de resíduos e a disposição final ambientalmente segura, tornou-se tema mundialmente prioritário a partir da Conferência Rio 92, evento este que representou uma mudança paradigmática no manejo dos resíduos, incorporando novas condutas a sua gestão, conforme abordado na Agenda 21 Global (JACOBI e BESEN, 2011, p. 135).

No cenário brasileiro, em 2002, a inciativa mundial deu origem a Agenda 21 Brasileira a partir dos trabalhos coordenados pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 21 – CPDS, com o objetivo de internalizar, por meio de políticas públicas específicas, as noções de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável.

Segundo Malheiros et. al. (2008, p. 09):

A construção da Agenda 21 brasileira partiu do desencadeamento de um processo de planejamento participativo com a finalidade de analisar a situação atual do país para identificar potencialidades e fragilidades e, dessa forma, visualizar o desenvolvimento futuro de forma sustentável. (...) É importante destacar que a Agenda 21 brasileira explicita as grandes questões a serem enfrentadas e pactuadas entre governo e sociedade para atingir a sustentabilidade ambiental, econômica, social e institucional, apresentando diagnósticos e proposições.

A Agenda 21 Brasileira reuniu as propostas de ações prioritárias em 21 objetivos, agrupados em cinco blocos, dentre os quais, a gestão de resíduos sólidos encontra-se no "I – A economia da poupança na sociedade do conhecimento", cuja primeira ação prioritária é destinada ao combate à cultura do desperdício por meio da produção e do consumo

sustentáveis. Pode-se afirmar, portanto, que foi através da Agenda 21 Brasileira que a gestão de RSU passou a integrar a agenda política nacional (CASTRO e ARAÚJO, 2004, p. 564).

Mais recentemente, em setembro de 2015, representantes dos 193 Estados-membros da ONU reuniram-se e "comprometeram-se a tomar medidas ousadas e transformadoras para promover o desenvolvimento sustentável nos próximos 15 anos sem deixar ninguém para trás", conforme descrito no sítio eletrônico da ONU no Brasil. A chamada Agenda 2030 corresponde a um plano de ação, no qual foram indicados 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta.

Nesse cenário, as Nações Unidas reiteram a preocupação com a saúde, o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável e a estreita ligação desses objetivos globais com o setor de saneamento básico. Dentre os 17 ODS criados, destacam-se o "11º - cidades e comunidades sustentáveis - que visa a torná-las inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis", assim como o "12º - consumo e produção responsáveis, cujo objetivo é garantir padrões de produção e de consumo sustentáveis" (ONU, 2015).

No Brasil, a Agenda 2030 passou por um processo de adaptação promovido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a fim de readequar as metas às prioridades nacionais. Assim, das 169 metas propostas pela ONU, 167 foram consideradas pertinentes ao país. Além disso, foram promovidas alterações em 124 destas, adequando-as à realidade brasileira.

De acordo com o Ipea (2018), as principais metas relacionadas à gestão de resíduos sólidos foram alteradas com o objetivo de conferir maior clareza ao seu conteúdo original:

Meta 11.6 (Nações Unidas)

Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros. **Meta 11.6 (Brasil)**

Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, melhorando os índices de qualidade do ar e a gestão de resíduos sólidos; e garantir que todas as cidades com acima de 500 mil habitantes tenham implementado sistemas de monitoramento de qualidade do ar e planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Meta 12.5 (Nações Unidas)

Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso.

Meta 12.5 (Brasil)

Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da Economia Circular e suas ações de prevenção, redução, reciclagem e reuso de resíduos.

A urgência mundial das últimas décadas em tratar a excessiva geração de resíduos sólidos está presente na formação da agenda política brasileira para o setor. Atualmente, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) atua na implementação da Política Nacional de

Resíduos Sólidos por meio do Programa Lixão Zero, o qual é estruturado em quatro partes. A primeira refere-se ao diagnóstico da situação atual dos Resíduos Sólidos Urbanos no país, a partir do qual é estabelecida a situação desejada e os indicadores para avaliação. Ademais, o MMA sugere um Plano de Ação, com e uma Agenda de Atividades para auxiliar os municípios na implementação dessa política pública.

1.2.2 Principais Leis relativas à Política Pública de RSU

As diretrizes nacionais para o saneamento básico foram introduzidas no ordenamento pela Lei nº 11.445/07. Buscou-se assim, unificar os instrumentos legais que tratavam, de forma genérica e esparsa, sobre os diferentes serviços que integram o saneamento básico, além de se criar um modelo regulatório para o setor (GROTTI, 2017, p. 117). A referida lei trouxe também um conjunto de novos instrumentos de gestão, como a necessidade de todos os municípios elaborarem seus Planos Municipais de Saneamento Básico e terem seus serviços regulados (CARLOS, 2017, p. 77).

Segundo Almeida (2017, p. 166), por meio da Lei nº 11.445/07, promoveu-se "a estruturação, em âmbito legislativo, de uma política pública que tem em foco o desenvolvimento social no que tange ao acesso e à garantia do serviço de saneamento básico".

A referida lei estabeleceu no seu artigo 2º os princípios fundamentais que devem reger a política de saneamento. Devem ser destacados os princípios da universalização do acesso, na medida em que visa a realização do objetivo fundamental da República com a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CRFB) e da integralidade, compreendido como a necessidade de proporcionar à população a cada um dos componentes que integram o saneamento básico. Outro princípio a ser ressaltado é o da sustentabilidade econômica, que, se seguido, pode guiar uma política de saneamento básico segura para a população e para as empresas privadas (MADEIRA, 2010, p. 144).

Além disso, a Lei nº 11.445/07 estabeleceu conceitos importantes para o desenvolvimento do setor, incluindo o de saneamento básico propriamente dito, que passou a englobar outras três atividades além do abastecimento de água e tratamento de esgoto historicamente designados. Assim, a limpeza urbana, o manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo de águas pluviais passaram a integrar o conceito de saneamento básico. Embora envolvam técnicas distintas, e apesar de estarem sendo executadas, majoritariamente, em diferente nível federativo, uma vez que o abastecimento de água e tratamento de esgoto, em regra, é prestado por companhia estadual, e os demais serviços pelo município, esses

serviços passaram a "receber tratamento sistemático como integrantes de um conjunto de ações na área de saneamento básico" (PEREIRA, 2007).

Outra inovação trazida pela Lei nº 11.445/07, foi a criação da base legal para a cobrança dos serviços de manejo de resíduos sólidos por meio de taxa ou tarifa, apontando os critérios para estipulação da remuneração do serviço. Por fim, ressalta-se que a lei trouxe opções para a formação das estruturas de regulação do serviço, buscando criar um ambiente estável para a entrada dos investimentos necessários para a universalização dos serviços (MADEIRA, 2010, p. 151).

Contudo, as expectativas criadas com o advento da Lei nº 11.445/07 não foram alcançadas. Em 2018, as diretrizes nacionais foram substancialmente alteradas por duas medidas provisórias que acabaram não se convertendo em lei por ausência de consenso político. Apenas em 2020, foi promulgado o novo marco regulatório do saneamento básico por meio da Lei nº 14.026/20.

Dentre as propostas de alteração no setor de saneamento mais relevantes Gomes e Coelho (2020, p. 578) elencam: ampliação das possibilidades de participação da iniciativa privada na prestação de serviços de saneamento; fixação do prazo de um ano para renovação dos contratos de programa das empresas estatais com os municípios, por até 30 anos; prazo de um ano para definição de metas de universalização nos contratos vigentes; comprovação da capacidade econômico-financeira para alcance das metas das agentes econômicos contratados; e a definição da Agência Nacional de Águas - ANA como reguladora nacional. As alterações promovidas na Lei nº 11.445/07 buscam, principalmente, conferir maior competitividade ao setor e atrair investimentos privados.

As referidas alterações promovidas na Lei nº 11.445/07 trarão maior impacto nos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em detrimento aos demais serviços que integram o conceito de saneamento. A Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal (2020, p. 06), ao analisar o projeto de lei que originou o diploma nº 14.026/20, aponta que as principais mudanças que ocorrerão no setor visam a fomentar a competição na prestação dos serviços de água e esgoto.

Dessa forma, tendo em vista o protagonismo dos serviços de água e esgoto na estruturação da agenda relativa ao saneamento básico, desde a edição da Agenda 21 Brasileira havia a demanda pela edição de uma legislação específica sobre resíduos sólidos. Buscava-se então, a definição de obrigações e de responsabilidades para os diferentes atores sociais, além do estabelecimento de instrumentos indutores para efetivação das prioridades do setor, como a

redução da geração de resíduos e a coleta seletiva para o reaproveitamento e a reciclagem de materiais.

A ausência de um marco legal nacional dificultava a elaboração de políticas públicas de saneamento no nível estadual e municipal, levando a ações desarticuladas que geravam expressivos desperdícios de recursos (NASCIMENTO NETO e MOREIRA, 2010, p. 13). Em 2002, "havia oito ministérios e 17 órgãos federais que desenvolviam ações relativas ao saneamento ambiental, na formulação de programas e políticas de saneamento e na operacionalização dos recursos" (GALVÃO JÚNIOR e NISHIO, 2009, p. 211).

Conforme exposto por Nascimento *et al.* (2015, p. 891), o panorama do manejo de resíduos sólidos no Brasil indicava que os municípios conferiam baixa prioridade para esse serviço, visto que a maioria deles destinava os dejetos para lixões a céu aberto, sem ocorrer o aproveitamento dos resíduos sólidos orgânicos e sem uma coleta seletiva eficiente.

Neste cenário, após quase 20 (vinte) anos de tramitação no Congresso Nacional, o projeto de lei nº 203/1991 deu origem à Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS – por meio da Lei nº 12.305/10. Com a promulgação da PNRS, esperavam-se algumas mudanças substanciais, principalmente em relação à elaboração de planos estaduais e municipais de resíduos sólidos, à organização da coleta seletiva, à utilização de técnicas de compostagem da matéria orgânica e, principalmente, à erradicação do uso de lixões (NASCIMENTO *et al.*, 2015, p. 890/891).

Contudo, embora este marco legal seja de suma importância no contexto nacional, sua aprovação não garantiu a melhoria na gestão dos resíduos sólidos no Brasil, prescindindo ainda o engajamento do poder público e da sociedade civil para que este instrumento normativo passasse a ser em instrumento modificador das atuais práticas de manejo de resíduos sólidos. (NASCIMENTO NETO e MOREIRA, 2010, p. 18). Talvez os maiores exemplos da inefetividade da PNRS sejam as sucessivas prorrogações do prazo para erradicação dos lixões previsto no artigo 54 da Lei nº 12.305/10.

Desta forma, como salientado por Jacobi e Besen (2011, p. 136), em cidades de países em desenvolvimento com urbanização muito acelerada, como o Brasil, a dificuldade em prover infraestrutura e serviços essenciais como coleta e destinação adequada do lixo decorrem dos déficits na capacidade financeira e administrativa. Nesse sentido, Ângela Penalva Santos (2020, p. 13) critica o tratamento igualitário dado a todos os municípios pela PNRS, sem considerar a realidade de cada um, principalmente, aqueles com menos de 50 mil habitantes, que não reúnem as condições técnicas e financeiras para cumprir a legislação.

1.3 Política Pública de Manejo de RSU como Instrumento de Efetivação de Direitos Fundamentais

O manejo inadequado dos resíduos sólidos, além da contaminação direta de solos e recursos hídricos e poluição do ar, cria um ambiente favorável para proliferação de diversos vetores de doenças humanas, como: ratos, moscas, mosquitos etc., na medida em que esses animais encontram abrigo, alimento ou perfeitas condições para reprodução no lixo (ABLP; SELUR, 2019, p. 34). De acordo com o estudo "Roteiro para Encerramento dos Lixões: os lugares mais poluídos do mundo" (2018), promovido pela ABRELPE, o impacto que os lixões acarretam no sistema de saúde brasileiro ultrapassa o custo de R\$ 3 bilhões (três bilhões de reais) ao ano.

Não é exagero afirmar que a erradicação dos lixões e aterros controlados implica a efetivação de direitos fundamentais de segunda e terceira gerações, também chamados de direitos sociais e difusos, previstos na Constituição Federal. Como salientado por Luís Roberto Barroso (2020. p.517), no início do século XX, o compromisso com a melhoria das condições de vida das pessoas foi incorporado à agenda política e institucional por meio da inclusão dos direitos sociais em diversas constituições.

Na explanação de Barroso (2020. p. 518), o objetivo dos direitos sociais é assegurar aos indivíduos vida digna e acesso às oportunidades em geral. Idealmente, são direitos que devem ser satisfeitos, não por prestações individuais, mas por serviços públicos de qualidade disponíveis para todos, dentre os quais se destacam o direito à saúde e à educação. Outrossim, os direitos difusos, como ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, caracterizam-se pela indeterminação de seus titulares e pela indivisibilidade do seu objeto. Dessa forma, a satisfação de um dos seus titulares implica a satisfação de todos, ao passo que a lesão de um constitui lesão da coletividade (BARROSO, 2020. p. 520).

Os artigos 196 e 225 da CRFB garantem a todos os direitos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao Estado o dever de promover políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e ao acesso universal e igualitário aos serviços de saúde, bem como defender o meio ambiente e preservá-lo para a presente e futuras gerações.

A gestão de resíduos sólidos urbanos ultrapassa o dever federativo dos Municípios de asseio da municipalidade, mas implica a realização dos direitos à saúde e ao meio ambiente equilibrado. Assim, a realização destes direitos fundamentais depende de uma ação positiva do Estado, por meio de políticas públicas que, necessariamente, geram custos ao Erário.

1.4 A Efetivação dos Diretos Constitucionalmente Garantidos

A Constituição brasileira promulgada em 1988 prevê um rol bastante abrangente de direitos. São constitucionalmente garantidos ao povo brasileiro desde as liberdades negativas, consideradas direitos fundamentais de primeira geração, até os direitos transindividuais, ligados aos valores de fraternidade e solidariedade que caracterizam a terceira geração de direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É prevalente o entendimento de que a previsão dos direitos fundamentais na Constituição não pode ser lida como mera carta de intenções, mas sim com a força cogente e a imperatividade inerente às normas jurídicas (BARROSO, 2020. p. 214). A antiquada interpretação de que as previsões constitucionais de direitos fundamentais não passam de meras normas programáticas, esvaziadas de efetividade, foi ultrapassada pela doutrina e ratificada pelo STF em diversos precedentes.

Como ressaltado por Barroso (2020. p. 415), o reconhecimento da efetividade das normas constitucionais foi um verdadeiro "rito de passagem" do velho regime político ditatorial para o novo direito constitucional, a fim de que a Constituição pudesse, finalmente, conferir proveito para cidadania. Trata-se da Doutrina Brasileira da Efetividade (BARROSO, 2006), reconhecendo às normas constitucionais, aplicação direta e imediata, na extensão máxima de sua densidade normativa. Assim, sempre que violado um mandamento constitucional, a ordem jurídica deve prover mecanismos adequados de tutela.

Na prática, em todas as hipóteses em que a Constituição tenha criado direitos subjetivos – políticos, individuais, sociais ou difusos – são eles, como regra, direta e imediatamente exigíveis, do Poder Público ou do particular, por via das ações constitucionais e infraconstitucionais contempladas no ordenamento jurídico. O Poder Judiciário, como consequência, passa a ter atuação decisiva na realização da Constituição. (BARROSO, 2020. p.415)

A simples previsão do direito no texto constitucional não garante ao cidadão o seu pleno exercício. Para que os indivíduos possam gozar de direitos no sentido jurídico, deve haver, no ordenamento, instrumentos de reparação coercitiva pelo Estado, quando sofrerem algum tipo de violação (SUNSTEIN e HOLMES, 2019, p. 30). Perpetua-se, portanto, a máxima da ciência jurídica: "não há direito sem o remédio jurídico correspondente".

Diante disso, ressalta-se o imprescindível papel desempenhado pela Suprema Corte brasileira no reconhecimento da oponibilidade jurídica dos direitos previstos na Constituição Federal. Há inúmeros precedentes aderindo à tese da efetividade das normas constitucionais,

mas a fim de exemplificar o posicionamento do STF destacou-se o Recurso Extraordinário com Agravo nº 639.337/SP.

No referido processo, buscava-se assegurar o acesso à educação infantil a crianças menores de 5 anos, direito assegurado no art. 208, IV, da Constituição Federal. O objeto da ação era o direito social de caráter prestacional à educação, que demanda forte investimento do Poder Público, que não estava sendo garantido pelo Município de São Paulo sob a alegação de restrição orçamentária. A decisão da Segunda Turma do STF corroborou a obrigação do gestor local de efetivar, objetiva e concretamente, o direito previsto no texto constitucional, conforme trecho abaixo transcrito:

Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças até 5 (cinco) anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. (grifos nossos) (ARE 639337 AgR/SP)

Apesar de reconhecer a escassez de recursos públicos, o STF impôs ao Poder Público a observância ao preceito constitucional, como se verifica no trecho abaixo transcrito:

A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras "escolhas trágicas", em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. (grifos nossos) (ARE 639337 AgR/SP)

Ou seja, o STF reconhece a dificuldade do administrador público em direcionar o orçamento disponível, quando reconhece as chamadas "escolhas trágicas". Isso ocorre, porque em um ordenamento no qual os direitos sociais são juridicamente exigíveis, a canalização dos recursos limitados para os problemas da mais alta prioridade pode corresponder a um dos maiores obstáculos à boa governança. É justamente pelo reconhecimento da exigibilidade dos direitos expressos na Lei Fundamental, que a destinação dos limitados recursos públicos corresponde a uma das questões mais tormentosas do direito constitucional contemporâneo (BARROSO, 2020. p. 518).

Tanto a materialização do remédio jurídico para reparar a violação a direito, quanto a criação de políticas públicas para garantir o exercício de direito, seja ele de natureza negativa

ou positiva, demandam recursos do Estado. Até mesmo o exercício do direito de ação de um indivíduo, em face de outro, em uma lide cujo objeto corresponde a um direto exclusivamente privado demanda recursos do Estado, ao menos para o custeio do sistema judiciário.

Portanto, o valor necessário para realização dos direitos previstos na Constituição da República não pode ser negligenciado, sob pena de seu esvaziamento normativo. Nesse sentido, destaca-se o eloquente trecho da obra "O Custo dos Direitos" de Sunstein e Holmes (2019, p. 97/98):

Caso um país procure dar obrigatoriedade legal e exigibilidade jurídica a todas as coisas que a sociedade decente requer, a Constituição corre o risco de perder a coerência. Se os norte-americanos criassem direitos constitucionais à habitação e à saúde, que custariam caro e dependeriam do estado da economia, nossa Declaração de Direitos ficaria sobrecarregada. Aliás, se rotulássemos como "constitucionais" certos serviços valiosos que às vezes não temos condições de proporcionar, podemos chegar até a aviltar as liberdades norte americanas tradicionais aos olhos dos cidadãos, que começarão a entender os direitos constitucionais como pretensões que podem ou não ser atendidas, dependendo dos recursos de que se dispõe no momento.

A ponderação de princípios constitucionais quando se está diante de aparentes conflitos, como por exemplo: o direito à liberdade de expressão e à intimidade e privacidade, é um tema predominantemente aceito pela doutrina constitucionalista. Contudo, o reconhecimento de que não há direito absoluto não é pacífico, quando a razão para limitação do seu exercício se dá por restrições orçamentárias, principalmente em um país em desenvolvimento como o Brasil, em que o mínimo existencial¹⁰ não é garantido a todos os cidadãos.

Nesse sentido, Holmes e Sunstein (2019, p. 97) afirmam categoricamente: "Todos os direitos são 'abertos', e por uma razão muito simples: os direitos têm seu custo e por isso jamais podem ser protegidos de maneira completa ou perfeita." Nesse mesmo sentido, Barroso (2020. p.215) reconhece que: "o Direito tem limites que lhe são próprios e que por isso não deve ter a pretensão de normatizar o inalcançável".

Em seguida, Luís Roberto Barroso (2020. p.215) complementa:

As ordens constitucionais devem ser cumpridas em toda a extensão possível. Ocorrendo a impossibilidade fática ou jurídica, deve o intérprete declarar tal situação, deixando de aplicar a norma por esse fundamento e não por falta de normatividade. Aí estarão em cena conceitos como reserva do possível, princípios orçamentários, separação de Poderes, dentre outros. Como já assinalado, certas normas podem ter sua aplicabilidade mitigada por outras normas ou pela realidade subjacente.

Estabelece-se aqui o grande desafio da atualidade: como arcar com os custos orçamentários e financeiros para efetivação dos direitos constitucionalmente garantidos.

_

¹⁰ Conceito cunhado por Ricardo Lobo Torres em sua obra: *O Mínimo Existencial*, na qual o autor delimita o núcleo basilar dos direitos individuais e sociais sem os quais a própria dignidade humana é ameaçada.

Principalmente para países em desenvolvimento com alto grau de desigualdade, como o Brasil (IBGE, 2020), os esforços para promover o acesso e a consolidação dos direitos sociais e difusos não se mostram suficientes.

Um dos grandes problemas dos países e comunidades que sofrem com a pobreza, marginalização e incapacidades é a falta de investimentos do Estado em direitos básicos da população, dessa forma, as desigualdades agravam as privações de capacidades, acarretando menores possibilidades de emprego, liberdade e qualidade de vida. (GRUBBA; CORRÊA, 2019, p. 253)

Quando se está diante de recursos limitados, muitas vezes ocorre o fenômeno da troca de um problema por outro. Tal situação é verificada no exemplo trazido por Sunstein e Holmes (2019, p.101), no qual a proteção agressiva contra acidentes em usinas nucleares poderia gerar a elevação do preço e diminuir a oferta de energia elétrica, aumentando a dependência dos combustíveis fósseis altamente poluidores. Havendo, portanto, a troca de um problema ambiental por outros de igual estatura.

Igualmente, a limitação dos recursos orçamentários não implica restrições apenas na mesma seara jurídica, uma vez que a promoção do acesso amplo e irrestrito à saúde diminui o valor disponível para o combate à criminalidade violenta, por exemplo.

A atenção ao custo dos direitos nos conduz não somente a problemas de cálculo orçamentário, mas também como consequência, nos introduz em questões filosóficas básicas de justiça distributiva e prestação de contas democrática. (SUNSTEIN e HOLMES, 2019, p.106)

Não há como negligenciar a necessidade de orçamento público para efetivação dos direitos, como citam Fabio Giambiagi e Ana Cláudia Alem (2016; p. 360): "É importante que fique claro para o leitor que só há gasto quando há capacidade de financiamento." A ausência de recursos orçamentários que financiem as ferramentas de garantias e de provisão dos direitos coloca em risco o direito em si. Sendo, portanto, inevitável a constatação de que sem previsão orçamentária, o sistema de direitos e garantias torna-se inócuo:

Levar em consideração o custo dos direitos, portanto, é pensar mais ou menos como uma autoridade do governo que se pergunta como distribuir recursos limitados de modo inteligente, sempre em vista de uma larga gama de bens públicos. Os direitos jurídicos tem um "custo de oportunidade": quando são impostos, outros bens valiosos (inclusive outros direitos) tem de ser deixados de lado, pois os recursos consumidos na imposição dos direitos são escassos — não são superabundantes. (SUNSTEIN e HOLMES, 2019, p. 190)

Dessa forma, tendo em vista que o nosso ordenamento e o pensamento jurídico prevalente impõem ao Estado o dever de prover ao povo todos os direitos, desde a primeira até a terceira geração, previstos na Constituição Federal resta a pergunta: as fontes de financiamento estatal, sendo a principal delas o dinheiro do contribuinte, são suficientes para prover essa gama de direitos a mais de 211 milhões de habitantes (IBGE, 2020) espalhados no 5º maior país em extensão territorial do planeta (IBGE, 2020)?

O déficit orçamentário e a inflação costumam ser apontados como limitações à provisão de serviços públicos, acarretando sugestões de restrições de políticas públicas e cortes de gastos para alcançar o comedimento financeiro e a estabilidade econômica. Contudo, assim como o nível de renda da população deve integrar a análise do desenvolvimento de um país, mas não monopolizar o debate (SEN, 2000, p. 165), o controle da inflação deve permear a formulação de políticas públicas, mas sem causar o engessamento da agenda.

O que se questiona é a priorização absoluta do controle da inflação e do contingenciamento de recursos em detrimento da prestação de serviços e garantia de direitos necessários para o desenvolvimento com a consagração da liberdade real da população (SEN, 2000. p. 167).

Como salientado por Sen (2000. p. 167), "o cometimento econômico-financeiro tem um bom fundamento lógico e impõe exigências fortes, mas suas demandas devem ser interpretadas à luz dos objetivos globais da política pública." Tal premissa ocorre, porque os custos prováveis de se tolerar a inflação devem ser avaliados considerando os custos sociais necessários para sua redução ou eliminação. Ressalta-se que não se está a falar de inflação galopante como já vivenciada na década de 80, no Brasil, mas de níveis de inflação que, para Sen (2000. p.165), encontram-se na faixa de 15 a 20% anuais.

Sendo assim, a necessidade de comedimento financeiro e responsabilidade fiscal devem integrar a agenda institucional das políticas públicas, sem, contudo, direcionar exclusivamente a atuação do governo. Principalmente em países em desenvolvimento, onde a necessidade de políticas de custeio público para criação de oportunidades sociais mostra-se crucial. O compartilhamento das oportunidades sociais por todas as camadas da população, ou seja, o acesso às facilidades postas à disposição da sociedade nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor (SEN, 2000. p.54/57), possibilita um processo de desenvolvimento mais inclusivo e menos desigual (SEN, 2000. p. 170).

Nesse contexto, o frequente argumento de postergar investimentos socialmente relevantes até que o país esteja rico (Sen, 2000, p. 65) não deve ser passivamente aceito, sem antes haver o exame detalhado da gestão do orçamento público e das priorizações realizadas pelo governo. É, justamente, com este intuito que a presente dissertação se propõe a analisar a forma como os municípios utilizam o instrumento financeiro previsto nas diretrizes nacionais para o saneamento básico, a fim de arcar com os custos da prestação de serviço de manejo de resíduos sólidos, ou ao menos, contribuir para sustentabilidade econômico-financeira.

2. FINANCIAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Orçamento Público

A análise da estrutura orçamentária brasileira, por si só, é complexa o bastante para ser objeto de um estudo próprio. Nesta dissertação, não se vislumbra esmiuçar os meandros do orçamento público, mas apenas tecer considerações importantes para compreensão da relação entre a distribuição das receitas no orçamento e as políticas públicas. Como salientam Peres e Santos (2020, p. 01) "a análise do orçamento público é fundamental para a compreensão das escolhas dos governos e da trajetória das políticas públicas, tanto porque revela quanto se gasta, como também os mecanismos pelos quais tais gastos são financiados".

Inicialmente, o orçamento público surgiu com a função bem definida de permitir o exercício do controle sobre as ações do Executivo por parte do Legislativo, no entanto, no século XX, ganha espaço a ideia de orçamento-programa, cuja ênfase direciona-se para o planejamento e o objetivo do gasto público (CORREIA NETO, 2008, p. 12). De acordo com Paulo Paiva (2017, p.95), a estrutura institucional-legal do Brasil avançou bastante e oferece bases para o planejamento, aprovação e execução da política orçamentária, conforme o ordenamento constitucional e os princípios e regras da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Na Constituição brasileira, a função de planejamento financeiro do orçamento público é exercida pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Também constituem o regime jurídico do orçamento a Lei nº 4.320/64 e a Lei Complementar nº 101/00 (LRF), que exercem a função de controle do gasto público, na medida em que estas leis apresentam conceitos de elementos que compõem o orçamento, como os tipos de receita e de despesa, bem como impõem limites à atuação do governo, visando ao equilíbrio das contas públicas.

Dessa forma, o orçamento assume um relevante papel na formulação das políticas públicas, visto que deve refletir quais funções/programas de governo serão desenvolvidas pelo gestor, seja em relação ao aspecto estratégico no PPA, ou seja em relação ao aspecto executivo na LDO, por meio da previsão das receitas e pela fixação das despesas, a fim de garantir a adequada prestação dos serviços públicos à população (LIMA; CASTRO, 2007).

Em sua tese de doutoramento, Luiz Gustavo Bambini de Assis (2009, p. 234) ressalta não haver momento mais propício para a formulação de uma política pública do que a elaboração do orçamento do governo, pois é quando se está discutindo a destinação dos recursos públicos e as áreas que serão atendidas:

"Sabe-se que tais recursos são finitos e as demandas da sociedade, principalmente em países onde os índices de desigualdade são significativos, só tendem a crescer. Nesse sentido, escolher ações prioritárias e garantir recursos públicos para a sua efetivação é, na verdade, a essência das políticas públicas e do planejamento." (ASSIS, 2009, p.234)

Nesse sentido, Valle (2018, p.118) adverte: "uma política pública, ainda que formulada em padrão de excelência, se não for refletida inicialmente no orçamento, resultará em inexecução total, ou execução em condições precárias, com inevitável comprometimento do resultado".

Em breve síntese, o orçamento público deve refletir os programas de governo que serão postos em prática naquele exercício, sendo, portanto, a peça angular para a elaboração das políticas públicas relacionadas. A depender da quantidade de recursos alocados em cada programa de governo, o agente responsável pela formulação da política pública terá amplas ou restritas possibilidades para enfrentar o problema público.

Embora as normas constitucionais exijam que o agente político realize a provisão orçamentária precedente à execução das políticas públicas, no Brasil, são raras as políticas traduzidas de maneira adequada no orçamento, gerando descontinuidade e uma ação ineficiente (VALLE, 2018, p. 113). Sendo assim, a consideração do orçamento público nas suas limitações e possibilidades mostra-se essencial para a elaboração de uma política pública eficiente e efetiva.

Quando se está a falar em orçamento público, significa dizer que os recursos que financiarão a atuação do governo são oriundos, principalmente, da contribuição dos cidadãos por meio dos tributos. Ainda que haja outras fontes de receitas, o governo financia-se precipuamente conforme a sua capacidade de arrecadação.

É evidente que se pode contar com recursos privados para financiar uma política pública, seja por meio de doação, seja por empréstimo. Importantes políticas públicas foram financiadas por organizações privadas e até internacionais, como no caso do Programa de Despoluição da Baia de Guanabara, que fora financiado pelo Banco Japonês para Cooperação Internacional (BRITTO, 2003, p.68) e o Programa Segurança Presente que conta com o investimento da Fecomércio/RJ (COELHO, 2017, p. 17).

A principal fonte de financiamento das políticas públicas, no entanto, corresponde ao orçamento público (ABREU; CAMARA, 2015, p. 74), o qual é composto principalmente por receitas oriundas da arrecadação tributária própria do ente federativo e, no caso dos Estados e Municípios, pelas transferências legais e constitucionais (ORAIR, 2016, p. 234). É a partir dos valores arrecadados e transferidos que o Poder Executivo vai selecionar os problemas públicos prioritários e delimitar as políticas necessárias para solucioná-los ou atenuá-los.

2.1.1 A Estrutura das Receitas Públicas

A distribuição das receitas públicas pelo legislador constituinte está diretamente relacionada às competências de cada ente federativo. A Constituição de 1988 ao promover a partilha tributária buscou conferir à União, aos Estados e aos Municípios os recursos financeiros necessários para concretizar as políticas públicas deles demandadas.

Nas palavras do professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Raul Machado Horta (1982, p.37), dentre os diversos tipos constitucionais e históricos de federalismo, recolhe-se, entretanto, elementos comuns definidores da estrutura federal:

A composição plural dos entes estatais, a indissolubilidade do vínculo federativo, a repartição de competências, a autonomia do Estado-membro, a intervenção federal, o sistema bicameral, a repartição tributária, a existência de um Supremo Tribunal, dotado de jurisdição conclusiva na interpretação e na aplicação da lei federal e da Constituição Federal, conforme o modelo federal norte-americano, ou de um tribunal Constitucional Federal, para exercício concentrado da jurisdição constitucional, na mais recente criação do federalismo europeu. (grifos nossos)

Ao organizar politicamente o Brasil como um Estado Federativo, a Carta Magna estabeleceu a autonomia política de seus entes, garantindo-lhes capacidade legislativa e administrativa, não apenas com viés à auto-organização, mas à liberdade na atuação do governo, bem como à autonomia financeira com a existência de fontes de recursos independentes, bem como a possibilidade de escolher livremente a aplicação de seus gastos (HENRIQUES, 2013, p. 184 e 190).

Nesse sentido, José Afonso da Silva destaca a importância da previsão de fontes de arrecadação própria para efetivação da autonomia federativa do ente:

A autonomia federativa compreende: a) a capacidade de auto-organização; b) a existência de autogoverno; c) a existência de competências exclusivas. Nesta, há de incluir-se a outorga de fontes tributárias próprias e a gestão própria de seus assuntos tributários e financeiros, que exatamente servirão de base material da autonomia. (SILVA, 2008, p.261)

Dessa forma, a repartição das competências tributárias e a garantia de fontes autônomas de financiamento são elementos essenciais para efetivação do federalismo brasileiro. No entanto, essa distribuição de competências e receitas não é isenta de distorções (ALVES, 2018). Com a promulgação da Constituição de 1988, houve a progressiva descentralização da prestação de diversos serviços públicos, passando a ser competência dos entes municipais uma variada gama de obrigações, sem, contudo, ter havido o respectivo aumento da capacidade arrecadatória desses entes.

Cumpre destacar que a Constituição não foi explícita sobre qual ente federativo compete a prestação dos serviços que integram o conceito de saneamento básico. O artigo 23, inciso IX, da CRFB/88 conferiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência comum para promover programas de saneamento básico. De acordo com Martins (2008, p. 185), o referido artigo impõe expressamente a cooperação entre as entidades federativas, mas não altera, a princípio, a competência administrativa para prestação do serviço. Assim como, a atribuição normativa da União para legislar sobre as diretrizes para o saneamento básico (art. 21, XX, da CRFB), não impõe ao ente federal a titularidade do serviço.

Diante da aparente omissão constitucional, restou ao STF pacificar a controvérsia quanto à titularidade do abastecimento de água potável, do esgotamento sanitário, da limpeza urbana, do manejo de resíduos sólidos e da drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Por meio do julgamento da ADI nº 1.842, o STF reconheceu a competência dos municípios para prestação dos serviços de saneamento básico, declarando a inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 87/97, que instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos. Ressalta-se que esse tema será abordado com mais profundidade na análise da titularidade da taxa de manejo de RSU.

O fortalecimento dos municípios na execução de políticas públicas de interesse local com a previsão de receitas tributárias próprias foi uma das inovações trazidas pela Constituição de 1988, que contribuíram para consolidá-los como ente federativo (ANASTASIA; PIRES, 2017, p.65). Nesse sentido, Franzese e Abrucio (2013, p.365) são categóricos: "a diretriz constitucional foi muito clara: preferencialmente, as principais políticas públicas deveriam ser descentralizadas para o âmbito municipal, senão a formulação, pelo menos a implementação."

Ademais, observa-se que o fenômeno do municipalismo levou a transformações na distribuição federativa dos recursos, promovendo a consolidação da tendência de descentralização que havia se iniciado nos anos 80 (FRANZESE; ABRUCIO, 2013, p.365). Para Peres e Santos (2020, p. 06), com a promulgação da Carta de 1988 observou-se a descentralização de receitas do governo federal com o aumento da Receita Disponível Global dos entes subnacionais, ou seja, além das receitas próprias dos entes, as receitas oriundas das transferências constitucionais e legais recebidas, como pode ser verificado no gráfico abaixo:

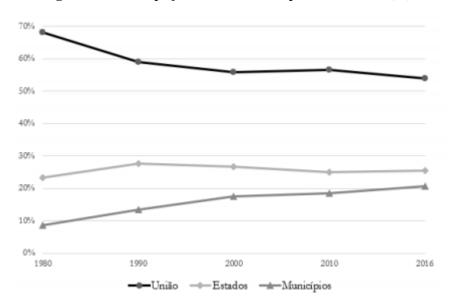


Figura 1 - Participação da Receita Disponível Global (%)

Fonte: PERES; SANTOS, 2020, p. 06

Como exposto por Orair (2016, p.243), o governo federal concentra cerca de dois terços da arrecadação, mas, após as transferências, sua parcela reduz-se para metade das receitas disponíveis. Já o governo estadual quase não se modifica, permanecendo um pouco abaixo de 30% das receitas disponíveis, uma vez que quase a totalidade do que é recebido da União é repassada para seus municípios. Portanto, verifica-se que os governos locais são os maiores beneficiários das regras de transferência de receitas, na medida em que suas disponibilidades saltam de 2,3%, quando consideradas apenas as receitas próprias, para 7% do PIB após as transferências constitucionais e legais.

Em seu estudo sobre o gasto público, em especial com previdência, educação, saúde e assistência, Peres e Santos (2020, p. 11) identificaram a centralização na definição de recursos por parte da União com a descentralização executiva das políticas públicas aos entes subnacionais. São frequentes as situações em que decisões tomadas pela União no tocante a políticas públicas afetam, unilateralmente, estados e municípios, com geração de obrigações desproporcionais à capacidade de o ente federativo arcar com o ônus decorrente (ANASTASIA; PIRES, 2017, p.67).

Como exemplo, pode-se analisar a Lei nº 12.305/10 que, refletindo a política nacional de resíduos sólidos, impôs a obrigação de extinção dos lixões a todos os municípios em um prazo inicial de 4 (quatro) anos, sem, contudo, indagar ou considerar a realidade destes entes ou mesmo criar mecanismos de cooperação e de financiamento para tanto. Mesmo passados mais de 10 (dez) anos desde a promulgação da referida lei, atualmente, os lixões continuam a

ser utilizados por 2.402 (dois mil, quatrocentos e dois) municípios, o que corresponde a 43% (quarenta e três porcento) das municipalidades do país, conforme Observatório dos Lixões¹¹.

Além disso, a concentração da arrecadação dos recursos pela União, para a posterior transferência aos Estados e Municípios, gera impactos negativos em relação à autonomia federativa dos entes municipais, conforme destacado no trecho abaixo transcrito:

A alta relevância dos recursos de transferência sobre o desenvolvimento humano pode indicar dependência financeira desses recursos, o que pode sugerir uma fragilidade econômica e social do município, sendo importantes alguns elementos, como reavaliação fiscal, estímulo econômico e melhor fiscalização, de modo a garantir o recolhimento integral dos tributos devidos. (MENDES et al., 2018, p. 931)

De acordo com Orair (2016, p. 256), a forma com que o sistema de transferências foi desenhado no Brasil, como uma espécie de substituto da arrecadação própria, fragiliza a situação fiscal dos municípios, tornando seus orçamentos expostos aos níveis de arrecadação dos governos superiores.

A vulnerabilidade dos orçamentos municipais diante das políticas fiscais e tributárias dos entes superiores foi evidenciada em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TC 020.911/2013-0), por meio da qual foi possível aferir o impacto das desonerações realizadas pela União, nos Estados e nos Municípios, concluindo que "o valor total líquido da renúncia de IR e IPI foi de R\$ 327,78 bilhões, sendo que arcaram com cerca de 58% da desoneração, ou R\$190,11 bilhões, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios."

Dessa forma, ressalta-se a importância das fontes de receita próprias dos entes subnacionais para efetividade da autonomia federativa. Em estudo desenvolvido por Castro et al. (2018, p. 17), evidenciou-se, por meio da aplicação de modelo econométrico, a correlação positiva entre a arrecadação própria municipal e o desenvolvimento municipal, visto que quanto maior a arrecadação própria, melhores são os indicadores de renda, educação e longevidade do município.

Neste sentido, Orair (2016, p. 233) destaca que: "a baixa capacidade de autofinanciamento das prefeituras dificulta a canalização de recursos para determinadas políticas públicas". Isso ocorre, porque, segundo o autor (2016, p. 248):

Os serviços sociais básicos são intensivos em mão de obra e, pela ótica da despesa, acabam exigindo crescentes gastos de pessoal, de natureza obrigatória e que enrijece o orçamento no curto prazo. Quando mal calibrados, esses e outros instrumentos de vinculações (além dos pisos de gastos) podem prejudicar a alocação discricionária do gestor público e impor maiores restrições de recursos para o atendimento das demais políticas públicas.

¹¹ Uma iniciativa da Confederação Nacional de Municípios (CNM) que tem como objetivo disponibilizar informações sobre a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), evidenciando a complexidade dessa política e a necessidade do envolvimento de todos os Entes federados, setor empresarial e da sociedade para que seja implementada. Disponível em: http://www.lixoes.cnm.org.br/

Outrossim, a Instituição Fiscal Independente do Senado Federal (2018, p.02) elaborou a tabela abaixo transcrita, a fim de sintetizar a pouca mobilidade das receitas disponíveis para cada ente federativo em relação ao PIB nacional, revelando, assim, a importância da arrecadação própria:

Figura 2 - Evolução da Receita Disponível por nível de governo (% do PIB)

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Governo central																
Arrecadação própria	21,3	20,7	21,4	22,7	22,4	22,8	22,8	21,4	21,5	22,5	21,5	21,4	20,8	20,6	20,5	20,6
Transferências para o governo estadual	-2,5	-2,4	-2,4	-2,6	-2,6	-2,6	-2,8	-2,5	-2,4	-2,5	-2,5	-2,4	-2,4	-2,4	-2,5	-2,5
Transferências para o governo municipal	-1,9	-1,8	-1,8	-2,0	-2,0	-2,1	-2,3	-2,1	-2,0	-2,2	-2,1	-2,1	-2,2	-2,2	-2,4	-2,3
Receita disponível	16,8	16,4	17,2	18,1	17,8	18,1	17,7	16,8	17,1	17,8	16,9	17,0	16,2	16,0	15,6	15,9
					Gov	erno es	tadual									
Arrecadação própria	8,4	8,4	8,5	8,7	8,7	8,5	8,6	8,4	8,4	8,3	8,3	8,4	8,2	8,3	8,3	8,4
Transferências do governo central	2,5	2,4	2,4	2,6	2,6	2,6	2,8	2,5	2,4	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5
Transferências para o governo municipal	-2,2	-2,1	-2,2	-2,2	-2,3	-2,2	-2,3	-2,2	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3
Receita disponível	8,8	8,7	8,7	9,0	9,0	8,8	9,1	8,6	8,5	8,5	8,5	8,4	8,4	8,4	8,6	8,6
	Governo municipal															
Arrecadação própria	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1
Transferências dos governos central e estadual	4,1	3,9	4,0	4,2	4,3	4,3	4,6	4,4	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4	4,5	4,6	4,5
Receita disponível	5,7	5,6	5,7	5,9	6,0	6,0	6,4	6,2	6,1	6,3	6,3	6,3	6,4	6,5	6,7	6,6
	G	overno	geral (c	onsolid	ado dos	govern	nos cent	tral, est	adual e	munici	oal)					
Receita disponível	31,3	30,7	31,6	33,1	32,8	33,0	33,2	31,6	31,7	32,6	31,7	31,7	31,0	30,9	30,9	31,1

Fonte: IFI. Nota: São considerados entre as transferências os principais mecanismos legais e constitucionais de repartição de receitas – FPE/FPM, AFE/AFM, FEX, Lei Kandir, FEP, IRRF, FUNDEB(EF), FCDF, TCP, Royalties/PE e as cotas-parte do ITR, IOF, IPI-Exportação, CIDE, Salário-educação, ICMS e IPVA.

Fonte: SENADO FEDERAL - Instituição Fiscal Independente, 2018, p. 02.

Sendo assim, em que pese a ampliação das competências constitucionais com o respectivo crescimento das despesas municipais, não houve o equivalente incremento das receitas (SANTOS; NAZARETH, 2017, p. 14). Assim, o debate sobre os custos e as fontes de financiamento das políticas públicas desenvolvidas pelos municípios tem por finalidade compatibilizar o custo da atuação do poder público diante de um universo de competências impostas pela Constituição Federal com a escassez dos recursos públicos.

É por essa razão que para minimizar as restrições impostas ao financiamento das políticas públicas requer, dentre outras medidas, a diversificação das fontes de financiamento, buscando componentes menos voláteis, como ampliar o esforço fiscal na arrecadação dos tributos de competência municipal (ORAIR, 2016, p. 259 – 261). A implementação, portanto, de um mecanismo de sustentabilidade econômico-financeira que integra o sistema tributário municipal, como a taxa para manejo de RSU, mostra-se essencial para implementação, consolidação e continuidade da política pública, a fim de ultrapassar o maior obstáculo para a universalização e a integralização dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos (E&Y; SELURB 2020, p. 53).

2.2. Financiamento de Políticas Públicas

O estudo teórico das políticas públicas ganhou relevância no meio acadêmico, principalmente, a partir da nova modelagem de atuação dos governos em razão da necessidade de controle de gastos (SOUZA, 2006, p.20). Ou seja, tendo em vista a escassez de recursos públicos e as diversas áreas de atuação do governo, fez-se premente uma atuação baseada em análises científicas, buscando maior eficiência.

Planejar e executar políticas públicas que colaborem para melhorar tanto a eficiência na realocação dos recursos disponíveis quanto para o crescimento equitativo da sociedade é um dos principais papeis do setor público na dinâmica da economia (PAIVA, 2017, p.79/80).

Nesse cenário, o financiamento de uma política pública passa a ser elemento determinante tanto na formulação, quanto na implementação, podendo implicar no sucesso ou no fracasso da ação governamental, como ressaltado por Isaura Botelho (2009, p. 124) no texto abaixo transcrito:

O financiamento é um dos mais poderosos mecanismos para se viabilizar uma política pública: ter os recursos materiais permite agir de maneira mais direta e "rápida" e com impactos relativamente previsíveis seja no enfrentamento de carências seja no estímulo a setores vistos como prioritários, por exemplo.

Conforme já demonstrado no capítulo anterior, atualmente, reconhece-se que não existem direitos negativos, no sentido de dispensarem a atuação do Estado, na medida em que a garantia do exercício dessas liberdades demanda ações positivas das instituições governamentais.

Nesse sentido, James Anderson (2010, p. 316) é categórico ao afirmar que raramente uma política pública será implementada sem incorrer em gastos, nem que seja apenas o servidor público responsável, um escritório e material administrativo. Contudo, o financiamento de uma política pública não é apenas mais um elemento de sua implementação, o agente público, ao elaborar uma política pública deve se ater aos limites dos recursos destinados a essa ação, sob pena da política não atingir os objetivos desejados. Ou seja, o dimensionamento do financiamento da política pública está diretamente relacionado a sua eficácia e efetividade.

Não faltam exemplos de como a definição das fontes de financiamento de uma política pública ou da modelagem do dispêndio dos recursos públicos afeta diretamente na eficácia e na efetividade da política. Nesse sentido, podemos citar o programa federal de mobilidade estudantil e acadêmica "Ciência sem Fronteiras". De acordo com a análise efetuada por Granja e Carneiro (2020, p. 10) o programa custou quase sete vezes mais do que havia sido

estimado, correspondendo a mais de 15 vezes o orçamento empenhado pelo CNPq, em 2016, e a 50% do orçamento destinado a Capes em 2015.

Inicialmente, havia uma expectativa que outras fontes de financiamento fossem utilizadas na implementação do Programa Ciência sem Fronteiras, contudo, verificou-se que o programa acabou absorvendo parcela importante do orçamento destinada à Educação e à Ciência e Tecnologia. Portanto, diante do planejamento inadequado sobre os recursos que arcariam com os gastos inerentes ao programa, o Ministério da Educação anunciou o encerramento do "Ciência sem Fronteiras" no modelo inicialmente previsto, conforme publicado em notícia da Revista Pesquisa FAPESP em abril de 2017 (MARQUES, 2017).

Por outro lado, na mesma seara de política pública em educação, cita-se como exemplo de ação bem sucedida, dentre outras razões, pela estabilidade da fonte de financiamento: a política de universalização do ensino fundamental por meio do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

A instituição da política de fundos no Brasil reorganizou o padrão de oferta das diferentes etapas e modalidades de ensino entre as redes municipais e estaduais de educação, implicando a reorganização das relações federativas na oferta da educação obrigatória, decorrente do seu sistema de captação e redistribuição de recursos no interior dos estados e da complementação da União. (CRUZ; SONOBE, 2020, p 13)

Além disso, a delimitação do financiamento de uma política pública é determinante para estipular o seu alcance, ou seja, o número de beneficiários de uma política é diretamente ligado ao montante de recursos destinados. Como exemplo, pode-se citar o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, em que o número de famílias contempladas está diretamente relacionado ao montante destinado ao programa no orçamento federal.

Ademais, a existência de fontes de financiamento influencia também na efetividade de uma política pública. Além da previsão normativa da ação governamental há a necessidade de implementação de determinadas medidas, sob pena não ser promovida a desejada mudança na sociedade, ou como se costuma dizer: "a lei não pegou".

Uma política pública que exemplifica de forma clara os diferentes níveis de efetividade alcançada é a Política Nacional sobre o Álcool (Decreto Federal nº 6.117/07), no que tange à associação álcool e trânsito. Trata-se de uma série de medidas para aumentar a segurança no trânsito, sendo a principal delas a redução do percentual tolerável de álcool no sangue do condutor do veículo, promovida pela alteração da redação dos artigos 165 e 276 do Código Nacional de Trânsito (CNT) pela Lei nº 11.705/08 - "Lei Seca". A alteração do CNT

corresponde à base normativa da política nacional sobre o álcool, que é efetivada por cada Estado, por meio de seu departamento de trânsito.

Ao analisarem a efetividade do Programa "Lei Seca", Malta *et. al.* (2010, p. 319) observaram reduções consideradas estatisticamente significativas em relação ao risco de morte por acidente de trânsito para o Brasil (em -7,4%) e para os seguintes Estados: Rio de Janeiro (-32,5%), Espírito Santo (-18,4%), Distrito Federal (-17,4%), Alagoas (-17%), Santa Catarina (-12,5%), Bahia (-8,6%), Paraná (-7,7%), São Paulo (-7%).

A heterogeneidade verificada nos resultados de cada Estado se deve em função das diferentes ações desenvolvidas pelos departamentos de trânsito, tanto para fiscalização quanto à embriaguez dos motoristas, quanto para educação e conscientização sobre o tema. O sucesso da política no Estado do Rio decorre da intensa fiscalização por meio de *blitz* diárias em diversos pontos da cidade realizadas pelos agentes do Departamento de Trânsito em conjunto com a Polícia Civil, o que não se verificou em outras localidades.

Evidencia-se, portanto, que durante o processo de planejamento de uma política pública, em especial no momento da elaboração de alternativas para solucionar ou atenuar o problema público, a viabilidade financeira será um dos critérios para definição dos instrumentos a serem utilizados e, consequentemente, impactará a eficácia e a efetividade da política.

2.3. O Financiamento do Manejo de Resíduos Sólidos

A análise desenvolvida nesta dissertação evidencia que a implementação de uma política pública de manejo de resíduos sólidos urbanos não pode deixar de atentar à questão do financiamento. Isso se deve, porque a adequada disposição final dos resíduos exige vultosos investimentos na construção de aterros sanitários e uma fonte constante de recursos para arcar com a manutenção do serviço.

O BNDES, em estudo realizado por Vital, Ingouville e Pinto em 2014 (p. 85), calculou a estimativa de investimentos necessários para que os municípios brasileiros alcançassem a meta do Plano Nacional de Resíduos Sólidos e concluiu: "que serão necessários recursos na ordem de R\$ 2,5 bilhões para constituição de infraestrutura de aterros sanitários que atendam ao desafio de erradicar os vazadouros a céu aberto (lixões) e os aterros controlados no Brasil". Tais investimentos concentram-se principalmente nas regiões Nordeste e Sudeste do País, conforme tabela abaixo:

Tabela 3 - Investimentos necessários para extinção de lixões no Brasil

(em milhões de R\$) - 2015-2019

Região	Investimentos necessários
Nordeste	1.056,68
Sudeste	652,31
Centro-Oeste	342,14
Norte	247,50
Sul	188,40
Total	2.487,03

Fonte: VITAL, INGOUVILLE E PINTO, 2014, p. 85.

É importante ressaltar que o serviço de manejo de resíduos sólidos deve ter a sustentabilidade econômico-financeira de longo prazo e segurança jurídica. Dessa forma, fazse necessário determinar uma forma específica para o custeio do sistema, que pode ser realizada por meio da implantação da cobrança de taxa ou tarifa (ABLP; SELUR; PwC, 2011, p. 73).

Assim, para o gestor de resíduos sólidos existem duas necessidades prementes de recursos financeiros: uma para arcar com as despesas correntes provenientes da manutenção da prestação do serviço, que deve ser suportada pelas receitas correntes do município e outra destinada a suprir as despesas de capital necessárias para implementação e aprimoramento da gestão dos resíduos sólidos. Tanto é assim, que, ao estimar o investimento necessário para que o Brasil atingisse a meta de extinção dos lixões, o BNDES (VITAL; INGOUVILLE; PINTO, 2014, p. 75) ressalta a dinamicidade do tema resíduos sólidos urbanos, na medida em que devem ser enfrentados o "estoque" (passivo ambiental ou RSU acumulado no tempo) e "fluxo" (RSU gerado a cada ano) de resíduos.

Portanto, a estimativa de R\$ 2,5 bilhões refere-se à necessidade de construção e de implementação de novos aterros sanitários, tendo em vista o volume de resíduos destinados a lixões e a aterros controlados, por um período de três a quatro anos (tempo de vida útil de cada célula). Ou seja, além dos R\$ 2,5 bilhões, os municípios brasileiros ainda deverão reservar em seus orçamentos os recursos necessários para manutenção dos equipamentos, pagamento de pessoal etc.

Em busca realizada no SNIS, ano de referência 2018, conforme Tabela 4, é possível observar que, principalmente, em municípios com uma pequena população urbana, os gastos com o manejo dos resíduos sólidos podem alcançar até 20% (vinte por cento) das despesas gerais do ente federativo. Tal verificação coaduna-se com o apontado no estudo do Banco Mundial anteriormente citado (KAZA et al., 2018, p. 101), no qual é demonstrado o impacto das despesas com a gestão de resíduos sólidos nos orçamentos locais de países de baixo grau de desenvolvimento, como o Brasil.

Tabela 4 – Os 10 municípios com maior percentual de gastos com manejo de RSU (FN 220) nas despesas gerais (FN 223) no exercício de 2018.

Município	Estado	População urbana (IBGE)	FN220 - Despesa com manejo RSU	FN223 - Despesa Corrente da Prefeitura	FN 220 / FN 223
Pratinha	MG	1.925	50.000,00	250.000,00	20%
Sapucaí-Mirim	MG	4.164	200.000,00	1.000.000,00	20%
Abel Figueiredo	PA	6.570	300.000,00	1.500.000,00	20%
Assunção do Piauí	PI	3.524	62.400,00	312.000,00	20%
Lajeado do Bugre	RS	727	84.000,00	420.000,00	20%
Ibiam	SC	700	30.700,00	153.600,00	20%
Couto Magalhães	ТО	2.082	130.208,00	659.978,25	20%
Guidoval	MG	5.126	2.363.900,00	12.000.000,00	20%
Sagrada Família	RS	790	11.800,00	60.000,00	20%
Novo Repartimento	PA	33.604	5.700.000,00	29.000.000,00	20%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados no SNIS.

Neste cenário, evidencia-se a posição estratégica que o financiamento do serviço deve ocupar no planejamento municipal, a fim de assegurar não só a continuidade da prestação do serviço, como também os investimentos necessários para a adequada disposição final dos resíduos sólidos.

2.3.1 As Fontes Diretas de Financiamento do Manejo de Resíduos Sólidos

Fazem parte do orçamento dos Municípios, dentre outras, as fontes ordinárias de recursos financeiros obtidas por meio dos tributos próprios, as principais receitas são: os repasses relativos ao ICMS pelos Estados, os valores relativos ao Fundo de Participação do Município (FPM) e, em alguns casos, royalties provenientes da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais. Contudo, estes recursos financeiros devem fazer frente não apenas à disposição final dos resíduos, mas a todas as despesas dos municípios, ou seja, os gastos provenientes do manejo de resíduos sólidos concorrem com outros tão essenciais quanto, como saúde, educação, assistência social etc.

Neste diapasão, a seguir serão apresentadas as principais fontes de recursos financeiros para o manejo de resíduos sólidos, tanto no que se refere às receitas de capital, quanto às receitas correntes. Ressalta-se, no entanto, que o objeto de análise desta dissertação

corresponde à utilização da Taxa para manejo de RSU nos municípios fluminenses, receita de natureza corrente.

2.3.1.1 Fontes de Receitas de Capital destinadas ao Manejo de RSU

A conceituação de receita de capital pelo artigo 11, §2°, da Lei nº 4.320/64 se dá pela origem ou pelo destino da receita, na medida em que são, assim, classificadas aquelas provenientes de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos ou aqueles recursos destinados a atender despesas de capital ou *superávit* orçamentário. Ao abordar a receita de capital para o manejo de RSU nessa pesquisa está se referindo aos recursos destinados à realização das despesas de capital necessárias para execução dos investimentos (art. 12, §4°, da Lei nº 4.320/64) na construção de infraestrutura para o manejo de RSU, como a construção de usinas de aproveitamento energético, de aterros sanitários, de locais de triagem e a aquisição de caminhões compactadores.

A fim de auxiliar os municípios a terem acesso às fontes de receitas de capital, em agosto de 2019, o Ministério do Meio Ambiente lançou o aplicativo digital denominado Mapa de Financiamento para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, como ação do Programa Lixão Zero. Nesse Mapa foram reunidas informações atualizadas e seguras dos mecanismos de financiamento disponíveis para todos os entes federativos, incluindo aqueles oferecidos por Fundos de Investimento e instituições internacionais, como o Banco Mundial. A partir desta plataforma digital, que agrega todas as fontes de financiamento voltadas para gestão de resíduos sólidos disponíveis os municípios podem avaliar aquele instrumento mais adequado a sua realidade.

No painel é possível filtrar as opções existentes de acordo com o ente federativo, mecanismo de financiamento, modalidade de apoio, âmbito de atuação do mecanismo e natureza da organização. Em acesso realizado em 15 de janeiro de 2021, o Mapa de Financiamento apresentou 32 (trinta e dois) mecanismos de financiamento disponíveis aos municípios do Estado do Rio de Janeiro para gestão de RSU, que visam a apoiar projetos de energia renováveis, de infraestrutura urbana e projetos de RSU propriamente dita. Na Tabela 5 foram destacados os 13 (treze) instrumentos de apoio específico a projetos de RSU:

Tabela 5 – Programas de Financiamento de projetos de RSU

Instituição ou Programa	Objetivo				
AgeRio Meio Ambiente	Apoio ao desenvolvimento de projetos sustentáveis em municípios.				

Instituição ou Programa	Objetivo
Avançar Cidades – Saneamento para todos - Ministério do Desenvolvimento Regional	Apoio à melhoria de condições de saúde e da qualidade de vida da população urbana, promovendo ações de saneamento básico, integradas e articuladas com outras políticas setoriais, por meio de recursos de Funda de Amparo ao Trabalhador - FAT.
BNDES – Finem – Desenvolvimento Integrados dos Municípios	Apoio a projetos multissetoriais, sustentáveis e integrados alinhados ao planejamento municipal.
BNDES – Finem – Saneamento Ambiental e Recursos hídricos	Apoio a projetos de investimentos públicos ou privados que visem à universalização do acesso aos serviços de saneamento básico e à recuperação de áreas ambientalmente degradadas.
CAIXA - Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (FINISA)	Apoio a investimentos em saneamento ambiental e em infraestrutura ao setor público e ao setor privado.
Fundo Clima - Ministério do Meio Ambiente	Apoio a projetos, estudos e empreendimentos que visem à redução de emissões de gases de efeito estufa e à adaptação aos efeitos da mudança do clima.
Fundo de Defesa dos Direitos Difusos - Ministério da Justiça	No âmbito das ações de manejo e gestão de resíduos sólidos, podem ser financiados projetos que incentivem o gerenciamento dos resíduos sólidos em áreas urbanas e rurais, contribuam para a implantação de políticas municipais ambientalmente corretas ou que promovam ações de redução, reutilização e reciclagem dos resíduos sólidos.
Fundo Nacional do Meio Ambiente	Apoio a projetos em temas definidos em edital pelas Secretarias do Ministério do Meio Ambiente e aprovados pelo Conselho Deliberativo do FNMA. Ações em resíduos sólidos podem ser apoiadas, com exceção para as obras.
Global Environmental Facility	Apoio ao combate aos fatores que provocam a degradação ambiental e maneira integrada, nas seguintes áreas estratégicas: biodiversidade; mitigação das mudanças climáticas; degradação do solo; águas internacionais, produtos químicos e resíduos.
Korea Green Growth Trust Fund	Apoio a soluções de desenvolvimento sustentáveis que melhorem a vida e contribuam para a prosperidade econômica compartilhada.
Pró-Cidades - Ministério do Desenvolvimento Regional	Apoio à implantação ou melhoria de infraestrutura urbana em resíduos sólidos, dentre outras áreas do saneamento básico.
Programa Saneamento Básico - FUNASA	Apoio à implantação e melhoria de sistemas públicos de manejo de resíduos sólidos, que visam contribuir para a universalização dos serviços de limpeza pública, coleta, transporte, tratamento e disposição final. Apoio também ao fortalecimento da gestão de serviços e o desenvolvimento de tecnologias adaptadas às diversas realidades locais.
Programa Saneamento Básico - Ministério do Desenvolvimento Regional	Ação "Elaboração de Planos e Projetos de Saneamento": Apoio a elaboração de plano municipal de saneamento básico ou de projetos básicos e/ou executivo de engenharia e estudos, visando à universalização do acesso aos serviços de saneamento.

Fonte: Mapa de Financiamento para Gestão de Resíduos Sólidos – Ministério do Meio Ambiente – Programa Lixão Zero

É válido ainda ressaltar que, não obstante a multiplicidade de mecanismos de financiamento disponíveis, há o limite de endividamento imposto aos Municipais pela Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamentado pela Resolução nº 40 do Senado Federal, na medida em que a dívida consolidada do ente não pode ultrapassar 120% (cento e vinte por cento) da sua receita corrente líquida, o que pode limitar realizações de operações de crédito.

Além disso, não se pode negligenciar a heterogeneidade dos cinco mil, quinhentos e setenta municípios brasileiros, seja em relação à diversidade climática e ambiental, seja em relação à cultura de cada região ou em relação à capacidade institucional desses entes subnacionais. Em um país de proporções continentais, conferir um tratamento formalmente igualitário a todos os municípios, sem considerar que a grande maioria deles não reúne condições técnicas, nem financeiras (SANTOS, 2020, p. 13) para implementação da política nacional de resíduos sólidos, impede o efetivo alcance dos propósitos da política.

Vale ainda ser destacado, que, apesar da União, por meio de seus Ministérios, disponibilizar quatro opções de mecanismos para financiamento do manejo de resíduos sólidos, a execução desses programas indica um baixo grau de implementação de tais políticas públicas. Tal fato fora observado no estudo realizado, em 2020, pela CNM sobre a repercussão da baixa execução orçamentária da União das políticas para implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos nos Municípios brasileiros.

Figura 3 – Execução orçamentária da União - Programas: 2067 e 8007

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO DE 2010 À MAIO DE 2020 RESÍDUOS SÓLIDOS (R\$)									
Ano	Dotação Inicial	Empenhado	Autorizado	Pago	RAP Pago	Total Pago			
2010	80.328.894	83.306.581	86.264.681	160.955	11.728.264	11.889.219			
2011	89.338.312	147.630.664	155.509.406	992.402	55.877.176	56.869.578			
2012	72.290.000	23.289.187	94.277.964	1.627.964	76.594.690	78.222.654			
2013	75.865.357	4.656.773	49.348.178	0	28.948.769	28.948.769			
2014	11.775.000	4.182.138	4.311.501	623.427	15.320.874	15.944.301			
2015	25.305.348	670.800	25.305.348	210.800	11.663.208	11.874.008			
2016	0	0	0	0	6.181.751	6.181.751			
2017	0	0	0	0	4.396.937	4.396.937			
2018	0	0	0	0	2.940.567	2.940.567			
2019	0	0	0	0	4.487.628	4.487.628			
2020	0	0	0	0	601.430	601.430			

Fonte: CNM, 2020, p. 05

Como pode ser observado na Figura 3 desde 2010, o valor dos recursos efetivamente gastos com os programas: 2067 - resíduos sólidos e 8007 - resíduos sólidos urbanos, são insignificantes comparados à dotação inicial realizada pela União, culminando com a completa ausência de dotação orçamentária a partir de 2016.

Em meio a esse cenário, concluiu a CNM (2009, p. 09):

Com escassos recursos financeiros e insignificante apoio técnico da União e dos Estados para os Municípios, o cumprimento da PNRS, considerando todo o conjunto de ações que devem ser voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, cultural e social, com

controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável (Lei 12.305/2010, art. 3°, X), torna-se uma tarefa hercúlea.

Verifica-se, portanto, que a mera existência de mecanismos de endividamento destinados aos municípios não é suficiente para garantir o fluxo de recursos que esses entes federativos necessitam para implementar a política nacional de resíduos sólios de forma a não comprometer o orçamento municipal.

2.3.1.2 Fontes de Receitas Correntes destinadas ao Manejo de RSU

As receitas correntes são conceituadas no art. 11, §1°, da Lei n° 4.320/64, correspondendo às receitas: tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras. Há, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. Em regra, as receitas correntes não possuem destinação vinculada, porque esse tipo de receita visa a fazer frente às despesas de manutenção do próprio ente público e dos serviços e bens por ele providos.

Dessa forma, o orçamento público como um todo pode, em tese, arcar com as despesas referentes ao manejo de resíduos sólidos. Contudo, com a municipalização de diversos serviços públicos, houve o comprometimento dos orçamentos municipais, agravando a gestão dos resíduos sólidos, que pode chegar a consumir grande parcela da receita corrente, como já exposto anteriormente. Como ressaltam a E&Y Brasil e a SELURB (2020, p. 53): "a capacidade dos municípios de prover a destinação adequada de seus resíduos e promover a reciclagem está diretamente relacionada à utilização da arrecadação específica vinculada para a sustentabilidade financeira dos serviços".

Nesse cenário, o legislador federal ao dispor sobre as diretrizes nacionais para o saneamento básico previu, no art. 29, II, da Lei nº 11.445/07, um instrumento de cobrança ao usuário do serviço para assegurar a sustentabilidade econômico-financeira da sua prestação. Cumpre destacar que tal mecanismo econômico-financeiro foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 11.445/07 que criou a base legal para cobrança ao usuário pelos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos por meio da instituição de taxa ou tarifas e outros preços públicos. Campani e Scheidemandel Neto (2009, p. 512) destacam que a "autorização legislativa não é apenas para os serviços até então cobrados por algumas prefeituras referentes à coleta e disposição final, mas, sim, referentes a todas as etapas da limpeza pública".

Ressalta-se que os mecanismos descritos na Lei nº 11.445/07, quais sejam: taxa e tarifa, tem a sua conceituação e caracterização como motivo de grande discordância entre doutrinadores tributaristas. Nesse sentido, Torres (2007, p. 440) adverte: "a distinção entre preço público e taxa é um dos assuntos mais tormentosos do Direito Constitucional Tributário". Adverte-se, portanto, que não se busca exaurir este debate, mas apenas expor os principais pontos de dissonância entre taxas e preços públicos destacados pela doutrina e como os tribunais superiores enfrentam esta questão.

De acordo com Torres (2007, p. 440-441), a identidade básica entre taxa e preço público corresponde ao fato de ambos serem devidos pela prestação de serviços públicos divisíveis. Enquanto as diferenças se baseiam no grau de proteção dos direitos fundamentais, uma vez que a taxa remunera a tutela da liberdade e o preço público a prestação de serviço de apoio aos direitos sociais e econômicos. Para Sasha Calmon (2012, p. 423) o melhor critério para distinguir taxa de preço público corresponde ao "regime jurídico adotado pelo legislador com escora, é claro, constitucional".

Já para Kiyoshi Harada (2017, p. 56):

Para nós, o atendimento do interesse público primário, que corresponde às atividades essenciais e indelegáveis do Estado, por exemplo, a atividade legislativa, a atividade de defesa do Estado, a atividade policial, a atividade jurisdicional, só pode se desenvolver sob o regime de direito público dando origem à taxa.

O interesse público secundário articula-se com as atividades não essenciais, não inerentes ao Estado. Estas podem ser exercidas, quer diretamente pelo Estado, quer por meio de empresas concessionárias.

Quando essas atividades secundárias são desempenhadas diretamente pelo poder público, existe a liberdade de o legislador criar a entidade como taxa, ou como preço.

Não obstante, utilizando outro critério de distinção o STF editou o enunciado de Súmula nº 545, proclamando que: "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 as instituiu".

Apesar da distinção feita pelo STF, Leandro Paulsen (2017, p. 37) adverte que em casos práticos o próprio STF e o STJ já tiveram que adotar posicionamentos que não se coadunam integralmente à súmula nº 545, conforme trecho abaixo transcrito:

O grande desafio, porém, está em definir quais os serviços que se caracterizam como compulsórios. Serviços relativamente aos quais se pode requerer o desligamento, como os de fornecimento de água e de energia elétrica, têm sido considerados pelo STF e pelo STJ como sujeitos a preço público, ainda que não haja a faculdade de perfurar livremente poços, de modo que, a rigor, o consumo de água tratada acaba se tornando impositivo, na prática. (...) Quanto ao pedágio, o Tribunal Pleno do STF manifestou-se, em 2014, no sentido de que o pedágio "não tem natureza jurídica de taxa, mas sim de preço público", não se sujeitando às limitações constitucionais ao poder de tributar. Resta claro que é irrelevante se há ou não "via alternativa gratuita para o usuário trafegar". (PAULSEN, 2017, p. 37)

Tendo em vista o critério da súmula nº 545, o manejo de resíduos sólidos pode ser considerado um serviço não compulsório, na medida em que é possível que o próprio cidadão promova a compostagem de seu lixo orgânico e destine os materiais recicláveis diretamente às oficinas de reciclagem ou às cooperativas de catadores, o que poderia ensejar a cobrança de preços públicos. No entanto, o que se verifica na maioria dos municípios do Brasil é a instituição de taxas pela prestação dos serviços de coleta e transporte dos resíduos sólidos.

Conforme dados disponíveis no SNIS relativos ao exercício de 2018, dos 3.469 (três mil quatrocentos e sessenta e nove) municípios que informaram ao sistema, apenas 1.629 (mil, seiscentos e vinte e nove) tinham instituído alguma modalidade de cobrança pelos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos, dos quais somente 23 (vinte e três) utilizavam outro instrumento que não a taxa.

Em atenção à baixa adesão dos municípios à instituição desta fonte de receita para o manejo de resíduos sólidos, o legislador federal acrescentou o §2°, no art. 35, da Lei nº 11.445/07, concedendo o prazo de até 15 de julho de 2021 para que os Municípios implementem a cobrança, *in verbis*:

Art. 35 As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar:

§ 2º A não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço nos termos deste artigo, no prazo de 12 (doze) meses de vigência desta Lei, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Dessa forma, buscou-se compelir os municípios a instituir taxas ou tarifas para remunerar o serviço de manejo de resíduos sólidos, a fim de ultrapassar resistências culturais e políticas, na medida em que os cidadãos brasileiros não estão acostumados a pagar pelo serviço de limpeza urbana, diferentemente do que ocorre em outros países (OLIVEIRA, 2018, p. 35).

2.4. Principais Metodologias de Cobrança ao Usuário:

A cobrança ao usuário pelo serviço de manejo de resíduos sólidos ainda não é uma realidade consolidada no Brasil, mas, na Europa, foram encontrados registros de cobrança pela remoção do lixo, desde 1671, na cidade de Stettin, Polônia (E&Y; SELURB 2020, p. 11). No estudo já citado, a Ernest & Young Brasil e o Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana,

com o intuito de subsidiar a tomada de decisão dos gestores municipais sobre qual modelo de cobrança melhor se adequa a realidade local, apresentaram exemplos internacionais e nacionais de referência. Sendo assim, pode-se afirmar que existem três formas de cobrança ao usuário pelo manejo de RSU utilizadas no mundo, quais sejam: cobrança fixa; cobrança por utilização ou PAYT (pay-as-you-throw) e cobrança combinada.

2.4.1 Cobrança Fixa

Geralmente, as cobranças fixas são calculadas por aproximação, ou seja, elege-se um critério para o cálculo da estimativa de geração de resíduos sólidos, que pode ser o consumo de energia elétrica, água potável, ou mesmo pela área do imóvel urbano. Na cidade de Roma, na Itália, por exemplo, calcula-se a tarifa de resíduos para habitações privadas por estimativa de geração, na forma de *proxy* com base na área do imóvel e número de residentes. Já a cidade de Bogotá, na Colômbia, promove a cobrança pelo consumo de energia elétrica do imóvel.

O aspecto positivo de tal modalidade corresponde à viabilidade técnica e administrativa para sua operacionalização, uma vez que o consumo é calculado por estimativa, sua implementação e gestão é mais fácil e menos onerosa. Contudo, a utilização é pouco eficiente, já que não incentiva a redução de geração de resíduos e nem a reciclagem, porquanto o valor pago pelo usuário é indiferente ao volume de resíduo gerado.

2.4.2 Cobrança por Utilização ou PAYT

Nesta modalidade de cobrança o usuário paga de acordo com o volume ou peso de resíduos efetivamente gerado, para isso a logística de coleta deve ser adaptada de forma a identificar o valor devido por cada usuário. Dessa forma, as empresas responsáveis pela coleta e transporte dos resíduos determinam que o usuário do serviço utilize recipientes específicos que indiquem o volume/peso dos resíduos. Em Kyoto, no Japão, exige-se que o cidadão utilize o saco de lixo com selo oficial, assim, quanto mais sacolas foram usadas, mais o usuário do serviço pagará. Outro instrumento utilizado são etiquetas ou adesivos oficiais, indicando o volume de resíduos gerados, como ocorre em Chicago, nos EUA.

Outra forma de cobrança conforme a geração de resíduos é por meio de contêineres eletrônicos espalhados pela cidade que calculam o valor a ser cobrado pelo volume de lixo inserido. Esse sistema é utilizado na cidade de Barcelona, na Espanha. Por fim, há ainda a

possibilidade de o município pesar os resíduos no momento da coleta, como ocorre em Dublin, na Irlanda.

Apesar deste sistema conferir uma noção mais exata do volume gerado, incentivando o cidadão a reduzir a produção de resíduos e aumentar a reciclagem de materiais, ele demanda o engajamento da população, o que exigiria investimentos em políticas de educação e de conscientização.

2.4.3. Cobrança Combinada

O modelo é utilizado, em geral, para cobrança de imóveis comerciais, na medida em que a atividade econômica exercida é a principal variante que influencia no volume de resíduo gerado. Assim, promove-se a cobrança fixa até um determinado volume de resíduos gerados diariamente e o excedente é cobrado na modalidade PAYT.

2.5. Experiência Brasileira

O modelo de cobrança massivamente utilizado pelos municípios brasileiros é o de cobrança fixa, não tendo sido encontradas cidades que utilizassem mecanismo variável pela efetiva geração de resíduos (ALZAMORA, 2019, p. 74). Conforme exposto acima, o SNIS, no exercício 2018, mostrou que 98,6% dos municípios que instituíram cobrança ao usuário fizeram por meio do tributo: taxa, evidenciando a ampla utilização da modalidade fixa.

Outra característica importante do modelo adotado pelos municípios brasileiros é a utilização do boleto do IPTU como instrumento de cobrança, o que traz o benefício da diminuição dos custos administrativos, já que há a emissão de um único boleto, mas possui a desvantagem quanto à dificuldade de segregação das receitas, visto que não são apresentados códigos de barra distintos para realização do pagamento.

Por fim, é importante ressaltar que os municípios brasileiros apresentam realidades político-administrativa bastante diversas uns dos outros, o que influencia na capacidade de instituir a remuneração pelo serviço de manejo de RSU. Assim, ao analisar os dados do SNIS, exercício de 2018, observa-se que enquanto o município de Araranguá/SC arrecadou por meio da taxa para manejo de RSU o equivalente a 195% (cento e noventa e cinco por cento) das suas despesas totais com esse serviço, o município de Moreno/PE arrecadou o equivalente a 2% (dois por cento).

3. TAXA PARA MANEJO DE RSU

3.1. O Dever de Pagar Tributos

Ao longo da presente dissertação, procuramos evidenciar que todos os direitos fundamentais, sejam eles liberdades negativas ou sociais, geram custos financeiros diretos ou indiretos ao Estado, cabendo aos tributos o papel de principal suporte financeiro do Estado Democrático de Direito (ABRAHAM, 2018. p.180). Conforme salientado por Leandro Paulsen (2017, p.17): "resta clara a concepção da tributação como instrumento da sociedade quando são elencados os direitos fundamentais e sociais e estruturado o Estado para que mantenha instituições capazes de proclamar, promover e assegurar tais direitos.".

Ainda neste diapasão, Valadão e Ziembowicz (2018 p. 554) ratificam a concepção de que as exações fiscais financiam a ação do Estado voltada a concretizar tanto os direitos fundamentais de primeira dimensão ou geração (liberdade), quanto os de segunda (igualdade) ou de terceira (solidariedade e fraternidade), além dos demais direitos fundamentais.

Da mesma forma, Giannetti (2011 p.52) demonstra a importância do tributo no Estado Democrático de Direito, sendo ele um dever necessário para que o Estado e a sociedade existam, uma vez que é por meio dos tributos que o Estado garantirá, ao menos minimamente, os direitos fundamentais aos cidadãos.

Como argumenta José Casalta Nabais (2002, p.19): "os direitos, todos os direitos, porque não são dádiva divina nem frutos da natureza, porque não são autorrealizáveis nem podem ser realisticamente protegidos num estado falido ou incapacitado, implicam a cooperação social e a responsabilidade social.".

São, portanto, as receitas tributárias as principais responsáveis por financiar e promover os desígnios da sociedade expressos na Constituição. Sendo assim, a contribuição individual com vistas ao custeio das despesas do Estado mostra-se, em verdade, um dever fundamental do cidadão (NABAIS, 2012).

Em sua tese de doutoramento na Faculdade de Direito de Coimbra, em Portugal, José Casalta Nabais (2012, p.102) define, assim, a obrigação legal de pagar impostos como um dos deveres fundamentais clássicos:

(...) por constituírem verdadeiros pressupostos da existência e do funcionamento da comunidade organizada politicamente num estado democrático, não podem, por isso, deixar de ser reconhecidos e exigidos no estado contemporâneo. É o que efetivamente acontece com os deveres de defesa da pátria, que incluem o dever de defesa da pátria, o dever de serviço militar e os deveres sucedâneos deste, com o dever de pagar impostos e com os deveres políticos, em que se incluem o dever do

voto, o dever de recenseamento eleitoral e o dever de colaboração com a administração eleitoral. Ora, estes deveres estão intimamente associados, respectivamente, à existência, ao funcionamento económico e ao funcionamento democrático da comunidade estatal.

Por fim, destaca-se a conclusão apresentada por Valadão e Ziembowicz (2018 p.559) em seu artigo sobre o dever fundamental de pagar tributos em uma sociedade de direitos:

Isso exposto, tem-se que o dever de pagar tributos é um dever fundamental de caráter indeclinável, tornando-se a cidadania fiscal o único caminho viável em um Estado Social e Democrático de Direito, sob pena impossibilitar a própria realização de direitos fundamentais, principalmente aqueles de cunho prestacional, que exigem vultosos recursos.

3.2. Espécies Tributárias

A classificação e a identificação das diferentes espécies tributárias existentes no ordenamento jurídico brasileiro justificam-se pelo fato de que cada uma corresponde um regime jurídico próprio (PAULSEN, 2017, p.44). Apesar de haver normas gerais que regem todos os tributos, existem regras específicas para cada uma das espécies.

Contudo, não há unanimidade na doutrina sobre quantas espécies tributárias integram o sistema tributário nacional. Alguns autores mais atentos à literalidade do art. 145 da CRFB afirmam haver três espécies tributárias, como exemplo cita-se o doutrinador Sacha Calmon (2012 p.94). Outros reconhecem o caráter de tributo autônomo ao empréstimo compulsório, mas não distinguem as contribuições de melhoria das especiais, como feito por Marcus Abraham (2018 p.192).

Por fim, há autores que diferenciam o regime jurídico relativo à contribuição de melhoria das normas pertinentes às demais contribuições previstas na Constituição Federal, reconhecendo a existência de cinco espécies tributárias, por todos cita-se Hugo de Brito Machado Segundo (2018).

O tema, obviamente, foi levado à análise do Supremo Tribunal Federal – STF que, também oscilou quanto ao número de espécies tributárias em nosso ordenamento. Ao julgar o RE 138.284/CE, sob relatoria do Ministro Carlos Veloso, em Plenário de 01/07/1992, o STF pendeu à teoria tetrapartite, nos seguintes termos:

As diversas espécies tributárias, determinadas pela hipótese de incidência ou pelo fato gerador da respectiva obrigação (CTN, art. 4°), são as seguintes: a) os impostos (CF, arts. 145, I, 153, 154, 155 e 156); b) as taxas (CF, art. 145, II); c) as contribuições, que podem ser assim classificadas: c.1. de melhoria (CF, art. 145, II); c.2. parafiscais (CF, art. 149), que são: c.2.1. sociais; c.2.1.1. de seguridade social (CF, art. 195, I, II, III); c.2.1.2. outras de seguridade social (CF, art. 195, § 4°); c.2.1.3. sociais gerais: o FGTS, o salário-educação (CF, art. 212, § 5°); contribuições para o SESI, SENAI, SENAC (CF, art. 240); c.3. especiais: c.3.1. de intervenção no domínio econômico (CF, art. 149). Constituem, ainda, espécie tributária: d) os empréstimos compulsórios (CF, art. 148). (RE 138.284/CE, Pleno, Rel. Min. Carlos

Veloso, j. 01.07.1992, DJ 28-08-1992 PP-13456 EMENT VOL-01672-03 PP-00437)

Atualmente, porém, o posicionamento majoritário do STF é pela constatação da natureza tributária autônoma e de regime jurídico próprio às contribuições especiais, filiandose a teoria pentapatite (DELGADO; MUNIZ, 2010 p.48), como se observa no teor das seguintes ementas:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COFINS. IMUNIDADE. LIVROS. 1. A imunidade tributária prevista na alínea "d" do inciso VI do artigo 150 da Constituição do Brasil não alcança as contribuições para a seguridade social, não obstante sua natureza tributária, vez que imunidade diz respeito apenas a impostos. Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (REAgR 342.336/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, j. 20/03/2007, DJe-013 DIVULG 10-05-2007 PUBLIC 11-05-2007)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 5°, II, XXXV, LIV E LV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OFENSA REFLEXA. SÚMULA 636. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO COM BASE NA ALÍNEA C DO ART. 102, III, DA CF. IMPOSSIBILIDADE. CONSTITUCIONAL. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. NATUREZA. TRIBUTO. AGRAVO IMPROVIDO. [...] V-Esta Corte entende que as contribuições previdenciárias têm natureza tributária. [...] (AI-AgR 658.576/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 27/11/2007)

Nesse contexto, segundo Paulsen (2017 p. 45), à luz do sistema tributário estabelecido pela CF/88, a análise do fato gerador é insuficiente para a identificação das espécies tributárias, como preconiza o art. 4º do CTN, sendo necessária também a análise da base de cálculo da exação, permitindo, assim, a diferenciação das cinco espécies tributárias.

Dessa forma, nesta dissertação, filia-se à teoria pentapartite que é o atual entendimento do STF, segundo o qual, com a Constituição Federal de 1988, o sistema tributário nacional passou a ser composto por cinco espécies tributárias: impostos, taxas, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório e contribuições especiais.

Por oportuno, este estudo será direcionado ao exame do regime jurídico pertinente às taxas, a fim de construir a base teórica que enseja a criação da Taxa para manejo de RSU, fonte de financiamento da política pública de manejo de resíduos sólidos, objeto desta dissertação.

3.3. Aspectos Gerais das Taxas

3.3.1. Conceito

A definição de cada espécie tributária está diretamente relacionada ao seu fato gerador e, também, a sua base de cálculo, mesmo assim é válido apresentar algumas definições de

taxa propostas pela doutrina. Ricardo Lobo Torres (2007, p.386) afirma que a taxa corresponde a uma contraprestação exigida com a finalidade de remunerar a atividade estatal desenvolvida em favor do contribuinte, estando sujeita, em especial, aos princípios constitucionais da capacidade contributiva e do custo/benefício, instituída por meio de lei pelo ente federativo o qual a Constituição Federal outorgou a competência para fazê-lo.

Da mesma forma, Kiyoshi Harada (2017 p.237) aponta também a natureza contraprestacional da taxa como uma característica essencial desta exação seja ela decorrente do exercício do poder de política ou pela prestação de um serviço ao usuário. O cerne da atuação do Estado, entretanto, não deve ser a finalidade arrecadatória, mas sim a efetiva entrega do serviço ao cidadão ou a prevenção e defesa do bem comum pelo poder de polícia. Este é o conceito de taxa proposto por Harada (2017 p.237):

Podemos conceituar a taxa como um tributo que surge da atuação estatal diretamente dirigida ao contribuinte, quer pelo exercício do poder de polícia, quer pela prestação efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível, cuja base de cálculo difere, necessariamente, da de qualquer imposto. Ainda que, no plano pré-jurídico, quando o legislador está para criar a taxa, a ideia de contraprestação tenha motivado sua instituição legal, tal noção deve desaparecer assim que introduzida no ordenamento jurídico positivo.

Já Hugo de Brito Machado Segundo (2018 p.57) diferencia as taxas pelo fato delas serem devidas em face da ocorrência de um fato diretamente ligado, ou vinculado, a uma atuação estatal e, não a uma atividade realizada pelo contribuinte (auferir renda, comercializar mercadorias etc.).

Por fim, ressalta-se que o elemento fundamental do conceito de taxa é seu fato gerador e não o destino dado a sua arrecadação (CALIENDO, 2019 p.452). Ou seja, a taxa é considerada um tributo vinculado para sua instituição e cobrança, visto que os entes políticos necessitam realizar uma contraprestação ao contribuinte (NOVAIS, 2018 p.105).

3.3.2. Titularidade

A taxa pode corresponder a uma competência privativa da União, dos Estados ou dos Municípios, ou ainda, concorrente a cada um destes. Isso ocorre porque a possibilidade de instituir taxas relaciona-se diretamente à competência material distribuída aos entes federativos na Constituição Federal (TORRES, 2007. p.389).

Com suporte nos dispositivos constitucionais de repartição de competência material e legislativa, são instituídas taxas federais, estaduais e municipais. Cada ente titular do serviço

público ou que pretenda exercer o poder de polícia é quem detém a atribuição de estabelecer a cobrança da exação.

3.3.3. Fato Gerador

O fato gerador tributário constitui-se a partir da descrição de determinado fato da vida pela norma jurídica conferindo a ele a qualidade de obrigação tributária. O art. 114 do CTN, assim preceitua: "Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.".

Nesse sentido, é importante destacar a classificação doutrinária dos fatos geradores em vinculados e não vinculados (contraprestacionais ou não-contraprestacionais), "conforme configurem atividade do Estado ou situação relativa ao próprio contribuinte" (PAULSEN, 2017, p.210). Os exemplos dos fatos geradores vinculados são as contribuições e, essencialmente, as taxas, enquanto do não vinculado, os impostos.

Leandro Paulsen (2017, p.50) faz prudente ressalva quanto à impossibilidade de cobrança de taxa pela prestação de serviços em que a Constituição Federal impôs a gratuidade aos usuários, como saúde e educação. Daí o advento da Súmula Vinculante 12 que preceitua: "A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal".

Diferentemente dos impostos que retiram seu fundamento de validade na manifestação de riqueza do contribuinte, independentemente de qualquer conduta, é imprescindível à taxa a atividade do Estado, seja no exercício do poder de polícia, seja na efetiva ou potencial prestação de um serviço público, evidenciando, assim, o caráter contraprestacional desse tributo (NOVAIS, 2018, p.73).

Na definição de Sacha Calmon (2012, p.90): "o fato jurígeno¹² das taxas é uma atuação do Estado relativa à pessoa do obrigado, que a frui, por isso mesmo, em caráter pessoal, aí residindo o sinalagma.". Nesse sentido, Ricardo Alexandre (2017 p.63) salienta que a instituição e a cobrança de taxas serão legitimadas por meio da ocorrência de um dos "fatos do Estado" descritos no artigo 145, III, da CRFB, quais sejam: o exercício regular do poder de polícia e a prestação de serviços públicos específicos e divisíveis ou postos à disposição do contribuinte.

¹² O autor Sacha Calmon Navarro Coelho utiliza o termo "fato jurígeno" para denominar o que é usualmente chamado de "fato gerador" dos tributos. (COÊLHO, 2012. p.90).

O mestre Geraldo Ataliba (1970 p. 480) ao conceituar a taxa como um tributo vinculado à atuação estatal expõe que o texto constitucional restringiu peremptoriamente a exigência da taxa a duas hipóteses. "Vale dizer vincula êste tipo de tributação a dois tipos de atividade pública: (a) prestação atual ou potencial de certos serviços públicos (específicos e divisíveis) ou (b) pelo exercício do poder de polícia.". Assim, o CTN apresenta detalhadamente os conceitos de "poder de polícia" (art. 78) e de "serviço público específico e divisível" (art. 79), a fim de determinar quais atividades estatais podem ser objeto dessa exação, os quais serão examinados no subitem seguinte.

Faz-se necessário, portanto, abordar as características comuns das taxas de serviço e de polícia que as diferenciam dos demais tributos: a especificidade, a divisibilidade e a efetividade da prestação pública (TORRES, 2007 p. 387).

Embora a dicção do texto constitucional que define taxa possa induzir, de início, o intérprete à dúvida quanto à extensão dos requisitos da atividade estatal que enseja a tributação, a doutrina (TORRES, 2007 p. 404) ensina que a especificidade, a divisibilidade e a efetividade devem estar presentes tanto na taxa de serviço, quanto na taxa de polícia:

Embora no poder de polícia a atividade pública se exerça em benefício da coletividade, nem por isso está ausente a vantagem ou desvantagem individual justificadora do tributo contraprestacional. A especificidade e a divisibilidade, que se implicam mutuamente, significando na prática de atos autônomos em benefício de indivíduos distintos, servem de divisor de águas entre o exercício do poder de polícia suscetível de tributação pela taxa e o exercício genérico desse poder financiado pela receita de impostos. (...) Quanto à efetividade ou à disponibilidade, consistente na prática do ato, é também requisito essencial sob pena de se confundirem a atividade específica estatal e o poder genérico de polícia, tendo em vista que o exercício meramente potencial do poder de polícia desemboca na segurança genérica da ordem pública. (TORRES, 2007 p.405)

Dessa forma, para ser passível de tributação por taxa, a atuação do ente público, seja em razão da prestação de um serviço ao cidadão, seja pelo exercício do poder de polícia, deve ser:

- * específica, quando possa ser destacada em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas.
- divisível, quando suscetível de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.
- efetiva, quando a atuação estatal descrita no fato gerador deve ocorrer ou, nos casos de serviços de utilização obrigatória, devem estar à disposição.

Levando em consideração a análise aqui desenvolvida, é importante ressaltar a evolução da jurisprudência quando à constitucionalidade da cobrança de taxa pelo exercício presumido do poder de polícia (NOVAIS, 2018 p.74). Tradicionalmente, o STF posicionava-

se exigindo para as taxas de polícia o efetivo exercício do poder fiscalizatório ou regulamentar do Estado, como observado no julgamento do RE 109.330/SP de relatoria do Min. Carlos Madeira, em 30/06/1986, sobre a inconstitucionalidade da taxa de renovação de alvará para funcionamento de estabelecimento comercial, abaixo transcrito.

Entretanto, em se tratando de taxa de renovação de licença, tem o Tribunal reiterada jurisprudência, no sentido do seu descabimento de sua cobrança. (...) Em voto proferido no RE 90.315/PE, relatado pelo Ministro Rafael Mayer, também no Plenário, o Ministro Decio Miranda sintetizou a orientação da casa:

'Em tese – disse S. Exa. – seria possível vislumbrar esse exercício do poder de polícia na concessão inicial da licença, quando o Município tem de aferir as condições do estabelecimento, a ver se trata de empreendimento consentâneo, com as posturas locais. Já o mesmo não ocorreria na taxa de Renovação de Licença para Localização, onde nada haveria que verificar, porque o estabelecimento é o mesmo que inicialmente já fora licenciado.' (RTJ 92/877). (RE 109.330/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Madeira, j. 30.06.1986, DJ 29-08-1986 PP-15193 EMENT VOL-01430-04 PP-00752).

Contudo, com o avanço tecnológico e o surgimento de novas metodologias de fiscalização e controle, o STF expandiu o entendimento quanto à delineação do conceito de *efetivo exercício do poder de polícia*, conforme ementa do voto do Min. Joaquim Barbosa, no RE 361.009 AgR:

Constitucional. Tributário. Taxa de localização e funcionamento. Hipótese de incidência. Efetivo exercício de poder de polícia. Ausência eventual de fiscalização presencial. Irrelevância. Processual civil. Agravo regimental.

- 1. A incidência de taxa pelo exercício de poder de polícia pressupõe ao menos (1) competência para fiscalizar a atividade e (2) a existência de órgão ou aparato aptos a exercer a fiscalização.
- 2. O exercício do poder de polícia não é necessariamente presencial, pois pode ocorrer a partir de local remoto, com o auxílio de instrumentos e técnicas que permitam à administração examinar a conduta do agente fiscalizado (cf., por semelhança, o RE 416.601, rel. min. Carlos Velloso, Pleno, DJ de 30.09.2005). Matéria debatida no RE 588.332-RG (rel. min. Gilmar Mendes, Pleno, julgado em 16.06.2010. Cf. Informativo STF 591/STF).
- 3. Dizer que a incidência do tributo prescinde de "fiscalização porta a porta" (in loco) não implica reconhecer que o Estado pode permanecer inerte no seu dever de adequar a atividade pública e a privada às balizas estabelecidas pelo sistema jurídico. Pelo contrário, apenas reforça sua responsabilidade e a de seus agentes.
- 4. Peculiaridades do caso. Necessidade de abertura de instrução probatória. Súmula 279/STF. Agravo regimental ao qual se nega provimento (RE 361.009 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 31.08.2010, DJe-217, divulg. 11.11.2010, public. 12.11.2010, Ement. vol-02430-01, p. 87).

Sendo assim, o STF reconheceu que o *efetivo exercício do poder de polícia* abrange também técnicas de fiscalização remota, sem haver a necessidade de o exame do agente fiscalizado ocorrer presencialmente. Torna-se evidente, portanto, que, no sistema tributário brasileiro, a cobrança de taxa é legitimada pela efetiva atuação estatal seja na taxa de serviço, seja na taxa de polícia. Assim, é a própria atividade estatal o fato gerador dessa exação. Consequentemente o *quantum* a ser arrecadado deverá estar relacionado à atividade prestada, e não a uma revelação de riqueza do contribuinte, que desborda do foco da taxa (PAULSEN, 2017 p.52).

3.3.3.1. Taxa de Serviço

Tendo em vista a análise realizada sobre as características da atuação estatal: especificidade, divisibilidade e efetividade, ao tratar da taxa de serviço o exame será restrito à conceituação e à identificação dos serviços públicos que permitem a tributação.

Primeiramente, importa ressaltar que a conceituação do serviço público que dá ensejo à cobrança de taxa, como a própria noção de serviço público, é complexa e controvertida, tendo em vista as conotações políticas que envolvem o tema (TORRES, 2007 p.391). Kiyoshi Harada (2017 p.27) enfatiza que a definição de serviços públicos envolve considerações de ordem política e jurídica, na medida em que eles existem como instrumentos necessários ao atingimento de objetivos do Estado, os quais decorrem da decisão do poder político que: "obviamente, levará em conta as ideias políticas, morais e filosóficas da época, bem como a realidade conjuntural da nação. É por essa razão que as necessidades coletivas ora são consideradas necessidades públicas, ora não.".

Dessa forma, a presente dissertação não parece ser o instrumento adequado para discussão do conceito de serviço público propriamente dito. Observa-se que a presença das características elencadas até o momento, a fim de identificar se a atividade desenvolvida pelo ente federativo é adequada para fundamentar a instituição de uma taxa.

Não obstante, em dezembro de 2017, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu a Tese de Repercussão Geral nº 16, trazendo à discussão o que viria a ser outra característica do serviço público ensejador de taxa, qual seja: a não essencialidade.

A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, **porque serviço essencial,** tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim. (grifos nossos)

O referido julgado chama atenção, na medida em que justifica a impossibilidade de criação de taxa para prevenção e combate a incêndios em razão de serem esses serviços essenciais. Embora a essencialidade do serviço esteja expressa na tese nº 16, esse não é o argumento central que se observa no inteiro teor dos votos proferidos pelos demais Ministros, além do Ministro Relator. O Min. Edson Fachin declarou a inconstitucionalidade da referida taxa, dentre outros motivos, pelo fato de a atividade de combate a incêndios e demais sinistros ser serviço público geral e indivisível, devendo, portanto, ser remunerada por meio de impostos. Ou seja, a taxa em exame violaria o art. 145, II, da CRFB, não em razão da essencialidade do serviço prestado, mas sim pela ausência da característica da divisibilidade,

visto ser impossível identificar o usuário do serviço. Assim também foi o voto do Min. Ricardo Lewandowski.

Já o Min. Luís Roberto Barroso, abordou o processo por outro prisma: o da competência. Para ele, a Constituição Federal não outorgou ao Município competência para prestar serviço de combate a incêndio, uma vez que o art. 144, inciso V, §§§ 5°, 6° e 7° da CRFB atribuiu aos Estados organizar a carreira de Bombeiro Militar e, consequentemente, o poder de polícia a ele correlato nas edificações em geral.

Já os Ministros Luiz Fux, Dias Tofolli, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes julgaram pela constitucionalidade da taxa. O Min. Fux entendeu que não havia razão para discussão se o serviço prestado é específico e divisível, tem em vista se estar diante de uma taxa de polícia, já que os atos estatais que integram o fato gerador da norma correspondem a restrições da liberdade e direitos do contribuinte. Assim, o Min. Fux julgou a lei municipal constitucional, sob o fundamento de que o combate a incêndio é corolário à segurança pública, responsabilidade de todos os entes.

Seguindo o raciocínio divergente, o Min. Dias Tofolli declarou a constitucionalidade da norma, por entender que a Constituição ao prever que os corpos de bombeiros militares exerçam atividades de defesa civil, não impediu que os municípios prestem o serviço ora questionado. Ademais, o ministro reconheceu ser o serviço específico e divisível, conforme exige o art. 145, II, da CRFB, além da base de cálculo guardar razoável equivalência com os custos da atividade prestada.

Em consonância com seus pares, com breves explanações os Ministros Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes votaram pela declaração de constitucionalidade da lei municipal na linha inaugurada pelo Min. Luiz Fux.

Frisa-se que o cerne da divergência sustentada pelos ministros Luiz Fux, Dias Tofolli, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes referiu-se a haver ou não o Município a competência para prestar serviço ligado à segurança pública, em especial, à defesa civil. Não se observa nos votos de nenhum dos ministros, a não ser o do relator, o argumento de que a essencialidade do serviço prestado afastaria a tributação por taxa.

Cumpre destacar que tanto o artigo 145, II da CRFB, quanto o art. 77 do CTN, não atribuíram ao serviço público passível de tributação por taxas a característica da essencialidade, mas apenas a necessidade de ser específico e divisível. O oposto do que fora estabelecido na Tese nº 16, foi sustentado por Ricardo Lobo Torres na sua obra: "Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: Os Tributos na Constituição" (2007, p.391) ao reconhecer que somente os serviços públicos essenciais são passíveis de tributação por taxas.

Ademais, reconheceu o autor (2007, p.393) não haver óbice legal para cobrança de taxa por serviços não essenciais, haja visto a ausência de regulação da matéria.

Com o desenvolvimento e fortalecimento da Teoria dos Direitos Fundamentais, houve o reconhecimento da vinculação de toda atividade exercida pelo ente estatal à realização dos direitos fundamentais (FINGER, 2003). Para corroborar tal premissa, Marçal Justen Filho (2014, p.729) preceitua serviço público como um instrumento de satisfação direta e imediata dos direitos fundamentais, relacionados à dignidade humana. Igualmente, Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020, p.410) reconhece que todos os serviços públicos, em razão da vinculação aos direitos fundamentais, são, em maior ou menor medida, essenciais.

Sendo assim, considerando a vinculação dos serviços públicos à realização dos direitos fundamentais e, portanto, a sua essencialidade inerente, a Tese nº 16 teria fulminado do sistema tributário nacional toda e qualquer taxa de serviço, revogando tacitamente a segunda parte do art. 145, II, da CRFB.

Além disso, o entendimento exposto na Tese nº 16 vai de encontro à jurisprudência do próprio STF, na qual é reconhecida a constitucionalidade da taxa judiciária (ADI nº 1.145), serviço essencial vinculado ao direito de acesso à Justiça, assim como da própria taxa para manejo de RSU (Súmula Vinculante nº 19), aqui estudada, uma vez que busca a efetivação do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Faz-se mister, portanto, o acompanhamento atento das futuras decisões do STF sobre a constitucionalidade de taxas de serviço, a fim de identificar a mutação, ou não, do entendimento da Corte Suprema.

3.3.3.2. Taxa de Polícia

O artigo 145, II, da CRFB concede à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a faculdade de instituir taxas em razão do exercício regular do poder de polícia, desde que esta atuação estatal seja específica, divisível e efetiva, como abordado acima.

Um olhar mais desatento poderia indagar como o poder de polícia que gera benefícios a toda a sociedade poderia corresponder a uma prestação estatal específica, divisível e efetiva. Ocorre que o CTN ao estabelecer como fato gerador das taxas uma atividade do Estado, refere-se no caso das taxas de polícia à emissão de um juízo positivo ou negativo por parte do Poder Público ao contribuinte (ATALIBA 1970 p.494). Ou seja, ainda que haja um benefício genérico a toda população pela preservação da ordem pública e padrões de segurança,

verifica-se que a atuação da Administração Pública é direcionada a uma demanda de um determinado contribuinte facilmente identificável.

Assim, o mestre Geraldo Ataliba explicita quais atividades realizadas pelo Estado caracterizam o exercício do poder de polícia, conforme trecho de parecer publicado na Revista de Direito Administrativo abaixo transcrito:

Pensamos ter deixado claro que o fundamento das taxas de polícia está nas atividades que o poder público deve desempenhar como condição e preparo dos seus atos de polícia. Assim, a emissão de um juízo expressivo de poder de polícia é sempre precedida de diligências e atividades preparatórias. O ato de polícia (dar ou negar licença, dar ou negar autorização, dar ou negar permissão etc.) é a culminância de um procedimento que supõe necessariamente diligências para instrução e informação, condicionadora do ato culminante e final. Justificam, a taxa, pois, estas diligências e não o ato em si (mero despacho que se pode reduzir a um carimbo e assinatura: define, indefine, conceda-se, autorizo etc.). (...)

A demonstração de que a justificação e assento da taxa está nas diligências condicionadoras do ato e não no próprio ato está em que, sendo êste positivo ou negativo, cabe a taxa. (ATALIBA 1970 p.484/485)

Nas palavras de Kiyoshi Harada (2017 p.28), o poder de polícia corresponde ao poder de regulamentação de que está investido o Estado, conceituando-o "como sendo a atividade inerente do poder público que objetiva, no interesse geral, intervir na propriedade e na liberdade dos indivíduos, impondo-lhes comportamentos comissivos ou omissivos, nos limites da lei.".

O art. 78 do CTN delimita as atividades da administração pública que caracterizam o poder de polícia para fins de tributação por taxa, impondo inclusive a motivação dos atos limitadores, disciplinadores ou regulamentares quando os justifica pelo interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Sacha Calmon (2012 p.156) enfatiza que a distinção entre taxa de serviço e taxa de polícia não tem rigor científico, porquanto ambas se originam de um agir específico e divisível do poder público, contudo ressalta a sua utilidade, visto que apenas a taxa de serviço pode ser cobrada com a mera disponibilização do serviço, sem a efetiva prestação.

3.3.4. Base de Cálculo

A base de cálculo de um tributo pode ser entendida como a expressão em valor monetário do fato gerador descrito na norma tributária sobre a qual será aplicada a alíquota a

fim de alcançar o valor a ser arrecadado. Em suma, a base de cálculo é dimensão da materialidade do tributo (CARRAZZA, 2013, p.285).

Para Geraldo Ataliba (1970 p.487), a base de cálculo de um tributo corresponde: "à ordem de grandeza inerente ao elemento material (lado objetivo) do fato gerador e que representa a sua medida (peso, volume, tamanho, valor etc.). É sempre uma mensuração do elemento material do fato gerador.".

Dessa forma, no que tange às taxas, a base de cálculo deve estar relacionada aos custos que o Estado incorre para desempenhar a atividade que ensejou a sua instituição. (COÊLHO, 2012, p.560). Apesar de não exigir uma relação de equivalência exata entre o valor da taxa e os custos do serviço prestado, Hugo de Brito Machado Segundo (2018, p.312) entende que a base de cálculo da taxa, "por imposição lógica, deve guardar relação direta com o 'fato gerador' correspondente, sob pena de desnaturar o tributo, transformando-o em outro.".

Ao analisar a constitucionalidade das taxas de serviços diversos e de licença para localização e funcionamento exigidas pelo Município de São Paulo do Jockey Club, Geraldo Ataliba assim preceituou a base de cálculo das taxas:

As taxas que têm êstes atos como seu fato gerador, por serem tributos vinculados, devem ter por critério (base de cálculo) uma ordem de grandeza ínsita na própria atividade estatal. Vale dizer: se seu fato gerador consiste numa atividade estatal, a base de cálculo necessariamente repousará nesta atividade, porque - como adiante se demonstrará - a base de cálculo é elemento essencial do fato gerador e não pode dêle ser desvinculada. (ATALIBA 1970 p.483-484)

Em outra ocasião, o STF também já se manifestou quanto à intrínseca relação entre o fato gerador e a base de cálculo das taxas, como se observa no extrato da ementa do RE 811620 AgR-segundo/MG:

(...)

No que diz respeito aos critérios utilizados para cálculo das taxas, tenho afirmado, a exemplo do voto que proferi no julgamento do RE 576.321-RG-QO/SP, de minha relatoria, que não há como se exigir correspondência precisa com o valor despendido na prestação do serviço ou no exercício do poder de polícia. Basta uma equivalência razoável entre o valor pago pelo contribuinte e o custo individual do serviço público ou o valor da atuação estatal. Nesse sentido, transcrevo trecho da ementa do julgamento da ADI 2.551-MC-QO/MG, Rel. Min. Celso de Mello: '(...) TAXA: CORRESPONDÊNCIA ENTRE O VALOR EXIGIDO E O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL. - A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. - Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República. (...) (grifos nossos) (RE 811620 AgR-segundo/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 27.04.2015, DJe-082, divulg. 04.05.2015, public. 05.05.2015).

Conforme exposto no julgado acima, não se exige correspondência exata entre o custo da atuação estatal e o valor da taxa, seja para as taxas de polícia ou de serviço. A natureza contraprestacional da taxa demanda que haja uma equivalência razoável entre o valor da exação e o custo da atuação estatal.

Outra forma de dimensionamento da base de cálculo da taxa é extraída dos ensinamentos do mestre Geraldo Ataliba (1978, p.276), que adverte quanto à possibilidade de cálculo por estimativa:

Ela é dimensionada diretamente pelo legislador, quando este adota como critério o custo, o valor ou outra dimensão do serviço, ou da atividade de polícia, ainda que de modo presuntivo, como ocorre com as taxas de expediente, ou de funcionamento, por muitos, chamadas de taxas de alvará.

Em geral estas são fixas e decorrem de estimação do legislador, que estabelece a presunção de que cada expediente ou alvará custa ao poder público uma certa importância, que não é em rigor dividida pelos interessados, mas tem seu encargo geral repartido com critério distributivo.

Outrossim, mesmo na modalidade de cálculo por estimativa, Geraldo Ataliba (1978, p.276) ressaltou a necessidade de se guardar equivalência com o seu fato gerador da taxa.

3.3.5. Destinação da Arrecadação

A relação de equivalência existente entre o fato gerador das taxas e a base de cálculo, não, necessariamente, implica a vinculação direta entre o valor arrecadado e o financiamento da atividade desenvolvida que gerou a incidência das taxas (NOVAIS, 2018 p.105). Ricardo Lobo Torres (2007 p. 435), ao analisar a aplicação do princípio da não afetação ao regime jurídico das taxas, ressalta que a Constituição Federal impede a vinculação a órgãos, fundos ou despesas apenas das receitas oriundas da arrecadação de impostos, nos termos do art. 167, IV, CRFB. Sendo assim, não haveria óbice para que o legislador vincule o resultado da arrecadação das taxas na norma que as instituir, como pode ser observado na Emenda Constitucional nº 45/04 que acrescentou o §2º ao art. 98 da CRFB, vinculando as custas e os emolumentos às atividades do Poder Judiciário.

Por outro lado, o jurista Leandro Paulsen (2017, p.52) afirma que, ainda que não haja vinculação expressa do produto da arrecadação na lei, essa vinculação é presumida. Para esse doutrinador, é evidente a intenção do Constituinte de que a taxa implique o custeio da atividade estatal. Paulsen (2017 p.52) entende que as taxas, sejam elas de polícia ou pela prestação de serviço, diferenciam-se dos impostos em razão da dupla vinculação nelas encontradas: "o fato gerador é vinculado à atividade estatal e também, necessariamente, o

produto da arrecadação terá de ser vinculado à atividade que justifica a instituição do tributo.".

Paulo Caliendo (2019 p. 457/458) reconhece haver uma vinculação lógica entre a destinação da arrecadação da taxa e a atividade desenvolvida e, assim, expõe seu entendimento:

A sua destinação deve ser pública: não podem ser aplicadas em outras atividades ou despesas diversas de sua finalidade. Assim tanto o fato gerador quanto a destinação estão vinculados à finalidade de sua instituição. Incorreto seria a instituição de uma taxa para o financiamento de determinada atividade específica do Estado e a sua aplicação em outra finalidade. A taxa representa uma repartição do custo da preservação de determinado serviço público entre os contribuintes que são referíveis a este serviço. Para o Estado, no entanto, representa uma delimitação de competência para o exercício do poder de tributar, que não pode ser superado pelo Estado sob pena de inconstitucionalidade. Diferentemente dos impostos, as taxas são vinculadas a uma atividade estatal específica.

O tema da vinculação das receitas decorrentes das taxas parece estar relacionado à própria natureza contraprestacional do tributo, na medida em que é a atuação concreta do Estado que se quer remunerar. Para essa pesquisa, faz-se necessário, contudo, determinação expressa em lei, em observância à regra geral do regime tributário sobre a não afetação de receitas.

3.4. Taxa para Manejo de RSU

3.4.1. Titularidade da Taxa para Manejo de RSU

Como se procurou delinear ao longo do estudo aqui desenvolvido, a titularidade da taxa está diretamente relacionada à competência material atribuída ao ente federativo pelo Constituinte. Assim, a fim de delimitar a titularidade da Taxa para manejo de RSU, faz-se necessário identificar a qual ente pertence a competência de prestar o serviço de manejo de resíduos sólidos.

A identificação do ente competente para os serviços que integram o saneamento básico mostrou-se tema bastante controverso, na medida em que o texto constitucional não indica expressamente a qual dos entes lhe cabe, se à União, aos Estados ou aos Municípios. Do texto constitucional podem-se extrair as seguintes delimitações de competência: o art. 21, XX, da CRFB confere à União atribuição para instituir as diretrizes do saneamento básico, consagradas na Lei nº 11.445/07 e o art. 23, IX, da CRFB indica ser de competência comum de todos os entes federativos: a melhoria das condições de saneamento básico.

Dessa forma, tendo em vista a responsabilidade de todos os entes sobre o saneamento básico, faz-se necessária a aplicação do princípio da predominância dos interesses ou, também chamado de interesse prevalente (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p.1.201), a partir do qual, reconhecida a inexistência de hierarquia entre os entes federativos, identifica-se a União como detentora do interesse geral ou nacional, os Estados dos interesses regionais e os municípios como titulares do interesse local.

Historicamente, a função do saneamento básico vem sendo exercida pelos municípios brasileiros por ser enquadrada na categoria de serviços públicos de interesse local, concatenando-se, portanto, à premissa do art. 30, I, da CRFB. Os defensores da tese de que a titularidade seria dos Estados, porém, fundamentam-na no fato da montagem da cadeia industrial necessária à operação do saneamento ultrapassar as fronteiras de um único município, caracterizando, assim, o interesse regional (CUNHA, 2011 p.10/11).

Como não poderia ser diferente, a dúvida quanto à distribuição de competências pela Constituição foi levada ao Supremo Tribunal Federal por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade: ADI nº 1.842/RJ e ADI nº 2.077/BA.

A ADI nº 1. 842 questionava a constitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 87/97, da Lei Estadual nº 2.869/97 e do Decreto Estadual nº 24.631/98, que instituíram a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos, além de transferir a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro.

Nesse contexto, o art. 3°, II, da Lei Complementar Estadual n° 87/97 incluiu no rol das funções públicas ou serviços de interesse metropolitano ou comum: o saneamento básico ¹³. Ou seja, transferiu a titularidade da prestação de saneamento básico dos Municípios que integram a região metropolitana para o Estado. Assim, o Partido Democrático Trabalhista – PDT ajuizou a ADI n° 1. 842 por entender que o referido dispositivo violava o princípio democrático e o equilíbrio federativo (arts. 1°, 23, I, e 60, §4, I, da CRFB), a autonomia municipal (arts. 18 e 29 da CRFB), o princípio da não intervenção dos Estados nos Municípios (art. 35 da CRFB), as competências municipais (arts. 30, I, V e VIII e 182, §1° da CRFB) e a competência comum da União, dos Estados e dos Municípios (arts. 23, VI e 225 da CRFB).

se que todos os serviços descritos na Lei nº 11.445/07 – a Política Nacional de Saneamento Básico – estão englobados no voto.

-

¹³ Ressalta-se que o conceito de saneamento básico empregado pela Lei Complementar Estadual nº 87/97 é mais restrito do que o atual, previsto no art. 3°, I, da Lei Federal nº 11.445/07, que engloba, além do abastecimento de água e esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e a drenagem de águas pluviais. Considerando que o Min. Relator Gilmar Mendes fez uso da expressão 'saneamento básico' sem delimitar o seu alcance, depreende-

A Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro peticionou, defendendo a constitucionalidade da legislação, na medida em que o serviço perderia a sua característica de interesse local quando dependesse estruturalmente de bens estaduais ou quando passassem a ter consequências que ultrapassam os limites municipais. O Poder Executivo Fluminense defendeu que a melhor interpretação para o dispositivo constitucional que regulamenta a criação de regiões metropolitanas (art. 25, §3º da CRFB) implica no deslocamento da competência dos serviços e funções declarados de interesse comum para o Estado.

O julgamento da ADI nº 1842 tornou-se emblemático para a resolução da relevante controvérsia sobre a titularidade do serviço de saneamento básico, pois para muitos especialistas do setor não se poderia avançar na regulamentação dos serviços enquanto houvesse essa dúvida (COUTINHO *et al.*, 2006). Apesar da relevância do tema, o STF proferiu decisão definitiva em fevereiro de 2013, quase dezesseis anos depois do ajuizamento da ADI.

O importante a destacar é que, apesar do voto condutor do julgamento não afirmar literalmente que a função pública de saneamento básico integra as atribuições dos Municípios, é possível depreender do texto esse entendimento. O voto estabelece que quando o saneamento básico extrapolar o interesse local passa a ter natureza de interesse comum, ou seja, preliminarmente, prevalece o interesse local:

(...)

4. Aglomerações urbanas e saneamento básico.

O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico.

Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico.

A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. (grifos nossos) (ADI 1.842/RJ, Pleno, Rel. p/acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 06.03.2013, DJe-181, divulg. 13.09.2013, public. 16.09.2013)

No julgamento da ADI nº 2.077/BA, o STF reiterou seu entendimento e declarou a inconstitucionalidade do art. 59, V, da Constituição do Estado da Bahia com redação dada pela Emenda Constitucional nº 7/99. O referido artigo delimitava a competência dos Municípios relativa ao saneamento básico nos casos em que a execução tivesse início e fim no seu limite territorial e fosse realizado exclusivamente com seus recursos naturais.

Observa-se, no voto do Min. Relator Alexandre de Moraes a solidificação da jurisprudência do STF, reconhecendo o saneamento básico como de interesse local, citando, inclusive, a ADI nº 1.842/RJ:

Nessa linha, o saneamento básico – definido pelo art. 2º da Lei 11.445/2007 como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e drenagem de águas pluviais, entre outras atividades – revela ações e políticas públicas de interesse típico e notadamente local, como já reconhecido pela jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, embora também frisado o interesse prático de que tais atividades sejam objeto de enfrentamento pelo Poder Público em nível regional, por mecanismos de gestão associada de serviços públicos e integração metropolitana, desde que respeitada a autonomia municipal (ADI 1.842, Rel. Min. LUIZ FUX, redator p/ Acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 6/3/2013, DJe de 13/9/2013). (grifos nossos) (ADI 2.077/BA, Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 30.08.2019, DJe-200, divulg. 13.09.2019, public. 16.09.2019)

Embora ainda não haja uma definição em lei sobre a titularidade dos serviços que integram a função de saneamento básico, mas resta superado o debate diante do atual posicionamento do STF, o qual reconhece ser da competência dos Municípios a sua prestação, tendo em vista a predominância do interesse local. A competência para instituição e cobrança de taxa pela prestação de serviço caberá ao ente federativo com atribuição para desenvolvê-lo, portanto, outra conclusão não se pode alcançar além de ser o Município o ente federativo competente para instituir a taxa para manejo de RSU.

3.4.2. Fato Gerador da Taxa para Manejo de RSU

O artigo 145, II, da CRFB determina que o fato gerador das taxas de serviço seja a utilização efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível pelo contribuinte ou posto a sua disposição. Destarte, a taxa para manejo de RSU deve ter como fato gerador a prestação pela municipalidade de todos ou alguns serviços que integram o manejo de resíduos sólidos em favor dos contribuintes (art. 3-C, I e II, da Lei nº 11.445/07).

Tendo em vista a intercessão entre o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, travou-se um debate quanto à especificidade e à divisibilidade do manejo de RSU. Buscou-se determinar se os serviços de manejo de RSU corresponderiam a unidades autônomas entregues a usuários diferenciados ou se corresponderiam a uma prestação global entregue a uma pluralidade de usuários (TORRES, 2007. p. 399).

O debate ocorre, porque muitos Municípios instituíam taxas cujo fato gerador englobava, além da coleta, tratamento e disposição final dos resíduos, os serviços de limpeza urbana, os quais incluem: varrição de logradouros públicos, limpeza de bueiros e, até mesmo, poda de árvores (art. 3-C, III, da Lei nº 11.445/07). Diferentemente dos serviços de coleta,

transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos que possuem um destinatário determinado: o munícipe que tem seu lixo domiciliar recolhido, os serviços de limpeza urbana beneficiam a população em geral.

Não é possível identificar o beneficiário do serviço de varrição e asseio de ruas, visto que todo e qualquer cidadão que transita pelo logradouro limpo está usufruindo do serviço prestado pela Administração Pública. O manejo do resíduo sólido domiciliar, comercial ou industrial, no entanto, permite a identificação do contribuinte, uma vez que este será, em geral, o próprio agente gerador do lixo. Foi por essa razão que o STF aprovou a Súmula Vinculante nº 19 contendo o seguinte preceito: "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 Federal."

Nos acórdãos que embasaram a aprovação da referida súmula vinculante, resta evidente a diferenciação necessária entre os serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, como se observa no trecho abaixo transcrito:

Com efeito, a Corte entende como específicos e divisíveis os serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, desde que essas atividades sejam completamente dissociadas de outros serviços públicos de limpeza realizados em benefício da população em geral (*uti universi*) e de forma indivisível, tais como os de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos (praças, calçadas, vias, ruas, bueiros). (RE 576.321-8 QO-RG/SP, Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 04.12.2008, DJe-030, divulg. 12.02.2009, public. 13.02.2009)

Sendo assim, para que a Taxa para manejo de RSU de um determinado Município seja compatível com a ordem constitucional, nos termos do atual entendimento do STF, é imperioso que ela corresponda à contraprestação relativa aos serviços de manejo de resíduos sólidos, sem conter em seu fato gerador outros serviços *uti universi*, como a limpeza urbana.

3.4.3. Base de Cálculo da Taxa para Manejo de RSU

Como afirmado pelo doutrinador Ricardo Lobo Torres (2007, p.419): "as taxas são cobradas de acordo com o princípio do custo/benefício. Esse é o grande princípio que as informa". Isso significa dizer que a receita arrecadada pela taxa não pode ser considerada independente das despesas geradas pelo serviço prestado. Embora não haja a necessidade de alcançar a exata medida do custo do serviço proporcionalmente à utilização por cada cidadão que gerou o resíduo para se calcular o valor da taxa (PINHEIRO; RIBAS, 2019, p. 247), a base de cálculo dessa exação deve conter relação de equivalência com o custo do serviço prestado, visto ser esse o seu fato gerador.

Geraldo Ataliba (1978 p.277) ressalta que apenas em casos evidentes e extremos, de manifesta discrepância, poderia o Judiciário declarar inconstitucional, por excessividade, uma taxa estabelecida na lei formal e materialmente regular.

Surgem, então, dificuldades metodológicas para aferir e cobrar o *quantum debeatur* da taxa para manejo de RSU. Isso ocorre, porque a forma de coleta de RSU usualmente empregada pelos Municípios brasileiros, não identifica o indivíduo que gerou o resíduo, nem a quantidade recolhida. Em geral, um caminhão compactador recolhe os resíduos deixados pelo cidadão nas calçadas dos imóveis atendidos sem registro do gerador do resíduo ou da quantidade.

Não há uma fórmula uníssona para materializar o valor da contraprestação a ser paga pelo contribuinte usuário efetivo ou potencial do serviço de manejo de resíduos sólidos. Conforme demonstrado no capítulo 1 dessa dissertação, as principais formas de cálculo utilizadas no mundo são:

- Cobrança fixa: apurados a demanda e o custo global dos serviços, os gastos são rateados mediante estimativa de geração de resíduos (proxy), dos diferentes tipos de imóvel/estabelecimento usuário, baseada em parâmetros comuns de correlação (m², consumo de energia/água etc.);
- Cobrança por utilização: apurados a demanda e o custo global dos serviços, determina-se o preço da unidade de lixo coletada (peso/volume) que refletirá no instrumento exigido para coleta dos resíduos, como sacos oficiais, selos oficiais, contêineres com dispositivos para medição do volume de resíduo etc.
- Cobrança combinada: apurados a demanda e o custo global dos serviços, é adotada quando a geração de resíduos de determinados tipos de imóvel/estabelecimento escapa à proxy da cobrança fixa, exigindo que a respectiva demanda seja cobrada por utilização.

Embora haja experiências internacionais de sucesso que adotam critérios de cobrança pela utilização do serviço (E&Y; SELUR, 2019), no Brasil, os municípios declarantes do SNIS adotam a modalidade de cobrança fixa, utilizando elementos da base de cálculo de outros tributos, principalmente, do imposto sobre propriedade predial e territorial urbana - IPTU para quantificar a taxa para manejo de RSU.

Neste contexto, o STF fora instado a manifestar-se sobre os critérios que podem ser integrados à base de cálculo das taxas, culminando na aprovação da Súmula Vinculante nº 29, em fevereiro de 2010, transcrita a seguir: "É constitucional a adoção, no cálculo do valor de

taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra.".

A referida súmula vinculante não é específica em sua redação se versa sobre a taxa para manejo de RSU, mesmo assim, é possível depreender tal fato, visto que dos nove precedentes citados para embasar a aprovação do verbete, cinco versavam sobre a constitucionalidade de taxas pelo manejo de RSU, enquanto os demais versavam cada um sobre uma espécie de taxa diferente. A partir desses precedentes, o STF reconheceu que o fato de uma taxa possuir, em sua base de cálculo, um ou mais elementos de base de cálculo própria de determinado imposto, não viola o art. 145, §2º da CRFB, desde que não haja absoluta identidade entre elas.

No entanto, a aprovação do citado verbete jurisprudencial não foi unânime entre ministros que compõem a Corte Suprema brasileira. Observa-se nos debates que ensejaram a Súmula Vinculante nº 29 que os Ministros: Eros Grau e Marco Aurélio foram contrários à sua aprovação, e que o Min. Carlos Ayres Britto, apesar de ter votado no sentido de aprovar a súmula, ressalvou seu entendimento pessoal contrário. A discordância apresentada pelos ministros encontra assento na dificuldade de estabelecer critérios fidedignos ao volume de resíduos gerados pelo contribuinte, a fim de dividir proporcionalmente os custos do serviço de manejo de RSU prestado pelo Município.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO (...)

Agora, confesso aos Senhores que todas as vezes que paro para refletir sobre a cobrança da taxa de lixo experimento um desconforto cognitivo. Ou seja, sem querer fazer trocadilho, hermeneuticamente, essa taxa não me cheira bem. Todas às vezes fico em dificuldade para compreender como se pode, sem artificializar a mensuração, dividir e quantificar o consumo. E, às vezes, chego à conclusão de que, não raras vezes, a cobrança se torna uma ofensa ao princípio da razoabilidade porque, com freqüência, há casas e apartamentos grandes de residências habitados por pouca gente e há casas e apartamentos menores habitados por muita gente. Então a produção de lixo não guarda conformidade com o tamanho do imóvel.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) — Como se faz esse cálculo? Não há outra forma. Quer dizer, calcula-se o custo do serviço - a municipalidade tem o custo desse serviço - e a melhor forma, como disse o Ministro Carlos Velloso, para que haja o mínimo de isonomia, é tomar como base um dos elementos para o cálculo do IPTU, que é a grandeza do imóvel, porque, realmente, sugere que o imóvel maior produza mais lixo do que o menor.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Mas essa metragem só em teoria, por suposição, porque na prática não ocorre.

(RE 576.321-8 QO-RG/SP, Pleno, Rel. Min. Ricardo Lawandowski, j. 04.12.2008, DJe-030, divulg. 12.02.2009, public. 13.02.2009)

Data máxima vênia ao posicionamento dos Ministros Eros Grau, Marco Aurélio e Carlos Ayres Britto, a base de cálculo da taxa corresponderá sempre ao custo do serviço, cabendo à metragem do imóvel servir como critério de rateio. Ou seja, não se paga o tributo em razão da propriedade do imóvel, mas sim pelo uso efetivo ou potencial do manejo de

RSU. Em locais em que não há serviço de coleta, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos, os proprietários e legítimos possuidores de imóveis não são sujeitos passivos da taxa para manejo de RSU.

Sendo assim, prevaleceu o entendimento quanto à constitucionalidade da cobrança da taxa para manejo de RSU, ainda que se utilize um ou mais elementos integrantes da base de cálculo própria de determinado imposto.

Estabelecidas as premissas teóricas sobre o regime jurídico das taxas, bem como sobre as especificidades da taxa para manejo de RSU, passa-se para a análise empírica da legislação que instituiu essa exação nos municípios do Rio de Janeiro selecionados, conforme a metodologia utilizada nessa dissertação.

4. ESTUDO DE CASOS MÚLTIPLOS: TAXA PARA MANEJO DE RSU NOS MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO

Traçadas as considerações teóricas acerca dos mecanismos de financiamento da política pública de manejo de resíduos sólidos e do instituto da taxa, um dos instrumentos eleitos pela Lei nº 11.445/07 para garantir a sustentabilidade econômico-financeira da prestação do serviço, o objetivo do presente capítulo é realizar, por meio de pesquisa empírica realizada nos municípios do Rio de Janeiro, um diagnóstico sobre a utilização dessa fonte de custeio pelos titulares do serviço de manejo de resíduos sólidos.

Conforme metodologia apresentada na introdução dessa dissertação, foram identificados os municípios fluminenses que possuem a taxa para manejo de RSU implementada e, a partir da análise da legislação municipal, foi possível identificar seus elementos, cujos resultados serão apresentados a seguir.

4.1 Previsão Legal:

Inicialmente, realizou-se o levantamento da legislação relativa à taxa para manejo de RSU dos 92 municípios do Rio de Janeiro. Assim, buscou-se nos sítios eletrônicos das Prefeituras e das Câmaras Legislativas o Código Tributário Municipal e leis específicas. Dessa forma, obteve-se acesso a 59 (cinquenta e nove) Códigos Tributários Municipais e 6 (seis) leis específicas sobre a taxa para manejo de RSU.

Tendo em vista que 27 (vinte e sete) municípios não dispunham da legislação *online* ou cujas ferramentas de busca se limitavam ao filtro do ano de publicação, fez-se necessário o envio de *e-mails* para as respectivas ouvidorias das Prefeituras e/ou Câmaras Legislativas. Para tentar sanar o problema, foi utilizado o Sistema de Informação ao Cidadão (E-SIC) ou, na ausência desse sistema, foi enviado *e-mail* diretamente à Ouvidoria do órgão. Ressalta-se que as leis municipais devem ser divulgadas independentemente de solicitação, visto se tratar de informações de interesse geral, nos termos do art. 3, III, da Lei nº 12.527/11.

Em resposta às solicitações de acesso à informação, 05 (cinco) municípios afirmaram não haver nos respectivos Códigos Tributários Municipais previsão para cobrança de taxa pela prestação de algum dos serviços integrantes do manejo de resíduos sólidos, são eles: Barra Mansa, Cabo Frio, Carmo, Porto Real e Resende. Esse posicionamento vai de encontro com o legislador federal que alterou as diretrizes nacionais do saneamento básico, para tornar

obrigatória a instituição da cobrança ao usuário pelo serviço de manejo de resíduos sólidos, conforme a nova redação do art. 35, §2° da Lei nº 11.445/07 alterado pela Lei nº 14.026/20:

§ 2º A não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço nos termos deste artigo, no prazo de 12 (doze) meses de vigência desta Lei, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

O novo marco do saneamento básico, portanto, ratifica a importância da cobrança ao usuário do serviço de manejo de resíduos sólidos para a sustentabilidade econômico-financeira.

Além disso, em resposta a Ouvidoria do município de Volta Redonda informou que os artigos 109 e 110 do Código Tributário Municipal, que versavam sobre a Taxa para manejo de RSU foram revogados por meio da lei nº 3.757/2002. Isso ocorreu, tendo em vista a declaração de inconstitucionalidade dos referidos artigos, nos autos do processo nº: 0026595-71.1999.8.19.0000, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Ainda em resposta às solicitações de acesso à informação, obteve-se cópia da legislação pertinente a 04 (quatro) municípios: Angra dos Reis, Casimiro de Abreu, Mangaratiba e Sapucaia.

Apesar do empenho no acesso aos dados sobre a legislação tributária, esta pesquisadora não obteve sucesso em relação a 18 (dezoito) municípios, uma vez que não foi encontrada a legislação pertinente, nem no sítio eletrônico da Prefeitura, nem na página oficial da Câmara dos Vereadores. Além disso, não foi possível obter resposta da Ouvidoria de Areal, Cambuci, Cardoso Moreira, Duas Barras, Engenheiro Paulo de Frontin, Itaguaí, Itaperuna, Japeri, Laje do Muriaé, Natividade, Petrópolis, Rio das Flores, Santo Antônio de Pádua, São Fidelis, São Francisco do Itabapoana, Seropédica, Silva Jardim e Varre-Sai.

Tabela 6 – Síntese da disponibilização nos sítios eletrônicos da legislação tributária:

Situação Encontrada		
Disponibilizam a legislação online	64	
Não disponibilizam a legislação online e não responderam à Lei de Acesso à Informação	18	
Não tem previsão legal para taxa para manejo de RSU	5	
Acesso à legislação tributária ocorreu via Lei de Acesso à Informação		
Legislação relativa à taxa para manejo de RSU foi revogada		
Total:	92	

Fonte: elaboração própria

O presente estudo alcançou uma amostra de 74 (setenta e quatro) municípios a serem estudados, o que representa 80% (oitenta por cento) dos entes municipais do Estado, permitindo, assim, obter uma vasta gama de informações sobre a realidade fluminense relativa à cobrança ao usuário pela prestação de serviço de manejo de resíduos sólidos.

A partir da referida amostra, constatou-se que 68 (sessenta e oito) municípios possuem previsão legal para cobrança de taxa pela prestação de um ou mais serviços de manejo de resíduos sólidos. Ou seja, 92% dos municípios estudados possuem em seu ordenamento jurídico a previsão de cobrança da taxa para manejo de RSU. O elevado percentual de municípios com a taxa para manejo de RSU instituída denota alto grau de adesão desses entes à política de remuneração do serviço prevista na Lei nº 11.445/07.

Nesse contexto, apurou-se que nas regiões administrativas do Centro-Sul Fluminense, Costa Verde, Metropolitana, Noroeste Fluminense e Norte Fluminense todos os municípios estudados haviam instituído a referida taxa em seus Códigos Tributários Municipais. Ao passo que a região administrativa do Médio Paraíba tive o pior desempenho, como exposto na Tabela 7:

Tabela 7– Percentual de municípios que possuem previsão legal para cobrança da taxa para manejo de RSU em cada região administrativa do Estado do Rio de Janeiro

Regiões Administrativas do RJ	Municípios que possuem previsão legal da Taxa para manejo de RSU (A)	Total de Municípios da Região Administrativa (B)	= (A)/(B)%
Centro-Sul Fluminense	8	8	100%
Costa Verde	3	3	100%
Baixadas Litorâneas	8	9	89%
Médio Paraíba	7	11	64%
Metropolitana	18	18	100%
Noroeste Fluminense	7	7	100%
Norte Fluminense	6	6	100%
Serrana	11	12	92%
Total	68	74	92%

Fonte: elaboração própria a partir da legislação municipal listada no Apêndice A desta dissertação.

Faz-se necessário pontuar que não se pode afirmar que os 18 municípios que excluídos do escopo dessa dissertação não instituíram a taxa para manejo de RSU, uma vez que não disponibilizam a legislação em seus sítios eletrônicos e não responderam à Lei de Acesso à Informação.

Outro elemento verificado foi qual instrumento normativo utilizado pelos municípios para instituir a taxa para manejo de RSU. Compulsando os dados levantados na pesquisa, observou-se que o mais utilizado fora o Código Tributário Municipal, como pode ser observado no gráfico abaixo.

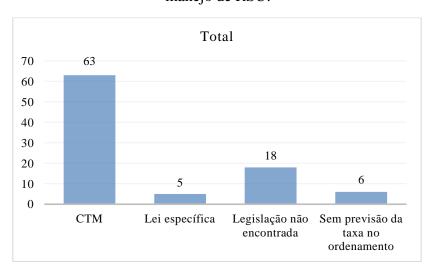


Gráfico 1 – Instrumento legislativo utilizado pelos municípios para previsão da taxa para manejo de RSU.

Fonte: elaboração própria a partir da legislação municipal listada no Apêndice A desta dissertação.

A presença da taxa para manejo de RSU na principal lei tributária do município indica a solidez dessa cobrança prevista na Lei complementar que institui o sistema tributário municipal.

4.2 Efetiva Cobrança:

Mesmo após ter sido constatado que 92% dos municípios analisados possuem em seus ordenamentos tributários a previsão de cobrança por pelo menos um dos serviços de manejo de resíduos sólidos, buscou-se averiguar se, de fato, essa fonte de receita é arrecadada. Foi solicitado junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), via Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), informações sobre o registro contábil da arrecadação dessa fonte de receita no exercício 2018. Em resposta, foi encaminhado documento contendo as receitas arrecadadas referentes às taxas municipais.

Dessa forma, compulsando os dados encaminhados pelo TCE-RJ, constatou-se a imprecisão no registro contábil das taxas municipais, na medida em que nem todos os municípios apresentam os dados de forma desagregada, indicando a qual taxa se refere, ou ainda, utilizam diferentes nomes para identificar a taxa para manejo de RSU:

Tabela 8 – Exemplos de nomenclaturas empregadas pelos municípios do RJ para identificar a receita da taxa para manejo de RSU:

MUNICÍPIO	DESCRIÇÃO DO ÍTEM	VALOR
ANGRA DOS REIS	TAXA DE LIXO	R\$ 5.619.707,35
APERIBE	TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA	R\$ 21.361,32

ARARUAMA	Taxas pela Prestação de Serviços de Coleta de Resi	R\$ 2.343.738,63
ARMACAO DE BUZIOS	TAXA DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIA-RES	R\$ 2.975.964,73
BARRA DO PIRAI	Taxa de Limpeza Pública	R\$ 12.974,35
BELFORD ROXO	Taxa de Limpeza Pública - Coleta de Lixo	R\$ 5.958.254,85
CANTAGALO	TAXA DE COLETA DE LIXO	R\$ 186.456,84

Fonte: elaboração própria a partir dos dados encaminhados pelos TCE-RJ

Como pode ser observado no exemplo acima, não há uma padronização na escrituração contábil da taxa para manejo de RSU, visto que alguns municípios agregam como limpeza pública, impedindo discernir se a receita se refere à taxa pelo serviço de manejo de RSU ou a outros serviços de limpeza público, como conservação de logradouros, poda de árvores etc. Nesse contexto, a ausência de registro de receita de algum município não implica dizer que a taxa para manejo de RSU não está sendo arrecadada, já que ela pode estar sendo registrada de forma agregada a outras taxas pela prestação de serviços públicos.

A ausência de padronização no registro contábil da taxa para manejo de RSU impossibilitou a realização do terceiro objetivo dessa dissertação. Para verificar se a taxa para manejo de RSU seria suficiente para arcar com as despesas incorridas pelos municípios era necessário saber, com um mínimo grau de segurança, qual valor arrecadado com a taxa, para, então, compará-lo aos custos pela prestação do serviço. Assim, como não foi possível isolar o valor da arrecadação da taxa para manejo de RSU nos registros contábeis disponibilizados, limitou-se o escopo da pesquisa.

4.3 Serviços Cobertos pela Taxa para Manejo de RSU:

Com a análise da legislação tributária municipal, foi possível identificar que 55 dos 74 municípios analisados descrevem como fato gerador da taxa para manejo de RSU apenas a prestação dos serviços de coleta e de transporte. Ou seja, 76% dos municípios analisados excluem da cobrança ao usuário os serviços de tratamento e disposição final dos resíduos sólidos.

A decisão do gestor municipal de taxar apenas os serviços de coleta e transporte parece não se coadunar ao espírito do art. 29, II, da Lei nº 11.445/07. Isso ocorre porque a lei, que estabelece a Política Nacional de Saneamento Básico no Capítulo VI - Dos Aspectos Econômicos e Sociais, prevê que a sustentabilidade econômico-financeira do serviço de

manejo de resíduos sólidos, ou seja, a coleta, o transporte, o transbordo, o tratamento e da disposição final, deverá ser assegurada por meio de remuneração pela cobrança ao usuário.

Ademais, com a alteração do art. 29 da Lei nº 11.445/07 promovida pela Lei nº 14.026/20, as formas adicionais de remuneração pelo serviço prestado, como subvenções e subsídios, são subsidiárias à cobrança ao usuário, devendo ocorrer somente quando necessário. Dessa forma, a principal ferramenta de financiamento do manejo de resíduos sólidos não deve abranger apenas parte da cadeia de serviços, sob pena de perpetuar a instabilidade financeira dessa atividade.

Conforme salientado por Teia Magalhães (2009 p. 521), "o ponto mais frágil da prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos está no tratamento e na disposição final.". Isso se deve ao fato de um aterro sanitário demandar não apenas elevado investimento inicial, mas despesas permanentes, na medida em que, após a construção, o depósito dos resíduos exige o trabalho diário de cobertura e compactação, além da operação de todos os seus componentes e monitoramento permanente.

Ainda segundo a autora (Magalhães, 2009 p. 522), muitas vezes os municípios são compelidos a construir um aterro sanitário por exigência do Ministério Público ou do órgão ambiental, ou veem a oportunidade de obter uma verba federal por meio de emenda parlamentar, sem dimensionar o orçamento para as despesas decorrentes do tratamento e da disposição final dos resíduos sólidos.

Assim, boa parte dos aterros construídos e implantados com recursos federais não onerosos foram transformados rapidamente em lixões, especialmente nas regiões mais pobres do país. E a falta de recursos financeiros para sustentar os custos dos serviços é provavelmente uma das principais causas disso, algo que pode ser classificado como uma tragédia nacional. (MAGALHÃES, 2009 p. 522)

O fato da maioria das taxas pelo manejo de RSU analisadas referirem-se a apenas os serviços de coleta e transporte de resíduos demonstra o distanciamento do ordenamento municipal perante a Política Nacional de Saneamento Básico. Esse contexto parece indicar que os municípios fluminenses ainda não estão atualizados em relação ao conceito de manejo de resíduos sólidos trazido pela Lei nº 11.445/07, apesar da lei já estar em vigor há 13 anos.

Essa cultura de enfatizar a coleta de lixo sem preocupação com o tratamento e a disposição final estava presente, no final da 2ª Guerra Mundial, nos países europeus. Atualmente, entretanto, a Europa capitaneia complexos e eficientes sistemas de reaproveitamento e reciclagem de materiais (SALGADO; CANTARINO, 2006 p. 5/6).

A concepção da taxa para manejo de RSU como instrumento de financiamento do manejo de resíduos sólidos determina que a cobrança recaia sobre todas as atividades que integram o conceito de manejo, a fim de alcançar a destinação ecologicamente adequada. A

cobrança somente pelos serviços de coleta e de transporte coloca em risco a sustentabilidade econômico-financeira da prestação do manejo dos resíduos sólidos, perpetuando, assim, o cenário de baixo engajamento quanto às diretrizes e metas da Política Nacional de Saneamento Básico.

4.4 Base de Cálculo da Taxa para Manejo de RSU:

A base de cálculo da taxa para manejo de RSU corresponde a tema de grande complexidade, que gerou intensos debates jurisprudenciais, levando, por fim, ao STF a pacificar o tema por meio da Súmula Vinculante nº 29. Apesar da atuação da Suprema Corte, a realidade das taxas para manejo de RSU dos municípios do Rio de Janeiro não se amolda ao ordenamento vigente.

Conforme demonstrado no capítulo anterior, um dos elementos que caracterizam as taxas é a relação de equivalência entre a base de cálculo e as despesas decorrentes da prestação do serviço descrito no fato gerador. Ou seja, a taxa deve ser calculada a partir dos valores que a Administração Pública incorre para prestar, ou pôr à disposição, o serviço específico e divisível ao contribuinte. Ressalta-se, portanto, que não é exigido que a base de cálculo corresponda exatamente ao custo do serviço, mas sim que seja estabelecida uma relação de equivalência, sob pena de transmutar a natureza do tributo.

Partindo-se da referida premissa teórica, buscou-se verificar se as taxas pelo manejo de RSU instituídas pelos municípios do Rio de Janeiro possuem base de cálculo equivalente às despesas decorrentes da prestação do serviço de manejo de resíduos sólidos. A partir do levantamento da legislação dos 74 (setenta e quatro) municípios analisados, considerando a amostra de 67 (sessenta e sete) municípios que possuem previsão legal para taxa para manejo de RSU vigente, constatou-se que a maioria dos entes fluminenses não relaciona a base de cálculo ao fato gerador. Ou seja, a definição do valor a ser recolhido pelo contribuinte é desassociada dos custos que a Administração Pública possui para prestação do serviço.

Verificou-se que os municípios tendem a estabelecer como base de cálculo da taxa para manejo de RSU a unidade fiscal de referência municipal ou um valor fixo, diferenciando os valores devidos por cada contribuinte de acordo com as características do imóvel. Identificou-se, também, que em um município a base de cálculo da taxa para manejo de RSU possui plena identidade com a base de cálculo de outro imposto, violando frontalmente o preceito da súmula vinculante nº 29. Dessa forma, constatou-se que a legislação de 56 (cinquenta e cinco) municípios do Rio de Janeiro encontra-se em dissonância com os ditames

constitucionais, o que representa 73% (setenta e três por cento) dos municípios analisados nessa dissertação.

Ressalta-se que 4 (quatro) municípios não expõem de forma clara a metodologia de cálculo da taxa em sua legislação tributária. Por esse motivo, não foi possível analisar a compatibilidade com o regime constitucional das taxas pelo manejo de RSU de Mesquita, Nilópolis, Niterói e Rio Bonito.

4.4.1 Inconstitucionalidade por Ausência de Equivalência com o Fato Gerador

Um olhar mais apressado sobre o tema poderia não identificar a incompatibilidade com o regime jurídico das taxas existente, na base de cálculo destas exações pelo manejo de RSU, visto que a súmula vinculante nº 29 admite a utilização de critérios de outros impostos para definição da base de cálculo de taxas. Depreende-se do próprio voto do STF que ensejou o enunciado da súmula vinculante nº 29, no entanto, que os elementos de outros impostos a serem utilizados na base de cálculo das taxas têm por objetivo criar critérios de rateio do valor do custo do serviço, sendo a efetiva base de cálculo da exação o custo do serviço em si:

O que a Constituição reclama é a ausência de completa identidade com a base de cálculo própria dos impostos e que, em seu cálculo, se verifique uma equivalência razoável entre o valor pago pelo contribuinte e o custo individual do serviço que lhe é prestado.

A título de exemplo, observe-se o julgamento, também pelo Plenário, do RE 232.393/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, cuja ementa transcrevo a seguir: "CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA PARA MANEJO DE RSU: BASE DE CÁLCULO. IPTU. MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS, S.P. I. -O fato de um dos elementos utilizados na fixação da base de cálculo do IPTU — a metragem da área construída do imóvel — que é o valor do imóvel (CTN, art. 33), ser tomado em linha de conta na determinação da alíquota da taxa de coleta de lixo, não quer dizer que teria essa taxa base de cálculo igual à do IPTU: o custo do serviço constitui a base imponível da taxa. Todavia, para o fim de aferir, em cada caso concreto, a alíquota, utiliza-se a metragem da área construída do imóvel, certo que a alíquota não se confunde com a base imponível do tributo. Tem-se, com isto, também, forma de realização da isonomia tributária e do princípio da capacidade contributiva: C.F., artigos 150, II, 145, § 1º. II. - R.E. não conhecido" (grifos nossos). (RE 576.321-8 QO-RG/SP, Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 04.12.2008, DJe-030, divulg. 12.02.2009, public. 13.02.2009)

A súmula vinculante nº 29 não autorizou ao gestor municipal utilizar elementos de outros impostos para constituição da base de cálculo da taxa, mas apenas na determinação sobre qual alíquota aplicar, porquanto a base imponível da taxa será sempre o custo do serviço, em razão da própria natureza contraprestacional do tributo. O trecho do voto transcrito anteriormente evidencia que os elementos da base de cálculo de outros tributos devem ser utilizados na determinação da alíquota e não da base de cálculo da taxa para manejo de RSU.

Mesmo com tal direcionamento, observou-se que os municípios do Rio de Janeiro, de fato, utilizam as características dos imóveis, elementos da base de cálculo do IPTU, para determinar o valor a ser arrecadado pelo contribuinte. Nesses casos, portanto, a base de cálculo não reflete a expressão em valor monetário do fato gerador descrito na norma tributária, visto que para isso ocorrer a base de cálculo da taxa para manejo de RSU deveria ser equivalente às despesas decorrentes da prestação do serviço de manejo de resíduos sólidos.

A constatação que se chegou foi que, na maioria das legislações dos municípios analisados, a base de cálculo da taxa para manejo de RSU corresponde à unidade fiscal de referência do município multiplicada por uma alíquota a depender das características do imóvel, ou, como observado no município de São Gonçalo um valor fixo definido em lei.

As características dos imóveis utilizadas para determinação da base de cálculo da taxa para manejo de RSU são: a localidade do imóvel, a metragem do imóvel (área construída ou testada do terreno) e o tipo de uso dado ao imóvel (residencial, industrial ou comercial).

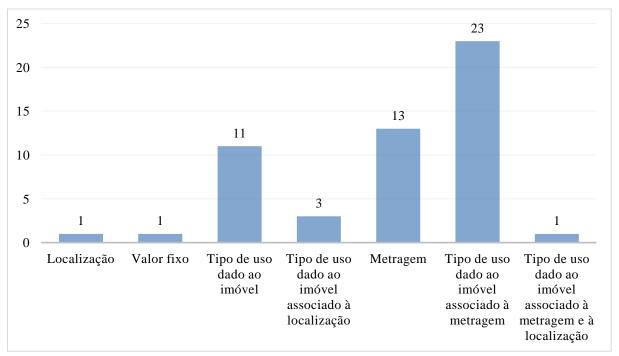


Gráfico 2 – Número de municípios por critério de definição da Taxa para manejo de RSU.

Fonte: elaboração própria a partir da legislação municipal listada no Apêndice B desta dissertação.

A fim de demonstrar a inconstitucionalidade da previsão das bases de cálculo das taxas pelo manejo de RSU dos municípios fluminenses ora em estudo, realizar-se-á o exame da legislação de 7 (sete) municípios, um de cada critério, que exemplificam a utilização equivocada dos elementos da base de cálculo do IPTU e da unidade fiscal de referência municipal (UFIR - Municipal) ou do valor fixo.

Ressalta-se que estão disponíveis no Apêndice A dessa dissertação, os *links* de acesso às leis municipais ora analisadas, bem como a transcrição dos artigos que versam sobre o fato gerador e a base de cálculo da exação.

4.4.1.1 Localidade do Imóvel x UFIR – Municipal:

O município de Nova Iguaçu prevê, no art. 297 do CTM (Lei Complementar nº 3.411/02), o fato gerador da taxa para manejo de RSU. O artigo 300, por sua vez, estabelece que a base de cálculo deve corresponder ao rateio do custo da atividade pública, contudo, no Anexo XIII do CTM verificou-se que o valor da taxa é fixado em relação à UFIR – Municipal sem relação aos gastos pelo manejo de RSU:

Art. 297. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC, fundada na utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Município, diretamente ou através de autorizados, de permissionários, de concessionários ou de contratados, de coleta e de remoção de lixo em determinadas vias e em determinados logradouros públicos.

Art. 300. A base de cálculo da Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC será determinada, para cada imóvel, através de rateio, divisível, proporcional, diferenciado, separado e individual do custo da respectiva atividade pública específica.

Art. 301. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC será calculada, levando-se em conta ainda:

 I – para unidades residenciais, a localização e os fatores de redução, conforme Tabela 1 do Anexo XIII;

 $\rm II-para$ unidades não residenciais, o potencial de geração de resíduos, conforme Tabela 2 do Anexo XIII.

ANEXO XIII - TABELA 1 - ARTIGO 297

TSC - TAXA DE SERVIÇO DE COLETA E REMOÇÃO DE LIXO

UNIDADES RESIDENCIAIS - FATORES DE REDUÇÃO E VALOR ANUAL DA TAXA

URG	BAIRRO	TAXA (UFINIG)	FATOR DE REDUÇÃO	TAXA REDUZIDA UFINIG
CENTRO	Centro	2,0	1,00	2,00
	Kaonze	2,0	1,00	2,00
	Califórnia	2,0	1,00	2,00
	Da Luz	2,0	0,90	1,80

Sendo assim, considerando que a UFINIG para o exercício de 2020 é de R\$60,73 (sessenta reais e setenta e três centavos), nos termos do Decreto nº 11.760/2019, o valor da taxa para manejo de RSU a ser recolhido pelos proprietários de imóveis residenciais do bairro

Califórnia será de R\$121,46 (cento e vinte e um reais e quarenta e seis centavos), independente dos custos decorrentes da atividade de coleta e remoção de lixo.

4.4.1.2 Tipo de Uso do Imóvel x UFIR – Municipal:

A taxa para manejo de RSU do município de Tanguá está prevista no art. 181 do CTM (Lei Complementar nº 634/07) e decorre da prestação do serviço de coleta e remoção de lixo domiciliar. Assim como em Nova Iguaçu, o dispositivo indica que a base de cálculo da taxa corresponde ao custo dos serviços utilizados pelo contribuinte, no entanto, na alínea "a", do inciso I, do art. 187 do CTM evidencia-se que o montante é apurado conforme o valor da UFITAN, como pode ser verificado abaixo:

Art. 181 - Ficam instituídas as seguintes taxas, pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados pelo Poder Público Municipal ao contribuinte ou colocados à sua disposição, com a regularidade necessária: (Redação dada pela Lei Complementar n. 001, de 10 de outubro de 2016).

I - taxa de coleta e remoção de lixo domiciliar; (...)

Art.187. A base de cálculo da taxa é o custo dos serviços utilizados pelo contribuinte ou colocados à sua disposição, dimensionado, para cada caso, da seguinte forma:

I - em relação ao serviço de coleta e remoção de lixo domiciliar - será calculada em UFITAN por ano quanto ao imóvel: (Redação dada pela Lei Complementar n. 004, de 24 de outubro de 2018).

a) Residencial popular: 3 (três) UFITAN;

Em outras palavras, pode-se afirmar que os sujeitos passivos da taxa para manejo de RSU de Tanguá residentes em imóvel popular recolheram ao município o valor equivalente a R\$63,66 (sessenta e três reais e sessenta e seis centavos) no exercício de 2019, conforme valor da UFTAN expresso no Decreto Municipal nº 63/18, sem haver indicação que esse montante se relaciona com o custo do serviço.

4.4.1.3 Metragem do Imóvel x UFIR – Municipal:

Já o município de Teresópolis instituiu a taxa para manejo de RSU no art. 223, I do CTM (Lei nº 977/1979) em razão da prestação do serviço de coleta e remoção de lixo domiciliar. A base de cálculo dessa exação encontra-se descrita no art. 225 do CTM e não faz menção ao custo da atividade estatal, indicando diretamente o valor da UFIR como montante a ser calculado:

Art. 223 - A taxa de Limpeza Pública e Conservação de Logradouros tem como fato gerador a prestação, pela Prefeitura, dos seguintes serviços:

I - coleta e remoção de lixo domiciliar;

Art. 225 - O valor da Taxa será calculado e devido anualmente por quantitativos da UFIR de acordo com as Tabelas 13 e 14 deste Código.

	TABELA 13	
N°	TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA E CONSERVAÇÃO DE LOGRADOUROS - IMÓVEIS EDIFICADOS FAIXAS DE ÁREAS EM m²	UFIR (ANUAL)
01	Até 30 m² e fração	40,00
02	De 31 m² até 40 m² e fração	50,00
03	De 41 m² até 50 m² e fração	60,00
04	De 51 m² até 70 m² e fração	70,00
05	De 71 m² até 100 m² e fração	80,00
06	De 101 m² até 130 m² e fração	90,00
07	De 131 m² até 160 m² e fração	100,00
80	De 161 m² até 200 m² e fração	120,00
09	De 201 m² até 250 m² e fração	140,00
10	De 251 m² até 300 m² e fração	160,00

Verifica-se, portanto, que o valor da taxa para manejo de RSU é estabelecido conforme a variação da UFIR municipal sem demonstrar qualquer equivalência com as despesas que a Administração Pública incorre para prestação do serviço de coleta e remoção de lixo domiciliar, afastando-se, portanto, da natureza contraprestacional das taxas.

4.4.1.4 Tipo de Uso Associado à Metragem do Imóvel x UFIR – Municipal:

Macaé corresponde a um dos municípios analisados que utiliza o tipo de uso do imóvel associado à metragem para determinar a alíquota que incidirá sobre a unidade fiscal municipal, a fim de constituir, assim, a base de cálculo da taxa para manejo de RSU, nos termos dos artigos do Código Tributário Municipal (Lei Complementar nº 53/05) abaixo transcrito:

Art. 359. A hipótese de incidência da taxa objeto desta Seção é a prestação de serviços de coleta e remoção de lixo, gerado em imóvel edificado para fins residenciais, comerciais, industriais e de prestação de serviços. (...)

§ 4.º A base de cálculo da taxa será determinada em função da finalidade do imóvel e suas dimensões, a saber:

I – imóvel residencial – 0,75 URM por m² e por exercício;

II – imóvel comercial – 0,85 URM por m² e por exercício;

III – imóvel industrial – 0,95 URM por m² e por exercício.

O contribuinte de Macaé possuidor de um imóvel residencial de 100m² deverá recolher, anualmente, o equivalente a 75 URM, independentemente do valor que o município destinou para prestação do serviço de coleta e remoção de lixo. Mais uma vez a base de cálculo da exação é determinada de forma independente do custo do serviço para municipalidade.

4.4.1.5 Tipo de Uso Associado à Metragem e à Localização do Imóvel x UFIR – Municipal:

O município de Queimados, da Baixada Fluminense, instituiu uma única taxa de serviços urbanos, cujo fato gerador corresponde aos serviços pelo manejo de RSU, limpeza urbana e conservação de vias e logradouros públicos e iluminação pública, nos termos do art. 281 do CTM (Lei Complementar nº 05/97). Tal fato, por si só, já é suficiente para demonstrar a incompatibilidade do dispositivo legal com o regime jurídico previsto na Constituição Federal, na medida em que engloba em uma taxa serviços de natureza *uti singuli* e *uti universi*. No entanto, como se busca a análise da base de cálculo da cobrança pela coleta de lixo, o exame restringiu-se ao disposto no art. 283, I, do CTM, que – apesar de fazer referência ao custo do serviço quando apresenta a forma de cálculo – evidencia a UFIR-Municipal como referência monetária, conforme abaixo transcrito:

Art. 281 - A hipótese de incidência da taxa de serviços urbanos é a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços pelo manejo de RSU e de limpeza e conservação de vias e logradouros públicos e manutenção das redes de iluminação pública, prestados pelo Município ao contribuinte ou colocados à sua disposição, com a regularidade necessária. (...)

Art. 283 - A base de cálculo da taxa é o custo do serviço pelo manejo de RSU somado ao custo do serviço de limpeza e conservação de vias e logradouros públicos e ao custo do serviço de manutenção de rede de iluminação pública, quando for o caso, utilizados pelo contribuinte ou colocados à sua disposição, dimensionado, para cada caso, de acordo com a seguinte fórmula: $Tsu = (A \times 26,0312 \text{ UFIR } \times \text{Flu}) + (T \times 26,0312 \text{ UFIR } \times \text{Flu}) + C$, onde:

C = Custo do serviço de manutenção das redes de iluminação Pública

A =Área do imóvel em metros quadrados

UFIR = Unidade Fiscal de Referência

Flu = fator de localização e uso

T = testada do imóvel em metros lineares

I - em relação ao serviço pelo manejo de RSU em imóveis residenciais, comerciais e industriais será aplicada a alíquota de 0,5 % (meio por cento) da Unidade Fiscal por metro quadrado da área construída, corrigido pelo fator de localização e uso, conforme o anexo IV deste Código;

ANEXO IV TABELA PARA DETERMINAÇÃO DO FATOR DE LOCALIZAÇÃO E USO

Localização/Uso	Industrial	Comercial	Residencial	Não Edificado
Q1	1,6	1,4	1,2	0,8
Q2	1,4	1,2	1	0,6
Q3	0	0	0	0

A partir da análise da legislação, foi possível identificar que a cobrança realizada pelo município de Queimados pela prestação do serviço pelo manejo de RSU não possuí equivalência com os gastos que a Prefeitura incorre, mas sim com a UFIR-Municipal de acordo com o metro quadrado, a localização e o uso do imóvel.

4.4.1.6 Valor Fixo:

São Gonçalo foi o único município analisado que indica um valor, em reais, fixo em lei pela prestação dos serviços de coleta de lixo. O art. 257 do CTM (Lei nº 41/2003) estabelece o fato gerador da taxa o serviço pelo manejo de RSU domiciliar, enquanto o art. 259 do CTM define seu valor, na forma abaixo transcrita:

Art. 257 A Taxa de Coleta de Lixo Domiciliar tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial do serviço prestado ou posto à disposição, pelo manejo de RSU de imóveis do Município. (...)

Art. 259 A taxa é fixada em valor equivalente a R\$ 6,94 a ser cobrada mensalmente pela prestação dos seguintes serviços:

I - coleta de resíduos sólidos domiciliares em unidades residenciais.

A fixação de um determinado valor em lei como base de cálculo de taxa, sem demonstrar a sua relação com os custos do serviço prestado vai de encontro à natureza contraprestacional das taxas e a jurisprudência amplamente debatida nessa dissertação.

4.4.2 Inconstitucionalidade pela Identidade entre a Base de Cálculo da Taxa e do IPTU

Ao analisar a legislação referente à taxa para manejo de RSU do município de Iguaba Grande, constatou-se haver o vício de inconstitucionalidade por afronta ao artigo 145, §2°, da CRFB/88 conforme interpretação estabelecida na Súmula Vinculante n° 29. Isso ocorre, porque o art. 5° da Lei Complementar n° 17/98, que criou a Taxa de Coleta de Lixo Domiciliar, estabeleceu como sua base de cálculo o valor correspondente a 11% (onze por cento) do montante devido a título de IPTU, como pode ser observado na transcrição abaixo:

Art. 2° - É criada a TCLD – Taxa de Coleta de Lixo Domiciliar, exigível mensalmente pelo município, tendo como fato gerador a prestação efetiva ou potencial dos serviços específicos da coleta de lixo no domicílio do contribuinte.

Art. 5° - A taxa é devida em valor equivalente a 11% (onze por cento) do valor do IPTU, sendo cobrada anualmente, pela prestação dos seguintes serviços:

1 – coleta de resíduos sólidos domiciliares em unidades residenciais.

Dessa forma, não pairam dúvidas quanto à integralidade da identidade entre a base de cálculo da taxa para manejo de RSU e o IPTU de Iguaba Grande, na medida em que a expressão monetária daquela exação corresponde a uma fração do valor cobrado por este tributo. Destaca-se, portanto, a inconstitucionalidade da taxa para manejo de RSU de Iguaba Grande, em razão da base de cálculo ser integralmente idêntica à do IPTU, violando, assim, o disposto no artigo 145, §2°, da CRFB/88 conforme interpretação estabelecida na Súmula Vinculante nº 29.

4.4.3 Bases de Cálculo Compatíveis com a Constituição Federal

Não obstante 73% (setenta e três por cento) dos municípios analisados apresentem vício de inconstitucionalidade em sua legislação relativa à taxa para manejo de RSU, por essa razão faz-se mister destacar os 09 (nove) entes municipais cuja legislação mostra-se adequada à Constituição Federal, são eles: Barra do Piraí, Cordeiro, Guapimirim, Macuco, Maricá, Mendes, Piraí, São Pedro da Aldeia e Trajano de Moraes.

Preliminarmente, deve ser feita uma ressalva quanto ao município de Cordeiro, na medida em que a Ouvidoria Municipal, em resposta à solicitação de acesso à informação, afirmou que a taxa para manejo de RSU ainda não está em vigor, em razão da ausência de definição das alíquotas. Como essa dissertação pretendeu analisar a legislação dos municípios do Rio de Janeiro, não se vislumbrou óbice para o exame do diploma de Cordeiro.

Ademais, outro ponto a ser destacado é o fato dos municípios que apresentaram a legislação adequada à conceituação da taxa e à jurisprudência do STF não corresponderem aos grandes centros urbanos do Estado, apenas Barra do Piraí e São Pedro da Aldeia possuem população estimada superior a 100 mil pessoas (IBGE, 2020).

Foi possível observar que esses municípios estabelecem, efetivamente, a base de cálculo da taxa para manejo de RSU sendo o custo do serviço a ser dividido entre os contribuintes, utilizando, para tanto, os elementos integrantes da base de cálculo do IPTU, quais sejam: área construída e metragem da testada do imóvel, como critério de justiça tributária, salvo Maricá e Piraí, como será demonstrado mais a diante.

Ressalta-se que essa é a forma de utilização de elementos da base de cálculos de impostos na definição de taxas que o precedente do STF (RE 576.321-8 QO-RG/SP) consolidou, por meio da a súmula vinculante nº 29. Respeitando, assim, a natureza contraprestacional da taxa, a expressão monetária desta exação guarda equivalência com os custos do serviço descrito como fato gerador, cabendo aos elementos de outros tributos definir faixa de alíquotas.

Dos 9 (nove) municípios que possuem a base de cálculo compatível com a interpretação dada à Constituição Federal foi possível identificar três metodologias de cálculo. Cordeiro, Macuco e Mendes rateiam os custos da atividade de manejo de RSU considerando a metragem linear de testada do imóvel. Já Barra do Piraí promove a divisão dos gastos pela área construída do imóvel. Enquanto Guapimirim, São Pedro da Aldeia e Trajano de Moraes utilizam o valor unitário do serviço. Por fim, Maricá e Piraí rateiam os gastos com o manejo de RSU conforme a produção de lixo do contribuinte.

Tabela 9 - O custo da atividade rateado conforme a metragem linear de testada:

Município	Fato Gerador	Base de Cálculo
Cordeiro	Art. 343. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC, fundada na utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Município, diretamente ou através de autorizados, de permissionários, de concessionários ou de contratados, de coleta e de remoção de lixo em determinadas vias e em determinados logradouros públicos.	Art. 347. A base de cálculo da Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC será determinada, para cada imóvel, através de rateio, divisível, proporcional, diferenciado, separado e individual do custo da respectiva atividade pública específica, em função da sua metragem linear de testada.
Macuco	Art. 347. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC, fundada na utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Município, diretamente ou através de autorizados, de permissionários, de concessionários ou de contratados, de coleta e de remoção de lixo em determinadas vias e em determinados logradouros públicos.	Art. 351. A base de cálculo da Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC será determinada, para cada imóvel, através de rateio, divisível, proporcional, diferenciado, separado e individual do custo da respectiva atividade pública específica, em função da sua metragem linear de testada.
Mendes	Art. 211. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC, fundada na utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Município, diretamente ou através de autorizados, de permissionários, de concessionários ou de contratados, de coleta e de remoção de lixo em determinadas vias e em determinados logradouros públicos.	Art. 215. A base de cálculo da Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC será determinada, para cada imóvel, através de rateio, divisível, proporcional, diferenciado, separado e individual do custo da respectiva atividade pública específica, em função da sua metragem linear de testada.

Fonte: elaboração própria a partir da legislação municipal listada no Apêndice A desta dissertação.

Tabela 10 – O custo da atividade rateada conforme a área construída do imóvel

Município	Fato Gerador	Base de Cálculo
Barra do Piraí	Art. 66. () I – Taxa de Serviço Público – TSP – tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestados ao contribuinte ou posto à sua disposição, e considera-se ocorrido: b) pelo manejo de RSU como contraprestação pelos serviços administrativos de remoção de lixo domiciliar e extra residencial, assim como o vazamento de lixo e detritos em aterros sanitários;	Art. 68- As taxas pela prestação de serviços públicos serão calculadas em função do custo da sua prestação, sendo que a taxa para manejo de RSU, para efeito de divisibilidade, será devida em função do uso do imóvel e da área construída, independentemente do padrão de construção. §1° () § 2° - Apurado o custo, será ele rateado entre os proprietários de imóveis edificados beneficiados com a prestação dos serviços públicos pelo manejo de RSU, proporcionalmente a área construída.

Fonte: elaboração própria a partir da legislação municipal listada no Apêndice A desta dissertação.

Tabela 11 - O custo da atividade rateado conforme valor unitário do serviço

Município	Fato Gerador	Base de Cálculo
Guapimirim	Art. 326. As Taxas de Serviços Públicos têm como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços prestados pelo Município ao contribuinte ou colocados à sua disposição, com a regularidade necessária, e compreende: I - Taxa para manejo de RSU, assim entendido o serviço pelo manejo de RSU equivalente à remoção periódica de lixo gerado em imóvel edificado, não estando inclusa, nesta taxa, a remoção especial de lixo, entendida a retirada do lixo hospitalar e de estabelecimentos de saúde, de entulhos, detritos industriais, galhos de árvores e outros materiais inservíveis ou o resíduo dos grandes geradores definidos em lei ou regulamento próprio e, ainda, a remoção de lixo realizada em horário especial por solicitação do interessado ou interposta pessoa.	Art. 329. A base de cálculo da Taxa para manejo de RSU será o custo estimado do serviço para o exercício apurado com base nos montantes despendidos no exercício anterior para esse tributo, devidamente atualizado e ainda, as projeções de investimento necessárias para a manutenção do serviço nos moldes exigidos pelo Plano Nacional de Resíduos Sólidos e os órgãos governamentais de proteção ambiental. § 1°. O custo despendido com a atividade pelo manejo de RSU será dividido entre os contribuintes, proporcionalmente às unidades construídas dos bens imóveis, situados em locais em que se dê a atuação do serviço, aplicando-se a fórmula a seguir: a) Para os consumidores residenciais: VUTunC = 62%VTC / TACR, onde: VUTunC = Valor Unitário da Taxa por unidade Construída; VTC = Valor Total do Custeio; TACR= Total das Áreas Construídas Residenciais;
São Pedro da Aldeia	Art. 211. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC, fundada na utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Município, diretamente ou através de autorizados, de permissionários, de concessionários ou de contratados, de coleta e de remoção de lixo em determinadas vias e em determinados logradouros públicos.	Art. 216. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC será calculada através da multiplicação do CT – Custo Total com a Respectiva Atividade Pública Específica com a ML-IB – Metragem Linear de Testada do Imóvel Beneficiado, divididos pela ST-ML – Somatória Total da Metragem Linear de Testada de Todos os Imóveis Beneficiados, conforme a fórmula abaixo: TSC = (CTxML-IB) / (ST-ML)
Trajano de Moraes	Art. 342. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC, fundada na utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Município, diretamente ou através de autorizados, de permissionários, de concessionários ou de contratados, de coleta e de remoção de lixo em determinadas vias e em determinados logradouros públicos.	Art. 347. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC será calculada através da multiplicação do CT – Custo Total com a Respectiva Atividade Pública Específica com a ML-IB – Metragem Linear de Testada do Imóvel Beneficiado, divididos pela ST-ML – Somatória Total da Metragem Linear de Testada de Todos os Imóveis Beneficiados, conforme a fórmula abaixo: TSC = (CTxML-IB) / (ST-ML)

Fonte: elaboração própria a partir da legislação municipal listada no Apêndice A desta dissertação.

Como pode ser observado nas Tabelas 9 e 10, a base de cálculo para as taxas pelo manejo de RSU desses municípios, de fato, corresponde ao custo que a Administração

Pública incorre para prestar o serviço de coleta e de remoção de lixo a ser dividido em função da metragem linear de testada do imóvel ou da área construída.

Já na legislação transcrita na Tabela 11 a forma de cálculo da taxa para manejo de RSU visa a determinar um valor unitário do serviço por metro quadrado, que será atribuído ao contribuinte, observando os critérios de metragem linear da testada e da área construída do imóvel, elementos do IPTU.

As bases de cálculo das taxas pelo manejo de RSU, descritas nas tabelas acima, estão de acordo com o atual entendimento do STF sobre a dicção do art. 145, §2º da CRFB/88, no entanto, essa metodologia de cálculo sofre críticas da doutrina (ONOFRE, 2011), em razão do seu distanciamento em relação à efetiva produção de lixo pelo contribuinte. Nesse sentido, Dutra *et al* (2018, p. 04) advertem que a vinculação dessa cobrança a elementos do IPTU, e não ao volume de resíduo domiciliar gerado, é um desincentivo à mudança de comportamento quanto à redução da produção de lixo, dificultando aos municípios a implementação de metas e técnicas de tratamento financeiramente viáveis, além de impedir a efetiva adoção do princípio do poluidor-pagador.

A utilização de critérios como área construída e metragem linear da testada em detrimento de elementos que impactam a produção de resíduos sólidos, como: se o imóvel é habitado ou número de pessoas que residem no imóvel, é justificada pelos gestores públicos pela dificuldade logística na aferição do lixo produzido em cada unidade imobiliária. Vários estudos, no entanto, vêm sendo desenvolvidos de forma a quantificar a geração de resíduos sólidos indiretamente, a partir de parâmetros, como renda média domiciliar, Produto Interno Bruto do município, consumo de água e de energia elétrica nas unidades habitacionais, áreas das edificações e/ou das propriedades, como salientado por Giaccom-Ribeiro e Mendes (2018, p. 426).

Dessa forma, buscam-se parâmetros relacionados à efetiva geração de resíduos que demanda a prestação do serviço público, que, além de corresponder a uma forma mais justa de cobrança, gera maior consciência na população quanto à necessidade de redução do volume de lixo, pois cada um paga por aquilo que produziu (OLIVEIRA, 2018).

Nesse cenário, o novo marco do saneamento, a Lei nº 11.445/07 com as alterações promovidas pela Lei nº 14.026/20, perdeu a oportunidade de estabelecer como critério obrigatório a consideração do peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio, divergindo, portanto, dos preceitos doutrinários.

Segundo Rodrigo Martins Campos de Oliveira (2018, p.35), as cidades brasileiras precisariam dissociar a cobrança da coleta de lixo do pagamento do IPTU, visto que a

ausência de conexão entre a redução e o pagamento pelo serviço não estimula a redução na geração de resíduos, já que o custo de geração adicional de resíduos é irrisório.

Importa destacar que os municípios de Maricá e Piraí preveem em sua legislação tributária a utilização de critério de rateio dos custos da atividade pública pela produção de lixo pelo contribuinte, aproximando-se, assim, da aplicação do princípio do poluidor-pagador (RIBAS; PINHEIRO, 2019), nos termos abaixo transcritos:

Tabela 12 – O custo da atividade rateada conforme a produção de lixo

Município	Fato Gerador	Base de Cálculo
Maricá	Art. 112. A hipótese de incidência da Tarifa de serviços públicos é a utilização efetiva e potencial, dos serviços da coleta de lixo, iluminação pública, conservação de vias e logradouros públicos e limpeza pública prestados pelo Município ao contribuinte ou colocados à sua disposição, com a regularidade necessária.	Art. 114. A base de cálculo da tarifa é o custo dos serviços utilizados pelo contribuinte ou colocados à sua disposição, dimensionado, para cada caso, da seguinte forma: III - em relação ao serviço pelo manejo de RSU, mediante a aplicação da alíquota de 6% (seis por cento) sobre a Unidade Fiscal de Maricá (UFIMA) por m³ de lixo recolhido e por tipo de Utilização do imóvel observado o limite mínimo, conforme tabela adiante apresentada: Utilização do Imóvel Limite Mínimo Residências até 70 m² 5 m²/ano
Piraí	Art. 231 - As taxas decorrentes da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, compreendem: II - taxa para manejo de RSU;	Art. 234 - A base de cálculo da taxa é o custo dos serviços utilizados pelo contribuinte ou colocados à sua disposição, dimensionado, para cada caso, da seguinte forma: II - em relação ao serviço pelo manejo de RSU, mediante a aplicação da alíquota fixa de 2,89 UFIR´s por m³ de lixo recolhido e por tipo de utilização do imóvel, observado o limite máximo, conforme tabela a seguir apresentada.

Fonte: elaboração própria a partir da legislação municipal listada no Apêndice A desta dissertação.

A fim de aprofundar o estudo da forma de cálculo da taxa para manejo de RSU dos municípios de Maricá e Piraí, foi solicitado para os municípios que apresentassem detalhadamente como é realizada a pesagem dos resíduos. Em resposta à solicitação, a Ouvidoria de Maricá informou que não está realizando a medição de RSU *in loco*, mas sim, utilizando a tabela de referência com volume mínimo de resíduo gerado de acordo com a utilização e metragem do imóvel. Já o município de Piraí não descreveu a forma de pesagem dos resíduos, limitando-se em encaminhar a legislação pertinente.

Verificou-se, portanto que, em tese, a legislação tributária destes dois municípios coaduna-se às modalidades mais modernas de cobrança pelo manejo de resíduos sólidos, seguindo o modelo adotado por países como: Nova Zelândia, Alemanha e Japão (E&Y; SELURB, 2020), conforme exposto no capítulo 01 dessa dissertação.

4.5 Vinculação da Receita da Taxa para Manejo de RSU

Como verificado no capítulo sobre o regime jurídico das taxas, a doutrina tributária diverge quanto à vinculação de receitas oriundas da arrecadação de taxas aos custos do serviço que integra seu fato gerador. Para evidenciar o referencial metodológico adotado, é preciso pontuar que o estudo ora desenvolvido se filia ao posicionamento de Ricardo Lobo Torres (2007, p. 435), segundo o qual a restrição à vinculação de receita prevista no artigo 167, IV, da CRFB/88 refere-se apenas ao montante oriundo dos impostos, não havendo óbice normativo sobre o tema, sendo possível, portanto, ao legislador municipal afetar a receita da taxa para manejo de RSU ao custeio do manejo de resíduos sólidos.

A expressa vinculação da receita da taxa aos gastos com a prestação dessa atividade essencial à população confere maior segurança, garantindo a continuidade do serviço. Como adverte a Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública - ABLP (2017, p. 06), "é fundamental que eles contem com uma receita específica para que não corram o risco de ser interrompidos por gestões equivocadas.".

A pesquisa aqui apresentada, porém, encontrou outra realidade. Verificou-se que apenas 9 (nove) municípios estabelecem, expressamente, que a taxa para manejo de RSU tem por finalidade o custeio do serviço de coleta e de remoção de RSU, quais sejam: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cantagalo, Iguaba Grande, Itaboraí, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, São Sebastião do Alto e Sumidouro. Assim, 88% (oitenta e oito por cento) dos municípios analisados agregam a receita da taxa para manejo de RSU ao Tesouro Municipal, estando, portanto, o custeio deste serviço sujeito às instabilidades orçamentárias e financeiras do município.

4.6 Instrumento de Cobrança da Taxa para Manejo de RSU

O último ponto a ser examinado neste diagnóstico refere-se à utilização do boleto do IPTU como instrumento de cobrança da taxa para manejo de RSU. Embora não haja qualquer vinculação hermenêutica entre esta taxa e o imposto predial, a prática municipal parece tratálos como indissociáveis. Isso ocorre, porque 92% (noventa e dois por cento) dos municípios analisados utilizam o boleto do IPTU para cobrar a taxa para manejo de RSU.

À primeira vista, a cobrança da taxa para manejo de RSU juntamente com o IPTU pode parecer uma solução econômica para o município, que arca com a emissão de um único boleto para arrecadar duas receitas distintas. Contudo, a utilização de um instrumento único

acaba dificultando o pagamento em separado das duas exações, assim, o contribuinte que deixa de recolher o IPTU, o mesmo faz com a taxa para manejo de RSU, gerando uma inadimplência artificial da taxa.

Assim, a taxa para manejo de RSU sofre reflexos da resistência do brasileiro em pagar tributos relacionados ao patrimônio (ORAIR, 2016, p. 264). Nesse sentido, Teia Magalhães (2009 p. 525) adverte: "como o nível de inadimplência do IPTU é elevado, ele repercute diretamente nas receitas dos serviços.".

Uma alternativa que se mostrou viável e bem-sucedida para diminuir a inadimplência da taxa para manejo de RSU é a realização da sua cobrança juntamente com a de outro serviço público, como: abastecimento de água ou tratamento de esgoto. (MAGALHÃES, 2009 p. 526). A cobrança da Contribuição de Iluminação Pública (COSIP) no mesmo boleto do fornecimento de energia elétrica é um exemplo dessa estratégia. A COSIP apresenta alto grau de adimplência, na medida em que a natureza da essencialidade do serviço e os métodos de cobrança ágeis da concessionária de energia fazem com que o município se beneficie da utilização de um único boleto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou promover o levantamento de informações sobre a utilização do instrumento financeiro que a Lei nº 11. 445/07 expressamente destinou para assegurar a sustentabilidade econômico-financeira do serviço de manejo de resíduos sólidos: a cobrança ao usuário, por meio do instituto tributário da taxa. O escopo aqui delineado justifica-se pelo fato de haver vasta referência bibliográfica (VITAL; INGOUVILLE; PINTO, 2014 p. 85 e MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011, p. 218) sobre a necessidade de maciços investimentos para o setor de saneamento básico alcançar as metas do Plano Nacional de Saneamento Básico, como a erradicação dos lixões, mas uma sensível carência de estudos sobre os instrumentos econômicos de titularidade dos municípios destinados à manutenção da prestação do serviço.

O objetivo desta pesquisa consistiu em realizar um diagnóstico sobre como os municípios do Rio de Janeiro, segundo maior produtor de resíduos sólidos do país, utilizam a taxa para manejo de RSU na promoção da sustentabilidade econômico-financeira do serviço de manejo de resíduos sólidos. Assim, diante de tudo que foi exposto é possível sintetizar as seguintes conclusões:

Cabe ao ente federativo, o dever de utilizar o instrumento econômico indicado na Lei nº 11.445/07, porém cinco municípios não instituíram em seu ordenamento jurídico a taxa para manejo de RSU: Barra Mansa, Cabo Frio, Carmo, Porto Real e Resende. O município de Volta Redonda havia instituído, mas revogou a legislação, em razão de questionamentos quanto à constitucionalidade da lei. Dessa forma, os custos de manutenção da prestação de serviço de manejo de resíduos sólidos são supridos integralmente pelo orçamento municipal, ou seja, disputando espaço com outras despesas como: saúde, educação e assistência social.

Considerando que 92% (noventa e dois por cento) dos municípios da amostra de estudo instituíram a taxa para manejo de RSU, evidencia-se que se trata de um instrumento econômico-financeiro de ampla aceitação e utilização pelos entes municipais.

Assim, a partir do aprofundamento das informações sobre a forma de implementação da taxa nos municípios do Rio de Janeiro, foi possível inferir três variáveis que contribuem com a fragilidade da cobrança ao usuário, quais sejam: - o fato gerador da taxa para manejo de RSU englobar apenas os serviços de coleta e remoção (transporte) de resíduos sólidos; e – a base de cálculo da exação não considerar os gastos necessários para prestação do serviço; e – a utilização do boleto do IPTU como instrumento de cobrança da taxa.

A não inclusão dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos no fato gerador da taxa para manejo de RSU exclui do cálculo do tributo significativos custos que a administração municipal tem que arcar. Além disso, deve ser ressaltado que a taxação apenas da coleta e do transporte de resíduos sólidos indica uma inadequação dos entes municipais ao conceito introduzido pela Lei nº 11.445/07, visto que ao estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento básico o governo federal instituiu uma definição integral, abarcando as cinco etapas do manejo de resíduos sólidos: a coleta, o transporte, o transbordo, o tratamento e a disposição final.

Ademais, tendo em vista que a tributação limitada aos serviços de coleta e de transporte não é capaz de fazer frente a todos os gastos inerentes ao manejo de resíduos sólidos, esse tipo de taxa não satisfaz o objetivo do legislador federal em estabelecer um instrumento para assegurar a sustentabilidade econômico-financeira do serviço.

Do mesmo modo, a utilização de critérios distintos dos gastos com a prestação do serviço, mas relacionados ao imóvel, para a definição da base de cálculo da taxa distancia o valor arrecadado com o custo real do manejo de resíduos sólidos, afastando a exação da finalidade proposta pela lei de conferir sustentabilidade econômico-financeira ao serviço. Ademais, a ausência de equivalência entre a base de cálculo e os custos do serviço de manejo de resíduos sólidos não apenas implica na inadequação da receita para arcar com os gastos da atividade, mas evidencia a baixa adesão do gestor e do legislador municipal ao atual posicionamento do STF sobre o tema.

Foi possível observar que 72% (setenta e dois por cento) dos municípios estudados possuem taxas de coleta de lixo, cujas bases de cálculo não se relacionam ao custo do serviço descrito como fato gerador, incorrendo, assim, em vício de inconstitucionalidade por violação ao art. 145, II, da CRFB/88. Igualmente, a legislação referente à taxa de lixo do município de Iguaba Grande mostrou-se incompatível com o art. 145, §2°, da CRFB/88, uma vez que há plena identidade entre a sua base de cálculo e a do IPTU.

Tais constatações evidenciam a carência de infraestrutura administrativa e de pessoal qualificado na gestão municipal, a fim de adequar a legislação às inovações conceituais do setor, bem como à interpretação da Constituição Federal pelo STF.

Nesse sentido, destaca-se que, mesmo os vinte e dois municípios que promulgaram novos CTMs ou leis específicas sobre a taxa para manejo de RSU nos últimos dez anos, 73% (setenta e três por cento) deles não atualizaram os dispositivos relativos à base de cálculo da taxa conforme o atual entendimento do STF e a súmula vinculante nº 29.

É importante ressaltar que 09 (nove) municípios apresentaram a lei instituidora da taxa para manejo de RSU compatível com a Constituição Federal, ou seja, definiram as bases de cálculo das suas taxas de coleta de lixo de forma a equivaler ao custo do serviço. São eles: Barra do Piraí, Cordeiro, Guapimirim, Macuco, Maricá, Mendes, Piraí, São Pedro da Aldeia e Trajano de Moraes.

Com exceção de Maricá e de Piraí, a legislação desses municípios ainda é passível de críticas por não apresentar a forma de rateio do custo do serviço ou de definição da alíquota da taxa relacionada à efetiva produção de resíduos, mas sim à característica do imóvel do contribuinte, como: uso dado ao imóvel, área construída e metragem da testada. A análise apresentada demonstra que, apesar de se coadunar à natureza contraprestacional das taxas, a legislação desses municípios não está alinhada ao princípio do poluidor-pagador, além de não incentivar a população à redução da produção de lixo.

Nesse cenário, é importante ressaltar a legislação de Maricá e de Piraí, na medida em que estes municípios estabeleceram como critério de rateio do custo do serviço faixas de volume (m³) de resíduo produzido. Dessa forma, poder-se-ia citar esses dois municípios como exemplos de boas práticas relativas à taxa para manejo de RSU a serem seguidos pelos demais municípios do Estado. Contudo, a ouvidoria de Maricá informou que atualmente não estão realizando a medição *in loco*, aplicando assim, os valores mínimos de produção de lixo previsto na lei. Ou seja, não obstante a moderna legislação sobre cobrança por produção de lixo em Maricá, a realidade impõe as limitações ao cumprimento da norma.

No que se refere a Piraí, não foi possível analisar com profundidade a atuação da Prefeitura, uma vez que a ouvidoria não respondeu à solicitação desta pesquisadora sobre a metodologia de aferição do lixo produzido em cada unidade imobiliária.

Além disso, foi possível identificar nesta pesquisa que apenas 12% (doze por cento) dos municípios vinculam expressamente em lei a receita oriunda da taxa para manejo de RSU às despesas com o manejo de resíduos sólidos. Entende-se que a vinculação da receita poderia contribuir com a sustentabilidade econômico-financeira do serviço, que passaria a ter uma fonte própria de recursos, ressalvada de ingerências políticas.

Por fim, outro aspecto da taxa para manejo de RSU que foi estudado corresponde à utilização do boleto do IPTU como instrumento de cobrança por 85% (oitenta e cinco por cento) dos municípios estudados. Tal fato demonstra a proximidade do IPTU com a taxa para manejo de RSU, o que dificulta ao contribuinte a identificação de cada exação e o seu propósito. Assim, a conscientização e a sensibilização da população para a questão da redução

da geração de resíduos e reciclagem de materiais por meio da remuneração do manejo de resíduos sólidos pode vir a enfrentar dificuldades.

Por todo o exposto, a fim de responder à pergunta de pesquisa proposta, compreendese que os municípios fluminenses não utilizam de forma adequada o instrumento determinado pela Lei nº 11.445/07 para assegurar a sustentabilidade econômico-financeiro do serviço de manejo de resíduos sólidos. O financiamento do manejo de resíduos sólidos, por meio da cobrança direta ao usuário, ainda é incipiente no Estado do Rio de Janeiro.

Torna-se evidente, portanto, que ainda há um longo caminho a ser percorrido para consolidação da cobrança direta ao usuário, por meio de taxa, como instrumento de garantia da sustentabilidade econômico-financeira do serviço de manejo de resíduos sólidos. Parece ser necessária a sensibilização do gestor público para instituição e adequação da taxa para manejo de RSU em um modelo compatível com o ordenamento constitucional e que possa contribuir efetivamente com as despesas decorrentes do manejo de resíduos sólidos.

Nesse sentido, a partir das informações levantadas nessa dissertação, é possível fazer projeções para novas pesquisas sobre o financiamento de políticas públicas, em especial, sobre a taxa para manejo de RSU, como: 1 - identificar as causas para o distanciamento entre a realidade da legislação tributária municipal e o entendimento já sumulado do STF sobre os elementos constitutivos da taxa para manejo de RSU e 2 - iniciar o estudo sobre a regulação dos serviços de limpeza urbana e manejo de RSU prevista no art. 8°, §5°, da Lei nº 11.445/07, como meio de fortalecimento e desenvolvimento do setor.

A pesquisa que aqui se organiza atingiu o objetivo de promover um diagnóstico, ainda que não positivo, da implementação da taxa para manejo de RSU nos municípios do Estado do Rio de Janeiro. O estudo poderá auxiliar na formulação de políticas públicas, para que ocorra o engajamento dos municípios em instituir fonte de custeio de forma adequada ao ordenamento jurídico pátrio.

REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73 - 90, jan. / fev. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00073.pdf. Acesso em: 22 fev. 2021.

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 503 p. ISBN 978-85-309-8053-5.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 11. ed. rev. atual. e aum. Salvador: JusPodivm, 2017. 864 p. ISBN 978-85-442-1467-1.

ALMEIDA, Luciana Dayoub Ranieri de. O Saneamento Básico como elemento essencial do Direito ao Desenvolvimento e a correlata orientação da Lei nº 11.445 de 2007. *In*: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). **Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contra Corrente, 2017. p. 145-172. ISBN 978-85-69220-36-7.

ALVES, Raquel de Andrade Vieira. FEDERALISMO FISCAL E DISTORÇÕES DO MODELO BRASILEIRO. **Revista de Finanças Públicas**: Tributação e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 6, n. 6, p. 1 - 31, 2018. DOI https://doi.org/10.12957/rfptd.2018.29441. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/29441/24520. Acesso em: 22 jan. 2021.

ALZAMORA, Bruno Ribas. **Análise da cobrança por serviços de limpeza pública**: exemplos internacionais e o caso de Belo Horizonte. Orientador: Raphael Tobias de Vasconcelos Barros. 2019. 147 p. Dissertação (Mestrado - Escola de Engenharia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/RAOA-

BELRK3/1/disserta__o_mestrado_bruno_ribas_final.pdf. Acesso em: 17 jan. 2021.

ANASTASIA, Antonio Augusto Junho; PIRES, Maria Coeli Simões. O Papel do federalismo na execução das políticas públicas. *In*: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (org.). **Políticas Públicas no Brasil**: Uma Abordagem Institucional. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. cap. 4, p. 77 - 98. ISBN 978-85-472-1849-2.

ANDERSON, James E. **Public Policymaking**: An Introduction. 8. ed. Texas: Texas A&M University, 2010. ISBN 978-1285735283.

ANDRADE, Márcio Cesar da Silva. Dependência financeira dos municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 185, out. 2016. Disponível em: http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/31073/17600. Acesso em 24 ma. 2021.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. PROCESSO LEGISLATIVO E ORÇAMENTO **PÚBLICO**: a função de controle do Parlamento. Orientador: Enrique Ricardo Lewandowski. 2009. 299 p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-30042010-083530/publico/Luiz_Gustavo_Bambini_de_Assis_Tese.pdf. Acesso em: 7 nov. 2020. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2018/2019. São Paulo: ABRELPE, 2019. p. 68. Disponível em: http://abrelpe.org.br/panorama/ Acesso em: 29 jun. 2020. _. Roteiro para encerramento de Lixões: os lugares mais poluídos do mundo. São Paulo: ABRELPE, 2018. Disponível em: https://abrelpe.org.br/roteiro-para-encerramento-delixoes/ Acesso em: 17 jun. 2020. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **ABNT NBR** 8849:1985. Apresentação de projetos de aterros controlados de resíduos sólidos urbanos -Procedimento. 30 1985. Disponível abr. https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=7294. Acesso em: 7 fev. 2021. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E LIMPEZA PÚBLICA - ABLP; SINDICATO DAS EMPRESAS DE LIMPEZA URBANA NO ESTADO DE SÃO PAULO -SELUR; PWC BRASIL. Guia de orientação para adequação dos Municípios à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). São Paulo, 2011. 138 p. Disponível em: http://www.lopac.com.br/site/download/guia-orientacao-adequacao-dos-municipios.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021. _. Receita específica para a limpeza urbana, uma discussão inadiável. Revista Limpeza Pública, Paulo, n. 96, p. 4-29, jan./mar. 2017. Disponível http://www.ablp.org.br/revistaPDF/edicao_0096.pdf Acesso em: 7 out. 2020. ____. O lixo e os animais sinantrópicos. **Revista Limpeza Pública**, São Paulo, n. 96, p. 4-29, jan./mar. 2017. Disponível em: http://www.ablp.org.br/revistaPDF/edicao_0096.pdf Acesso em: 7 out. 2020. ATALIBA, Geraldo. Taxa pelo exercício do poder de polícia - Fato gerador - Base do cálculo. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 102, p. 474-495, 1970. DOI http://dx.doi.org/10.12660/rda.v102.1970.35111. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/1915. Acesso em: 28 ago. 2020. _. Taxa de serviço e de polícia. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 131, p. 269-279, 1978. DOI http://dx.doi.org/10.12660/rda.v131.1978.42695. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42695. Acesso em: 30 ago. 2020. BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos

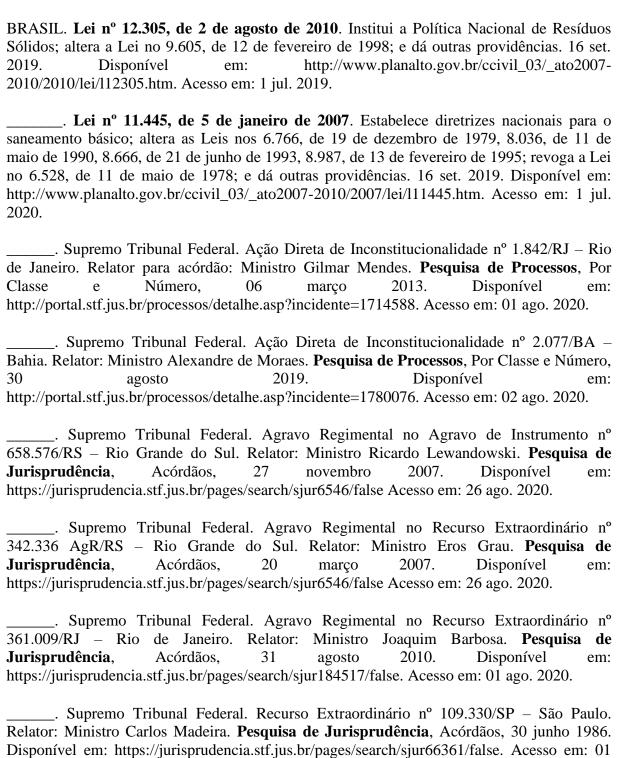
_____. **O Direito Constitucional E A Efetividade De Suas Normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. 410 p. ISBN 9788571477063.

fundamentais e a construção do novo modelo. 9.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 576

p. ISBN 9788553617555

BIRKLAND, Thomas A. **An Introduction to the Policy Process**: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. 4. ed. New York, NY: Routledge, 2015. 418 p.

BOTELHO, Isaura. A crise econômica, o financiamento da cultura e o papel do estado e das políticas públicas em contextos de crise. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 2, n. 1, p. 124-129, 2009. DOI http://dx.doi.org/10.9771/1983-3717pcr.v2i1.3733. Disponível em: https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/3733. Acesso em: 4 nov. 2020.an



ago. 2020.

Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 138.284/CE – Ceará. Relator:
Ministro Carlos Velloso. Pesquisa de Jurisprudência , Acórdãos, 07 julho 1992. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur113170/false. Acesso em: 26 ago. 2020.
Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 643.247/SP – São Paulo. Relator: Ministro Marco Aurélio. Teses de Repercussão Geral , Tese 16, 24 mai. 2017. Disponível em:http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/abrirTemasComRG.asp. Acesso em: 10 ago. 2020.
Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral por Questão de Ordem no Recurso Extraordinário n° 576.321-8/SP — São Paulo. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Pesquisa de Jurisprudência , Acórdãos, 04 dez. 2008. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral662/false. Acesso em: 12 ago. 2020.
Supremo Tribunal Federal. Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 811.620/MG – Minas Gerais. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Pesquisa de Jurisprudência , Acórdãos, 27 abril 2015. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho516838/false. Acesso em: 03 ago. 2020.
BRITTO, Ana Lucia. IMPLANTAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA DE SANEAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: UMA AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA DE DESPOLUIÇÃO DA BAÍA DE GUANABARA Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais , v. 5, n. 1, maio, 2003, pp. 63-77. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/5139/513952497006.pdf Acesso em: 03 ago. 2020.
BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas : reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.
MÉTODO E APLICAÇÕES DA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (DPP). Revista Estudos Institucionais , Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, set. / dez. 2019. Disponível em: https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/430/447. Acesso em: 20 jan.
2021

CALIENDO, Paulo. **Curso de direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. 1.790 p. ISBN 9788553610433

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Agência Câmara de Notícias. **Municípios relatam dificuldades para cumprir política de resíduos sólidos:** Brasil ainda tem 3 mil lixões, que devem ser extintos até 2021. Brasília, 16 set. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/585798-municipios-relatam-dificuldades-para-cumprir-politica-de-residuos-solidos/. Acesso em: 18 jul. 2020.

CAMPANI, Darci Barnech; SCHEIDEMANDEL NETO, Bruno. Remuneração da prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (coord.). **Lei Nacional do Saneamento Básico:** perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Livro III, Brasília, 2009. p. 511 - 519. ISBN 978-85-60133-94-9. Disponível em:

https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Coletanea_Lei11445 _Livro3_Final.pdf. Acesso em: 22 set. 2020.

CAMPOS, Heliana Kátia Tavares. Renda e evolução da geração per capita de resíduos sólidos no Brasil. **Eng. Sanitária Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 171-180, jun. 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-4152201200020006&lng=en&nrm=iso. Acesso em 26 mar. 2021. https://doi.org/10.1590/S1413-41522012000200006.

CAPANEMA, Luciana Xavier de Lemos; PIMENTEL, Letícia Barbosa. Saneamento e resíduos sólidos. In: FERRARI, Marcos Adolfo Ribeiro (Org.) *et al.* **O BNDES e as agendas setoriais:** contribuições para a transição de governo. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2018. p. 31-43. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/18261?&locale=pt_BR Acesso em: 21 jul. 2020.

CARLOS, Edison. O Saneamento Básico no Brasil após 10 anos da Lei n. 11.445/2007 e ganhos com a universalização. *In*: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). **Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contra Corrente, 2017. p. 145-172. ISBN 978-85-69220-36-7.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 1.248 p. ISBN 978-85-392-0186-0.

CASTRO, Anderson Vasconcellos de; GUIMARAES, Aucione Aparecida Barros; VIERA, Júlia de Paula; SOBRINHO, Marina de Souza; FULLY, Roberto Miranda Pimentel. A INFLUÊNCIA DA ARRECADAÇÃO PRÓPRIA MUNICIPAL SOBRE O IDH DOS MUNICÍPIOS MINEIROS. **Revista Científica Doctum Multidisciplinars**, Caratinga, v. 1, n. 1, p. 1 - 25, abr 2018. Disponível em: http://revista.doctum.edu.br/index.php/multi/article/view/178/153. Acesso em: 22 jan. 2021.

CASTRO, Breno Araújo; ARAUJO, Maria Arlete Duarte de. Gestão dos resíduos sólidos sob a ótica da Agenda 21: um estudo de caso em uma cidade nordestina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, ed. 4, p. 561- 587, jul. / ago. 2004. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6761. Acesso em: 29 out. 2020.

CHUEKE, Gabriel Vouga; LIMA, Manolita Correia. Pesquisa Qualitativa: evolução e critérios. **Revista Espaço Acadêmico**, Paraná, ano XI, v. 11, n. 128, p. 63 - 69, jan. 2012. Disponível em: http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/12974/8511. Acesso em: 19 out. 2020.

COELHO, Letícia Rocha Vicente. **Operação Segurança Presente**: uma análise do programa implementado na cidade do Rio de Janeiro. 2017. 65 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/7111. Acesso em: 28 out. 2020.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 12.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2012. 827 p. ISBN 978-85-309-4351-6.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, v. 35, n. 138, p. 39 - 48, abr./jun. 1998. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496870. Acesso em: 28 out. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Saneamento Básico**: Avanços Necessários. 1ª ed., Brasília: CNM, 2019. 46 p. ISBN 978-85-8418-119-3. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/documentos/Saneamento%20B%C3%A1sico.%20Avan%C3%A7os%20Necess%C3%A1rios%20(2019).pdf. Acesso em: 28 out. 2020.

_____. **DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**. Brasília: CNM, 2020. 10 p. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Pesquisa_Diagnostico-da-politica-nacional-deresiduos_2020.pdf. Acesso em: 02 nov. 2020.

COUTINHO, Diogo R.; CUNHA, Alexandre dos Santos; NAHOUM, André Vereta; MENDES, Conrado Hübner; FERREIRA, Fernanda Meirelles; TUROLLA, Frederico de Araújo. Poder concedente e marco regulatório no saneamento básico. **Cadernos Direito GV**, v. 2, p. 1-74, São Paulo, FGV, 2006. Disponível em: http://hdl.handle.net/10438/2816. Acesso em: 03 set. 2020.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **Orçamento Público**: uma visão analítica. 58 p. Monografia (Prêmio SOF de monografias 2008- Tema 2: Novas Abordagens do Orçamento Público- 3º lugar) - Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2008. Disponível em: Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Acesso em: 18 jan. 2021.

CRUZ, Rosana Evangelista da; SONOBE, Aline Kazuko. A oferta do Ensino Fundamental no contexto do FUNDEB. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 10, n. 26, 2020. Disponível em: https://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/103698. Acesso em: 17 dez. 2020.

CUNHA, Alexandre dos Santos. Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos. **Saneamento: Livros**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, p. 1-27, jan. 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1338. Acesso em: 01 set. 2020.

DELGADO, Raquel Costa; MUNIZ, Veyzon Campos. Espécies tributárias: os efeitos dos entendimentos diversos acerca do perfil das contribuições à luz do Sistema Tributário Nacional. **Revista Direito e Praxis**, Rio de Janeiro, v. 1, ed. 1, p. 32-52, 2010. DOI 10.12957/dep.2010.1147. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/1147/5064. Acesso em: 26 ago. 2020.

DOURADO, Juscelino; TONETO JUNIOR, Rudinei; SAIANI, Carlos César Santejo. **Resíduos sólidos no Brasil**: oportunidades e desafios da lei federal nº 12.305 (lei de resíduos sólidos). Rio de Janeiro: Manole, 2014.

DUTRA, Renato Meira de Sousa *et al.* Avaliação de Metodologias de Cobrança para o Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos para Municípios Brasileiros. *In*: SIMPÓSIO ÍTALO-BRASILEIRO E ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, XIV., Foz do Iguaçu. **XIV SIBESA**. 2018. Disponível em: http://www.lagesa.ufes.br/sites/lagesa.ufes.br/files/field/anexo/III-097.pdf. Acesso em: 7 out. 2020.

DYE, Thomas R.. Understanding Public Policy. 15^a ed. Boston. MA: Pearson, 2016.

ERNEST & YOUNG BRASIL – EY Brasil; SINDICATO DAS EMPRESAS DE LIMPESA URBANA DO ESTADO DE SÃO PAULO - SELUR. **A Sustentabilidade Financeira dos Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos**: Modelos de Cobrança ao Redor do Mundo. São Paulo: EYGM Limited, 2020. 84 p. Disponível em: https://selur.org.br/publicacoes/estudo-comparado/. Acesso em: 13 ago. 2020.

FACHIN, Odilia. **Fundamentos de Metodologia**. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. **Índice Firjan De Gestão Fiscal** 2019. Rio de Janeiro: Firjan, 2012-2019. Bienal. Disponível em: https://www.firjan.com.br/data/files/8F/50/19/81/B2E1E610B71B21E6A8A809C2/IFGF-2019_estudo-completo.pdf. Acesso em: 24 mar. 2021.

FINGER, Ana Claudia. Serviço Público: Um instrumento de concretização de direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 232, p. 59-82, 2003. DOI http://dx.doi.org/10.12660/rda.v232.2003.45685. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45685. Acesso em: 10 ago. 2020.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de (org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. cap. 12, p. 361 - 386. ISBN 978-85-7541-429-3.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; NISHIO, Sandra Regina; *et al.* Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n.1, p. 207 a 227, jan./2009. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6685. Acesso em: 29 out. 2020.

GIACCOM-RIBEIR, Bárbara Maria; MENDES, Carlos André Bulhões. Avaliação de parâmetros na estimativa da geração de resíduos sólidos urbanos. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 422-443, ago 2018. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/188796/001087759.pdf?sequence=1&isAl lowed=y. Acesso em: 7 out. 2020.

GIACOMETTI, Haroldo Clemente, TRISTÃO, José Américo Martelli, TRISTÃO, Virgínia Talaveira Valentini. A tributação do lixo na cidade de São Paulo: uma discussão dos aspectos fiscais e ambientais. **Pesquisa em Debate**, ed. 7, v. 4, n. 2. 2007. Disponível em: http://www.pesquisaemdebate.net/docs/pesquisaEmDebate_7/artigo_2.pdf. Acesso em: 24 mar. 2021.

GIAMBIAGI, Fabio e ALEM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 5 ed. rev. e atual.; Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIANNETTI, Leonardo Varella. **O Dever Fundamental de Pagar Tributos e suas Possíveis Consequências Práticas**. Orientador: Marciano Seabra de Godoi. 295 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_GiannettiLV_1.pdf. Acesso em: 25 ago. 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed., São Paulo: Atlas, 2002. 176 p. ISBN 978-85-22478-40-8.

GODECKE, Marcos Vinicius; NAIME, Roberto Harb; FIGUEIREDO, João Alcione Sganderla. O CONSUMISMO E A GERAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NO BRASIL. **Rev. Elet. em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, Cascavel, v. 8, n. 8, p. 170 - 1712, set. / dez. 2012. Disponível em: http://web-resol.org/textos/6380-33840-2-pb-2.pdf. Acesso em: 5 fev. 2021.

GOMES, Camila Nicolai; COELHO, Diva Júlia Sousa da Cunha Safe. A REGULAÇÃO NO ÂMBITO DO SANEAMENTO BÁSICO E A NECESSIDADE DO DESENVOLVIMENTO DA FUNÇÃO REGULATÓRIA EM DECORRÊNCIA DO PROJETO DE LEI Nº 4.162/2019. **Revista Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 7, n. 20, p. 568 - 584, ago. 2020. Disponível em: https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/issue/view/87. Acesso em: 15 fev. 2021.

GRANJA, Cintia Denise; CARNEIRO, Ana Maria. O programa Ciência sem Fronteiras e a falha sistêmica no ciclo de políticas públicas. **Ensaio**: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, 2020. DOI https://doi.org/10.1590/s0104-40362020002801962. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362020005001202&script=sci_arttext. Acesso em: 11 dez. 2020.

GRAY, David E. **Pesquisa no Mundo Real**. Tradução: Roberto Cataldo Costa; revisão técnica: Dirceu da Silva. 2ª ed. Porto Alegre: Penso, 2012. 488 p. ISBN 978-85-63899-28-6.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A evolução Jurídica no Serviço Público de Saneamento Básico. *In*: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). **Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contra Corrente, 2017. p. 101 - 144. ISBN 978-85-69220-36-7.

GRUBBA, Leilane Serratine; CORRÊA, Angélica da Silva. Banalização da pobreza no Brasil a partir das concepções de Amartya Sen. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 1, p.237-258, jan. 2019. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2019.35787.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 26. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2017. 563 p. ISBN 978-85-970-1105-0.

HENRIQUES, Elcio Fiori. A autonomia financeira dos estados no federalismo brasileiro: A alteração de competências tributárias estaduais em face da cláusula pétrea. Orientador: Heleno Taveira Torres. 2013. 482 p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-16092016-120934/pt-br.php. Acesso em: 19 dez. 2020.

HOLMES, Stephen e SUNSTEIN, Cass R. O Custo dos Direitos: por que a liberdade depende dos impostos; tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 23 - 25, p. 36 - 58, 1982. Disponível em: https://web.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/894/837#. Acesso em: 18 jan. 2021.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M., PERL, Antony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305 p.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (Brasil). Síntese de Indicadores Sociais: em 2019, proporção de pobres cai para 24,7% e extrema pobreza se mantém em 6,5% da população. *In*: **Agência IBGE Notícias**. Brasília: Estatísticas Sociais, 12 nov. 2020. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-população. Acesso em: 22 fev. 2021.

_____. IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2020. *In*: **Agência IBGE Notícias**. Brasília: Estatísticas Sociais, 27 ago. 2020. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020#:~:text=IBGE%20divulga%20estimativa%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20do s%20munic%C3%ADpios%20para%202020,-Editoria%3A%20Estat%C3%ADsticas%20Sociais&text=O%20IBGE%20divulga%20hoje%2 0as,77%25%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202019. Acesso em: 22 fev. 2021.

______. Países mais extensos do mundo. *In*: **Comissão Nacional de Classificação**. Brasília, 12 nov. 2020. Disponível em: https://cnae.ibge.gov.br/en/component/content/article/94-7a12/7a12-vamos-conhecer-o-brasil/nosso-territorio/1461-o-brasil-no-mundo.html. Acesso em: 22 fev. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA (Brasil). **Agenda 2030 - ODS -**: Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

INSTITUTO OSWALDO CRUZ. **A dengue em números.** 2008. Disponível em: http://www.fiocruz.br/ioc/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=573&sid=32#>. Acesso em: 28 jan. 2020.

JACOBI, Pedro Roberto; BESEN, Gina Rizpah. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 135 - 158, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/ea/v25n71/10. Acesso em: 29 out. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. 1440 p. ISBN 978-85-203-5111-6.

KAZA, Silpa; YAO, Lisa C.; BHADA-TATA, Perinaz; VAN WOERDEN, Frank. 2018. **What a Waste 2.0**: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050. Urban Development; Washington, DC: World Bank. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317. Acesso em: 5 fev. 2021.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R.. **Public Policy**: Politics, analysis, and alternatives, 6^a ed., Washington D.C.: CQ Press, 2017, 584 p.

LEBRÃO, Roberto Mercado. **Federalismo e Políticas Públicas Sociais na Constituição de 1988**. Orientador: Regis Fernandes de Oliveira. 2010. 163 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010. DOI 10.11606/D.2.2010.tde-14092011-090653. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-14092011-090653/pt-br.php. Acesso em: 29 out. 2020.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Robison Gonçalves de. Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem). 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007. 230 p. ISBN 978-85-22-44709-1.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas Públicas, Gestão Urbana e Desenvolvimento Local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018. 186 p. ISBN 978-85-53074-06-8. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/214553/001068171.pdf?sequence=1. Acesso em: 7 fev. 2021.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de direito tributário**. 10.ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018. 511 p. ISBN 978-85-97-01587-4.

MADEIRA, Rodrigo Ferreira. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para universalização do acesso. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 123-154, jun. 2010. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/4782 Acesso em: 22 set. 2020.

MAGALHÃES, Teia. Manejo de resíduos sólidos: sustentabilidade e verdade orçamentária com participação popular. *In*: CORDEIRO, Berenice de Souza (coord.). **Lei Nacional do Saneamento Básico**: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Livro III, Brasília, 2009. p. 520 - 529. ISBN 978-85-60133-94-9. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Coletanea_Lei11445 _Livro3_Final.pdf. Acesso em: 22 set. 2020.

MALHEIROS, Tadeu Fabricio; PHLIPPI JR., Arlindo; COUTINHO, Sonia Maria Viggiani. Agenda 21 Nacional e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: contexto brasileiro.

Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 07 - 20, jan. / mar. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v17n1/02.pdf. Acesso em: 31 mar. 2021.

MALTA, Deborah Carvalho; SOARES FILHO, Adauto Martins; MONTENEGRO, Marli de Mesquita Silva; MASCARENHAS, Márcio Dênis Medeiros; SILVA, Marta Maria Alves da; LIMA, Cheila Maria; MORAIS NETO, Otaliba Libânio de; TEMPORÃO, José Gomes; PENNA, Gerson Oliveira. Análise da mortalidade por acidentes de transporte terrestre antes e após a Lei Seca – Brasil, 2007-2009. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 19, n. 4, p. 317 - 328, 2010. Disponível em: https://repositorio.bc.ufg.br/handle/ri/18767. Acesso em: 24 jan. 2021.

MARQUES, Fabrício. Experiência Encerrada: O programa de intercâmbio Ciência sem Fronteiras, que gastou R\$ 13,2 bilhões, a maior parte com bolsas de graduação no exterior, deixa de existir. **Pesquisa FAPESP**, São Paulo, ed. 256, jun. 2017. Disponível em: https://revistapesquisa.fapesp.br/experiencia-encerrada/. Acesso em: 11 dez. 2020.

MARTINS, Gilberto Andrade. Estudo de Caso: Uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 8 - 18, jan./abr. 2008. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/2352/235217215002.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 249, p. 171-198, 2008. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/2545/2858. Acesso em: 6 ago. 2020.

MENDES, Wesley de Almeida; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; ABRANTES, Luiz Antônio; FARIA, Evandro Rodrigues de. A influência da capacidade econômica e da formação de receitas públicas no desenvolvimento humano. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 5, p. 918-934, set. / out. 2018. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/76975. Acesso em: 17 dez. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (Brasil). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Panorama. *In*: @cidades. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama. Acesso em: 22 set. 2020.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (Brasil). Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **PANORAMA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL**: Investimentos em saneamento básico: análise histórica e estimativa de necessidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. 277 p. v. 5.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (Brasil). **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)**. Disponível em: http://www.snis.gov.br/. Acesso em: 31 mar. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana:** Programa Nacional Lixão Zero. Brasília, DF: MMA, 2019. 72 p. ISBN: 978-85-7738-439-6 Disponível em: World Wide Web: http://www.mma.gov.br/images/agenda_ambiental/residuos/SaibaMais.pdf Acesso em: 16 jul. 2020.

_____. **Diferença entre lixão e aterro sanitário**. Brasília: MMA, 16 jul. 2020. Disponível em: https://www.mma.gov.br/auditorias/item/15708-diferen%C3%A7a-entre-lix%C3%A3o-e-aterro-sanit%C3%A1rio.html. Acesso em: 16 jul. 2020.

MIZIARA, Rosana. Por uma História do Lixo. **INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 01 - 17, jan. / abril 2008. Disponível em: http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/art-6-2008-6.pdf. Acesso em: 19 jan. 2021.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2012. 739 p. ISBN 978-972-40-1115-8.

_____. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista de Direito Mackenzie**, São Paulo, ano 3, n. 2, p. 9-30, 2002. Disponível em: http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246. Acesso em: 6 ago. 2020.

NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 7 fev. 2021.

NASCIMENTO NETO, Paulo; MOREIRA, Tomás Antonio. Política nacional de resíduos sólidos: reflexões a cerca do novo marco regulatório nacional. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, Rio de Janeiro, ed. 15, p. 10- 19, mar. 2010. Disponível em: file:///C:/Users/Fernanda/Downloads/391-Article%20Text-1427-1-10-20190718.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

NASCIMENTO, Victor Fernandez; SOBRAL, Anahi Chimini; ANDRADE, Pedro Ribeiro de; OMETTO, Jean Pierre Henry Balbaud. Evolução e desafios no gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos no Brasil. **Revista Ambiente e Água**: An Interdisciplinary Journal of Applied Science, Taubaté, v. 10, ed. 4, p. 889 - 902, oct. / dec. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/ambiagua/v10n4/1980-993X-ambiagua-10-04-00889.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

NAZARETH, Paula Alexandra Canas de Paiva. Descentralização Fiscal e Autonomia Municipal: elementos para o debate. **REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO**, Curitiba, v. 36, n. 128, p. 117 - 132, jan./jun. 2015. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/703. Acesso em: 28 jan. 2021.

NOVAIS, Rafael. **Direito Tributário Facilitado**. 3.ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Método, 2018. 489 p. ISBN 978-85-309-7833-4.

ONOFRE, Lima Fabiana. **Estimativa da geração de resíduos sólidos domiciliares**. Orientador: Prof. Dr. Gilson Barbosa Athayde Junior. 2011. 100 p. Dissertação de Mestrado em Engenharia Urbana e Ambiental — Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/5448/1/arquivototal.pdf Acesso em: 22 set. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020. 1372 p. ISBN 978-85-309-8945-3.

OLIVEIRA, Rodrigo Martins Campos de. **Sustentabilidade econômica na gestão de resíduos sólidos**: fatores críticos de sucesso para replicação no Brasil de incentivo econômico por meio do sistema *Pay-as-you-throw*. Orientador: Annelise Vendramini. 2018. 170 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão para a Competitividade) - FGV EAESP - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: http://hdl.handle.net/10438/23985. Acesso em: 22 set. 2020.

ORAIR, Rodrigo Octávio. Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. *In*: COSTA, Marco Aurelio (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016. cap. 9, p. 233 - 264. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9181?mode=full. Acesso em: 7 out. 2020.

PAIVA, Paulo. Governança Fiscal. *In*: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (org.). **Políticas Públicas no Brasil**: Uma Abordagem Institucional. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. cap. 4, p. 77 - 98. ISBN 978-85-472-1849-2.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. 516 p. ISBN 978-85-472-1672-6.

PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Algumas novidades no setor de saneamento básico. *In*: **Migalhas**, 2007. Disponível em: https://migalhas.uol.com.br/depeso/39886/algumas-novidades-no-setor-de-saneamento-basico. Acesso em: 27 jan. 2021.

PERES, Ursula Dias; SANTOS, Fábio Pereira dos. GASTO PÚBLICO E DESIGUALDADE SOCIAL: O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 35, n. 103, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v35n103/1806-9053-rbcsoc-35-103-e3510307.pdf. Acesso em: 11 dez. 2020.

PwC BRASIL; SINDICATO DAS EMPRESAS DE LIMPEZA URBANA DO ESTADO DE SÃO PAULO (SELURB). **Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana**. São Paulo, ed. 2019, p. 1-123. Disponível em: https://selur.org.br/wp-content/uploads/2019/09/ISLU-2019-7.pdf. Acesso em: 21 jul. 2020.

RECEITA FEDERAL (Brasil). **Carga Tributária no Brasil 2018: Análise por Tributos e Bases de Incidência.** Brasília: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: Acesso em: 07 jul. 2020.

RIBAS, Lídia Maria; PINHEIRO, Hendrick. Taxa de resíduos sólidos como instrumento para promoção do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Equilibrado. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 233-260, maio/ago. 2019. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i2.23915 Disponível em: https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/23915. Acesso em: 13 ago. 2020.

SALGADO, Maria Francisca de Miranda Adad; CANTARINO, Anderson Américo Alves. A riqueza do lixo. *In*: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - SIMPEP, XIII., 2006, Bauru. **Anais XIII**. São Paulo: UNESP, 2006. Disponível em: https://simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/270.pdf. Acesso em: 22 set. 2020.

SAMPIERI, Roberto Hernandez; COLLADO, Carlos Fernandez; LUCIO, Maria Del Pilar Baptista. **Metodologia de Pesquisa**. 5ª ed., Porto Alegre: Penso, 2013. 624 p. ISBN 978-85-65848-6-7

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. POLÍTICA URBANA NO BRASIL: DIFÍCIL REGULAÇÃO DE UMA URBANIZAÇÃO PERIFÉRICA. **GEO UERJ**, Rio de Janeiro, n. 36, p. 1 - 19, 2020. DOI 10.12957/geouerj.2020.47268. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/issue/view/2286. Acesso em: 27 jan. 2021.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; NAZARETH, Paula Alexandra. Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios fluminenses. **Geo UERJ**, v.31, p.1 - 33, 2017. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32055/22976 Acesso em: 27 jan. 2021.

SÃO PAULO. **Código de Posturas da Câmara Municipal da Imperial Cidade de S. Paulo:** Resolução nº 62. 31 maio 1875. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao/1875/resolucao-62-31.05.1875.html. Acesso em: 19 jan. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. 2.269 p. ISBN 9788553606191.

SCRIPTORE, Juliana Souza; TONETO JUNIOR, Rudinei. A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. **Revista de Administração Pública**. 2012, v.46, n.6, p.1479-1504. ISSN 0034-7612.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 409.

SENADO FEDERAL (Brasil). Comissão de Meio Ambiente. Parecer. **Relatório Legislativo**, Brasília, p. 01 - 11, 7 abr. 2020. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8090241&ts=1612461981128&disposition=inline. Acesso em: 15 fev. 2021.

_____. Instituição Fiscal Independente. TÓPICO ESPECIAL: RECEITAS DISPONÍVEIS POR NÍVEIS DE GOVERNO 2002-2017. **RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO FISCAL**, Brasília, jul. 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/543844/RAF18_JUL2018_TopicoEspecial_Receitas.pdf. Acesso em: 11 dez. 2020.

SILVA, José Afonso da. Federalismo, autonomia e discriminação de rendas. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. v. 19, 2008, p.243-266.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20 - 45, jul./dez. 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003. Acesso em: 29 out. 2020.

TORRES, Ricardo Lobo. O direito ao mínimo existencial. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

_____. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**: Os Tributos na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. 769 p. v. IV. ISBN 978857147-614-1.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; ZIEMBOWICZ, Rodrigo Luís. Revisitando o Dever Fundamental de Pagar Tributos sob a Perspectiva da Sociedade dos Direitos. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 32, n. 2, p. 549-561, jul./dez. 2018. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/43941. Acesso em: 25 ago. 2020.

VALLE, VANICE LÍRIO DO. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 113 - 134, maio/ago. 2018. DOI 10.5380/rinc.v5i2.55250. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/55250. Acesso em: 8 nov. 2020.

VITAL, Marcos Henrique Figueiredo; PINTO, Marco Aurélio Cabral; INGOUVILLE, Martin. Estimativa de investimentos em aterros sanitários para atendimento de metas estabelecidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos entre 2015 e 2019. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 40, p. 43-92, Set. 2014. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3041. Acesso em: 21 jul. 2020.

APÊNDICE A - Legislação Tributária dos Municípios do Rio de Janeiro referente à Taxa para Manejo de RSU.

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Angra dos Reis	CTM (Lei 262/84 alterada pela Lei 509/89) - Encaminhada por e- mail pela Ouvidoria	Art. 75 - A hipótese de incidência da Taxa de serviços é a utilização efetiva ou potencial dos serviços de coleta de lixo, conservação de vias e logradouros públicos, limpeza pública destino final do lixo, fornecimento de água e coleta de esgoto, e iluminação pública, prestados pelo Município ao contribuinte ou colocado a sua disposição, regularidade necessária.	Art. 78 - A base de cálculo da taxa é o custo dos serviços utilizados pelo contribuinte ou colocados à sua disposição e dimensionados por cada caso, da seguinte forma: () II - Coleta de lixo, coleta de esgoto e fornecimento de água, por metro quadrado de área edificada e por tipo de utilização do imóvel, ao trimestre, conforme tabela do anexo V; () "IV - Coleta de lixo, por metro quadrado de área construída, ao mês: 1 - Residências
Aperibé	CTM (LC 01/2009) - https://drive.google.c om/drive/folders/1- UfKAccSK5gzsYSD zi1AXhXfgWtDhJvY	Art. 339. A Taxa de Coleta de Lixo tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial dos serviços de coleta e remoção de lixo, prestados ou coletados à disposição do imóvel alcançado pelo serviço, pelo Município, diretamente ou através de concessionários.	Art. 342. A base de cálculo da taxa, que tem como finalidade o custeio do serviço utilizado pelo contribuinte ou posto a sua disposição, será calculada e devida, em função dos valores orçados e das alíquotas constantes do anexo XVI a esta Lei. TIPO DE USO DO IMÓVEL %ALÍQUOTA S/Unidade Fiscal de Aperibé (UFAPE) / ANO IMÓVEL RESIDENCIAL 100
Araruama	CTM (LC 23/2001) - https://www.araruam a.rj.gov.br/transparen cia/?pg=leismunicipa is&categoria=Mw== &titulo=Legisla%C3 %A7%C3%A3o%20 Tribut%C3%A1ria% 20- %20IPTU/ITBI&ano =2001	Art. 225 A Taxa de Coleta e Destinação Final do Lixo tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial dos seguintes serviços prestados ou posto à disposição: I – remoção do Lixo; II – destinação final do lixo recolhido, por meio de incineração, tratamento ou qualquer outro processo adequado.	Art. 229. A taxa será calculada em função do tipo e localização do imóvel, bem como a frequência da coleta de lixo, de acordo com a seguinte tabela: (Redação dada pela Lei Complementar nº 104/2015 - Vigência: 1º de janeiro de 2016). TIPO DO IMÓVEL - FREQUÊNCIA EM DIAS - UFISA PREDIAL - 7 - 1
Areal	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Armação dos Búzios	CTM (LC 22/09) - https://sapl.armacaod osbuzios.rj.leg.br/me dia/sapl/public/norma juridica/2009/267/lc_22-2014codigo_tributarioversao_atualizada_AWItDL7.pdf	Art. 281. A Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares – TRSD tem como fato gerador à utilização efetiva ou potencial dos serviços divisíveis de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, de fruição obrigatória, prestados em regime público, nos limites territoriais do Município.	Art. 283. A base de cálculo da Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares - TRSD é equivalente ao custo dos serviços a que se refere o art. 284. § 1º A base de cálculo a que se refere o "caput" deste artigo será rateada entre os contribuintes indicados no art. 282, na proporção do volume de geração potencial de resíduos sólidos domiciliares, nos termos do disposto nesta Seção. Art. 284. Cada Unidade Geradora de Resíduos Sólidos Domiciliares – UGR receberá uma classificação específica, conforme a natureza do domicílio, a área e o volume de geração potencial de resíduos sólidos, de acordo com as tabelas e faixas constantes do Anexo XVI desta Lei Complementar. Valor Base de Cálculo da TaxaDomicílios – Residenciais Valor Base UPFM/Ano = UGR especial edificada 30
Arraial do Cabo	CTM (LC 02/2017) - https://www.arraial.rj .gov.br/publicos/lei_c omplementar_n%C2 %BA_002-2017 _codigo_tributario_1 9090622.pdf	Art. 178. A taxa tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial do serviço público, prestado ou posto à disposição de coleta de lixo e limpeza pública.	Art. 182. A taxa será calculada em função do custo do serviço, considerando-se a utilização das unidades imobiliárias. Art. 183. A taxa será cobrada de acordo com a tabela do anexo VII. I Imóvel edificado de utilização residencial valor em UFM 100
Barra do Piraí	CTM (Lei 379/97) - https://transparencia.portalbarradopirai.com.br/images/documentos/Fazenda/CTM% 20-%20Atualizado%20ate%20julho%20de%2 02020.pdf	Art. 66 - I - Taxa de Serviço Público - TSP - tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestados ao contribuinte ou posto à sua disposição, e considera-se ocorrido: b) de coleta de lixo como contraprestação pelos serviços administrativos de remoção de lixo domiciliar e extra residencial, assim como o vazamento de lixo e detritos em aterros sanitários;	Art. 68- As taxas pela prestação de serviços públicos serão calculadas em função do custo da sua prestação, sendo que a taxa de coleta de lixo, para efeito de divisibilidade, será devida em função do uso do imóvel e da área construída, independentemente do padrão de construção. § 2º - Apurado o custo, será ele rateado entre os proprietários de imóveis edificados beneficiados com a prestação dos serviços públicos de coleta de lixo, proporcionalmente a área construída.
Barra Mansa	Ouvidoria informou não haver legislação instituindo taxa de coleta de lixo		

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Belford Roxo	CTM (LC 75/05) - https://transparencia. prefeituradebelfordro xo.rj.gov.br/	Art. 229 - A Taxa de Coleta e Remoção de Lixo – TCRL tem como fato gerador à utilização efetiva ou potencial dos serviços divisíveis de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, de fruição obrigatória, prestados em regime público, nos limites territoriais do Município.	Art. 231 - A base de cálculo da Taxa de Coleta e Remoção de Lixo - TCRL é equivalente ao custo dos serviços. § 1° - A base de cálculo da taxa será definida tomando como base a zona fiscal e a área construída do cadastro imobiliário, tendo como parâmetro a fórmula: TCRL = até 10,00 (dez reais) X área construída.
Bom Jardim	CTM (LC 218/16) - http://www.bomjardi m.rj.gov.br/e-sic/arquivos/C%C3% 93DIGO%20TRIBU T%C3%81RIO%20c opilado%20em%202 2.08.pdf	Art. 353. A taxa tem como fato gerador a prestação, pelo Município ou por serviços terceirizados, da coleta de lixo.	Alíquotas para cobrança da Taxa de
Bom Jesus do Itabapoana	CTM (Lei 11/77) - https://www.bomjesu s.rj.gov.br/site/ver_ar quivo/legislacao/011 _1977_011-1977-ctm.pdf	Art. 178 – A taxa de coleta de lixo tem como fato gerador a coleta e remoção do lixo do imóvel edificado	Art. 180 — A taxa tem como finalidade o custeio do serviço utilizado pelo contribuinte ou colocado à sua disposição e, será calculada em função da utilização e da área edificada do imóvel, de acordo com a tabela do ANEXO VIII. TABELA PARA COBRANÇA DA TAXA DE COLETA DE LIXO Alterado pela Lei Municipal n.º 322/92: 01.0 - Unidades % da UF por m2 ao ano 01.1 - Residenciais
Cabo Frio	Ouvidoria informou não haver legislação instituindo taxa de coleta de lixo		

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Cachoeiras de Macacu	CTM (LC 22/07) - https://sapl.cachoeira sdemacacu.rj.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2007/58/lei-complementar-022-2007.pdf	Art. 183. A taxa de resíduos sólidos domiciliares – TRSD tem como fato gerador à utilização efetiva ou potencial do serviço divisível de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares, de fruição obrigatória, prestados em regime público, nos limites territoriais do Município.	Art. 185. A base de cálculo da taxa de resíduos sólidos domiciliares - TRSD é equivalente ao custo do serviço a que se refere o artigo 183. § 1º A base de cálculo a que se refere o "caput" deste artigo será rateada entre os contribuintes indicados no artigo 184, na proporção do volume de geração potencial de resíduos sólidos domiciliares, nos termos do disposto nesta Seção. ANEXO XV - Valor Base da Taxa - Domicílios Residenciais Valor Base = UGR especial 70.67 UFIR/Ano
Cambuci	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		
Campos dos Goytacazes	CTM (LC 1/2017) - https://leismunicipais.com.br/a1/codigo-tributario-campos-dos-goytacazes-rj	Art. 425 A taxa tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos de coleta, remoção, tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis.	Art. 428 A taxa será calculada, anualmente, em função da destinação e localização do imóvel, conforme tabela a seguir: ZONA FISCAL UFICA/ANO I - zona fiscal 1 - a) imóvel residencial 1,8
Cantagalo	CTM (Lei 20/77) - https://www.cantagal o.rj.gov.br/legislacao/ pesquisa	Art. 58 - A taxa de coleta de lixo em como fato gerador a coleta e remoção do lixo do imóvel edificado.	Art. 60 - A taxa tem como finalidade o custeio do serviço utilizado pelo contribuinte ou colocado à sua disposição e será calculada em função da utilização e da área edificada do imóvel, de acordo com a tabela do anexo VIII. ANEXO VIII TABELA PARA COBRANÇA DA TAXA DE COLETA DE LIXO - % da UR M²/ANO 1 - Unidades residenciais - 0,08
Carapebus	CTM (LC 12/03) - https://carapebus.rj.g ov.br/arquivos/legisla cao/012_2003_codig o-tributario- carapebus.pdf	Art. 202. A hipótese de incidência da Taxa de Coleta e Remoção de lixo é a prestação dos serviços de coleta e remoção de lixo gerado em imóvel edificado para fins residenciais, comerciais, industriais e de prestação de serviços.	Art. 207. A base de cálculo da taxa é o custo dos serviços utilizados pelo contribuinte ou colocados à sua disposição, dimensionado, para cada caso, da seguinte forma: I- em relação ao serviço de coleta e remoção de lixo domiciliar, quanto ao imóvel: a) Residencial: 15 (quinze) UFC

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Cardoso Moreira	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		
Carmo	Ouvidoria informou não haver legislação instituindo taxa de coleta de lixo		
Casimiro de Abreu	LC 34/2017 - https://www.casimiro deabreu.rj.gov.br/legi slacao-portal/ VIA Ouvidoria	Art. 2º - A Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de lixo têm como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, do serviço de remoção e coleta de lixo prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.	Art. 5° - A base de cálculo da Taxa de Remoção e Coleta de Lixo é o valor estimado da prestação de serviços. TABELA 2CATEGORIA RESIDENCIAL UFIMCAImóvel com área construída maior que 0m² até 100m² 1
Comendado r Levy Gasparian	CTM (Lei 43/93) - https://levygasparian.rj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/6-LEI-MUNICIPAL-N-043-1993-CODIGOTRIBUTARIO-MUNICIPAL-ATUALIZADO-E-CONSOLIDADO-ATE-OUT-2013.pdf	Art. 226 – A taxa tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial do serviço, prestado ou posto à disposição, de: I – coleta do lixo domiciliar;	Art. 230 – A base de cálculo da taxa de Serviços Urbanos é o metro linear de testada real do terreno, multiplicado pelo número de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição do contribuinte.
Conceição de Macabu	CTM - (Lei 207/93) - http://conceicaodema cabu.rj.gov.br/Salvar _arquivo_Leis.php?I NT_ARQ=37535	Art. 132. A taxa de coleta de lixo tem corno fato gerador a coleta e remoção de lixo de imóvel edificado ou não.	Art. 134 A taxa será calculada de conformidade com o estabelecido na Tabela VIII. anexa a esta Lei. TABELA VIII TAXA DE COLETA DE LIXO % UFICON Por cada unidade imobiliária cadastrada por metro quadrado e por ano - 1

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Cordeiro	CTM (LC 1014/01) - http://cordeiro.rj.gov. br/portal/arquivo/2/le is/2001/lei_10142001 .pdf VIA Ouvidoria	Art. 343. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC, fundada na utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Município, diretamente ou através de autorizados, de permissionários, de concessionários ou de contratados, de coleta e de remoção de lixo em determinadas vias e em determinados logradouros públicos.	de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC será determinada, para cada imóvel, através de rateio, divisível, proporcional, diferenciado, separado e individual do custo da respectiva atividade pública específica, em função da sua
Duas Barras	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		
Duque de Caxias	CTM (Lei 1664/2002) - https://www.cmdc.rj. gov.br/?page_id=759 2	Art. 181. A Taxa de Coleta Domiciliar de Lixo tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial do serviço, prestado ou colocado à disposição do contribuinte, dos serviços municipais de coleta domiciliar de lixo ordinário, compreendendo as atividades de recolhimento do lixo relativo ao imóvel do seu transporte e de sua descarga.	do custo do serviço em razão do bairro onde se localiza o imóvel e a sua destinação, baseando-se: a) no custo total anual do serviço de coleta domiciliar de lixo, oriundo das informações contábeis da empresa municipal responsável pela limpeza urbana. Art. 185. A taxa é devida conforme

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Engenheiro Paulo de Frontin	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		
Guapimirim	CTM (LC 28/17) - http://camaradeguapi mirim.rj.gov.br/lei-complementar#overla y-context=emenda-lei-org%25C3%25A2nic a	Art. 326. As Taxas de Serviços Públicos têm como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços prestados pelo Município ao contribuinte ou colocados à sua disposição, com a regularidade necessária, e compreende:I - Taxa de Coleta de Lixo, assim entendido o serviço de coleta de lixo equivalente à remoção periódica de lixo gerado em imóvel edificado, não estando inclusa, nesta taxa, a remoção especial de lixo, entendida a retirada do lixo hospitalar e de estabelecimentos de saúde, de entulhos, detritos industriais, galhos de árvores e outros materiais inservíveis ou o resíduo dos grandes geradores definidos em lei ou regulamento próprio e, ainda, a remoção de lixo realizada em horário especial por solicitação do interessado ou interposta pessoa.	Art. 329. A base de cálculo da Taxa de Coleta de Lixo será o custo estimado do serviço para o exercício apurado com base nos montantes despendidos no exercício anterior para esse tributo, devidamente atualizado e ainda, as projeções de investimento necessárias para a manutenção do serviço nos moldes exigidos pelo Plano Nacional de Resíduos Sólidos e os órgãos governamentais de proteção ambiental.§ Io. O custo despendido com a atividade de coleta de lixo será dividido entre os contribuintes, proporcionalmente às unidades construídas dos bens imóveis, situados em locais em que se dê a atuação do serviço, aplicando-se a fórmula a seguir: a) Para os consumidores residenciais: VUTunC = 62% VTC / TACR Onde: VUTunC= Valor Unitário da Taxa por unidade Construída; VTC = Valor Total do Custeio; TACR= Total das Áreas Construídas Residenciais;
Iguaba Grande	LC 17/98 - http://iguaba.aexecuti vo.com.br/arquivos/1 148/LC_A1998_N00 17.pdf	Art. 2° - É criada a TCLD – Taxa de Coleta de Lixo Domiciliar, exigível mensalmente pelo município, tendo como fato gerador a prestação efetiva ou potencial dos serviços específicos da coleta de lixo no domicílio do contribuinte.	Art. 5° - A taxa é devida em valor equivalente a 11% (onze por cento) do valor do IPTU, sendo cobrada anualmente, pela prestação dos seguintes serviços: 1 – coleta de resíduos sólidos domiciliares em unidades residenciais
Itaboraí	CTM (LC 33/03) - https://itaborai.cespro .com.br/visualizarDip loma.php?cdMunicipi o=6759&cdDiploma =200303316#ana16	Art. 339. A Taxa de Coleta de Lixo tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial dos serviços de coleta e remoção de lixo, prestados ou colocados, à disposição do imóvel alcançado pelo serviço, pelo Município, te ou através de concessionários.	Art. 342. A base de cálculo da taxa, que tem como finalidade o custeio do serviço utilizado pelo contribuinte ou posto a sua disposição, será calculada e devida, em função dos valores orçados e das alíquotas constantes do Anexo XVI a esta Lei. TIPO DE USO DO IMÓVEL UFITA/ANO IMÓVEL RESIDENCIAL 30,00

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Itaguaí	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		
Italva	CTM (Lei 102/90) - https://www.italva.rj. gov.br/arquivos/legisl acao/102_1990_lei- 102-90.pdf	Art. 135 Constitui fato gerador da Taxa de Limpeza Pública a utilização efetiva ou potencial de qualquer dos seguintes serviços: I - remoção de lixo domiciliar.	Não há especificação da base de cálculo
Itaocara	CTM (LC 874/10) - https://www.camarait aocara.rj.gov.br/legisl acao/pesquisa	Art. 269. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo - TSC fundada na utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição tem como fato gerador a utilização de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ou disponibilizados diretamente ou através de autorizados, de permissionários, de concessionários ou de contratados, de coleta e de remoção de lixo, bem como de colocação de recipientes coletores de papéis em determinados logradouros públicos.	de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo - TSC será determinada para cada imóvel através de rateio divisível proporcional diferenciado separado e individual do custo da respectiva atividade pública específica, em função do imóvel, de acordo com o Anexo XI desta lei.
Itaperuna	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Itatiaia	CTM (LC 39/17) - https://itatiaia.rj.gov.br/arquivos/leis/74/74_08052018162732.pdf	Art. 204. A hipótese de incidência da taxa é a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços de coleta de lixo, prestados pelo Município ao contribuinte ou colocados à sua disposição, com a regularidade necessária.	Art. 206. A base de cálculo da taxa é o custo do serviço de coleta de lixo quando for o caso, utilizado pelo contribuinte ou colocado à sua disposição, dimensionado, para cada caso, de acordo com a seguinte fórmula: I. Em relação ao serviço de coleta de lixo, em imóveis residenciais, será cobrado o valor equivalente a 0,005 (cinco centésimos) UFITA por metro quadrado de área construída;
Japeri	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		
Laje do Muriaé	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		
Macaé	CTM (LC 53/05) - http://sistemas.macae .rj.gov.br:84/sim/midi a/anexolegislacao/(L C-053-2005)_LC%20053-2005.pdf	Art. 359. A hipótese de incidência da taxa objeto desta Seção é a prestação de serviços de coleta e remoção de lixo, gerado em imóvel edificado para fins residenciais, comerciais, industriais e de prestação de serviços.	taxa será determinada em função da finalidade do imóvel e suas

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Macuco	CTM (LC 163/01) - https://www.prefeituramacuco.rj.gov.br/prefpop/LEIS/2001/Lei163.pdf	Art. 347. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC, fundada na utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Município, diretamente ou através de autorizados, de permissionários, de concessionários ou de contratados, de coleta e de remoção de lixo em determinadas vias e em determinados logradouros públicos.	Art. 351. A base de cálculo da Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC será determinada, para cada imóvel, através de rateio, divisível, proporcional, diferenciado, separado e individual do custo da respectiva atividade pública específica, em função da sua metragem linear de testada.
Magé	CTM (Lei 190/1976) - http://mage.rj.gov.br/l eis/LEI%20190- 1976%20- %20C%C3%93DIG O%20TRIBUT%C3 %81RIO.pdf	Art. 198. A taxa de serviços diversos tem como fato gerador a prestação permanente dos serviços de limpeza de logradouro, de remoção normal de lixo dos imóveis, conservação de calçamento e iluminação pública.	Art. 202. A base de cálculo da taxa de serviços diversos é o metro da testada do imóvel
Mangaratib a	CTM (Lei 28/94) - Encaminhada por e- mail pela Ouvidoria	Art. 168 – Constitui fato gerador da taxa de coleta de lixo e limpeza pública a utilização efetiva ou potencial de quaisquer dos serviços abaixo, utilizados pelo contribuinte ou postos à sua disposição: (Redação dada pela lei nº 51, de 30 de dezembro de 1997) I – remoção de lixo domiciliar;	paga, na forma e nos preços
Maricá	CTM (Lei 910/90) - http://www.marica.rj. gov.br/legislacao/legi slacao_tributaria/leis/ lc_910_c_digo_tribut _rio_municipal.pdf	Art. 112. A hipótese de incidência da Tarifa de serviços públicos é a utilização efetiva e potencial, dos serviços da coleta de lixo, iluminação pública, conservação de vias e logradouros públicos e limpeza pública prestados pelo Município ao contribuinte ou colocados à sua disposição, com a regularidade necessária.	Art. 114. A base de cálculo da tarifa é o custo dos serviços utilizados pelo contribuinte ou colocados à sua disposição, dimensionado, para cada caso, da seguinte forma: III - em relação ao serviço de coleta de lixo, mediante a aplicação da alíquota de 6% (seis por cento) sobre a Unidade Fiscal de Maricá (UFIMA) por m3 de lixo recolhido e por tipo de Utilização do imóvel observado o limite mínimo, conforme tabela adiante apresentada: Utilização do Imóvel Limite Mínimo Residências até 70 m² 5 m³/ano

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Mendes	CTM (LC 856/01) - https://www.mendes.rj.gov.br/Arquivos/856_2001%20Sist%20Tribut%20Municipal%20PMM.pdf	através de autorizados, de	Art. 215. A base de cálculo da Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC será determinada, para cada imóvel, através de rateio, divisível, proporcional, diferenciado, separado e individual do custo da respectiva atividade pública específica, em função da sua metragem linear de testada.
Mesquita	CTM (LC 17/14) - https://transparencia.mesquita.rj.gov.br/?serv=17	Art. 174 - A Taxa de Serviço de Coleta e Remoção de Lixo – TSCL é devida pela prestação dos serviços de coleta e remoção de resíduos sólidos ordinários, assim caracterizados no art. 178 da presente Lei, colocados à disposição nos dias e horários estabelecidos pelo Poder Municipal.	Art. 182 - A TSCL será cobrada de acordo com a tabela a ser atualizada anualmente pelo Poder Executivo que fixará e publicará por Ato Normativo, até o último dia do exercício fiscal para vigência no ano posterior.
Miguel Pereira	CTM (LC 36/97) - https://transparencia.pmmp.rj.gov.br/		Art. 287N – Pelo serviço de coleta de lixo, o município cobrará, de acordo com a Tabela XIV, anexa a Lei Complementar nº 036, de 19 de dezembro de 1997, por unidade imobiliária. (acrescentado pela Lei Complementar nº 251, de 25 de setembro de 2017) TABELA XIV - DA TAXA DE COLETA DE LIXO - Residencial até 60m² = 10 UFIR MP
Miracema	CTM (LC 1453/13) - http://www.miracema .rj.gov.br/tributacao/l egislacaotributaria.pd f	Art. 337. A Taxa de coleta de lixo tem como fato gerador à utilização efetiva ou potencial do serviço prestado ou posto à disposição, de coleta e remoção de lixo, gerado em imóvel edificado ou não para fins residenciais, comerciais, industriais e prestadores de serviços.	Art. 339. A Taxa de Coleta de Lixo será determinada em função da finalidade do imóvel e suas dimensões, conforme a Tabela XI do Anexo VI desta Lei.

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Natividade	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		
Nilópolis	CTM (LC 63/04) - http://nilopolis.rj.gov.br/site/wp-content/uploads/2020/09/C%C3%B3digo-Tribut%C3%A1rio-compilado-Lei-Complementar-N%C2%BA-63-de-21-de-dezembro-de-2004.pdf	Art. 290. A taxa de que trata esta seção é devida pela prestação de serviços de coleta e remoção de lixo, entulho, animais mortos, galhos de árvores e quaisquer outros objetos não condizentes com as normas de higiene, segurança e saneamento.	Não há especificação da base de cálculo
Niterói	CTM (Lei 2597/08) - https://leismunicipais. com.br/a2/codigo- tributario-niteroi-rj	Art. 166. A Taxa tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial do serviço público, prestado ou posto à disposição, de coleta de lixo ordinário em unidades imobiliárias.	Art. 170. A Taxa será calculada em função do custo do serviço, considerando-se a utilização das unidades imobiliárias.
Nova Friburgo	CTM (LC 124/18) - https://novafriburgo.c espro.com.br/visualiz arDiploma.php?cdMu nicipio=6811&cdDip loma=20180124#a42 8	Art. 278. A Taxa de Coleta de Lixo Domiciliar, Comercial e Industrial - TCLD, tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial do serviço de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, de fruição obrigatória, prestados em regime público, nos limites territoriais do Município.	Art. 279. A Taxa de Coleta de Lixo Domiciliar será cobrada de acordo com a metragem e finalidade do imóvel, da seguinte forma: I - imóvel residencial: 0,65 UFIR (zero vírgula sessenta e cinco UFIR) por metro quadrado;
Nova Iguaçu	CTM (LC 3411/02) - http://www.novaigua cu.rj.gov.br/legislaca o/	Art. 297. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC, fundada na utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Município, diretamente ou através de autorizados, de permissionários, de concessionários ou de contratados, de coleta e de remoção de lixo em determinadas vias e em determinados logradouros públicos	localização e os fatores de redução, conforme Tabela 1 do Anexo XIII;

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Paracambi	CTM (Lei 196/90) - http://paracambi.rj.le g.br/CMP- PortalTransparencia/t abela_leis_municipai s.php	Art. 144 - A Taxa de Coleta de Lixo tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial do serviço prestado ou posto à disposição, de coleta de lixo domiciliar, comercial, industrial ou especial	Art. 148 - A taxa será calculada e devida anualmente, em função da área do imóvel edificado ou, no caso de terreno, em função da testada fictícia, e corresponderá a aplicação de coeficientes sobre o valor da UFIPAR, de acordo com a tabela seguinte:
Paraíba do Sul	CTM (Lei 2182/00) - https://paraibadosul.rj .gov.br/publicacoes/l eis-tributarias- municipais	Art. 319. A Taxa de Coleta de Lixo tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial dos serviços de coleta e remoção de lixo, prestados ou colocados, à disposição do imóvel alcançado pelo serviço, pelo Município, diretamente ou através de concessionários.	Art. 322. A base de cálculo da taxa, que tem como finalidade o custeio do serviço utilizado pelo contribuinte ou posto a sua disposição, será calculada e devida, em função da área construída, de conformidade com a Tabela XII, anexa a esta Lei.
Paraty	CTM (LC 13/14) - http://pmparaty.web2 382.uni5.net/blogtran sparencia/conteudo/le is/pessoal/Cod_Tribu tario_Municipal_013 _2014.pdf	Art. 199 A Taxa de Coleta de Lixo Domiciliar tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial do serviço público, prestado ou posto à disposição, de coleta de lixo em unidades imobiliárias	Art. 205 A taxa será calculada em função do custo dispêndio com a atividade de coleta e remoção de lixo e será dividido proporcionalmente às áreas construídas dos imóveis situados em locais em que se dê a atuação da Prefeitura. Art. 206 Os valores anuais da taxa são os seguintes: TIPO DE UTILIZAÇÃO VALOR (R\$) Residencial por m² 2,1202
Paty do Alferes	CTM (Lei 48/89) - https://www.patydoal feres.rj.leg.br/leis/lei-organica-municipal/codigo-tributario-municipal/codigo-tributario-lei-no048-de-28-de-dezembro-de-1989/view	Art. 227 - A taxa pela Manutenção e Custeio dos Serviços Públicos, que tem como fato gerador à manutenção e conservação das vias e logradouros públicos, e a Taxa de Coleta de Lixo referem-se aos seguintes serviços: II - Taxa de Coleta de Lixo: a) coleta de lixo domiciliar;	Art. 232 - As taxas pela Prestação de Serviços Urbanos serão pagas de acordo com as seguintes tabelas: (Alterado pela Lei 366 de 09/12/96) TABELA I - TAXA DE COLETA DE LIXO D I S C R I M I N A Ç Ã O U F I R I - imóvel edificado de utilização residencial 15,1322
Petrópolis	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Pinheiral	CTM (Lei 729/13) - https://www.pinheiral .rj.gov.br/publicacoes -oficiais/legislacao	Art. 269 - A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC, fundada na utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, tem como fato gerador a utilização de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ou disponibilizados, diretamente ou através de autorizados, de permissionários, de concessionários ou de contratados, de coleta e de remoção de lixo, bem como de colocação de recipientes coletores de papéis, em determinadas vias e em determinados logradouros públicos	Art. 272 - A base de cálculo da Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC será determinada, para cada imóvel, através de rateio, divisível, proporcional, diferenciado, separado e individual do custo da respectiva atividade pública específica, em função do imóvel, seu uso e sua metragem, de acordo com o Anexo XI desta lei. – Art. 269 – ITEM ÁREA CONSTRUÍDA RESIDENCIAL por m² 0,300 URFs
Piraí	CTM (LC 03/99) - https://www.pirai.rj.leg.br/leis/legislacaomunicipal-1	Art. 231 - As taxas decorrentes da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, compreendem: II - taxa de coleta de lixo;	Art. 234 - A base de cálculo da taxa é o custo dos serviços utilizados pelo contribuinte ou colocados à sua disposição, dimensionado, para cada caso, da seguinte forma: II - em relação ao serviço de coleta de lixo, mediante a aplicação da alíquota fixa de 2,89 UFIR's por m³ de lixo recolhido e por tipo de utilização do imóvel, observado o limite máximo, conforme tabela a seguir apresentada.
Porciúncula	CTM (LC 90/17) - http://transparencia.p orciuncula.rj.gov.br:8 079/transparencia/De fault.aspx?AcessoInd ividual=lnkAtosPubli cacoes	Art. 208 A taxa tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial do serviço público prestado ou posto à disposição de coleta de lixo ordinário em unidades imobiliárias	Art. 211 A base de cálculo da taxa será determinada pela área construída do imóvel mensurada em metragem quadrada. I - 1 a 75m²; 0,2UFIP p/ano.
Porto Real	Ouvidoria informou não haver legislação instituindo taxa de coleta de lixo		
Quatis	CTM (Lei 74/94) - http://quatis.aexecutivo.com.br/leis.php?id =678	Art. 237 – A taxa tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial do serviço, prestado ou posto à disposição, de: I – coleta do lixo domiciliar;	Art. 241 — A taxa, devida anualmente, deve ser paga, na forma e nos prazos estabelecidos por ato do Secretário Municipal de Fazenda, de acordo com a seguinte tabela: DISCRIMINAÇÃO UFIQ POR METRO LINEAR DE TESTADA DO TERRENO I - Imóvel edificado de utilização residencial. 2% 2

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Queimados	CTM (LC 01/94 alterado pela LC 05/97) - https://queimados.rj.g ov.br/arquivos_lei/L C_005.pdf	Art. 281 - A hipótese de incidência da taxa de serviços urbanos é a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços de coleta de lixo e de limpeza e conservação de vias e logradouros públicos e manutenção das redes de iluminação pública, prestados pelo Município ao contribuinte ou colocados à sua disposição, com a regularidade necessária.	Art. 283 - A base de cálculo da taxa é o custo do serviço de coleta de lixo somado ao custo do serviço de limpeza e conservação de vias e logradouros públicos e ao custo do serviço de manutenção de rede de iluminação pública, quando for o caso, utilizados pelo contribuinte ou colocados à sua disposição, dimensionado, para cada caso, de acordo com a seguinte fórmula: Tsu = (A x 26,0312 UFIR x Flu) + (T x 26,0312 UFIR x Flu) + C, onde:I - em relação ao serviço de coleta de lixo em imóveis residenciais, comerciais e industriais será aplicada a alíquota de 0,5 % (meio por cento) da Unidade Fiscal pormetro quadrado da área construída, corrigido pelo fator de localização e uso, conforme o anexo IV deste Código;
Quissamã	CTM (Lei 142/91) - https://www.quissam a.rj.gov.br/arquivos/l egislacao/142_1991_l ei+n%C2%BA+142- 91_reduce.pdf	Art. 127 A taxa de coleta de lixo tem como fato gerador a coleta e remoção de lixo de imóvel edificado	Art. 129 A taxa será calculada de conformidade com o estabelecido na Tabela VIII anexa a esta lei. Por cada unidade imobiliária cadastrada por metro quadrado e por ano -0,30% URMQ
Resende	Ouvidoria informou não haver legislação instituindo taxa de coleta de lixo		
Rio Bonito	CTM (LC 1168/13) - https://drive.google.c om/file/d/1YTRngQr wvMRTpsETXB2U QDuj6qsugMhO/vie w	Art. 255 - A Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares — TRSD tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial dos serviços divisíveis de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, de fruição obrigatória, prestados em regime público, nos limites territoriais do Município.	Art. 257 - A base de cálculo da Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares - TRSD é equivalente ao custo dos serviços a que se refere o artigo 321. Art. 258 - Cada Unidade Geradora de Resíduos Sólidos Domiciliares - UGR receberá uma classificação específica, conforme a natureza do domicílio e o volume de geração potencial de resíduos sólidos, de acordo com as tabelas e faixas constantes do anexo XIII a esta Lei. ANEXO XIII Domicílios Residenciais Valor Base UFIR/Ano UGR especial 60.00

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Rio Claro	Lei 2460/91 - https://rioclaro.cespro .com.br/visualizarDip loma.php?cdMunicipi o=9320&cdDiploma =19912460	Art. 3º As Taxas de Serviços Públicos Urbanos prestados ou colocados à disposição do contribuinte serão devidas para: I - Coleta, remoção e destinação de lixo	Art. 5º O custo da prestação do serviço público de coleta, remoção e destinação do lixo será rateado aos contribuintes que o usufrua de forma efetiva ou potencial, observando-se como base de cálculo os seguintes critérios: Predial Residencial e Terrenos - Frequência - Valor - 1,3 UFMRC
Rio das Flores	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		
Rio das Ostras	LC 37/13 - https://www.riodasost ras.rj.gov.br/wp- content/themes/pmro/ download/leis-e- codigos/leis/lei- complementar-037- 2013.pdf	Art. 2º A Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de lixo tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial do serviço de coleta, remoção e destinação de lixo prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição.	Art. 6º A Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de lixo é calculada da seguintes forma: I - tratando-se de imóvel edificado, em função do volume da edificação, na seguinte conformidade: a) imóveis utilizados exclusivamente como residência, será devido anualmente o valor de R\$ 1,00 (um real) por metro quadrado edificado.
Rio de Janeiro	Lei 2687/98 - http://smaonline.rio.rj .gov.br/legis_consult a/24666Lei%202687 _1998.pdf	posto à disposição, de coleta domiciliar de lixo ordinário, a qual reúne o conjunto das atividades de recolhimento do lixo relativo ao imóvel, do	da produção de lixo do imóvel, expressando-se em múltiplos de um valor de referência em Ufir, apurados de acordo com índices que refletirão a diferenciação do custo do serviço conforme o bairro onde se localiza o imóvel e a utilização a que este se destina, definidos na Tabela 1
Santa Maria Madalena	CTM (Lei 1.009/01) - https://www.pmsmm. rj.gov.br/transparenci a/legislacao/codigo_t ributario/codigo_trib utario.pdf	Art. 79 - A hipótese de incidência da Taxa de Coleta do Lixo é a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público de remoção de lixo gerado em imóvel edificado:	Art. 81 - A Taxa de Coleta do Lixo, será calculada e devida anualmente por tipo de utilização do imóvel, com aplicação das alíquotas constantes no ANEXO IV a esta Lei, sobre o valor de referência (UFIRSMM) ANEXO IV – TABELA PARA COBRANÇA DA TAXA DE COLETA DO LIXO TIPO PERCENTUAL SOBRE UFIRSMM Residência 40%

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Santo Antônio de Pádua	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		
São Fidélis	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		
São Francisco de Itabapoana	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		
São Gonçalo	CTM (Lei 41/03) - https://portal.pmsg.rj. gov.br/pmsaogoncalo /websis/siapegov/legi slativo/leis/lei_docu mento_anexo.php?id =%20400&tipo=32	Art. 257 A Taxa de Coleta de Lixo Domiciliar tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial do serviço prestado ou posto à disposição, de coleta de lixo de imóveis do Município.	Art. 259 A taxa é fixada em valor equivalente a R\$ 6,94 a ser cobrada mensalmente pela prestação dos seguintes serviços: I - coleta de resíduos sólidos domiciliares em unidades residenciais.
São João da Barra	CTM (Lei 577/18) - http://www.sjb.rj.gov .br/downloads/contrib uinte/Lei%20n%C2% BA%20577-2018%20-%20DO%2021.12.20 18%20-%20Novo%20C%C3 %B3digo%20Tribut %C3%A1rio%20Mu nicipal%20-%202018.pdf	Art. 143 – Constitui fato gerador da taxa de coleta de lixo a remoção de lixo domiciliar e comercial	Art. 144 – Os valores devidos a título da taxa de coleta de lixo domiciliar e comercial (Taxa de Lixo), de que trata o art. 95, II, a, são as importâncias previstas na Tabela que consta do ANEXO XIV desta lei. COLETA DE LIXO DOMICILIAR - IMÓVEL EDIFICADO, p / m2 = Residencial, p / ano 0,004 UFISAN

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo	
São João de Meriti	de CTM (LC 190/18) - https://transparencia. meriti.rj.gov.br Remoção Normal de Lixo Domiciliar tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial do serviço, prestado ou posto à disposição do contribuinte, dos serviços municipais de coleta e remoção permanente de lixo nos		Domiciliar será devida pela ocorrência do fato gerador disciplinado no Caput do artigo 351, na forma estabelecida pelo Anexo XV. TAXA DE COLETA DE LIXO Valor em UFM = NÃO RESIDENCIAIS - QUANDO EXERCIDAS EM SALAS OU ESTABELECIMENTOS	
São José de Ubá	CTM (LC 001/00) - https://esic.cmsjuba.rj .gov.br//documentos/ solicitacao_72020_20 200921_40023690- fc0e-11ea-bb4d- b303df984e5a.pdf	Art. 252 A Taxa de Limpeza Pública tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial dos serviços de limpeza pública, prestados pelo Município, diretamente ou através de concessionários	Art. 255 A base de cálculo da taxa será determinada em função do metro linear de testada do imóvel, a razão de 0,5 da UFM.	
São José do Vale do Rio Preto	CTM (Lei 106/90) - https://www.sjvriopre to.rj.gov.br/uploads/n orma/28063/12025dc e1767cf5fbee9d10a2 59fd60e.pdf	Art. 156 - A taxa tem como o fato gerador a utilização efetiva ou potencial dos seguintes serviços, prestados ou postos à disposição do contribuinte: a) coleta e remoção do lixo domiciliar	Art. 159 - A taxa será calculada e devida mensalmente em função da área construída e, de acordo com a seguinte tabela: Coleta domiciliar de lixo: 1.1 - imóveis edificados, por classe de área construída (m²) 1.1.1 - exclusivamente residenciais até 50m² = 0,05 UFIR por mês	
São Pedro da Aldeia	CTM (LC 104/13) - https://pmspa.aexecut ivo.com.br/arquivos/ 329/LEIS%20COMP LEMENTARES%20- %20FAZENDA_104 _2013_0000001.pdf	Art. 211. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC, fundada na utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Município, diretamente ou através de autorizados, de permissionários, de concessionários ou de contratados, de coleta e de remoção de lixo em determinadas vias e em determinados logradouros públicos.	Art. 216. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC será calculada através da multiplicação do CT – Custo Total com a Respectiva Atividade Pública Específica com a ML-IB – Metragem Linear de Testada do Imóvel Beneficiado, divididos pela ST-ML – Somatória Total da Metragem Linear de Testada de Todos os Imóveis Beneficiados, conforme a fórmula abaixo: TSC = (CT x ML-IB): (ST-ML)	

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
São Sebastião do Alto	CTM (Lei 11/80) - http://ssalto.rj.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/LEI-MUNICIPAL-N-11-1980-CODIGO-TRIBUTARIO-MUNICIPAL.pdf	Art. 56 - A Taxa de Coleta de Lixo tem como fato gerador a coleta e remoção de lixo de imóvel edificado.	Art. 58 - A Taxa tem como finalidade o custeio do serviço utilizado pelo contribuinte ou colocado à sua disposição e será calculada em função da utilização e da área edificada do imóvel, de acordo com a tabela do Anexo VIII. % DO VR M/ANO = 1. Unidades residenciais = 00
Sapucaia	CTM (Lei 1150/78) - Encaminhada por e- mail pela Ouvidoria	Art. 58 - A taxa de coleta de Lixo tem como fato gerador a colete e remoção de lixo de imóvel edificado	Art. 60 - A Taxa tem como finalidade o custeio do serviço utilizado pelo contribuinte ou colocado à sua disposição e será calculada em função da utilização e da área edificada do imóvel, de acordo com a tabela do Anexo VIII. TABELA PARA COBRANÇA DA TAXA DE COLETA DE LIXO 1. Unidades Residências = 0 % da U.R. m²/ano
Saquarema	CTM (LC 01/98) - https://www.saquare ma.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020 /06/C%C3%B3digo-Tribut%C3%A1rio-Municipal-Lei-Complementar-01-1998-%C3%BAltima-altera%C3%A7%C3%A3o-LC-52-2017pdf	Art. 261 - A Taxa de Coleta do Lixo tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial do serviço de coleta do lixo, prestado ou posto à disposição.	Art. 265 - A taxa será devida anualmente, por unidade imobiliária edificada e calculada em função da utilização do imóvel e da cubagem recolhida, da seguinte forma: TIPO DE UTILIZAÇÃO DO IMÓVEL VALOR EM REAIS (R\$) PRAZO I – Residencial: Até 30 m² 8,12 ANO
Seropédica	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		
Silva Jardim	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Sumidouro	CTM (Lei 1141/16) - https://leismunicipais.com.br/a1/codigo-tributario-sumidouro-rj	Art. 329. A Taxa de Coleta de Lixo tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial dos serviços de coleta e remoção de lixo, prestados ou colocados, à disposição do imóvel alcançado pelo serviço, pelo Município, diretamente ou através de concessionários.	Art. 332. A base de cálculo da taxa, que tem como finalidade o custeio do serviço utilizado pelo contribuinte ou posto a sua disposição, será calculada e devida, em função dos valores orçados e a metragem dos imóveis, conforme as alíquotas constantes do Anexo XVI a esta Lei. TABELA PARA COBRANÇA DA TAXA DE SERVIÇO DE COLETA DE LIXO = TIPO DE USO DO IMÓVEL % ALÍQUOTAS UFIS/M²/ANO - IMÓVEL RESIDENCIAL = 0,60 UFIS
Tanguá	CTM (LC 634/07) - https://tangua.rj.gov.br/home/wp-content/uploads/2019/04/C%C3%B3digo-Tribut%C3%A1rio-De-Tangu%C3%A1-Atualizado-at%C3%A9-2019.pdf	Art. 181 - Ficam instituídas as seguintes taxas, pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados pelo Poder Público Municipal ao contribuinte ou colocados à sua disposição, com a regularidade necessária: (Redação dada pela Lei Complementar n. 001, de 10 de outubro de 2016). I - taxa de coleta e remoção de lixo domiciliar;	Art. 187. A base de cálculo da taxa é o custo dos serviços utilizados pelo contribuinte ou colocados à sua disposição, dimensionado, para cada caso, da seguinte forma: I - em relação ao serviço de coleta e remoção de lixo domiciliar - será calculada em UFITAN por ano quanto ao imóvel: (Redação dada pela Lei Complementar n. 004, de 24 de outubro de 2018). a) Residencial popular: 3 (três) UFITAN;
Teresópolis	CTM (Lei 977/79) - https://drive.google.c om/file/d/1H8A0cZ4 RIPBPXaewK9TeYr cyW6iGOiHO/view	Art. 223 - A taxa de Limpeza Pública e Conservação de Logradouros tem como fato gerador a prestação, pela Prefeitura, dos seguintes serviços: I - coleta e remoção de lixo domiciliar;	Art. 225 - O valor da Taxa será calculado e devido anualmente por quantitativos da UFIR de acordo com as Tabelas 13 e 14 deste Código. TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA E CONSERVAÇÃO DE LOGRADOUROS - IMÓVEIS EDIFICADOS - FAIXAS DE ÁREAS EM m2 = Até 30 m2 e fração 40,00 UFIR

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Trajano de Moraes	CTM (LC 450/01) - http://pmtm.com.br/w p- content/uploads/2012 /04/LEI- COMPLEMENTAR- MUNICIPAL-N-450- 2001.pdf	Art. 342. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC, fundada na utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Município, diretamente ou através de autorizados, de permissionários, de concessionários ou de contratados, de coleta e de remoção de lixo em determinados logradouros públicos.	Metragem Linear de Testada de Todos os Imóveis Beneficiados,
Três Rios	CTM (Lei 4626/19) - https://www.tresrios.r j.gov.br/leis/Lei%204 626- 2019%20Novo%20C %c3%b3digo%20Tri but%c3%a1rio%20M unicipal.PDF	Art. 252 A taxa de serviços urbanos - TSU tem como fato gerador o exercício efetivo ou potencial de serviços públicos específicos prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição relativos à: I - coleta, transporte e disposição final de resíduos sólidos domiciliares	Art. 254 A base de cálculo da TSU é o metro linear de testada real do terreno, multiplicado pelo número de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição do contribuinte.
Valença	CTM (LC 255/19) - http://www.valenca.rj .gov.br/wp- content/uploads/2020 /02/LEI- COMPLEMENTAR- 225.pdf	Art. 301 - A Taxa de Limpeza Pública tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial dos serviços relativos à coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, prestados ou postos à disposição do contribuinte.	Art. 303 - A Taxa de Limpeza Pública será devida anualmente e cobrada por metro quadrado de área construída, conforme o uso do imóvel, em guias apartadas, de acordo com os seguintes valores: COLETA DE LIXO I- Imóvel de uso exclusivamente residencial: -de até 60m² 0,01313 UFIVA's
Varre-Sai	Legislação não encontrada no sítio eletrônico da Prefeitura, nem da Câmara. E não fora encaminhada pela Ouvidoria.		

Município	Legislação - Link de Acesso	Fato Gerador	Base de Cálculo
Vassouras	CTM (LC 57/17) - https://sapl.vassouras.rj.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2017/3454/3454_texto_integral.pdf	Art. 277 - A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC, fundada na utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Município, diretamente ou através de autorizados, de permissionários, de concessionários ou de contratados, de coleta e de remoção de lixo, bem como de colocação de recipientes coletores de papéis, em determinadas vias e em determinados logradouros públicos, salvo nos casos do lixo resultante de atividades classificadas como industrial e especial em que e a remoção fica a cargo do agente produtor do lixo.	de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC será determinada, para cada imóvel, através de rateio, divisível, proporcional, diferenciado e individual do custo conforme tabela XI. TAXA DE SERVIÇO DE COLETA E DE REMOÇÃO DE LIXO - TSC - ÁREA CONSTRUÍDA - De 0 a 50 m² RESIDENCIAL = 0,4000 UF NÃO-
Volta Redonda	Lei 3757/02 revogadora da Taxa de Coleta de Lixo - https://sapl.voltaredo nda.rj.leg.br/media/sa pl/public/normajuridi ca/2002/5411/03757. pdf		

APÊNDICE B - Informações dos Municípios do Rio de Janeiro referentes ao Formulário de pesquisa aplicado.

Muni cípio	Fato Gerador engloba todos os serviços de manejo?	Qual serviço?	Base de Cálculo relaciona- se com o fato gerador?	Forma de Cálculo Utilizada:	Base de Cálculo utiliza critérios de outros impostos?	Qual imposto?	Há vincula ção da receita?	Qual o instrum ento de cobranç a?	Situaçã o no SNIS 2018
Angra dos Reis	Sim	Todos	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar
Aperi bé	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Sim	Taxa - boleto IPTU	Não há informa ção
Araru ama	Sim	Todos	Não	Tipo de Imóvel x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Não há informaç ão no CTM	Não há informa ção
Areal	LEGISLAÇ	ÃO NÃO E	NCONTRAD	A					Informa não cobrar
Arma ção dos Búzio s	Sim	Todos	Sim	Custo do Serviço	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Não há informa ção
Arraia 1 do Cabo	Não	Coleta e transpor te	Não	Tipo de Imóvel x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Não há informaç ão no CTM	Informa não cobrar
Barra do Piraí	Sim	Todos	Sim	Custo do Serviço	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar
Barra Mansa	NÃO HÁ PREVISÃO NO CTM - confirmado pela Ouvidoria						Informa não cobrar		
Belfor d Roxo	Sim	Todos	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto específic o	Informa cobrar
Bom Jardi m	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar

Muni cípio	Fato Gerador engloba todos os serviços de manejo?	Qual serviço?	Base de Cálculo relaciona- se com o fato gerador?	Forma de Cálculo Utilizada:	Base de Cálculo utiliza critérios de outros impostos?	Qual imposto?	Há vincula ção da receita?	Qual o instrum ento de cobranç a?	Situaçã o no SNIS 2018	
Bom Jesus do Itabap oana	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Tipo de Imóvel x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Sim	Taxa - boleto IPTU	Não há informa ção	
Cabo Frio	OUVIDORIA INFORMOU NÃO COBRAR									
Cacho eiras de Macac u	Não	Coleta e Transpo rte	Sim	Custo do Serviço	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar	
Camb uci	LEGISLAÇÃO NÃO ENCONTRADA								Inform a não cobrar	
Camp os dos Goyta cazes	Sim	Todos	Não	Tipo de Imóvel x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar	
Canta galo	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Sim	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar	
Carap ebus	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar	
Cardo so Morei ra	LEGISLAÇÃO NÃO ENCONTRADA									
Carm o	OUVIDORI	A INFORM	IOU NÃO CC	BRAR					Não há inform ação	
Casim iro de Abreu	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar	
Come ndado r Levy Gaspa rian	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Não há informa ção	
Conce ição de Maca bu	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa não cobrar	

Muni cípio	Fato Gerador engloba todos os serviços de manejo?	Qual serviço?	Base de Cálculo relaciona- se com o fato gerador?	Forma de Cálculo Utilizada:	Base de Cálculo utiliza critérios de outros impostos?	Qual imposto?	Há vincula ção da receita?	Qual o instrum ento de cobranç a?	Situaçã o no SNIS 2018	
Corde iro	Não	Coleta e Transpo rte	Sim	Custo do Serviço	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa não cobrar	
Duas Barras	LEGISLAÇÃO NÃO ENCONTRADA									
Duque de Caxia s	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar	
Engen heiro Paulo de Fronti n	LEGISLAÇÃO NÃO ENCONTRADA									
Guapi mirim	Não	Coleta e Transpo rte	Sim	Custo do Serviço	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa não cobrar	
Iguab a Grand e	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Sim	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar	
Itabor aí	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Sim	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar	
Itagua í	LEGISLAÇ	ÃO NÃO E	NCONTRAD	A	I	l			Não há inform ação	
Italva	Não	Coleta e Transpo rte				Não tem previsão de base de Cálculo			Informa não cobrar	
Itaoca ra	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar	
Itaper una	LEGISLAÇÃO NÃO ENCONTRADA									
Itatiai a	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa não cobrar	
Japeri	LEGISLAÇ	ÃO NÃO E	NCONTRAD	A					Inform a cobrar	
Laje do Muria é	LEGISLAÇ	ÃO NÃO E	NCONTRAD	A					Não há inform ação	

Muni cípio	Fato Gerador engloba todos os serviços de manejo?	Qual serviço?	Base de Cálculo relaciona- se com o fato gerador?	Forma de Cálculo Utilizada:	Base de Cálculo utiliza critérios de outros impostos?	Qual imposto?	Há vincula ção da receita?	Qual o instrum ento de cobranç a?	Situaçã o no SNIS 2018
Macaé	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Tipo de Imóvel x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Não há informa ção
Macu co	Não	Coleta e Transpo rte	Sim	Custo do Serviço	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar
Magé	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar
Mang aratib a	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar
Maric á	Não	Coleta e Transpo rte	Sim	Geração de lixo m³	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Não há informa ção
Mend es	Não	Coleta e Transpo rte	Sim	Custo do Serviço	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar
Mesq uita	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Tipo de Imóvel x Unidade Fiscal Mun.	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar
Migue l Pereir a	Sim	Todos	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Não há informa ção
Mirac ema	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa não cobrar
Nativi dade	LEGISLAÇ	ÃO NÃO E	NCONTRAD	A					Inform a não cobrar
Nilóp olis	Não	Coleta e Transpo rte	Informaçã o Insuficient e				Não	Taxa - boleto IPTU	Não há informa ção 8
Niteró i	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Tipo de Imóvel x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar
Nova Fribur go	Sim	Todos	Não	Metragem x Unidade Fiscal Mun.	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar
Nova Iguaç u	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Localidade x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar

Muni cípio	Fato Gerador engloba todos os serviços de manejo?	Qual serviço?	Base de Cálculo relaciona- se com o fato gerador?	Forma de Cálculo Utilizada:	Base de Cálculo utiliza critérios de outros impostos?	Qual imposto?	Há vincula ção da receita?	Qual o instrum ento de cobranç a?	Situaçã o no SNIS 2018	
Paraca mbi	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar	
Paraíb a do Sul	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Sim	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar	
Paraty	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Não há informa ção	
Paty do Alfere s	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Tipo de Imóvel x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Sim	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar	
Petróp olis	LEGISLAÇ	ÃO NÃO E	NCONTRAD	A					Inform a cobrar	
Pinhei ral	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa não cobrar	
Piraí	Não	Coleta e Transpo rte	Sim	Geração de lixo m ³	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar	
Porciú ncula	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa não cobrar	
Porto Real	OUVIDORI	IA INFORM	IOU NÃO CC	BRAR					Inform a não cobrar	
Quatis	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Tipo de Imóvel x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar	
Quei mados	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa não cobrar	
Quiss amã	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa não cobrar	
Resen de	OUVIDORIA INFORMOU NÃO COBRAR									
Rio Bonit o	Sim	Todos	Não	Tipo de Imóvel x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa não cobrar	
Rio Claro	Sim	Todos	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar	

Muni cípio	Fato Gerador engloba todos os serviços de manejo?	Qual serviço?	Base de Cálculo relaciona- se com o fato gerador?	Forma de Cálculo Utilizada:	Base de Cálculo utiliza critérios de outros impostos?	Qual imposto?	Há vincula ção da receita?	Qual o instrum ento de cobranç a?	Situaçã o no SNIS 2018
Rio das Flores	LEGISLAÇ	ÃO NÃO E	NCONTRAD	A					Não há inform ação
Rio das Ostras	Sim	Todos	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Não há informa ção
Rio de Janeir o	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Localidade x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar
Santa Maria Madal ena	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Tipo de Imóvel x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar
Santo Antôn io de Pádua	LEGISLAÇÃO NÃO ENCONTRADA								
São Fidéli s	LEGISLAÇÃO NÃO ENCONTRADA								
São Franci sco de Itabap oana	LEGISLAÇÃO NÃO ENCONTRADA								
São Gonça lo	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Valor fixo	Não		Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar
São João da Barra	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa não cobrar
São João de Meriti	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Não informa	Informa não cobrar
São José de Ubá	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa não cobrar
São José do Vale do Rio Preto	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa não cobrar
São Pedro da Aldeia	Não	Coleta e Transpo rte	Sim	Custo do Serviço	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Não há informa ção

Muni cípio	Fato Gerador engloba todos os serviços de manejo?	Qual serviço?	Base de Cálculo relaciona- se com o fato gerador?	Forma de Cálculo Utilizada:	Base de Cálculo utiliza critérios de outros impostos?	Qual imposto?	Há vincula ção da receita?	Qual o instrum ento de cobranç a?	Situaçã o no SNIS 2018	
São Sebast ião do Alto	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Sim	Não informa	Não há informa ção	
Sapuc aia	Não	Coleta e Transpo rte	Não						Não há informa ção	
Saqua rema	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar	
Serop édica	LEGISLAÇÃO NÃO ENCONTRADA									
Silva Jardi m	LEGISLAÇÃO NÃO ENCONTRADA								Não há inform ação	
Sumid ouro	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Tipo de Imóvel x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Sim	Taxa - boleto IPTU	Informa não cobrar	
Tangu á	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Tipo de Imóvel x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Não há informa ção	
Teres ópolis	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa não cobrar	
Trajan o de Morae s	Não	Coleta e Transpo rte	Sim	Custo do Serviço	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Não há informa ção	
Três Rios	Sim	Todos	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto específic o	Informa cobrar	
Valen ça	Sim	Todos	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa não cobrar	
Varre- Sai	LEGISLAÇÃO NÃO ENCONTRADA									
Vasso uras	Não	Coleta e Transpo rte	Não	Metragem x Unid. Fiscal Mun. ou R\$	Sim	IPTU	Não	Taxa - boleto IPTU	Informa cobrar	
Volta Redon da	LEI 3757/02 REVOGOU A TAXA PARA MANEJO DE RSU									