

TAXAS MUNICIPAIS DE GERAÇÃO E DE COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS: DIFERENÇAS E ANÁLISE DA FUNÇÃO EXTRAFISCAL¹**SOLID WASTE'S GENERATION AND COLLECTION MUNICIPALITIES TAXES: DIFFERENCES AND ANALYSIS OF EXTRAFISCAL FUNCTION****Magno Federici Gomes²**
Viviane Kelly Silva Sá³**RESUMO**

O presente artigo objetiva avaliar dois tributos referentes ao gerenciamento de resíduos sólidos: a taxa de geração de resíduos sólidos, proposta de tributo ainda não difundida no Brasil, e taxa de coleta de resíduos sólidos, já vigente em alguns municípios brasileiros. Por meio do método teórico documental e de pesquisa bibliográfica foi possível apresentar os conceitos de taxa e de poder de polícia e, posteriormente, apontar as diferenças existentes entre os dois tipos de tributos estudados. Conclui-se que ambas as taxas possuem caráter extrafiscal e, por esse motivo, sua implementação se faz necessária a fim de garantir a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, exercida, neste caso, pelos municípios.

Palavras-chave: Extrafiscalidade; Gerenciamento; Resíduos Sólidos; Taxa; Tributos.

ABSTRACT

This paper seeks to evaluate two taxes related to waste management: waste generation tax, proposal not yet disseminated in Brazil, and the used waste collection tax, already current in some Brazilian cities. Through the hypothetical-deductive method and bibliographic research, it was possible present the concepts of tax and police power and, subsequently, point out differences

¹ Trabalho financiado pelo Projeto Edital nº 03/2019 de Incentivo à Pesquisa da Escola Superior Dom Helder Câmara, resultante dos Grupos de Pesquisas (CNPQ): Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA), NEGESp, Metamorfose Jurídica e CEDIS (FCT-PT).

² Estágio Pós-doutoral em Direito Público e Educação pela Universidade Nova de Lisboa-Portugal (Bolsa CAPES/BEX 3642/07-0). Estágios Pós-doutorais em Direito Civil e Processual Civil, Doutor em Direito e Mestre em Direito Processual, pela Universidad de Deusto-Espanha (Bolsa da Cátedra UNESCO e do Gobierno Vasco-Espanha). Escola Superior Dom Helder Câmara e Faculdade de Direito Arnaldo Janssen, Belo Horizonte - Brasil. ORCID Id: <http://orcid.org/0000-0002-4711-5310> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1638327245727283> E-mail: magnofederici@gmail.com

³ Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na Escola Superior Dom Helder Câmara. Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte – Brasil. ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0002-7637-3087> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3009975251182145> E-mail: vivianesa.adv@gmail.com

between the two taxes. The conclusion was that both rates have extrafiscal function and, for this reason, their implementation is necessary in order to guarantee protection to the ecologically balanced environment, exercised, in this case, by the municipalities.

Keywords: Extrafiscality; Management; Rate ; Solid waste; Taxes.

INTRODUÇÃO

A arrecadação pública por meio de tributos é tema recorrente nos ambientes acadêmicos, especialmente em se tratando de tributos vinculados. Por ser a taxa uma modalidade de tributo vinculado, a análise da forma de sua incidência auxilia na compreensão de determinados comportamentos de seus contribuintes.

Nesse sentido, o presente artigo se dispõe a estudar duas modalidades de taxa: a de coleta de resíduos sólidos, já difundida em alguns municípios brasileiros e a taxa de geração de resíduos sólidos, proposta que ainda não tem aplicabilidade no Brasil, mas vem sendo estudada para futura incidência.

Os problemas que se pretende responder são: as taxas de geração e coleta de resíduo sólido possuem o mesmo fato gerador? As referidas taxas são tributos ambientais e, por consequência, dotados de caráter extrafiscal? É, de fato, necessária a criação da taxa de geração de resíduos sólidos?

O objetivo que se pretende alcançar por meio deste trabalho é analisar a modalidade de taxa de coleta de resíduo sólido, já existente, em face da proposta de criação de uma nova taxa, agora incidindo sobre a geração de resíduos sólidos, a fim de concluir quanto a viabilidade ou não de sua incidência.

A justificativa para o desenvolvimento deste artigo se encontra na relevante função exercida pelos tributos, formas de arrecadação pública, para a garantia do interesse público sobre o interesse particular. Em se tratando de tributos ambientais, é ainda maior o destaque, tendo em vista que é por meio deles que o Estado consegue exercer o poder de polícia de maneira a garantir a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O método por meio do qual o trabalho é desenvolvido é o teórico documental, de tipo dedutivo. Baseia-se o desenvolvimento em análises bibliográficas, especialmente doutrinária e legal. Trata-se, ainda, de uma pesquisa qualitativa, uma vez que analisa a forma de arrecadação municipal

por meio da incidência de taxas, caracterizando o estudo de um fenômeno socioeconômico e ambiental. É também explicativa, porque apresenta os conceitos das taxas abordadas, bem como de seu caráter extrafiscal.

Em relação ao marco teórico, o artigo tem como base a obra de Montero (2013), que auxilia na compreensão do conceito de extrafiscalidade e demonstra a correta interpretação do que são, de fato, os tributos ambientais. Não obstante, a obra de Gomes e Silva (2016) embasou grande parte do desenvolvimento do artigo, auxiliando na correta compreensão dos conceitos fundamentais.

Para alcançar respostas aos questionamentos propostos, a princípio será abordado o conceito de taxas e como elas são previstas e interpretadas pelo sistema tributário nacional. Em seguida, o poder de polícia municipal será apresentado como caminho viável à implementação das taxas de resíduos sólidos, demonstrando os limites impostos pela Constituição da República Federativa do Brasil (CR/88) e pelo Código Tributário Nacional (CTN).

No terceiro capítulo será analisada a proposta de taxa de geração de resíduos sólidos, bem como a possibilidade e a provável forma de sua implementação. Posteriormente, no quarto capítulo, o artigo apresentará a taxa já incidente em alguns municípios brasileiros, qual seja, a taxa de coleta de resíduos sólidos.

Em todos os capítulos o estudo sobre a função extrafiscal dos tributos é perceptível de forma indireta. Contudo, no último capítulo o artigo se dedica à análise exclusiva dessa característica própria dos tributos ambientais. Ao final será possível concluir se as taxas de coleta e geração de resíduos sólidos são, ou não, tributos extrafiscais, bem como responder ao questionamento proposto em relação à necessidade de criação da taxa de geração de resíduos sólidos.

1. TAXAS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Para que se alcance uma suficiente compreensão sobre as taxas de resíduos sólidos, antes é necessário compreender o conceito de taxas, de maneira genérica. A tributação, em termos amplos, é uma das formas com que o Estado, compreendido em seus entes federativos, consegue exercer a arrecadação para sua boa manutenção. Os tributos se desdobram em diversas espécies, dentre elas, as taxas.

Não é o objetivo deste artigo se debruçar exclusivamente sobre os conceitos tributários fundamentais, mas o bom entendimento de alguns deles auxiliará na compreensão do que o

presente artigo se propõe. Assim, são as taxas espécies de tributos vinculados que efetivam o exercício do poder de polícia de determinados entes federativos. É o que Paulsen explica ao afirmar que “O produto da taxa visa a custear a atividade estatal, não podendo ter destinação desvinculada de tal atividade” (PAULSEN, 2017, p. 52).

As taxas são, portanto, vinculadas à prestação, efetiva ou potencial, de determinado serviço a um contribuinte específico. Ferraz, Godoi e Spagnol explicam essa vinculação, conceito que tem sido construído desde o século XVIII:

[...] Quando o Estado realiza atividades que beneficiam economicamente algumas pessoas determinadas (serviços públicos específicos e divisíveis, tais como o serviço de coleta e destinação ambientalmente adequada de resíduos sólidos), ou quando o Estado fiscaliza (para garantia da ordem pública, da segurança, da saúde pública) determinadas atividades privadas (como o poder de polícia exercido na atividade de licenciamento de veículos automotores), não é justo que os recursos gastos com essas atividades sejam suportados por todos os contribuintes. Esses gastos devem ser suportados somente pelas pessoas para quem o Estado presta os Serviços, ou pelas pessoas em relação as quais o Estado exerce sua fiscalização ou poder de polícia (FERRAZ; GODOI; SPAGNOL, 2017, p. 229).

Essa linha de raciocínio apresentada pelo autor aclara a ideia de vinculação e justifica a existência de tributos vinculados. As taxas são, portanto, destinadas a suportar gastos relativos à prestação de serviço ou fiscalização exercida a um determinado contribuinte ou a uma coletividade determinada, mesmo que em potencial.

Um segundo termo que compõe o conceito de taxas é o exercício do poder de polícia. Ele, por sua vez, diz respeito à atuação do Estado como ente fiscalizatório e executor de normas e regras para a correta manutenção da vida social. Apesar das reconhecidas dificuldades de conceituar a expressão, que tem diversas origens e desdobramentos, Cretella Júnior bem a define, ao afirmar que: “pelo poder de polícia o Estado desenvolve uma série de providências que recaem sobre os administrados, garantindo-lhes o bem-estar, mediante o policiamento de toda conduta exorbitante e danosa de um dos componentes do grupo” (CRETELLA JÚNIOR, 1999, p. 04).

Ao exercer o Estado o seu poder de polícia, ele limita a execução de determinada atividade potencialmente danosa, em prol do interesse público. É, portanto, um instituto indispensável para

assegurar direitos e garantias constitucionais, dentre elas a manutenção da sustentabilidade, em suas diversas dimensões⁴.

Relevante destacar que o exercício do poder de polícia é instrumento garantidor da proteção do meio ambiente. Conforme prevê a CR/88, ele é um bem difuso e comum do povo (BRASIL, 1988), sendo, em certos casos, inapropriável e inalienável. Portanto, há que se garantir que os atos da vida civil particular não atinjam fatalmente o meio ambiente e, conseqüentemente, o interesse coletivo. Nesse sentido, o Estado, por meio do poder de polícia, tem o aval de fiscalizar e sancionar quem infringe normas e regras protetivas do ambiente. Ao se considerar, portanto, o conceito de poder de polícia acima narrado, pode-se afirmar que a taxa é um instrumento de efetivação desse poder estatal.

Em se tratando do conceito de taxa propriamente dita, em muito se relaciona com a função exercida pelo Poder Público. Paulsen afirma que, por ser um tributo vinculado, não há motivos para os demais membros da sociedade arcarem com o custo referente a um serviço público prestado a um único cidadão ou a uma determinada categoria econômica (PAULSEN, 2017, p. 50). Ao se ter em vista essa função de prestação específica do serviço público, o autor complementa o conceito das taxas:

Assim, as taxas são tributos que têm como fato gerador o **exercício regular do poder de polícia**, ou a utilização, efetiva ou potencial, de **serviço público específico e divisível**, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Pressupõe, portanto, atuação administrativa do Estado diretamente relacionada ao contribuinte e indicada pelo legislador como fato gerador da obrigação tributária (PAULSEN, 2017, p. 50, grifos do autor).

Quanto à previsão legal das taxas, pode-se mencionar o inciso II do art. 145 da CR/88 que afirma que todos os entes federados poderão instituir, dentre outros tributos, as taxas “[...] em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição” (BRASIL, 1988).

Já o CTN prevê mais detalhadamente a instituição de taxas, reforçando o seu caráter vinculado, como dispõe o seu art. 77:

Art. 77 do CTN. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm

⁴ Para uma melhor compreensão das dimensões do desenvolvimento sustentável, ler: GOMES; FERREIRA, 2017, p. 93-111; e GOMES; FERREIRA, 2018, p. 155-178.

como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (BRASIL, 1966).

Ambas as previsões acima destacadas se assemelham. Não obstante, a instituição de taxas, por vezes, é assunto debatido nos tribunais superiores brasileiros. Um exemplo foi a Súmula Vinculante nº 41, firmada no ano de 2015, após diversos precedentes firmados no mesmo sentido. A súmula prevê que: “o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa” (BRASIL, 2015).

O Supremo Tribunal Federal (STF) concordou com a inconstitucionalidade da cobrança de taxa por serviço de iluminação pública por entender que a remuneração não deveria se dar por meio dessa espécie de tributo, mas através de contribuição. Isso porque, segundo o STF, trata-se de um serviço cuja contraprestação não é individualizada, descaracterizando o principal atributo da taxa, qual seja, sua vinculação. Um exemplo desse posicionamento foi a decisão do então Ministro Joaquim Barbosa no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento de nº 479.587-6 que afirmou: “a orientação do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a Taxa de Iluminação Pública é inconstitucional, uma vez que seu fato gerador tem caráter inespecífico e indivisível” (BRASIL, 2009).

Conforme o CTN, existem duas modalidades de taxas: as de serviço e as de polícia. As primeiras destinam-se à tributação dos serviços utilizados pelos contribuintes de maneira potencial ou efetiva; serviços específicos ou divisíveis (BRASIL, 1966). Já as de polícia dizem respeito à previsão do art. 78 do mesmo dispositivo, que assim disciplina:

Art. 78 do CTN. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de 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 (BRASIL, 1966).

Há ainda que ser lembrado que a CR/88 prevê a prestação gratuita de certos serviços pelos entes federados. Nesse caso, nenhuma taxa poderá ser cobrada pela prestação desse serviço ou pelo poder de polícia exercido em prol de sua efetivação. Nesse viés, Paulsen cita a Súmula Vinculante 12, que reafirma a inconstitucionalidade das taxas cobradas para realização de matrícula em universidades públicas, sejam federais ou estaduais (PAULSEN, 2017, p. 50).

Esse é um exemplo de limite imposto à liberdade de criação de tributos, concedida aos entes federativos. Significa, portanto, que o exercício do poder de polícia por meio da imposição de taxas concede certa autonomia aos entes, que não é irrestrita ou ilimitada, sendo necessária, neste caso, a obediência ao art. 175 da CR/88. Essa regra se aplica à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Esses últimos serão estudados com mais profundidade a seguir.

2. DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL DOS MUNICÍPIOS

Como demonstrado alhures, o poder de polícia é a forma por meio da qual o Estado limita certas liberalidades da vida civil em prol do melhor interesse da comunidade. Para que esse poder seja efetivado, é necessário que ele esteja circunscrito em determinado âmbito, isto é, sua atuação seja delimitada a certa autoridade, a fim de facilitar tanto a sua fiscalização, quanto a sua atuação repressiva, quando necessário.

Segundo a CR/88, todos os entes federativos são autorizados a instituir taxas, desde que respeitadas as características fundamentais, ou seja, prestação de serviço ou exercício de poder de polícia, de maneira individual ou divisível. Dentre esses entes da federação, os municípios cumprem importante papel arrecadatório com a imposição de taxas relativas aos serviços por eles prestados.

Há que se destacar, entretanto, que a função arrecadatória não é a única cumprida pelos municípios quando da criação de taxas. Eles cumprem ainda a relevante função de fiscalizar e reduzir o uso dos bens considerados comuns ao povo.

A função extrafiscal dos tributos tem muita importância no âmbito tributário, motivo pelo qual será dedicado um capítulo exclusivo para seu estudo. Contudo, comporta adiantar que o meio ambiente, como bem comum do povo, é um beneficiário da função extrafiscal atribuída a determinados tributos, que passam a ser denominados como “tributos verdes”.

Os municípios, respeitando a competência instituída pela CR/88, podem – e devem – exercer a função protetiva do meio ambiente por meio dos tributos verdes. As taxas podem ser aliadas nesse processo de efetivação da função extrafiscal, no que tange os interesses municipais.

O exercício da função extrafiscal de proteção ao meio ambiente por meio de taxas pode ser relacionado à necessidade do valor da taxa respeitar o custo do serviço ou atividade exercida pelo ente. Paulsen explica que: “o montante cobrado a título de taxa, diferentemente do que acontece com os impostos, só pode variar em função do custo da atividade estatal” (PAULSEN, 2017, p. 51).

Não obstante a relevância do valor arrecadado e o respeito ao princípio da capacidade contributiva, o valor a ser cobrado deve se limitar ao custo daquela atividade.

Essa vinculação de valores própria da espécie taxa se relaciona diretamente com o princípio do poluidor pagador. Ao ser próprio do direito ambiental, ele garante que seja imputada a responsabilidade do poluidor de arcar com o custo da poluição gerada por ele. Woerdman, Arcuri e Clò explicam o referido princípio:

Para esclarecer, faremos a identificação de duas versões fundamentais do princípio do poluidor-pagador: uma interpretação de eficiência e uma interpretação de equidade. [...]. A interpretação da eficiência reflete a ideia de que os custos da poluição devem ser internalizados com o objetivo de alcançar uma alocação eficiente de recursos, independentemente de questões distributivas. A equidade tem uma ampla variedade de significados, mas, neste contexto, consideramos que é uma noção de uma distribuição justa de custos (WOERDMAN; ARCURI; CLÔ, 2008, p. 09, tradução nossa)⁵.

Da mesma maneira que a taxa se vincula ao serviço prestado, há também uma vinculação do valor ser pago a título de indenização e a poluição causada, tendo como base o princípio do poluidor pagador. Apesar de serem institutos diferentes, ambos possuem a vinculação em comum. Nesse sentido, os municípios podem exercer a atividade tributária e protetiva ao meio ambiente de forma concomitante.

Ao se tratar do poder de polícia municipal, ele pode ser exercido de maneiras distintas. A título exemplificativo, em conformidade com o STF, os municípios têm competência para realizar tombamento de bens particulares. Nesse caso, o município exerce uma limitação ao direito de propriedade, exercendo, por meio do instituto do tombamento, seu poder de polícia. Esse é um exemplo de exercício do poder de polícia municipal em benefício do meio ambiente. Souza e Rezende explicam:

O Estado, no exercício de sua missão operacional de controle do aproveitamento ilimitado de direitos e com o fito de assegurar o bem e a paz à coletividade, tem o dever de intervir no campo dos direitos reais, mediante aplicação dos institutos da limitação administrativa, servidão administrativa, da

⁵ Tradução livre de: "To shed light on this issue, we identify two fundamental versions of the polluter-pays principle: an efficiency interpretation and; an equity interpretation. This distinction warrants further explanation. The efficiency interpretation reflects the idea that pollution costs should be internalized with the aim of achieving an efficient allocation of resources, irrespective of distributive issues. Equity has a wide variety of meanings, but in this context we consider it to be a notion of a fair distribution of costs" (WOERDMAN; ARCURI; CLÔ, 2008, p. 09).

ocupação temporária, da requisição, da desapropriação e do tombamento, este último objeto de estudo do artigo.

Em sede de preservação do meio ambiente em sua integralidade, o tombamento figura como instrumento de intervenção no âmbito da propriedade privada em virtude da obrigatoriedade constitucional imposta de salvaguarda do meio ambiente cultural, histórico, paisagístico, arqueológico, turístico e científico, considerado pelas características atribuídas ao meio ambiente como macrobem (SOUZA; REZENDE, 2018, p. 933).

O tombamento é um exemplo de instituto próprio da administração pública, assim como a imposição de tributos por parte dos entes federados aos seus administrados. A imposição de taxas para manutenção de serviços prestados pela administração a favor da manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado fundamenta o exercício do poder de polícia ambiental, considerando que a proteção ambiental se dá em benefício da coletividade.

O estudo das taxas de resíduos sólidos, tanto de geração quanto de coleta, se dará nos capítulos subsequentes. Entretanto, é cabível o estudo da espécie da taxa em que se enquadram as modalidades supramencionadas e de que maneira essa cobrança será feita.

Como dito alhures, as taxas se subdividem entre taxas de serviço público ou taxas de polícia, possuindo cada uma delas suas próprias características e, em comum, a necessidade de ser vinculada. Ao se considerar os conceitos acima estudados, não é possível afirmar que pertencem à mesma espécie.

A taxa de coleta de resíduos sólidos é essencialmente uma taxa de serviço público, pois é cobrada em função da prestação do serviço exercido pelo município, qual seja, a coleta de lixo. Há quem questione essa afirmativa, afirmando ser inconstitucional a cobrança de taxa de coleta de resíduos sólidos, sob o argumento de que não seria possível individualizar o lixo coletado periodicamente. Contudo, o assunto já foi tratado em repercussão geral pelo STF que afirmou a sua constitucionalidade, como se vê “[...] as taxas cobradas em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis são constitucionais, ao passo que é inconstitucional a cobrança de valores tidos como taxa em razão de serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens público” (BRASIL, 2009).

No âmbito jurídico brasileiro, o tema já está pacificado, conforme se nota pela repercussão acima colacionada. Contudo, não obstante a relevância da decisão, a doutrina internacional entende, há certo tempo, que o tributo correto a ser imposto no caso de coleta de resíduos sólidos é a taxa e não a contribuição. Assim leciona Silva:

Sobre o caso específico da recolha de resíduos sólidos urbanos, a doutrina italiana vem afirmando, embora de forma ambígua, que estamos perante uma taxa e não um imposto imobiliário, porquanto o valor exigido pelo município visa remunerar os custos globais do serviço e possibilita a fruição do mesmo. Reconhece, todavia, que se trata de uma fruição potencial e que existem dificuldades decorrentes de se tratar de um serviço de interesse geral, o qual, porém, deve ser considerado divisível [...] (SILVA, 2008, p. 25).

Em relação à taxa de geração de resíduos sólidos, a ser proposta neste artigo, enquadra-se com mais precisão na espécie de taxa de polícia. Conforme Paulsen explicita, as taxas podem incidir sobre o exercício do poder de polícia sempre que o Estado limitar ou disciplinar os direitos relativos às atividades listadas no art. 78 do CTN (PAULSEN, 2017, p. 472). No caso da imputação da taxa de geração de resíduos sólidos, imbuído da intenção de disciplinar a produção de resíduos sólidos derivada de cada cidadão, o município impõe, portanto, uma taxa de polícia e não de serviço público.

A título exemplificativo, o Município de Belo Horizonte prevê, na Lei Municipal 5.641/89, as seguintes taxas de fiscalização: de engenhos de publicidade; de aparelhos de Transporte; de localização e funcionamento; de obras particulares; e de fiscalização sanitária (BELO HORIZONTE, 1989). Todas são exercidas, segundo o texto da lei, com base no poder de polícia concedido ao município.

Um detalhe que merece destaque é a obrigatoriedade de se exercer efetiva fiscalização da atividade tributada por meio de taxa de polícia. Paulsen explica: “o STF tem reconhecido a constitucionalidade de tais taxas, mas é preciso verificar, também, por ocasião da sua aplicação, se efetivamente é realizada a atividade de fiscalização que constitui o seu fato gerador. Sem fiscalização, não é possível a cobrança da taxa” (PAULSEN, 2017, p. 473).

A seguir, serão estudadas as duas taxas de resíduos sólidos: a de coleta, já existente e aqui classificada como taxa de serviço público; e a taxa de geração de resíduo sólido, proposta pelo presente artigo e previamente classificada como taxa de polícia municipal. Assim, adianta-se que a segunda modalidade mencionada, para que prospere corretamente na legislação do município que venha adotá-la e sirva efetivamente a favor da proteção social e ambiental, deve ser imbuída de constante fiscalização.

Compreendido, portanto, o poder de polícia municipal, bem como a sua forma adequada de exercício, além das diferenças conceituais existentes entre as espécies de taxas, há que se aprofundar, portanto, no assunto principal desta produção: as taxas de resíduos sólidos.

3. TAXA DE GERAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Dois conceitos podem ser extraídos do termo “taxa de geração de resíduos sólidos”: o primeiro refere-se ao índice de medição de produção de resíduos sólidos, em regra, calculado *per capita*. O estudo que analisa a quantidade de resíduo sólidos produzidos e consumidos por pessoa, levando em consideração o local, os hábitos, o tipo de resíduo produzido, dentre outros fatores, é útil na medida em que auxilia o desenvolvimento de políticas públicas de maneira que sejam eficazes em determinado contexto.

Já o segundo conceito atribuído ao termo refere-se à tipologia de determinado tributo desenvolvido a fim de arrecadação pela produção de resíduos sólidos. Nesse sentido, a taxa é imposta a determinada pessoa levando em consideração o lixo por ela gerado, podendo ser utilizado o índice alcançado por meio da medição inicialmente mencionada.

Vale destacar, antes mesmo do estudo da criação das taxas, que o desenvolvimento de políticas públicas de gestão de resíduos sólidos é de suma importância para a garantia da manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Afinal, a disposição inadequada de resíduos sólidos no meio ambiente é resultado da cultura de consumo instaurada no mundo. Para garantir o desenvolvimento sustentável, se fazem necessárias políticas públicas ambientais. Nesse sentido, Stefani e Lunelli destacam:

Portanto, resta evidente que a economia procure estratégias para conciliar progresso com meio ambiente, e, assim, a sustentabilidade pode surgir como uma ideia que busca promover o “equilíbrio” e o “bem-estar” do ser humano com a preservação da natureza. A sustentabilidade deve auxiliar o crescimento e desenvolvimento, servindo de base às práticas sociais e econômicas, assegurando um desenvolvimento sustentável justo, igualitário e benéfico para todos (STEFANI; LUNELLI, 2014, p. 334-335).

Essa necessidade de adaptação à nova realidade da geração de resíduos sólidos, que se modifica à medida que a tecnologia se renova, é percebida mundialmente. Um estudo que analisou o gerenciamento de resíduos sólidos em alguns municípios da Malásia afirmou que “a rápida industrialização mudou as características da geração de resíduos sólidos. Como consequência, o sistema de gerenciamento de resíduos sólidos (SWMS) precisa ser atualizado para se adequar à

qualidade, quantidade e composição do resíduo”⁶ (MANAF; SAMAH; ZUKKI, p. 2902). O mesmo se dá no contexto tributário, que deve se adaptar às novas realidades e necessidades de proteção do meio ambiente.

A criação de taxas, segundo a CR/88 são instituídas “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição” (BRASIL, 1988). Nesse sentido Nepomuceno Sobrinho explica que “Assim como as contribuições, o produto de destinação da arrecadação das taxas é o financiamento das despesas do serviço público ou atividade de polícia” (NEPOMUCENO SOBRINHO, 2009, p. 125).

Nesse sentido, ao instituir uma taxa de resíduos sólidos, pretende o ente federativo arrecadar a partir do consumo de determinado produto, desde que comprovado que, ao fim de sua vida útil, ele se tornará um resíduo sólido passível de ser disposto no meio ambiente. Não obstante a essa função arrecadatória, a instituição de uma taxa sobre resíduos sólidos tem como intuito a regulação de determinado comportamento do consumidor, caracterizando a extrafiscalidade do produto, a qual será abordada no último capítulo. Mas antes disso, é necessário compreender como se daria a cobrança do referido tributo.

Sendo a taxa um tributo necessariamente vinculado, como prevê a CR/88 e o CTN, ela deve ser atribuída àquele cidadão que pratica determinado ato – fato gerador – demandando do Estado certa atuação, exercendo seu poder de polícia ou permitindo a utilização de determinado serviço público. Tendo em vista que é dever do Poder Público, em conjunto com a coletividade, a garantia da proteção do meio ambiente, conforme prevê o art. 225 da CR/88, a imposição de tributos pela sua degradação pode ser considerada a concretização do poder de polícia do Estado.

Já a especificidade e divisibilidade a que se refere o art. 77 do CTN podem ser identificadas e mensuradas a partir do primeiro conceito de taxa de resíduos sólidos apresentado neste capítulo. O cálculo da produção de resíduo sólido *per capita* é justamente o que viabiliza a individualização do referido tributo.

Vale destacar que a justificativa da imputação da taxa de resíduos sólidos não se limita ao serviço de coleta. Este é o caso da taxa de coleta, que será comentada no próximo capítulo. A diferença entre os dois tributos está justamente no fato de que a taxa de resíduos sólidos pretende

⁶ Tradução livre de: “*Rapid urbanization and industrialization changed the characteristics of solid waste generated. As a consequence, the solid waste management system (SWMS) needs to be updated to suit the waste quality*” (MANAF; SAMAH; ZUKKI, p. 2902).

suprir os gastos que o poder público tem para evitar a disposição inadequada do resíduo sólido no meio ambiente ou com a limpeza de determinado espaço público poluído com resíduos sólidos.

Gomes e Silva explicam ainda que “[...] as taxas ambientais devem ser mensuradas conforme o custo dos serviços públicos ambientais relacionados à carga poluidora gerada pelos contribuintes para custeio da proteção e recuperação do meio ambiente” (GOMES; SILVA, 2016, p. 201). Portanto, há a necessidade de mensurar a produção de resíduos sólidos, o que pode ser feito por meio dos índices inicialmente mencionados, bem como os custos do ente federativo com a limpeza e manutenção do espaço público.

É válido ainda ressaltar que a imputação da referida taxa, como de qualquer outro tributo vinculado, deve obrigatoriamente respeitar o princípio da capacidade contributiva do consumidor. É de suma importância, então, que o cálculo de imposição da taxa leve em consideração as condições em que se encontra o contribuinte.

A título de exemplificação, apresenta-se um estudo que aborda a taxa de geração de resíduos sólidos domiciliares na cidade de Belo Horizonte. Da análise, foi possível concluir que a elevada taxa de geração de resíduos sólidos está diretamente relacionada com o nível de renda e escolaridade da população de determinado local:

Por fim, avaliou-se a associação entre os *clusters* socioeconômicos e demográficos e a geração *per capita* de resíduos. A produção *per capita* cresce, ainda que não de forma exatamente linear, com o número de ordem dos *clusters*. Regiões mais ricas, com famílias menores e população menos jovem, geram mais quantidade de resíduo por indivíduo. As curvas dos perfis demográficos mostram comportamento aderente à geração *per capita* de resíduos, assim como nas curvas de renda e escolaridade, inclusive nos quartis mais altos (SILVA; BARBIERI; MONTE-MÓR, 2012, p. 442).

O estudo mencionado é capaz de demonstrar a relevância de se considerar a capacidade econômica do contribuinte para a imputação de taxa de resíduos sólidos. Considerando os resultados da pesquisa, sendo a renda mais alta, a produção de resíduos é também maior, justificando a imputação de uma taxa mais alta.

Apesar da taxa de geração de resíduos sólidos ainda não ser uma realidade entre os entes federativos brasileiros, a existência de tributos ambientais é, como a taxa de coleta de resíduos sólidos que se faz presente em diversos municípios brasileiros. Para que não haja dúvidas quanto a diferença entre o tributo estudado neste capítulo e a referida taxa de coleta, esta será analisada no próximo tópico com mais profundidade.

4. TAXA DE COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A instituição de uma taxa para custear a coleta de resíduos sólidos reafirma a necessidade premente de instaurar um eficiente gerenciamento dos resíduos sólidos produzidos. Essa necessidade é identificada pela administração pública de diversos municípios brasileiros. Lino e Ismail destacam:

[...] a situação real do Brasil no tratamento e na disposição dos resíduos sólidos leva ao desperdício energético e socioeconômico, aumentando os impactos negativos ao meio ambiente e à saúde. Os resultados numéricos mostram claramente que a disposição de resíduos sólidos em áreas abertas e sem tratamento leva a consequências desastrosas para o meio ambiente, para a população que vive nas proximidades, para o solo e para os recursos hídricos (LINO; ISMAIL, 2012, p. 112)⁷.

Para amenizar os danos acima mencionados, é fundamental que a municipalidade, por meio de seus gestores, garanta o correto tratamento e disposição dos resíduos sólidos coletados. Essa postura gera custos ao município, que podem – e devem – ser custeados por meio da taxa de coleta de resíduos sólidos.

Diferentemente da taxa de geração, a taxa de coleta de resíduos sólidos já é um tributo difundido no Brasil. Ela tem como fato gerador a realização de coleta de resíduos sólidos pelo município. Segundo o Manual de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos, produzido pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU), a taxa municipal deve ser calculada da seguinte forma:

O valor unitário da Taxa de Coleta de Lixo – TCL –, pode ser calculado simplesmente dividindo-se o custo total anual da coleta de lixo domiciliar pelo número de domicílios existentes na cidade. Todavia, esse valor unitário pode ser adequado às peculiaridades dos diferentes bairros da cidade, levando em consideração alguns fatores, tais como os sociais (buscando uma tarifação socialmente justa) e os operacionais (SEDU, 2001, p. 17).

⁷ Tradução livre de: “As was shown the actual Brazilian situation of the treatment and disposition of the solid waste leads to wasting the energetic and socioeconomic benefits and increasing the environment and health negative impacts. The numerical results show clearly that dumping the collected solid waste in open areas without any treatment lead to disastrous consequences for the environmental, the population living nearby, the soil and the water resources” (LINO; ISMAIL, 2012, p. 112).

A primeira diferença entre as taxas trabalhadas nesse artigo é evidenciada na orientação do Governo Federal acima colacionada. A individualidade, característica inerente aos tributos vinculados, conforme estudado anteriormente, resta caracterizada quando da diferenciação existente entre as taxas imputadas aos moradores de cada bairro. Essa diferença de valores, além de garantir a vinculação do tributo, preza pelo princípio da capacidade contributiva.

Ademais, a segunda diferença entre os tributos também pode ser percebida na orientação mencionada. Enquanto a taxa de coleta de lixo é calculada dividindo o custo total da coleta domiciliar, serviço prestado pelo município, a taxa de geração de resíduos sólidos não engloba esse serviço, mas inclui em seu cálculo todas as outras despesas que o município tem com a manutenção adequada do espaço público, bem como com a disposição adequada do resíduo sólido.

Vale ressaltar que, para o cálculo da taxa de geração de resíduo sólido, é possível incluir o gasto com políticas públicas que incentivem a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. Esse tipo de responsabilidade em cadeia é previsto pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – Lei 12.305/10 e tem ganhado espaço no setor de políticas públicas ambientais. Contudo, a taxa de coleta de resíduos sólidos deve se limitar ao gasto, literalmente, da coleta do produto, não incluindo os demais referentes à gestão do resíduo coletado. Essa diferenciação é fundamentada justamente no princípio da vinculação desse tipo de tributo.

A instituição de um tributo em determinado ente federativo deve levar em consideração diversos fatores, tais como o desenvolvimento social, a distribuição de renda, capacidade contributiva, gasto efetivo, dentre outros. Não seria diferente em relação a imposição de taxas referentes à geração e coleta de resíduos sólidos.

Conforme apresentado no capítulo anterior, um estudo comprovou que a capacidade econômica de determinada população é relacionada à sua produção de resíduos sólidos. Em relação à taxa de coleta é aplicável a mesma lógica. Leite faz uma relevante observação:

Há uma necessidade premente do desenvolvimento de modelos de cobranças mais eficientes que contemplem as especificidades do gerenciamento de resíduos sólidos e a realidade técnico-operacional do município, que sirvam como instrumento econômico na redução da geração de resíduos sólidos e que estejam adequados às limitações e “lacunas” do arcabouço legal e tributário vigente (LEITE, 2006, p. 45).

A instituição de um tributo deve levar em consideração diversos fatores como a capacidade financeira do contribuinte, o serviço prestado, o local em que o fato gerador acontece, dentre outros. A consideração desses fatores permite que o ente federativo tribute seu contribuinte de

maneira a influenciar determinado comportamento, de forma direta ou indireta. Essa mudança de comportamento do contribuinte resultante de certa tributação é chamada de caráter extrafiscal do tributo, instituto que será estudado no próximo capítulo.

5. FUNÇÃO EXTRAFISCAL DAS TAXAS DE GERAÇÃO E COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A essencialidade da função extrafiscal dos tributos encontra-se em sua finalidade, qual seja, instigar determinado comportamento no contribuinte, comportamento este que, em regra, ele não teria, se não fosse pela imputação de determinado produto. Assim Silva conceitua essa função:

A atividade financeira que o Estado exerce com o intuito de ordenar as relações sociais e econômicas interferindo, por exemplo, no mercado, é denominada como atividade extrafiscal. Com efeito, essa atuação extrafiscal do Estado não visa à obtenção de recursos para o erário público, mas apenas à atuação sobre o contexto econômico, alterando o cenário social, através, por exemplo, da tributação em gastos seletivos ou a sua retenção (SILVA, 2007, p. 99).

Pelo que se extrai da explicação doutrinária, a diferença entre a função fiscal e extrafiscal de determinado tributo reside na intenção do legislador ao criá-lo: pretendia este indicar uma mera arrecadação para o erário público ou uma mudança de comportamento do contribuinte? Diante desse questionamento, é possível perceber a grande incidência da extrafiscalidade em tributos ambientais.

A verdadeira finalidade do tributo se exprime em seu fato gerador, ou seja, determinada prática ou omissão gerará um ônus financeiro ao contribuinte. Quando esse fato gerador tem relação direta com o bem ambiental ou a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, trata-se de um tributo ambiental.

O poder público dispõe de normas e políticas regulamentadoras de práticas potencialmente danosas ao meio ambiente, bem como da previsão de sanções civis, administrativas e penais para práticas em descompasso com a proteção ambiental. É por meio dessas políticas que o governo materializa o plexo da sustentabilidade. Assim, explicam Gomes e Ferreira:

De modo claro e conciso é possível asseverar que o desenvolvimento sustentável pautado no plexo da sustentabilidade passa, em boa parte, pela realização de políticas públicas que atendam seus objetivos nucleares, mediante escolhas sustentáveis que permeie toda a Administração Pública, em

todas as suas esferas de poder. De modo a conjugar o sustentável com o indispensável à população (GOMES; FERREIRA, 2018, p. 174).

Não obstante a relevância dessas previsões legais, a tributação ambiental ganha ainda mais destaque por ser uma clara expressão do poder de polícia em prol da proteção do meio ambiente. Essa característica é resultante justamente do caráter extrafiscal do tributo ambiental.

Contudo, essa expressão do poder de polícia não pode ser abstrata, mas dever se fundamentar em um efetivo sistema de proteção ambiental, seja ele qual for. É o alerta que Montero faz:

Conforme a linha de raciocínio exposta, não podemos considerar como ambiental um tributo ordinário pelo simples fato de que os ingressos arrecadados sejam destinados à proteção do meio ambiente. Para que um tributo possa ser qualificado como ambiental, necessariamente deve estar presente na sua estrutura a proteção do meio ambiente (MONTERO, 2013, p. 345)

Essa necessidade deriva também do princípio do poluidor-pagador, princípio próprio do Direito Ambiental que prevê a compensação pelo poluidor por uma externalidade negativa causada por ele ao meio ambiente. Se determinada atividade é evidentemente prejudicial ao meio ambiente, ela deve ser compensada, da maneira mais adequada, por aquele que a pratica. Uma das formas de garantir a efetividade desse princípio é por meio da tributação ambiental.

O princípio supramencionado tem direta relação com a garantia do desenvolvimento sustentável, em suas diversas dimensões. Para garantir a efetividade do princípio do poluidor-pagador, é fundamental que o Poder Público atue de maneira a garantir o melhor interesse coletivo, em detrimento de interesses individuais, inclusive estabelecendo o pagamento de tributos, desde que o princípio da legalidade seja respeitado. Sobre o tema, Gomes e Ferreira explicam:

Nessa percepção, trata-se de uma administração pública que coloca em evidência a coletividade em detrimento do individual. A boa administração pública propõe a existência de bons administrados que tenham o condão de viabilizar o crescimento sustentável da nação objetivando o plexo da sustentabilidade (GOMES; FERREIRA, 2017, p. 104).

Ao se ter em vista o conceito de extrafiscalidade exposto acima, bem como a sua correlação com os tributos ambientais e o princípio do poluidor-pagador, é possível perceber a notável

relevância das taxas de geração e coleta de resíduos sólidos. Contudo, não se pode olvidar que, ainda que não seja a principal intenção do legislador ao criar a taxa de resíduos sólidos, ela gera uma arrecadação para o poder público e essa arrecadação deve garantir a efetividade do gerenciamento ambiental.

Há doutrinadores que questionam a possibilidade de a taxa exercer função extrafiscal, por ser um tributo vinculado, como Paulsen, que afirma que “as taxas, em razão do seu fato gerador e do seu cunho sinalagmático não se prestam ao cumprimento de funções extrafiscais” (PAULSEN, 2017, p. 52). Contudo, há que se questionar esse posicionamento pois a imputação de determinado tributo, ainda que vinculado a determinada atividade, é capaz de influenciar, direta ou indiretamente, no comportamento do cidadão tributado. Folloni, Floriani Neto e Maiolli defendem:

O problema da contraposição entre a fiscalidade e a extrafiscalidade pode ser exposto da seguinte forma: a primeira abrange o emprego de instrumentos de direito tributário com intuito arrecadatário; a segunda, por sua vez, envolve a aplicação do arcabouço tributário, a fim de que certos objetivos regulatórios sejam atingidos. No entanto, o uso de tributo com finalidade predominantemente arrecadatória pode ter, como efeito – desejado ou não –, a indução de condutas socioeconômicas, interferindo nos direitos de liberdade (FOLLONI; FLORIANI NETO; MAIOLLI, 2018, p. 46).

Destaque-se, ainda, que a taxa, como tributo ambiental, não pode servir de meio para punir diretamente o poluidor, o que também não é o intuito do instituto da extrafiscalidade. Pretende-se, apenas, a alteração do comportamento, tanto do poluidor, quanto da sociedade que nota as consequências de determinada atividade. Buffon e Alexandrino explicam:

Cumprе salientar que, as onerações tributárias empregadas para fins de proteção ambiental, não têm o intuito de punir os poluidores pelo ato ilícito cometido, pois, caso fosse, estar-se-ia transformando o tributo em uma forma de penalidade, o que é vedado pelo artigo 3º do Código Tributário Nacional. Outrossim, a tributação ambiental, bem como ocorre com o princípio poluidor-pagador, também não tem como objetivo trazer a ideia de que aquele que paga pode poluir, mas sim servir como medida promissora na busca do desenvolvimento sustentável (BUFFON; ALEXANDRINO, 2014, p. 6).

Em relação à taxa de coleta de resíduo sólido, não obstante a sua relevância para contenção da poluição ambiental, o seu intuito é, acima de tudo, garantir a saúde pública e manter a limpeza da cidade. Mas, para além disso, a taxa que incide sobre a geração de resíduos sólidos tem ainda mais relevância no que tange ao fomento dos sistemas de gestão do meio ambiente.

Conforme alerta Montero (2013, p. 345), para que um tributo seja essencialmente ambiental, é fundamental que a arrecadação seja destinada a uma estrutura, ou seja, a um projeto sólido de gestão ambiental. Em se tratando da taxa de geração de resíduos sólidos, a arrecadação dela derivada não custeia apenas a retirada do lixo das ruas, como acontece com a taxa de coleta, mas pode – e deve – ser utilizada para garantir o exercício efetivo da proteção ambiental.

Essa gestão efetiva pode se dar de diversas maneiras, como por meio do fomento de implementação de sistemas de logística reversa e de criação de acordos setoriais, apoio a associação de catadores de lixo, incentivo a pesquisas voltadas para a temática ambiental local, dentre outras formas de gerenciar o lixo, as quais estão previstas na PNRS. Diversas são as formas de aproveitamento da arrecadação por meio de tributos ambientais e necessária se faz a sua correta aplicação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo dos resíduos sólidos ainda denota grande relevância, considerando ser um problema que constantemente assola os municípios brasileiros. Do mesmo modo, a análise da aplicação dos tributos à sociedade se faz relevante uma vez que é por meio deles que o Poder Público consegue garantir a eficiência de sua atuação.

As taxas incidentes sobre os resíduos sólidos são tributos capazes de garantir a atuação pública a favor da manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, principalmente na esfera local. Dessa maneira, o trabalho se propôs a analisar o conceito de taxas, bem como o poder de polícia dos municípios, destacando a criação de tributos por eles.

Posteriormente, foi possível analisar com profundidade a taxa de coleta de resíduos sólidos, já existente em alguns municípios brasileiros, bem como sugerir a criação da taxa de geração de resíduos sólidos, considerando ser uma inovação necessária para a garantia da correta gestão do lixo gerido a partir do consumo.

Uma primeira relevante conclusão alcançada no desenvolvimento dos dois primeiros capítulos refere-se à relevância do caráter vinculativo do tributo taxa. Nesse sentido, se determinado tributo for instituído sem uma vinculação ou sem demonstrar a possibilidade de individualização da taxa, ele pode vir a ser considerado inconstitucional. Portanto, a atuação dos municípios na criação de certa taxa deve respeitar a previsão dos arts. 175 da CR/88 e 77 do CTN.

Diante da exposição feita no desenvolvimento dos demais capítulos, foi possível responder ao primeiro questionamento proposto: a taxa de coleta de resíduos sólidos e a taxa de geração de resíduos sólidos possuem fatos geradores distintos. Enquanto a primeira tem como fato gerador a coleta de resíduos dispostos pela população, a segunda pode se fundamentar em qualquer atividade efetiva de gerenciamento do meio ambiente, não se limitando aos gastos com retirada e transporte do lixo domiciliar.

Dessa forma, é notória a necessidade da criação da taxa de coleta de resíduos sólidos para que seja possível o fomento de políticas públicas destinadas à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme proposto neste trabalho. Nesse sentido, o estudo concluiu que ambas as taxas são tributos extrafiscais, contudo, a arrecadação da coleta de resíduos sólidos apenas deve se destinar aos custos delimitados à retirada e à disposição do lixo.

Em contrapartida, a arrecadação derivada da taxa de geração de resíduos sólidos tem destinação mais ampla. Ela pode alcançar projetos, inclusive, compatíveis com a responsabilidade compartilhada prevista na PNRS, bem como outras estratégias de gestão de resíduos sólidos.

Quanto ao segundo questionamento apresentado, pode-se afirmar que ambas as taxas são tributos ambientais e, portanto, dotadas de caráter extrafiscal. Vale ressaltar uma observação feita no último capítulo: para que não perca o caráter de tributo ambiental, dotado de extrafiscalidade, a arrecadação derivada dessas taxas deve ter direta vinculação com alguma atividade efetiva de gerenciamento de resíduos sólidos, não bastando a sua utilização em projetos genéricos de proteção ambiental.

É possível afirmar, por fim, que os objetivos propostos neste trabalho foram devidamente alcançados, tendo em vista que o estudo se dedicou ao estudo das taxas como um tributo propriamente dito, possibilitando o alcance dos conceitos específicos das taxas de coleta e geração de resíduos sólidos. Ao final, concluiu-se pela relevância dos tributos ambientais para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS

BELO HORIZONTE. Lei 5.641 de 22 de dezembro de 1989. Dispõe sobre os tributos cobrados pelo município de Belo Horizonte e contém outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 22 dez. 1989. Disponível em: <http://www.fazenda.pbh.gov.br/internet/legislacao/formkey.asp?key=230>. Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em 11 jun. 2020.

BRASIL. Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão do agravo regimental no agravo de instrumento 479.587-6. EMENTA: Tributário. TIP - taxa de iluminação pública. Município de belo horizonte. Inconstitucionalidade. A orientação do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a Taxa de Iluminação Pública é inconstitucional, uma vez que seu fato gerador tem caráter inespecífico e indivisível. Agravo regimental conhecido, mas ao qual se nega provimento. Relator: Ministro Joaquim Barbosa, 03 mar. 2009. **DJe**, Brasília, DF, 03 mar. 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=582822>. Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral por questão de ordem em recurso extraordinário 576.321-8. EMENTA: Constitucional. Direito tributário. Taxa. Serviços de limpeza publica. Distinção. Elementos da base de cálculo própria de impostos. Ausência de identidade. art. 145, II e § 2º, da Constituição [...]. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 12 fev. 2009. **DJe**, Brasília, DF, 12 fev. 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=576025>. Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante nº 12**. A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2008]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1223>. Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante nº 41**. O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2015]. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=582822>. Acesso em: 02 jul. 2020.

BUFFON, Marciano; ALEXANDRINO, Carolina Schroeder. A extrafiscalidade como instrumento de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, Macapá, n6, p. 01-11, 2014. Disponível em: <http://periodicos.unifap.br/index.php/planeta>. Acesso em: 03 jul. 2020.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Do poder de polícia**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Wather Botelho. **Curso de direito financeiro e tributário**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FOLLONI, André; FLORIANI NETO, Antônio Bazílio; MAIOLLI, Michelle Nobre. Proporcionalidade e igualdade como limitação à tributação extrafiscal. **Revista de Direito Público**, Porto Alegre, v. 12, n. 80, p. 36-61, mar./abr. 2018. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2686>. Acesso em: 03 jul. 2020.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 52, v. 2, p. 93-111, maio/set. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i52.8864>. Acesso em: 16 jun. 2020.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas Públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 9, nº 2, p. 155-178, ago./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.667>. Acesso em: 16 jun. 2020.

GOMES, Magno Federici; SILVA, Larissa Gabrielle Braga e. A constitucionalidade da taxa de controle e fiscalização ambiental à luz dos princípios da prevenção, precaução e do poluidor-pagador. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 126, ano 24, p. 191-212, jan./fev., 2016. Disponível em: http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=001066371. Acesso em: 11 jun. 2020.

LEITE, Marcelo Fonseca. **Taxa de coleta de resíduos sólidos domiciliares: uma análise crítica**. 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18144/tde-17052006-155719/en.php>. Acesso em: 11 jun. 2020.

LINO, Fátima; ISMAIL, Kamal. Analysis of the potential of municipal solid waste in Brazil. **Environmental Development**, v.4, nº 1, p. 105-113, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.envdev.2012.08.005>. Acesso em: 03 jul. 2020.

MANAF, Latifah Abd; SAMAH, Mohd Armi; ZUKKI, ur Ilyana Mohd. Municipal solid waste management in Malaysia: practices and challenges. **Environmental Development**, Department of Environmental Sciences, Faculty of Environmental Studies, Selangor, v. 29, nº 11, p. 2902-2906, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2008.07.015>. Acesso em: 03 jul. 2020

MONTERO, Carlos E. Peralta. O fundamento e a finalidade extrafiscal dos Tributos Ambientais. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 05, nº 02, p. 136-364, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2013.9960>. Acesso em: 11 jun. 2020.

NEPOMUCENO SOBRINHO, Nivardo. **A reciclagem de resíduos sólidos e a questão tributária no Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4546/1/2009_NivardoNepomucenoSobrinho.pdf. Acesso em: 11 jun. 2020.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SEDU. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. **Manual de Gerenciamento Integrado de resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=6164. Acesso em: 16 de jun. 2020.

SOUZA, Júlio César de; REZENDE, Élcio Nacur. O tombamento enquanto mecanismo balizador da limitação ao direito de propriedade: a delimitação do conceito de direitos patrimoniais e suas inter-relações com o poder de polícia estatal. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro v. 10, n. 02, p. 917-943, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31268/24102>. Acesso em: 03 de julho de 2020.

SILVA, Daniel Cavalcante. A finalidade extrafiscal do tributo e as políticas públicas o Brasil. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, Brasília, v. 4, n. 1., p. 98-122, jan./jul. 2007. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/brazintl4&div=7&id=&page=>. Acesso em: 11 jun. 2020.

SILVA, Harley; BARBIERI, Alisson Flávio; MONTE-MÓR, Roberto L. Demografia do consumo urbano: um estudo sobre a geração de resíduos sólidos domiciliares no município de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 29, nº 2, p. 421-449, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbepop/v29n2/a12v29n2.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.

SILVA, Suzana Tavares da. **As taxas e a coerência do sistema tributário**. Coimbra: Coimbra Editora. 2008.

STEFANI, Caroline Rossatto; LUNELLI, Carlos Alberto. Resíduos sólidos na sociedade consumerista pós-moderna: um desafio para o desenvolvimento sustentável. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p. 337-354, jul/dez 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v11i22.415>. Acesso em: 16 jun. 2020.

WOERDMAN, Edwin; ARCURI, Alessandra; CLÒ, Stefano. Emissions trading and the polluter-pays principle: do polluters pay under grandfathering? **De Gruyter**, Barcelona, v. 4, n. 2, p. 1-26, dez. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.2202/1555-5879.1189>. Acesso em: 02 jul. 2020.

Trabalho enviado em 08 de julho de 2020

Aceito em 18 de setembro de 2020