

Revista de  
**Direito Econômico e  
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



# **REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

vol. 10 | n. 2 | maio/agosto 2019 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | [www.pucpr.br/direitoeconomico](http://www.pucpr.br/direitoeconomico)

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



## **Taxa de resíduos sólidos como instrumento para promoção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado**

*Solid waste rate as an instrument for promoting fundamental  
right to the balanced environment*

**Lídia Maria Ribas\***

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Brasil)  
limaribas@uol.com.br

**Hendrick Pinheiro\*\***

Universidade de São Paulo (Brasil)  
hen\_drick@hotmail.com

Recebido: 02/06/2018  
Received: 06/02/2018

Aprovado: 24/06/2018  
Approved: 06/24/2018

Como citar este artigo/*How to cite this article*: 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

\* Professora permanente do programa de mestrado em Direitos Humanos da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (Campo Grande - MS, Brasil). Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Coordenadora do Grupo de Pesquisas no CNPq – Direito Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável. Membro do CEDIS/UNL. E-mail: limaribas@uol.com.br

\*\* Mestre e doutorando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo (USP) (São Paulo - SP, Brasil). Pesquisador dos Grupos de Pesquisa Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (UFMS) e Poder Judiciário: Orçamento, Gestão e Políticas Públicas (USP). E-mail: hen\_drick@hotmail.com

## Resumo

Trata-se de revisão bibliográfica, de caráter exploratório e descritivo, combinada com análise quantitativa que se propõe investigar a taxa de resíduos sólidos como instrumento para a promoção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Toma-se como hipótese primária que este instrumento é pouco utilizado para o financiamento das despesas com a gestão de resíduos sólidos. Como hipótese secundária, aponta-se que as decisões do STF que decidiram pela legalidade da cobrança teriam contribuído para um aumento na utilização deste instituto. Para testar a hipótese, em um primeiro momento, busca-se apresentar o direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental. A seguir, destaca-se o papel do Estado na realização deste direito e da importância da consideração da sustentabilidade fiscal na condução de políticas destinadas à promoção da proteção ambiental. A controvérsia jurídica acerca da taxa de coleta e manejo de resíduos sólidos é apresentada em tópico específico, que abre caminho para um diagnóstico quantitativo sobre sua instituição no país e sobre o nível de despesas associadas à gestão dos resíduos sólidos. Ao final, confirma-se em parte a hipótese primária inicial de sub-aproveitamento deste instituto em relação às regiões norte, nordeste e centro oeste. Nas regiões sul e sudeste, identificou-se um relevante número de Municípios que já instituiu a cobrança pelo serviço de gestão de resíduos sólidos. No que tange à hipótese secundária, impõe-se considerar que as decisões do STF sobre a legalidade da cobrança da taxa de coleta de lixo não influíram no aumento da utilização desta fonte de receita pelos Municípios brasileiros.

**Palavras-chave:** direitos fundamentais; sustentabilidade fiscal; tributação ambiental; políticas públicas; resíduos sólidos.

## Abstract

*This article presents a bibliographic review, of an exploratory and descriptive nature, combined with a quantitative analysis that proposes to investigate the solid waste management fee as an instrument to promote the fundamental right to a balanced environment. The primary hypothesis is that this instrument is not widely used to finance expenses with solid waste management. As a secondary hypothesis, it is pointed out that the Supreme Court decisions which recognized the legality of the solid waste management fee would have contributed to an increase in its use. In order to test these hypothesis, firstly, we present the right to a balanced environment as a fundamental right. The next step is to highlight the role of the State in the promotion of this right and the importance of considering fiscal sustainability in the conduction of public policies aimed at promoting environmental protection. The legal controversy on the establishment of the this fee is presented in a specific topic that opens the way to a diagnosis about its institution in the country and the level of expenses associated with solid waste management. In the end, the primary hypothesis of underutilization of this institute is partially confirmed, regarding the North, Northeast and Center-West regions of Brazil. In the South and Southeast regions, a large number of cities*

*have already instituted the aforementioned fee. As for the secondary hypothesis, it is considered that the Supreme Court's decisions on the legality of the collection of waste management fee did not influence the increase of its use by the Brazilian municipalities..*

**Keywords:** *fundamental rights; fiscal sustainability; environmental taxation; public policy; solid waste.*

## Sumário

1. Introdução. 2. Direitos Fundamentais e Proteção do Meio Ambiente. 3. Políticas Ambientais e Desenvolvimento Sustentável. 4. A Constitucionalidade da taxa de manejo de resíduos sólidos. 5. Diagnóstico e Perspectivas para a taxa de manejo de resíduos sólidos no Brasil. 6. Conclusão. Referências. Anexo

## 1. Introdução

O presente artigo é fruto das discussões empreendidas no projeto de pesquisa “Mecanismos Alternativos e Sustentáveis na Resolução de Conflitos” da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS e se propõe a analisar a taxa de manejo de resíduos sólidos como instrumento para a promoção do direito fundamental a um meio ambiente equilibrado.

Em linhas gerais, busca-se demonstrar como a cobrança de taxa de manejo resíduos sólidos pode viabilizar a implementação de políticas públicas de coleta e gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil, sendo estas um aspecto da realização do direito fundamental a um meio ambiente equilibrado.

O problema de pesquisa proposto questiona a possibilidade jurídica e a utilização efetiva deste instrumento de financiamento das políticas de gestão de resíduos sólidos no Brasil.

A hipótese inicial assume que a taxa de coleta de lixo é um instrumento ainda pouco explorado como fonte de recursos para o financiamento da gestão de resíduos sólidos em um contexto orçamentário limitado. Em nível secundário, a priori, sustenta-se que as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) que sedimentaram a legalidade da cobrança da taxa de coleta de lixo contribuíram para sua maior utilização.

A investigação assume um caráter metodológico misto. Em um primeiro momento, uma revisão bibliográfica exploratória e descritiva da compreensão da doutrina e da jurisprudência sobre direitos fundamentais,

políticas públicas, desenvolvimento sustentável, regime jurídico das taxas; para, então, se passar a uma análise quantitativa do número de Municípios que instituíram a taxa de manejo de resíduos sólidos no Brasil. A análise quantitativa toma por base dados referentes aos anos de 2005, 2006, 2009 e 2015 da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) do IBGE e informações relativas ao volume de gastos com a gestão de resíduos sólidos municipais referentes ao ano de 2016 constantes no Sistema Nacional de Informações de Saneamento: Resíduos Sólidos do Ministério do Meio Ambiente (SNIS-RS).

Com vistas a estabelecer alicerces conceituais sólidos para enfrentar a hipótese, em um primeiro momento o meio ambiente equilibrado é apresentado como direito fundamental que demanda atuação do Estado para sua efetivação. Ato contínuo propõe-se uma reflexão sobre o papel do Estado na elaboração de políticas ambientais e da importância de novas fontes de financiamento em um ambiente de restrições orçamentárias. As controvérsias jurídicas relativas à instituição e cobrança da taxa de manejo resíduos sólidos no Brasil são apresentadas no tópico seguinte. Ao final, promove-se um diagnóstico sobre a utilização deste instrumento como fonte de financiamento das despesas com a gestão de resíduos sólidos na realidade nacional.

## **2. Direitos Fundamentais e Proteção do Meio Ambiente**

Os direitos fundamentais, em sua feição atual, são fruto de um processo social de emancipação. Tanto a Declaração da Virgínia, que se legitimava no reconhecimento de direitos originários de todos os homens, quanto a Revolução Francesa, que esposava a ideia de ruptura com um regime absolutista baseado em privilégios, buscavam a construção de um Estado secular, fundado no respeito de direitos igualmente atribuídos a todos os cidadãos (SILVA, 2005, p. 54-55). Daí tem-se que a positivação constitucional dos direitos fundamentais representa um processo emancipatório fundado em um conjunto de direitos igualmente reconhecidos a todos.

Sob o viés da atuação estatal, a ideia de direitos fundamentais no ocidente emerge em um processo de superação do Estado patrimonial, calcado no absolutismo político e na economia mercantilista, cujo financiamento se dava por meio de receitas originárias provenientes do patrimônio do príncipe, em prol de um Estado fiscal, específica forma de ser

do Estado de direito no modo de produção capitalista, que é financiado por receitas derivadas de impostos igualmente impositivos sobre a riqueza dos cidadãos, o que significa a eliminação de privilégios e centralização do poder fiscal nas mãos do Estado (TORRES, 1991, p. 97).

Esta transição do Estado patrimonial para o Estado fiscal representa uma nova visão de liberdade. No Estado fiscal, os tributos deixam de ser um instrumento de opressão para converterem-se em preço da liberdade (TORRES, 1991, p. 150). Em seu primeiro estágio, esta liberdade – um direito de todos e garantido por um Estado financiado igualmente por todos - é representada pela negativa, por meio de uma esfera privada em que o Estado não poderia agir.

Nesse estágio inicial, os direitos fundamentais são concebidos como direitos dos indivíduos contra a capacidade de atuação estatal. Configuram-se como “liberdades públicas”, entre elas o direito à vida, segurança, justiça, propriedade privada, liberdade de pensamento, voto, expressão, crença, locomoção.

Na chamada “primeira geração” de direitos fundamentais, as liberdades públicas impõem uma negativa à atuação do Estado, escudo de proteção dos indivíduos contra a arbitrariedade (SARMENTO, 2006, p. 12-13). No campo da tributação, podem ser apontados como decorrências desta fase de direitos fundamentais os princípios da legalidade tributária e a vedação ao efeito confiscatório dos tributos, emanações decorrentes de uma relação de direito (e não de poder) na tributação e da necessidade de tutela da propriedade como direito fundamental.

A esta primeira leva de direitos fundamentais se seguiu a positivação de direitos econômicos, sociais e culturais provenientes da estrutura do Estado social (segunda geração) e os direitos à fraternidade e à solidariedade (terceira geração), “direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado” (BONAVIDES, 2003, p. 569).

Entre esses últimos, encontra-se o direito ao meio ambiente equilibrado: “um direito fundamental de terceira geração e a marca distintiva dessa dimensão reside basicamente na sua natureza transindividual, com titularidade muitas vezes indefinida e indeterminável, o que se revela especialmente no direito ao meio ambiente” (GARCIA, 2016, p. 108).

A positivação de novos direitos sociais e o reconhecimento da necessidade de atuação estatal na sua efetivação também tiveram reflexo na tributação, com aumento na utilização de normas tributárias indutoras na busca de objetivos que transcendem a necessidade arrecadatória do Estado (extrafiscalidade). Também é possível sentir o impacto deste fenômeno na interpretação de princípios da tributação como o princípio do não confisco – originalmente concebido como uma proteção ao direito de propriedade (HORVATH, 2002, p. 42) – que passou a assumir a função de garantia da intributabilidade da renda e patrimônio que asseguram o mínimo existencial e, com isso, a dignidade da pessoa humana (TORRES, 1989, p. 35).

A partir deste cenário é possível conceituar os direitos fundamentais como um conjunto de prerrogativas e instituições que garantem uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. Estes direitos não se resumem a uma contraposição entre as esferas pública e privada, construídas como produtos de uma emanação do direito estatal, mas uma “limitação imposta pela soberania popular aos poderes constituídos do Estado que dela dependem” (SILVA, 2013, p.180).

A preocupação ambiental converteu-se em um tema de preocupação para países ricos e pobres, diante do reconhecimento que a ação do homem sobre o planeta apresenta efeitos diretos e indiretos e que o meio ambiente “é o conjunto dos fatores que atuam sobre o meio no qual o homem vive” (tradução livre) (PRIEUR, 1984, p. 2).

Cabe destacar que, apesar do direito a um meio ambiente equilibrado estar diretamente associado a uma perspectiva de desenvolvimento econômico, o principal valor protegido pelo reconhecimento deste direito fundamental é o direito à vida, origem primeira de todos os direitos fundamentais do homem, na medida em que “a tutela do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida” (SILVA, 2000, p. 67).

Esta preocupação deriva da consideração de que o meio ambiente é um patrimônio comum da humanidade e que há uma preocupação intergeracional na sua preservação. Esta responsabilidade fiduciária das gerações presentes em relação às futuras significa que os recursos devem ser deixados em condições semelhantes às aquelas em que foram encontrados, com a preservação de sua variedade, abundância e qualidade (ARAGÃO, 1997, p. 30).

A Declaração de Estocolmo, de 1972, considerada o principal vetor na constitucionalização da proteção do meio ambiente enquanto direito fundamental, proclama tratar-se de uma questão “que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro; é um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972). Nesse contexto, o direito ao meio ambiente equilibrado - direito fundamental positivado na Constituição da República Federativa do Brasil CRFB de 1988 - é fruto de um processo internacional de reconhecimento da proteção ao meio ambiente enquanto integrante dos direitos humanos.

O artigo 225 da CRFB reconhece a todos o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” como um bem de todos e declara a responsabilidade do Poder Público de defendê-lo e preservá-lo para aqueles que virão. Diante desta disposição, impõe-se reconhecer o papel essencial do Estado na adoção de medidas tendentes a garantir a proteção do meio ambiente.

O direito ao meio ambiente não raro é designado como um direito fundamental social, por demandar atuação positiva do Estado na sua concretização. Contudo, seu sentido não se esgota nesta perspectiva. Trata-se de um direito fundamental completo, que, na visão de Robert Alexy (2011), congrega um conjunto de posições bastante distintas, que exigem tanto atuação positiva do Estado quanto sua abstenção. Para o autor:

Assim, aquele que propõe a introdução de um direito fundamental ao meio ambiente, ou que pretende atribuí-lo por meio de interpretação a um dispositivo de direito fundamental existente, pode incorporar a esse feixe, dentre outros, um direito a que o Estado se abstenha de determinadas intervenções no meio ambiente (direito de defesa), um direito a que o Estado proteja o titular do direito fundamental contra intervenções de terceiros que sejam lesivas ao meio ambiente (direito a proteção), um direito a que o Estado inclua o titular do direito fundamental nos procedimentos relevantes para o meio ambiente (direito a procedimentos) e um direito a que o próprio Estado tome medidas fáticas benéficas ao meio ambiente (direito a prestação fática) (ALEXY, 2011, p. 443).



Na visão de José Afonso da Silva (2000), a CRFB, quando menciona um meio ambiente “ecologicamente equilibrado”, o texto constitucional quer remeter à necessidade de preservação de uma harmonia nas relações de interação entre os elementos que integram o habitat, de forma a promover condições ambientais mais favoráveis à qualidade de vida. A norma constitucional não visa privar o homem da exploração dos recursos ambientais, mas garantir que tal exploração não desqualifique o meio ambiente, pois isto significaria desequilibrá-lo para as gerações futuras (SILVA, 2000, p. 85).

Esta garantia está a condicionar a forma de exploração dos recursos disponíveis. Não é por outra razão que Juarez de Freitas (2012, p. 47), ao enfrentar o tema do desenvolvimento sustentável, aponta que a sustentabilidade deve adjetivar o desenvolvimento e nunca o contrário.

Sustentabilidade, associada à ideia de meio ambiente, está ligada à forma como recursos naturais escassos serão aproveitados com vistas à manutenção de uma situação de equilíbrio intergeracional. Contudo, a sustentabilidade ambiental é apenas um dos aspectos deste fenômeno.

Na visão de J.J. Gomes Canotilho (2010), o aspecto ambiental está ligado a uma dimensão restrita da sustentabilidade, associada à gestão dos recursos naturais. Contudo, a sustentabilidade, como princípio constitucional estruturante, pretende a proteção, a longo prazo, de recursos por meio do planejamento e da racionalização de condutas e consideração de resultados, em uma visão que engloba os domínios ambiental, social e econômico (três pilares da sustentabilidade).

Esta visão mais ampla da sustentabilidade está diretamente ligada à estrutura das políticas públicas, instrumentos para a concretização dos direitos fundamentais, por meio de uma ação planejada, coordenada e racional. O caso da proteção ao meio ambiente não é diferente.

### **3. Políticas Ambientais e Desenvolvimento Sustentável**

Com a introdução de conceitos associados à sustentabilidade ambiental os ordenamentos jurídicos passaram a reclamar uma maior integração entre as dimensões da Administração Pública e governo. Neste novo contexto, a elaboração e a realização de ações pretendidas pelo governo começaram a adotar técnicas típicas de uma gestão pública institucionalizada e regada pelo direito. As políticas públicas emergem

como tecnologia de atuação estatal, programa de ação governamental, que associa competências, objetivos e meios estatais a partir de um impulso do governo (BUCCI, 2013, p. 34).

Políticas públicas são instrumentos de atuação estatal que visam dar efetividade a comandos gerais estabelecidos pela ordem jurídica. Elas não se limitam a conferir efetividade aos direitos sociais que, como regra, demandam uma atuação positiva do Estado, atuando também na concretização de direitos fundamentais de primeira geração, ou de outros direitos e necessidades assumidas como relevantes pela comunidade. Neste contexto, é possível conceituar políticas públicas como “o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública” (FONTE, 2017, p. 57).

O planejamento é regra de atuação estatal. É inconcebível a formulação de um programa de atuação legítima do Estado que ignore o dever de planejar, com a ponderação dos meios que serão empregados com vistas a atingir determinados objetivos. O planejamento, nesse contexto, é condição para a realização dos princípios da eficiência, enquanto racionalidade no emprego dos recursos públicos, segurança jurídica, no aspecto de indução de previsibilidade da ação estatal, e publicidade, com a indução de transparência no sistema jurídico (PINHEIRO DA SILVA, 2017, p. 26).

Não há como pensar política pública de maneira alheia ao planejamento. O planejamento é, pois, um qualificador necessário das políticas públicas, na medida em que “impõe a estas um nível de racionalidade e coordenação com as demais políticas” (SAAD, 2016, p. 68).

Como bem observa Heleno Taveira Torres (2014, p. 516), o Estado não tem o “direito” de organizar a prestação dos serviços públicos da forma como melhor aprovar ao governante, mas o dever de cumprir os fins constitucionais com a máxima efetividade. Assim, o dever de planejar, nas políticas públicas, representa a necessidade de uma gestão eficiente dos recursos disponíveis em prol da realização dos fins do Estado Democrático de Direito, imposto por uma constituição que reverbera uma ampla gama de direitos fundamentais.

A necessidade de gestão eficiente dos meios financeiros disponíveis – plasmados no orçamento – para a realização das finalidades estatais tornou-se mais premente com a chamada crise do Estado Fiscal. Por “crise” identifica-se a situação de estrangulamento das finanças estatais decorrente

da expansão da capacidade de intervenção do Estado no período que se seguiu à segunda Guerra Mundial. Como decorrência deste fenômeno, na atualidade, “compreendeu-se que o Estado do Bem-Estar Social estava em crise, haja vista não ter mais capacidade de tutelar os custos dos benefícios sociais com equilíbrio econômico e fiscal” (RIBAS; MIRANDA, 2016, p. 197).

Nos mesmos trilhos assentados pelo processo de reconhecimento de um amplo conjunto de direitos fundamentais no período pós-guerras (direitos fundamentais de segunda e terceira gerações), deu-se uma expansão das despesas públicas e do endividamento dos Estados europeus. Não é por outro motivo que José Casalta Nabais (2004, p. 20), ao discorrer sobre a evolução dos estudos relacionados ao dever fundamental de pagar impostos, identifica que estes começam a surgir na doutrina alemã na década de 1970. Este movimento, contemporâneo ao agravamento da situação fiscal dos Estados europeus, pode ser atribuído à necessidade de novas fontes para o financiamento das atribuições estatais.

Isto porque, “direitos” são bens públicos que dependem da atuação do Estado na sua concretização. Mesmo as ditas liberdades negativas, como o direito de propriedade, não podem ser tomadas como pré-existentes à figura do Estado, mesmo porque a tutela destes depende de órgãos e instituições estatais, como o Poder Judiciário, financiadas por todos via sistema tributário (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 51).

A função de assegurar direitos fundamentais (enquanto bens públicos conferidos indistintamente a todos os cidadãos) depende de gastos públicos, que, por sua vez, são financiados principalmente por receitas públicas. Neste ponto, emerge a importância do orçamento como peça fundamental de atuação estatal (HOLMES; SUSTEIN, 1999, p. 48).

A efetividade dos direitos e liberdades fundamentais é a principal função do Estado Democrático de Direito, sendo papel do Orçamento Público “alocar todos os meios necessários para a realização deste fim constitucional do Estado em todas as suas máximas possibilidades” (TORRES, 2014, p. 660).

Reconhecer que cabe ao Estado garantir a realização dos direitos fundamentais operando em uma perspectiva de restrição de recursos orçamentários faz emergir outra perspectiva de sustentabilidade: a sustentabilidade fiscal. Assim como os recursos naturais são escassos e sua garantia para gerações futuras depende da racionalização de sua utilização, a garantia da máxima realização dos direitos fundamentais em um ambiente

limitado de ingresso de recursos públicos depende do emprego da racionalidade na administração das despesas.

Refletir sobre sustentabilidade, também na perspectiva fiscal, é buscar meios para a superação de processo de desenvolvimento desigual, que depende de uma atuação estatal contra-hegemônica em relação a um processo de mercado que favorece a concentração de renda (BERCOVICI, 2003, p. 66).

O desenvolvimento sustentável é aquele que busca satisfazer as necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras. Nesse contexto, o papel do Estado se volta para a necessidade de planejamento estratégico e de execução coordenada de suas ações, com a consideração de prazo suficiente para a realização de seus objetivos (BUCCI, 2013, p. 33). Como destaca Sidney Guerra (2012, p. 106):

O princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e das atividades e pugna por uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição.

Não há como dissociar as perspectivas da sustentabilidade ambiental e fiscal na busca pelo desenvolvimento. O direito ao meio ambiente equilibrado – quer seja na sua perspectiva negativa (abstenção de poluir) quanto na positiva (reparação dos danos ambientais) – depende de políticas públicas, que, por sua vez, implicam a necessidade de gastos públicos.

O planejamento das políticas ambientais visa garantir não só a eficiência na busca por resultados ambientalmente legítimos, como também a fonte de financiamento para as despesas associadas a esta persecução.

Busca-se, com a tributação ambiental, a internalização das externalidades negativas imputadas ao meio ambiente pelo processo de produção de riqueza (TOMKOWSKI, 2017, p. 99). Nessa linha, a utilização de instrumentos tributários pode ser vista como instrumento tanto para o atingimento da sustentabilidade fiscal quanto para a realização da sustentabilidade ambiental.

Em ambos os casos, o principal vetor que orienta a tributação é o princípio do poluidor-pagador, por meio do qual é reconhecida a responsabilidade de reparação ao causador do dano:

A tributação se conjuga ao princípio do poluidor-pagador para tributar o poluidor sobre os custos dos serviços necessários à preservação, recuperação e fiscalização ambiental e, por outro lado, graduando a tributação, incentivando atividades e consumos não-poluidores e desestimulando a produção e consumo de bens “ecologicamente incorretos”. A lei tributária no âmbito extrafiscal permite a promoção do equilíbrio ecológico desejado constitucionalmente pela discriminação devida entre poluidores e não poluidores (RIBAS, 2005, p. 693).

Na tributação, o princípio do poluidor-pagador legitima a instituição de tributos tanto para atribuir os custos públicos associados a atividades potencialmente poluentes às atividades econômicas responsáveis por sua geração, com especial destaque para aqueles vinculados à atuação estatal como as taxas e contribuições, quanto para incentivar ou desestimular atividades com base em seu potencial poluente, hipótese em que objetivos extrafiscais legitimam a utilização de normas tributárias com finalidade indutora.

A tributação assume o papel de instrumento econômico nas políticas ambientais que visam induzir a adoção dos comportamentos desejados. No caso da tributação ambiental, trata-se de uma espécie de instrumento econômico precificado, que tem por característica “alterar o preço dos bens e serviços da economia, aumentando-os ou reduzindo-os conforme se objetive o desestímulo ou estímulo da conduta em questão” (NUSDEO, 2012, p. 101).

Na realidade brasileira, a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS (Lei n. 12.305/2010), prevê, no art. 44, que a tributação pode ser utilizada como instrumento econômico para a realização de seus objetivos, entre eles, a universalização dos serviços de coleta e manejo de resíduos sólidos. O objetivo dos instrumentos econômicos é garantir que os “mecanismos instituídos pela citada legislação [PNRS] possam alcançar a efetividade e os resultados necessários” (GUERRA, 2012, p. 179).

Nesse contexto, as taxas emergem como instrumento que se amolda perfeitamente aos objetivos de proteção ambiental, podendo ser exigidas

em “em função da atividade de fiscalização ambiental como pela prestação obrigatória de serviços de natureza ambiental” (FERRAZ, 2013, p. 292).

A seguir, passa-se a detalhar o papel da figura da “taxa de manejo de resíduos sólidos”, instrumento econômico que pode ser utilizado para financiar os serviços de gestão de resíduos sólidos em âmbito municipal.

#### **4. A Constitucionalidade da taxa de manejo de Resíduos Sólidos**

No sistema tributário brasileiro, têm competência para instituir e cobrar taxas a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos termos do artigo 145, inciso II, da CRFB. São hipóteses que legitimam a cobrança de taxas a prestação de serviços públicos específicos e divisíveis e o exercício do poder de polícia.

As taxas são associadas à existência de uma contraprestação estatal que legitima sua cobrança. Contudo, como bem lembra Roberto Ferraz (2013, p. 55), as análises que limitam o conceito das taxas ao seu caráter contraprestacional partem de uma perspectiva econômica e não jurídica desta espécie tributária. Para o autor, o conceito jurídico de taxa no Brasil não está associado diretamente a uma ideia de equivalência, de remuneração ou de benefício, mas relacionado à existência de uma atividade estatal desenvolvida em favor do contribuinte. Existindo atuação do Estado, “esta se justifica e basta para a cobrança da taxa” (HORVATH, 2004, p. 40).

Esta relação entre a existência de uma atividade estatal e a cobrança da taxa faz emergir uma destinação intrínseca dos recursos arrecadados, uma vez que “a razão de ser desta exação está na necessidade de gerar recursos financeiros para atender à despesa pública relativa à prestação do serviço” (SOUZA, 1975, p. 129).

A taxa é tributo vinculado a uma atuação estatal e, na realidade nacional, existem apenas duas possibilidades para a cobrança de taxa: a prestação de serviço público e o exercício do poder de polícia.

Em relação aos serviços públicos, a instituição de taxa somente é autorizada para financiar serviços públicos específicos e divisíveis, nos termos do artigo 145, inciso II da CRFB. Esta modalidade de taxa está diretamente atrelada à competência do ente para a prestação dos serviços que se pretende financiar. Isto porque somente aquele ente que detém a competência para legislar sobre determinado serviço público pode colher

sua efetiva prestação como hipótese de incidência para a cobrança de taxa (ATALIBA, 2006, p. 155).

No caso da taxa de coleta de lixo, tem-se que se trata de uma exação municipal, destinada a financiar a prestação dos serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos (RSU), também de competência municipal, conforme previsto pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.302/2010) (CARNEIRO, 2017, p. 385). Esse entendimento decorre, ainda, da caracterização dos serviços de saneamento básico como de interesse local, conforme previsto no artigo 30, inciso V da CFRB.

Mesmo sendo a coleta de resíduos sólidos domiciliares um serviço público municipal, a instituição de taxa para seu financiamento sempre enfrentou resistência no Brasil. A primeira tentativa de instituir esta exação no Brasil pode ser atribuída ao extinto Estado da Guanabara, que instituiu cobrança pela coleta de lixo por meio da Lei n. 2.145/1972, declarada inconstitucional em 1974. À época, o STF, a partir de um voto do Min. Aliomar Baleeiro, entendeu que a coleta de lixo era serviço público de natureza geral e, nesta condição, não poderia dar causa à cobrança de taxas (BRASIL, 1974).

Também no exterior a possibilidade de cobrança de taxa para financiar os serviços de recolha de resíduos sólidos é polêmica. Suzana Tavares da Silva (2008, p. 27) relata que, após um período de resistência, a doutrina italiana passou a reconhecer a possibilidade da cobrança de taxas para o financiamento dos custos globais do serviço de coleta de resíduos sólidos urbanos a partir do conceito de fruição potencial. Destaca ainda que, na Espanha, também superando questionamentos iniciais, a jurisprudência passou a admitir a possibilidade de cobrança da taxa semelhante desde que o serviço seja pelo Estado na região onde se situam os imóveis afetados, sendo desnecessário que o sujeito passivo goze efetivamente do serviço.

Retornando para a realidade nacional, em relação à hipótese de incidência da taxa de manejo de resíduos sólidos, uma das objeções opostas à sua constitucionalidade faz referência ao suposto caráter geral e indivisível do serviço. A jurisprudência reverberou este entendimento até que o STF, por meio da Súmula 19, publicada em 10 de novembro de 2009, estabeleceu que “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” (BRASIL, 2009).

A edição da Súmula 19 do STF pode ser reconhecida como um marco na superação dos óbices jurídicos à instituição de taxa de manejo de resíduos sólidos. Por meio dela, o financiamento do serviço público de manejo de resíduos sólidos passou a ser considerado hipótese de incidência compatível com a regra de competência constitucional do art. 145, inciso II, da CRFB. Por outros torneios, o STF passou a reconhecer que gestão de resíduos sólidos está associada a prestação de um serviço público específico e divisível, o que autoriza a instituição de taxa.

Outra oposição à instituição das taxas de manejo de resíduos sólidos referia-se à sua base de cálculo. Aqueles que se opunham à sua instituição faziam referência ao artigo 145, §1º da CRFB para reputar inconstitucional qualquer taxa que colhesse como base de cálculo algum aspecto que coincidissem, ainda que minimamente, com as manifestações de riqueza tributadas por impostos.

Todavia, este entendimento decorria de uma compreensão restrita do que entende por base de cálculo nas taxas. Como ensina Aires F. Barreto (1998, p. 89):

Com efeito, nos impostos, a base de cálculo deve ser buscada em cada fato lícito (que não uma atuação estatal), ligado ao particular (o montante dos serviços prestados, o rendimento líquido auferido, o valor das importações), porque cada fato tributável tem uma base de cálculo individual e específica. Sobre essa base aplica-se uma alíquota genérica. Inversamente, nas taxas a base de cálculo é única: o valor da atuação estatal. Não há a apuração de bases de cálculo para cada fato. Em sendo a base referida o valor da atuação do Estado, fato interno à Administração, que nada tem que ver com o particular, e, portanto não toma em conta atributos inerentes ao sujeito passivo ou relativos à matéria sobre a qual se refere, a taxa é fato único, de dimensão única.

A relação intrínseca entre taxas e atuação estatal tem ligação direta com a base de cálculo deste tributo. Não há que se considerar como base de cálculo das taxas o valor da prestação desenvolvida em favor do contribuinte, mas o custo da atuação do Estado como um todo. Os critérios escolhidos para a repartição deste custo não representam a mensuração da capacidade contributiva dos afetados pela atuação, mas apenas uma forma



de repartição do custo global entre os usuários do serviço ou sujeitos à fiscalização.

Em relação à polêmica da base de cálculo, o STF posicionou-se a favor da possibilidade de instituição de taxas de manejo de resíduos sólidos que colhiam alguns elementos típicos da base de cálculo de impostos (como a área do imóvel associada ao IPTU), em um movimento que culminou com a edição da Súmula Vinculante nº 29, que dispõe o seguinte: “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” (BRASIL, 2010).

A Súmula Vinculante 29 do STF representa a superação de um segundo obstáculo à instituição de taxas de manejo de resíduos sólidos. Por meio dela, reconheceu-se como legítima a utilização de critérios que tangenciam manifestações de riqueza tributáveis por meio de impostos para a repartição dos custos associados ao financiamento dos serviços de manejo de resíduos sólidos. A referida decisão reconhece que “a adoção da metragem como parâmetro de cálculo da taxa [de resíduos sólidos] não coincidiria com o valor venal do imóvel, este sim base de cálculo do IPTU” (PINHEIRO, 2018, p. 351), ou seja, a mera utilização de um critério associado a outro imposto para repartir o custo do serviço de manejo de resíduos sólidos não torna inconstitucional a base de cálculo da taxa correspondente.

Um dado importante a ser observado no contexto do surgimento das Súmulas 19 e 29 do STF, que superaram as discussões jurídicas abstratas em torno da possibilidade de instituição da taxa de manejo de resíduos sólidos, é o fato de que foram publicadas em intervalos muito próximos (anos de 2009 e 2010). Assim, caso fosse o entrave jurídico o único problema a inibir a instituição desta modalidade de taxa pelos Municípios brasileiros, no período posterior ao ano de 2010, com a sedimentação das discussões sobre a legalidade da taxa no STF, poder-se-ia identificar um aumento no número de Municípios que se utilizaram deste instrumento.

Na busca por uma posição mais sólida, passa-se a análise de dados relativos à existência da taxa de manejo de resíduos sólidos no Brasil.

## **5. Diagnóstico e Perspectivas para a taxa de manejo de resíduos sólidos no Brasil**

Malgrado as polêmicas em torno da instituição de taxas de coleta de resíduos sólidos no Brasil, é possível identificar que um número expressivo

de Municípios já conta com a cobrança de taxas para manejo de resíduos sólidos na realidade nacional.

Tal constatação pode ser empreendida a partir da análise dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, fonte dos relatórios denominados “Perfil dos Municípios Brasileiros”, publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. A MUNIC obtém informações de todos os Municípios brasileiros por meio de um questionário básico encaminhado pelo IBGE e respondido diretamente pelas autoridades municipais. Consiste em um “levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo também diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal” (IBGE, 2016).

Foram analisados dados referentes aos anos de 2005, 2006, 2009 e 2015, exercícios nos quais as prefeituras foram questionadas sobre a existência de taxa de manejo de resíduos sólidos. Os dados sobre taxa de manejo de resíduos sólidos foram consolidados em duas tabelas anexas, que organizam as informações, tomando por base as grandes regiões (centro-oestes, nordeste, norte, sul, sudeste), em relação ao tamanho dos Municípios (Tabela 1) e às unidades da federação (Tabela 2). Importante esclarecer, desde já, que as informações da pesquisa referente ao ano base de 2015 representam as mais recentes disponíveis sobre o tema, que não há dados sobre tributação nos relatórios de 2011, 2012, 2013 e 2014 e que não houve pesquisa nos anos de 2007 e 2010.

O recorte de análise empreendido tem por objetivo fornecer um panorama da situação anterior à sedimentação jurídica da possibilidade de cobrança pelo STF em 2010, por meio da análise dos dados de 2005, 2006 e 2009, e da confrontação destes dados com aqueles fornecidos na última pesquisa disponível, referente ao ano base de 2015.

Considerando os dados mais recentes, dos 5.570 (cinco mil quinhentos e sessenta) Municípios brasileiros pesquisados, 2.726 (dois mil setecentos e vinte e seis) declararam possuir taxa de manejo de resíduos sólidos, uma proporção equivalente a 49% (quarenta e nove por cento) do total. Nos Municípios com população acima de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, esta proporção chega a 68% (sessenta e oito por cento), uma vez que dos 41 (quarenta e um) Municípios nesta faixa, 28 (vinte e oito) declaram possuir a referida cobrança (IBGE, 2016).

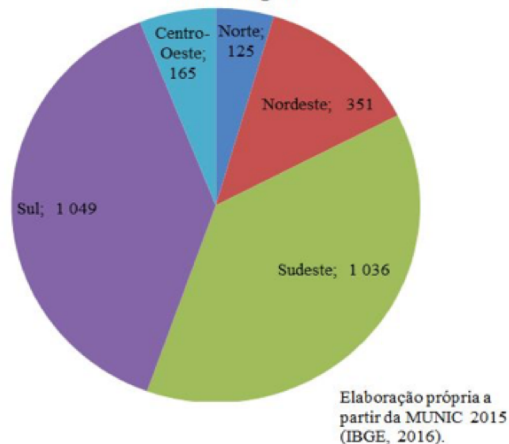
No que tange às grandes regiões, o nordeste apresenta a menor incidência de cobrança da taxa de manejo de resíduos sólidos, na medida em que apenas 351 (trezentos e cinquenta e um) Municípios, dos 1.794 (20%)

declaram possuir cobrança. Não surpreende o fato de o Estado com menor incidência da cobrança estar nessa região: apenas 5 (cinco) Municípios maranhenses dos 217 (duzentos e dezessete) declaram cobrar a referida taxa (IBGE, 2016).

Na contramão, a região sul apresenta o maior número de Municípios que cobram taxa de coleta de resíduos sólidos (88% do total de 1.191). O Estado com maior incidência proporcional na região (e no país) é o Paraná, onde 364 (trezentos e sessenta e quatro) dos 399 (trezentos e noventa e nove) Municípios cobram taxa e lixo (91% do total) (IBGE, 2016).

A partir das informações da MUNIC 2015, tem-se que a esmagadora maioria dos Municípios que cobram a taxa de manejo de resíduos sólidos está nas regiões sul e sudeste (2.085 do universo total de 2.726) (IBGE, 2016). Considerando as Grandes Regiões (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro Oeste), os Municípios que instituíram a referida exação podem ser distribuídos na seguinte proporção:

Municípios que instituíram a taxa de coleta de lixo por Grande Região



Em uma análise comparativa entre as informações referentes aos anos de 2005, 2006, 2009, anteriores à pacificação da legalidade da cobrança pelo STF, e o ano de 2015, não se identifica uma significativa mudança no número de Municípios que cobram a taxa de manejo de resíduos sólidos. De fato, houve um pequeno aumento no número de Municípios que declaravam cobrar a taxa de manejo de resíduos sólidos nas pesquisas de 2005 (2.611), 2006 (2.753) e 2009 (2.785), mas este viés foi revertido no ano de 2015 (2.726), com uma redução de 59 Municípios (equivalente a 1%) (IBGE, 2007, 2010 e 2016). Esta evolução pode ser representada pela tabela que segue:

**Evolução do número de Municípios que informam cobrar  
pelo manejo de resíduos sólidos**

<b>Região</b>	<b>Ano Base 2005</b>	<b>Ano Base 2006</b>	<b>Ano Base 2009</b>	<b>Ano Base 2015</b>
<i>Norte</i>	93	112	109	125
<i>Nordeste</i>	376	398	360	351
<i>Sudeste</i>	1 026	1 081	1 111	1 036
<i>Sul</i>	964	996	1 028	1 049
<i>Centro-Oeste</i>	152	166	177	165
<b>Total</b>	<b>2 611</b>	<b>2 753</b>	<b>2 785</b>	<b>2 726</b>

A partir dos dados referidos, é possível constatar, em uma análise preliminar, que a taxa de manejo de resíduos sólidos já é instituto empregado por uma parte significativa dos Municípios brasileiros. A partir desses dados, não é possível concluir que o posicionamento do STF sobre a legalidade de sua cobrança, sedimentado em 2010, tenha estimulado os Municípios a instituírem a taxa de manejo de resíduos sólidos.

Diante deste cenário, ainda há muito a ser feito. Fomentar a utilização deste instrumento pode instrumentalizar – por meio da garantia de um fluxo específico de recursos – o financiamento do serviço de gestão de resíduos sólidos.

É importante destacar que a gestão de resíduos sólidos representa um expressivo gasto para os Municípios. Extrapolando os dados sobre despesas correntes com o manejo de resíduos sólidos verificadas nos 3.670 (três mil, seiscentos e setenta) Municípios pesquisados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnostico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – SNIS-RS, no ano base de 2016, é possível estimar que neste ano as prefeituras brasileiras tiveram um gasto total de aproximadamente R\$ 17,7 bilhões de reais para prestar este serviço público (BRASIL, 2018, p. 4).

Tais gastos têm um impacto significativo nos orçamentos municipais. Para demonstrar este fato, a partir de dados do SNIS-RS 2016, confronta-se o volume de gastos com resíduos sólidos com o total de despesas correntes das quatro maiores cidades do Brasil:

**Volume de Gastos com o manejo de resíduos sólidos nas quatro maiores cidades brasileiras**

Município	UF	Despesas, segundo o agente executor	Despesa corrente da prefeitura	Impacto das despesas com manejo de RSU nas despesas correntes
		R\$/ano  <b>FN220</b>	R\$/ano  <b>FN223</b>	
São Paulo	SP	2.362.136.211,40	35.871.323.065,25	6,59%
Rio de Janeiro	RJ	1.848.310.006,68	24.311.695.176,44	7,60%
Brasília	DF	428.712.699,57	29.700.000.000,00	1,44%
Salvador	BA	334.962.249,00	10.174.366.859,00	3,29%

Elaboração própria a partir de dados do SNIS-RS 2016 (BRASIL, 2018).

O SNIS-RS também conta que as prefeituras gastam o valor de R\$ 107,40, em média, por habitante e por ano, apenas com gastos correntes associados à gestão de resíduos sólidos (BRASIL, 2018, p. 120). Este valor não inclui investimentos no setor, como a construção de aterros sanitários e estruturas urbanas necessárias à prestação do aludido serviço público.

A partir destes dados, conclui-se que não se pode negligenciar a taxa de coleta de resíduos sólidos como importante fonte para o financiamento dos serviços associados à gestão de resíduos sólidos urbanos.

É cediço que a gestão responsável de resíduos sólidos urbanos, para além de um dever federativo dos Municípios, contribui para a realização do direito ao meio ambiente equilibrado. Também é inegável que a realização deste direito fundamental depende de uma atuação positiva do Estado, o que implica custos públicos.

Neste contexto, defende-se que fomentar a adoção da taxa de coleta seletiva pelos Municípios que ainda não a instituíram converte-se em um instrumento fundamental para a promoção de sustentabilidade ambiental e fiscal, na medida em que este instrumento garante um fluxo de recursos para o financiamento de serviço público estatal de caráter essencial.

## 6. Conclusão

Encarar o direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental no Brasil - fruto de um processo de incorporação dos direitos humanos na estruturação do ordenamento jurídico nacional - depende da

compreensão de que a realização deste direito é instrumentalizada por meio de políticas públicas, que implicam custos igualmente repartidos entre os membros da sociedade brasileira.

Assim, a promoção de um desenvolvimento ambientalmente sustentável depende da reflexão sobre os custos associados ao financiamento de políticas ambientais, sendo a tributação e o orçamento público os locais ideais para a realização do debate sobre as fontes de financiamento e a destinação dos recursos públicos.

Debater os custos e fontes de financiamento das políticas ambientais é conjugar dois diferentes vieses da sustentabilidade: o fiscal e o ambiental. Na perspectiva ambiental, o debate gira em torno das ações que serão adotadas para promover a proteção ou a recomposição do meio ambiente. Já no recorte fiscal, busca-se compatibilizar o custo destas ações com as demais despesas associadas ao universo de competências e finalidades assumidas pelo Estado, que trabalha em um universo de recursos escassos.

Tem-se na taxa de manejo de resíduos sólidos um importante instrumento tributário destinado a financiar um serviço ambiental da maior importância: a coleta e manejo de resíduos sólidos. Como se tentou demonstrar, esta é uma fonte juridicamente viável de recursos para o financiamento das despesas associadas a esta política pública ambiental na realidade brasileira.

No que se refere à hipótese primária inicial, é possível concluir que, conforme demonstram os dados da MUNIC analisados, esta fonte de financiamento já é explorada por uma parte dos Municípios brasileiros, localizados principalmente nas regiões sul e sudeste, mas ainda é pouco aproveitada em outras regiões do país. Contudo, a exação ainda é pouco utilizado para o financiamento de políticas de recolhimento e manejo de RSU nas regiões nordeste, norte e centro-oeste. Nesta linha, os resultados da pesquisa confirmam, em parte, a hipótese primária inicial.

Já no que toca à hipótese secundária, não é possível aferir que as decisões do STF que confirmaram a legitimidade das taxas de resíduos sólidos afetaram positivamente na utilização destes instrumentos pelos Municípios brasileiros. Os dados quantitativos relacionados aos períodos anteriores e posteriores da sua publicação mostram um quadro quase constante de instituição da referida cobrança.

Por fim, diante da expressividade dos gastos com a gestão de resíduos no orçamento dos Municípios brasileiros, impõe-se como fundamental

fomentar a utilização desta modalidade de tributo como nova fonte de receita para financiar este serviço específico. A taxa de coleta lixo revela-se um instrumento essencial à promoção de sustentabilidade ambiental, ao garantir o financiamento do serviço de coleta e manejo de resíduos sólidos, e fiscal, ao liberar parte expressiva dos recursos municipais antes destinados ao financiamento deste serviço para outras finalidades de interesse público.

## Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. Ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do poluidor pagador**, pedra angular da política comunitária do ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. Ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

BARRETO, Aires F. **Base de cálculo, alíquota e princípios constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2016**. Brasília, MCIDADES.SNSA, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Representação 903. Rel. Min. Thompson Flores, **Revista Trimestral de Jurisprudência**, n. 70, out. 1974.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 19**. DJe. n. 210, pub. 10 nov. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 29**. DJe. n. 28, 17 fev. 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. **Tékhné**, Barcelos, n. 13, p. 07-18, jun.

2010. Disponível em  
<[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-99112010000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112010000100002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 03 maio 2018.

CARNEIRO, Isaac Newton. **Manual de direito municipal brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

DANIEL NETO, Carlos Augusto; PINHEIRO, Hendrick. Igualdade e equivalência nas taxas e seus parâmetros de controle na jurisprudência do STF. In: BUISSA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael Lara (orgs.). **Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição** – experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro. Florianópolis (SC): Tirant Blanch, 2018, p. 341-364.

FERRAZ, Roberto. **Taxa, instrumento de sustentabilidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

FONTE, Felipe e Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. Ed., São Paulo: Saraiva, 2017.

FREITAS, Juarez de. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. Ed., Belo Horizonte: Forum, 2012.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Uma nova perspectiva para o Direito Ambiental: o direito ao ambiente como direito fundamental da pessoa humana. **Interesse público**, n. 98, p. 95-109, 2016.

GUERRA, Sidney. **Resíduos sólidos: comentários à Lei 12.305/2010**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R.. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: Norton & Company, 1999.

HORVATH, Estevão. Classificação dos tributos. In: BARRETO, Aires F.; BOTTALLO, Eduardo Domingos. **Curso de iniciação em direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2004.

HORVATH, Estevão. **O princípio do não-confisco no direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2002.

IBGE. **Perfil dos Municípios brasileiros : 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

IBGE. **Perfil dos Municípios brasileiros : 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.



IBGE. **Perfil dos Municípios brasileiros : 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2004.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica**. São Paulo: Atlas, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo)**, adotada de 5 a 16 de junho de 1972. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc). Acesso em: 03 de mai. 2018.

PINHEIRO DA SILVA, Hendrick. Planejamento e controle: uma reflexão sobre ética. **Revista Contas Abertas**, ano 3, n. 3, p. 24-27, 2017.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement**. Paris: Dalloz, 1984.

RIBAS, Lúcia Maria. Defesa Ambiental: utilização de instrumentos tributários. In TORRES, Heleno Taveira (coord.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

RIBAS, Lúcia Maria. MIRANDA, Kezia Karina Gomes de. Sustentabilidade Fiscal e a Crise do Estado-Providência: Alguns desafios contemporâneos. In: LONGO, Marcelo Pereira; LONGO, Caricielli Maisa; CASTRO FILHO, Osvaldo Alves de (orgs.). **Direito e atividade econômica**. Campo Grande: Editora UFMS, 2016.

SAAD, Amauri Feres. **Regime jurídico das políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2016.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 2ª Edição, Rio de Janeiro : Editora Lumen Juris, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. Ed., São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 3. Ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Suzana Tavares da. **Taxas e a Coerência do Sistema Tributário**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. A evolução dos direitos fundamentais. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, n. 6, p. 541-558, 2005.

SOUZA, Hamilton Dias de; GRECO, Marco Aurelio. Distinção entre taxa e preço público. In: MARINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Taxa e preço público**: caderno de pesquisas tributárias n. 10. São Paulo: CEEU/Resenha Tributária, 1975.

TOMKOWSKI, Fábio Goulart. **Direito tributário e heurísticas**. Coimbra: Almedina, 2017.

TORRES, Heleno Taveira. **Teoria da constituição financeira**. Tese de Titularidade. São Paulo: USP, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **A ideia de liberdade no Estado patrimonial e no Estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de direito administrativo**, v. 177, pp. 29-49, 1989.

## ANEXO

Tabela 1 – Tabela comparativa do número de Municípios que declaram ter instituído taxa de manejo de resíduos sólidos por Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos Municípios

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos Municípios	MUNIC 2006						MUNIC 2009 Ano Base - 2009			MUNIC 2015 Ano Base 2015		
	Ano Base - 2005			Ano Base – 2006			Total	Taxa de coleta de lixo	%	Total	Taxa de coleta de lixo	%
	Total	Taxa de coleta de lixo	%	Total	Taxa de coleta de lixo	%						
<b>Brasil</b>	<b>5 564</b>	<b>2 611</b>	<b>47%</b>	<b>5 564</b>	<b>2 753</b>	<b>49%</b>	<b>5 565</b>	<b>2 785</b>	<b>50%</b>	<b>5 570</b>	<b>2 726</b>	<b>49%</b>
Até 5 000	1 371	583	43%	1 371	634	46%	1 257	626	50%	1 237	608	49%
De 5 001 a 10 000	1 290	609	47%	1 290	634	49%	1 294	620	48%	1 214	569	47%
De 10 001 a 20 000	1 292	592	46%	1 292	602	47%	1 370	642	47%	1 377	618	45%
De 20 001 a 50 000	1 033	463	45%	1 033	503	49%	1 055	514	49%	1 087	524	48%
De 50 001 a 100 000	311	195	63%	311	196	63%	316	189	60%	353	207	59%
De 100 001 a 500 000	231	146	63%	231	158	68%	233	163	70%	261	172	66%
Mais de 500 000	36	23	64%	36	26	72%	40	31	78%	41	28	68%
<b>Norte</b>	<b>449</b>	<b>93</b>	<b>21%</b>	<b>449</b>	<b>112</b>	<b>25%</b>	<b>449</b>	<b>109</b>	<b>24%</b>	<b>450</b>	<b>125</b>	<b>28%</b>
Até 5 000	96	2	2%	96	3	3%	87	4	5%	78	4	5%
De 5 001 a 10 000	85	12	14%	85	16	19%	89	16	18%	79	17	22%
De 10 001 a 20 000	101	24	24%	101	28	28%	107	30	28%	110	29	26%
De 20 001 a 50 000	115	25	22%	115	30	26%	113	30	27%	113	38	34%
De 50 001 a 100 000	33	18	55%	33	21	64%	32	16	50%	44	23	52%
De 100 001 a 500 000	17	11	65%	17	13	76%	18	11	61%	22	13	59%
Mais de 500 000	2	1	50%	2	1	50%	3	2	67%	4	1	25%
<b>Nordeste</b>	<b>1 793</b>	<b>376</b>	<b>21%</b>	<b>1 793</b>	<b>398</b>	<b>22%</b>	<b>1 794</b>	<b>360</b>	<b>20%</b>	<b>1 794</b>	<b>351</b>	<b>20%</b>
Até 5 000	266	31	12%	266	34	13%	225	35	16%	230	25	11%
De 5 001 a 10 000	396	64	16%	396	73	18%	392	48	12%	355	42	12%
De 10 001 a 20 000	558	107	19%	558	111	20%	580	98	17%	574	95	17%
De 20 001 a 50 000	416	106	25%	416	113	27%	432	111	26%	451	115	25%
De 50 001 a 100 000	104	41	39%	104	40	38%	110	41	37%	122	47	39%
De 100 001 a 500 000	42	21	50%	42	21	50%	44	21	48%	51	21	41%
Mais de 500 000	11	6	55%	11	6	55%	11	6	55%	11	6	55%
<b>Sudeste</b>	<b>1 668</b>	<b>1 026</b>	<b>62%</b>	<b>1 668</b>	<b>1 081</b>	<b>65%</b>	<b>1 668</b>	<b>1 111</b>	<b>67%</b>	<b>1 668</b>	<b>1 036</b>	<b>62%</b>
Até 5 000	410	221	54%	410	230	56%	381	231	61%	372	213	57%
De 5 001 a 10 000	405	251	62%	405	262	65%	408	256	63%	391	234	60%

De 10 001 a 20 000	327	220	67%	327	225	69%	351	250	71%	363	232	64%
De 20 001 a 50 000	290	178	61%	290	198	68%	294	205	70%	288	187	65%
De 50 001 a 100 000	105	75	71%	105	77	73%	98	68	69%	111	73	66%
De 100 001 a 500 000	114	69	61%	114	75	66%	118	84	71%	126	83	66%
Mais de 500 000	17	12	71%	17	14	82%	18	17	94%	17	14	82%
<b>Sul</b>	<b>1 188</b>	<b>964</b>	<b>81%</b>	<b>1 188</b>	<b>996</b>	<b>84%</b>	<b>1 188</b>	<b>1 028</b>	<b>87%</b>	<b>1 191</b>	<b>1 049</b>	<b>88%</b>
Até 5 000	442	301	68%	442	336	76%	421	329	78%	420	346	82%
De 5 001 a 10 000	295	253	86%	295	252	85%	291	262	90%	278	248	89%
De 10 001 a 20 000	203	193	95%	203	186	92%	229	212	93%	227	213	94%
De 20 001 a 50 000	148	121	82%	148	128	86%	144	128	89%	160	140	88%
De 50 001 a 100 000	52	53	102%	52	50	96%	57	53	93%	54	52	96%
De 100 001 a 500 000	46	41	89%	46	42	91%	43	41	95%	48	46	96%
Mais de 500 000	2	2	100%	2	2	100%	3	3	100%	4	4	100%
<b>Centro-Oeste</b>	<b>466</b>	<b>152</b>	<b>33%</b>	<b>466</b>	<b>166</b>	<b>36%</b>	<b>466</b>	<b>177</b>	<b>38%</b>	<b>467</b>	<b>165</b>	<b>35%</b>
Até 5 000	157	28	18%	157	31	20%	143	27	19%	137	20	15%
De 5 001 a 10 000	109	29	27%	109	31	28%	114	38	33%	111	28	25%
De 10 001 a 20 000	103	48	47%	103	52	50%	103	52	50%	103	49	48%
De 20 001 a 50 000	64	33	52%	64	34	53%	72	40	56%	75	44	59%
De 50 001 a 100 000	17	8	47%	17	8	47%	19	11	58%	22	12	55%
De 100 001 a 500 000	12	4	33%	12	7	58%	10	6	60%	14	9	64%
Mais de 500 000	4	2	50%	4	3	75%	5	3	60%	5	3	60%

Elaboração própria a partir da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE (MUNIC), (IBGE, 2007, 2010 e 2016).

Tabela 2 – Tabela comparativa do número de Municípios que declaram ter instituído taxa de coleta de lixo por Grandes Regiões e Unidades da Federação

Grandes Regiões e Unidades da Federação	MUNIC 2006						MUNIC 2009			MUNIC 2015		
	Ano Base - 2005			Ano Base - 2006			Ano Base - 2009			Ano Base 2015		
	Total	Taxa de coleta de lixo	%	Total	Taxa de coleta de lixo	%	Total	Taxa de coleta de lixo	%	Total	Taxa de coleta de lixo	%
<b>Brasil</b>	<b>5 564</b>	<b>2 611</b>	<b>47%</b>	<b>5 564</b>	<b>2 753</b>	<b>49%</b>	<b>5 565</b>	<b>2 785</b>	<b>50%</b>	<b>5 570</b>	<b>2 726</b>	<b>49%</b>
<b>Norte</b>	<b>449</b>	<b>93</b>	<b>21%</b>	<b>449</b>	<b>112</b>	<b>25%</b>	<b>449</b>	<b>109</b>	<b>24%</b>	<b>450</b>	<b>125</b>	<b>28%</b>
Rondônia	52	25	48%	52	33	63%	52	32	62%	52	35	67%
Acre	22	8	36%	22	11	50%	22	14	64%	22	19	86%
Amazonas	62	14	23%	62	15	24%	62	15	24%	62	11	18%

Roraima	15	3	20%	15	2	13%	15	1	7%	15	6	40%
Pará	143	34	24%	143	45	31%	143	39	27%	144	42	29%
Amapá	16	-	-	16	-	-	16	-	-	16	2	13%
Tocantins	139	9	6%	139	6	4%	139	8	6%	139	10	7%
<b>Nordeste</b>	<b>1 793</b>	<b>376</b>	<b>21%</b>	<b>1 793</b>	<b>398</b>	<b>22%</b>	<b>1 794</b>	<b>360</b>	<b>20%</b>	<b>1 794</b>	<b>351</b>	<b>20%</b>
Maranhão	217	5	2%	217	7	3%	217	7	3%	217	5	2%
Piauí	223	39	17%	223	43	19%	224	36	16%	224	34	15%
Ceará	184	10	5%	184	7	4%	184	6	3%	184	3	2%
Rio Grande do Norte	167	72	43%	167	67	40%	167	76	46%	167	58	35%
Paraíba	223	55	25%	223	59	26%	223	51	23%	223	45	20%
Pernambuco	185	113	61%	185	131	71%	185	101	55%	185	126	68%
Alagoas	102	35	34%	102	38	37%	102	32	31%	102	29	28%
Sergipe	75	7	9%	75	8	11%	75	14	19%	75	7	9%
Bahia	417	40	10%	417	38	9%	417	37	9%	417	44	11%
<b>Sudeste</b>	<b>1 668</b>	<b>1 026</b>	<b>62%</b>	<b>1 668</b>	<b>1 081</b>	<b>65%</b>	<b>1 668</b>	<b>1 111</b>	<b>67%</b>	<b>1 668</b>	<b>1 036</b>	<b>62%</b>
Minas Gerais	853	492	58%	853	538	63%	853	543	64%	853	523	61%
Espírito Santo	78	68	87%	78	65	83%	78	72	92%	78	63	81%
Rio de Janeiro	92	68	74%	92	68	74%	92	71	77%	92	65	71%
São Paulo	645	398	62%	645	410	64%	645	425	66%	645	385	60%
<b>Sul</b>	<b>1 188</b>	<b>964</b>	<b>81%</b>	<b>1 188</b>	<b>996</b>	<b>84%</b>	<b>1 188</b>	<b>1 028</b>	<b>87%</b>	<b>1 191</b>	<b>1 049</b>	<b>88%</b>
Paraná	399	346	87%	399	361	90%	399	365	91%	399	364	91%
Santa Catarina	293	250	85%	293	258	88%	293	266	91%	295	270	92%
Rio Grande do Sul	496	368	74%	496	377	76%	496	397	80%	497	415	84%
<b>Centro-Oeste</b>	<b>466</b>	<b>152</b>	<b>33%</b>	<b>466</b>	<b>166</b>	<b>36%</b>	<b>466</b>	<b>177</b>	<b>38%</b>	<b>467</b>	<b>165</b>	<b>35%</b>
Mato Grosso do Sul	78	42	54%	78	41	53%	78	46	59%	79	47	59%
Mato Grosso	141	66	47%	141	76	54%	141	84	60%	141	70	50%
Goiás	246	43	17%	246	48	20%	246	47	19%	246	47	19%
Distrito Federal	1	1	100%	1	1	100%	1	-	-	1	1	100%

Elaboração própria a partir da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE (MUNIC), (IBGE, 2007, 2010 e 2016).