

**Universidade Federal do Paraná – UFPR**  
**Setor de Ciências Sociais e Aplicadas**  
**Especialização em Gestão Pública Municipal**

**LUIS GUSTAVO CAMARGO DE OLIVEIRA**

**A VIABILIDADE DA COBRANÇA DA TAXA DE  
COLETA DO LIXO NO MUNICÍPIO DA LAPA**

**Curitiba**

**2015**

**LUIS GUSTAVO CAMARGO DE OLIVEIRA**

**A VIABILIDADE DA COBRANÇA DA TAXA DE COLETA DO  
LIXO NO MUNICÍPIO DA LAPA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, modalidade de ensino a distância, da Universidade Federal do Paraná – UFPR – Campus Botânico.

Prof. Orientador: Dr. Christian Mendes Alcântara.

**Curitiba**

**2015**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Orientador Dr. Christian Mendes Alcantara

---

Prof. Nome

---

Prof. Nome

Curitiba, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

## RESUMO

O presente trabalho visa a abordagem do instituto da cobrança de taxa em razão do serviço público específico de divisível da coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis na Lapa.

Conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, a taxa pode ser cobrada de duas formas, quais sejam, em função do exercício do poder de polícia da administração pública, ocasião em que incide a cobrança da também chamada taxa de fiscalização exigida pelos diversos órgãos ou entidades fiscalizadoras, e em virtude da efetiva ou potencial utilização de serviços públicos indivisíveis colocados à disposição dos administrados, sendo que nesta está incluída a conhecida e popularmente denominada taxa de coleta do lixo.

Neste sentido, convém mencionar que o instituto mencionado alhures nem sempre esteve pacificado na doutrina e na jurisprudência pátria, sendo que somente em 4 de dezembro de 2008, através do *leading case* (primeiro caso) apreciado pelo STF no Recurso Extraordinário nº 576.321-8/SP, foi que a taxa de coleta do lixo passou a, finalmente, ser considerada constitucional, sendo, nesta oportunidade, consolidado o entendimento acerca do assunto, vindo a, posteriormente, se tornar objeto da súmula vinculante nº 19.

Destarte, de lá para cá, grande parte dos municípios paranaenses e brasileiros, passaram a se utilizar desta ferramenta para acrescer aos cofres municipais mais esta importante fonte de receita.

Assim, levando em consideração que o Município da Lapa, até hoje, não está entre aqueles que optaram pela sua cobrança, em que pese a tentativa frustrada de instituí-la, é que se realiza o presente trabalho que tem por objetivo principal realizar um estudo em torno da viabilidade da cobrança da taxa de coleta do lixo no município em comento.

Palavras-chave: Tributário. Taxa de serviço. Súmula Vinculante nº 19. Lapa.

## SUMMARY

This work aims to institute the approach of reason in charge of collecting the specific public service divisible collection, removal and treatment or disposal of waste or waste from buildings in Lapa.

As established by the Constitution of 1988, the fee may be charged in two ways, namely, due to the exercise of the government police power, when it affects the recovery of the also called inspection fees required by the various agencies or entities supervisory, and because of the actual or potential use of indivisible public services available to the administration, and this is included known and popularly known as garbage collection fee.

In this sense, it is worth mentioning that the institute mentioned elsewhere was not always pacified in doctrine and jurisprudence country, and only on December 4, 2008, through the leading case (first case) enjoyed by the Supreme Court in Extraordinary Appeal No. 576321-8 / SP, was that the garbage collection rate has to finally be considered constitutional, and, on this occasion, consolidated the understanding of the subject, come to later become the subject of binding precedent No. 19.

Thus, since then, much of the Paraná and municipalities, began to use this tool for addition to the municipal coffers over this important source of revenue.

Thus, taking into consideration that the City of Lapa, to this day, is not among those who opted for its collection, despite the unsuccessful attempt to institute it, it is taking place this work whose main objective to carry out a study around the feasibility of collecting the garbage collection rate in the county in comment.

Keywords: Tax. Service charge. Binding Precedent No. 19. Lapa.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho de pós-graduação em Gestão Pública Municipal aos meus familiares e amigos, e, em especial, a minha família.

## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente, agradeço à Deus por ter me concedido força.

Agradeço à minha esposa Gislaine, pelo companherismo e compreensão, e à Julia por quem dedicarei até meus últimos dias para vê-la no caminho do aperfeiçoamento.

Agradeço aos meus pais e aos meus irmãos, Paulo Cezar e Josias Junior, pela verdadeira amizade que cultivamos.

E, por fim, agradeço ao meu orientador, Dr. Christian, que me mostrou a direção a ser seguida para que o presente projeto pudesse se tornar viável.

## EPÍGRAFE

*“As ideias não se formam na cabeça do homem;  
Voejam na atmosfera, respiram-se no ar,  
bebem-se na água, coam-se no sangue, entram  
nas moléculas e refundem, reformam e  
renovam a compleição do homem”.*

Camilo Castelo Branco



## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| 1 – INTRODUÇÃO.....  | 10        |
| 1.1 – APRESENTAÇÃO.....  | 10        |
| 1.2 – OBJETIVO GERAL DO TRABALHO.....  | 10        |
| 1.3 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO TRABALHO.....   | 11        |
| 1.4 – JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO.....  | 11        |
| <br>   |           |
| <b>2 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....</b>  | <b>13</b> |
| 2.1 – BREVE DEFINIÇÃO DE TRIBUTO.....  | 13        |
| 2.2 - A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA NO BRASIL.....   | 14        |
| 2.3 – SISTEMA TRIBUTÁRIO CRIADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....   | 17        |
| 2.3.1 - RELAÇÃO CARGA TRIBUTÁRIA Vs. DIREITOS SOCIAIS.....   | 18        |
| 2.3.2 - RELAÇÃO CARGA TRIBUTÁRIA Vs. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....                                       | 20        |
| 2.4 – ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA ATRAVÉS DE TAXA.....  | 21        |
| 2.4.1 – COBRANÇA DE TAXA PELA UTILIZAÇÃO, POTENCIAL OU EFETIVA, DE SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL..... | 22        |
| 2.4.1.1 – SERVIÇO DE COLETA, REMOÇÃO E TRATAMENTO OU DESTINAÇÃO DO LIXO REMUNERADA ATRAVÉS DE TAXA.....        | 23        |
| <br>   |           |
| <b>3 – DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....</b>   | <b>23</b> |
| 3.1 – DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO .....   | 24        |
| 3.2 – DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA .....   | 26        |
| <br>   |           |
| <b>4 – PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA .....</b>  | <b>27</b> |
| 4.1 – PROPOSTA TÉCNICA .....   | 27        |
| 4.1.1 – PLANO DE IMPLANTAÇÃO.....  | 29        |
| 4.1.1.1 – PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA .....   | 30        |
| 4.1.1.2 – PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE E DA IRRETROTIVIDADE.....   | 32        |
| 4.1.1.3 – PRINCÍPIO DA IGUALDADE E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA.....   | 33        |

|  |           |
|--|-----------|
| 4.1.2 – RESULTADOS ESPERADOS .....   | 34        |
| 4.1.3 – RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO-CORRETIVAS..... | 35        |
| <b>5 - CONCLUSÃO.....</b>  | <b>36</b> |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....  | 38        |
| APÊNDICE.....  | 39        |
| ENTREVISTA.....  | 39        |

## **1 - INTRODUÇÃO**

### **1.1 – APRESENTAÇÃO**

Após anos de espera e um longo debate no órgão máximo da justiça brasileira – STF –, finalmente, em 4 de dezembro de 2008, ele veio a se manifestar pela constitucionalidade da cobrança de taxa em razão da remoção, coleta, tratamento ou destinação dos resíduos gerados pelos imóveis urbanos ou rurais, cujos territórios ao município instituidor pertençam.

Neste interím, o Poder Executivo Municipal da Lapa/PR enviou para a Câmara de Vereadores, em 01 de dezembro de 2014, o Projeto de Lei 90/2014, que visava instituir a, tão comentada e debatida, taxa de coleta do lixo.

Ocorre que a tentativa restou frustrada, haja vista que em sessão ordinária realizada em 07 de abril de 2015, fora reprovado, em votação apertada, pela Câmara Municipal de Vereadores, em segunda discussão o PL 90/2014, na qual se somaram 4 votos a favor e 5 contrários a instituição.

De acordo com notícia veiculada no *site* oficial do Município<sup>1</sup>, a Lapa é o sétimo município paranaense em extensão territorial, sendo que sua arrecadação não é igualmente proporcional a sua extensão territorial, haja vista que inúmeros municípios vizinhos, que, inclusive fazem parte da mesma mesoregião, mesmo com territórios inúmeras vezes menor, por terem a sua população mais concentrada, no mais das vezes, conseguem atingir arrecadação superior a da Lapa.

Assim, o problema abordado neste trabalho será, especificamente, a importância da instituição da taxa de coleta do lixo no município da Lapa e, no mesmo turno, o reflexo da medida no orçamento municipal.

### **1.2 – OBJETIVO GERAL DO TRABALHO**

---

<sup>1</sup> <http://lapa.pr.gov.br/noticia/621/no-aniversario-da-lapa--conheca-a-cidade-em-numeros> acessado em 23 de novembro de 2015.

Inicialmente, buscou-se informações históricas acerca da tributação no Brasil, para então realizar uma análise do atual sistema tributário nacional, para, neste sentido, avançar na pesquisa e explorar as variáveis que envolvem a cobrança de taxa como forma de arrecadação tributária, para que, com mais retidão, possa ser esclarecidos os pontos acerca da falta de instituição da cobrança da taxa de coleta do lixo no Município da Lapa e a sua viabilidade em instituí-la.

### **1.3 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO TRABALHO**

São considerados objetivos específicos deste trabalho:

a) Análise da trajetória da cobrança de tributos no Brasil, sobretudo, após o advento da Constituição de 1988;

b) Conceituação da taxa como meio de arrecadação tributária, especialmente, aquela fruto do serviço de coleta de rejeitos provenientes de imóveis;

c) Exposição de dados sobre os gastos com o serviço de coleta do lixo e, bem como, a abrangência territorial na prestação deste;

d) Estudo da legislação federal, estadual e municipal sobre as limitações e as exigências para a eventual cobrança de taxa de coleta do lixo despida de qualquer ilegalidade;

e) Busca pelo conhecimento e conscientização acerca da importância da prestação do serviço de coleta do lixo e a fundamental participação popular no financiamento deste serviço.

### **1.4 – JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO**

A Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de lixo tem a cobrança devidamente pacificada pela Corte Suprema Brasileira, mormente após a edição da Súmula Vinculante nº 19, *in verbis*:

“A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal.”

Apesar disso, o Município da Lapa vem encontrando dificuldades em instituí-la, tendo em vista tratar-se da criação de um fato gerador sujeito a incidência tributária, fazendo com que seja imprescindível além da participação popular, também o apoio e mobilização do legislativo municipal.

Obviamente, quando se ouve comentar à respeito da cobrança de novo tributo é natural, e de certa forma até compreensível, que a população e os meios de comunicação passem a levantar argumentos contrários, pois temos guardados no subconsciente que já somos sobremaneira tributados e que esta seria mais uma forma de esfoliar os contribuintes.

Ocorre que, como veremos, não se trata da cobrança de tributo pura e simplesmente, se refere, principalmente, a responsabilização pelo custeio da destinação dos rejeitos que são gerados pela população.

O Brasil ao optar pela adoção de um Estado Social Democrático atribuiu ao administrados uma enorme gama de direitos sociais, sem, naquele momento, indicar a fonte de financiamento, sendo que, por assim ser, devido as responsabilidades serem de grande monta e, na mesma medida, exigirem recursos vultuosos para o financiamento dos mesmos, é que surge o direito/dever do Poder Público, com ênfase, o Municipal utilizar-se das ferramentas de arrecadação para suprir suas demandas locais, desde que dentro dos limites constitucionais e legais.

Aliás, é uma característica do Estado Federativo a descentralização política, pela qual é atribuído, pela própria constituição, núcleos de poder político, com a concessão de autonomia e uma gama de atribuições para todos os entes que constitui a federação.

É por isso, ciente deste enorme encargo constitucional atribuído aos entes federativos, inclusive os municípios, em prover o mínimo necessário para todos os cidadãos, é que se propõe o presente projeto que visa fazer levantamento técnico para subsidiar de informações o todos os agentes envolvidos (Poder Público,

órgãos representativos e a sociedade em geral) para que, com a sugestão ao final do projeto e a participação do Poder Legislativo Municipal, possa ser ampliado o debate e amadurecido a ideia e, se assim optarem os governantes locais, por fim o projeto possa ser reapresentado para que, com vistas aos princípios da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público, os cofres do município possam vir a receber mais essa receita, que, diga-se, há algum tempo já vem sendo objeto de arrecadação por grande parte dos municípios brasileiros.

## **2 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

### **2.1 – BREVE DEFINIÇÃO DE TRIBUTO**

De acordo com Houaiss<sup>2</sup> o termo tributo deriva do latim *tribus* (da tribo), *tributum* e *tributus*, expressa, dentre outros significados, “aquilo que se concede ou que se sofre, por razões morais, dever, necessidade, etc. Ato público como mostra de admiração e respeito por alguém, homenagem; e tributo, imposto e contribuição.”

MEIRA (1978, citado por COSTA et. al., 2014) esclarece que *tributum* “vem do verbo *tribuere*, que significa repartir por tribos, inicialmente, e, depois, repartir em sentido geral.”

Na lição de COSTA (2014, p. 55), o surgimento do tributo confunde-se com o da sociedade organizada, porquanto registra-se sua existência desde os primórdios da história da humanidade, como no Egito e nos povos do Oriente. Originalmente, os tributos não constituíam exigências de caráter permanente, mas eram instituídos com o intuito de gerar arrecadação para financiar determinados propósitos, especialmente as guerras.

No mesmo sentido, COSTA (2014, p. 57) leciona que no século XVIII, a prática já estava sedimentada nos povos civilizados, foi nesta época em que passou

---

2 Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 2765.

a ser observada a capacidade contributiva, e bem notou que, em virtude de seu desrespeito, várias manifestações políticas surgiam, direta ou indiretamente.

## **2.2 – A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA NO BRASIL**

No Brasil, a instituição do primeiro tributo nasceu quando ainda éramos colônia de Portugal, em meados de 1530, com o denominado quinto do pau-brasil que era recolhido compulsoriamente pela Coroa Portuguesa daqueles responsáveis pela colonização, exploração e descobertas de terras, sendo que, no início, nem sequer havia pagamento em moeda, mas tão somente através das próprias mercadorias que daqui eram retiradas. (ABRANTES e FERREIRA, 2012).

Com o intuito de incrementar as receitas de Portugal e transferir o ônus financeiro da colonização aos particulares foi que surgiu as Capitânicas Hereditárias, na qual os donatários passaram a receber obrigações tributárias em virtude das concessões de terras tupiniquins. (ABRANTES e FERREIRA, 2012).

De acordo com ABRANTES e FERREIRA (2012, p. 16) a Carta de Foral foi o primeiro dispositivo legal para a cobrança de tributo, vigente no período de 1530 a 1550, por meio da qual era concedido o direito tributário sobre parte das rendas, direitos e foros ao Rei de Portugal, por meio da qual os chamados “rendeiros” eram os responsáveis pelo recolhimento dos mesmos.

A Coroa Portuguesa aos poucos foi se conscientizando de que o modelo adotado outrora estava ultrapassado, foi quando, a partir de 1720, substituiu os donatários pelo Governo Geral, e passou a concentrar grande parte das funções desempenhadas por aqueles, doravante, na pessoa oficialmente intitulada de Vice-Rei. (ABRANTES e FERREIRA, 2012).

Após isso, o modelo tributário no Brasil, passou por inúmeras mudanças, com o incremento do sistema arrecadatário e a extensão da gama de produtos tributáveis, fruto de inúmeros fatores, dentre eles, a nomeação do Vice-Rei General Gomes Freire de Andrade, em 1762, que estendeu consideravelmente a lista de produtos passíveis de tributação, modelo este que veio, novamente, a sofrer profundas mudanças com a vinda da Família Real Portuguesa para o Brasil, em

1807, das quais destaca-se a criação do Tesouro Nacional, a extinção da figura do “rendeiro”, o surgimento das moedas ouro e prata utilizadas para as transações comerciais. (ALMEIDA, 1969; SARAIVA, 1999).

Ocorre que o sistema tributário, mesmo após estas mudanças, se mostrava falho, pois a arrecadação era insuficiente para fazer frente as despesas da Corte portuguesa, na medida em que a estrutura administrativa se mostrava quase inexistente e sem critérios para a utilização dos recursos, com o dinheiro constantemente mal empregado, o que gerava uma constante necessidade de aumento de alíquotas, criação de novos impostos e, não raras as vezes, a ocorrência da bi-tributação, que é a cobrança do mesmo tributo várias vezes, somente com nomenclaturas diversas. (ABRANTES e FERREIRA, 2012; AMED e NEGREIROS, 2000).

Convém notar ainda que, motivado por esta tributação excessiva, surgiram alguns conflitos internos, tais como a Inconfidência Mineira, provocada pela opressiva política fiscal da Coroa Portuguesa, por ocasião da coleta da derrama (1788-1792), mediante a qual o Rei de Portugal exigia 20% (um quinto) de todo ouro extraído do Brasil. (COSTA, 2014, P.58)

No mesmo norte, após a independência brasileira (1922), tendo em vista a herança de um sistema tributário precário, os abusos perpetrados pelo poder dominante se mantiveram, o que, deveras, novamente desencadeou em conflito, desta vez eclodiu a chamada Revolução Farroupilha (1835-1845), que originou-se da cobrança de tributos diferenciados sobre o Rio Grande do Sul. (ABRANTES e FERREIRA, 2012; COSTA, 2014)

Em 1824, com promessa de um Sistema Tributário mais justo, o Brasil teve outorgada a sua primeira Constituição por D. Pedro I, e foi a partir daí que iniciou-se um processo de descentralização do Estado, influenciado, principalmente, pela doutrina do Estado Liberal, de cunho marcadamente individualista. Foi neste período que surgiu o regime de Separação de fontes tributárias e a discriminação de impostos de competência de cada ente estatal. (ABRANTES e FERREIRA, 2012; AMED e NEGREIROS, 2000).

Após a Proclamação da República em 1889, sob a vigência da primeira Carta Constitucional Republicana de 1891, nos idos do ano de 1934, através do decreto 24.036, ocorreu uma nova reforma do Tesouro Nacional. Assim, e, sobretudo,



com o fim da Primeira República e o surgimento do Estado novo, com a Constituição de 1937, surgiram demasiadas mudanças no Sistema Tributário Nacional, dentre elas giza-se a distribuição de competências tributárias, o que levou a separação dos tributos da União, Estados e Municípios.

No âmbito municipal, foi atribuída a competência privativa para decretar alguns impostos, tais como: o imposto sobre a concessão de licenças; o imposto predial e territorial urbano; o imposto sobre diversões públicas; o imposto sobre a renda de imóveis rurais; e, por fim, a TAXA SOBRE SERVIÇOS MUNICIPAIS. (HINRICHS, 1972; ABRANTES e FERREIRA, 2012).

Novas importantes mudanças foram implementadas com o advento da Constituição de 1946, na qual foi consagrado o princípio da capacidade contributiva como um dos pilares de sustentação do direito tributário, e que veio a ser adotado pelas constituições posteriores, e a coexistência de um sistema tributário autônomo para cada ente da federação. (ALMEIDA, 1969)

Durante o período compreendido entre as décadas de 1950 e 1960, inúmeras propostas foram elaboradas a fim de proporcionarem a reestruturação do sistema arrecadador, até então insuficiente. Com o país almejando crescimento econômico, a principal crítica à tributação era a excessiva carga incidente sobre o setor produtivo, tendo devido à cumulatividade do imposto de consumo como ao progressivo aumento do imposto de renda de pessoas jurídicas. (ABRANTES e FERREIRA, 2012, p. 21)

Assim, ao final de 1963 foi criada a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda com a tarefa de reorganizar e modernizar a administração fiscal federal, que ganhou impulso com o golpe de 1964 e desencadeou, por fim, na reforma tributária de 1965, com a criação, em âmbito municipal, do imposto sobre serviço (ISS) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), este com a intenção de garantir a distribuição aos municípios parte dos tributos arrecadados pela união. (ABRANTES e FERREIRA, 2012; JUNIOR, 2012).

De acordo com JUNIOR (2012, p. 32) estas medidas, dentre outras, contribuíram para um aumento expressivo da arrecadação tributária no país, que passou de 16% do PIB em 1963, para 21% em 1967.

A partir da implementação da reforma do aparelho arrecadador federal finalizada em 1982, o País passou a apresentar reflexos positivos em sua estrutura

administrativa, ressaltando como destaques a criação de mecanismos de compensação nas distribuições de rendas fiscais e a transformação do Sistema Tributário Nacional em instrumento de política econômica. Em contrapartida, também foram observados problemas como a gestão tributária insuficiente, as excessivas legislações e a confusão na aplicação e orientações de leis aos contribuintes. (ABRANTES e FERREIRA, 2012, p. 22)

Neste sentido, novamente, o sistema se mostrou falho, gerando cenário de *déficit* e piora do estado econômico, o que fez o Estado buscar novas receitas, viabilizadas pela Emenda Constitucional 23/1984, que alterou dispositivos da Constituição Federal então vigente (1967). Tal medida visava aumentar a arrecadação federal, que além de diminuir a participação dos Estados e Municípios na distribuição de receitas tributárias, também instituiu o imposto sobre serviço de comunicação e o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA). (ABRANTES E FERREIRA, 2012, p. 22)

Assim, com a premente necessidade de elaboração de um novo Sistema Tributário, surgiu a Constituição de 1988.

### **2.3 - SISTEMA TRIBUTÁRIO CRIADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

O ilustre jurista, Aliomar Baleeiro (1984, p. 115), enumera os recursos ao alcance dos governantes para auferir dinheiro necessário à despesa pública, que, pelo tempo afora, socorrem-se de uns poucos meios universais, quais sejam: a) realizar extorções sobre outros povos ou deles receberem doações voluntárias; b) recolher rendas produzidas pelos bens e empresas do Estado; c) exigir coativamente tributos ou penalidades; d) tomam ou forçam empréstimos; e) fabricam dinheiro metálico ou de papel.

No Brasil predomina a tributação como fonte de receita, de modo que se pode falar num Estado Fiscal ou num Estado Tributário.

Neste compasso a Constituição de 88, em seus arts. 145, 148, 149 e 149-A, tratou, não de criar tributos, mas, de estabelecer competências para que os entes os instituíam.

Noutro vértice, em que pese a autorização constitucional para a criação de tributos, os arts. 150 a 152 trataram de limitar o poder de tributar dos legitimados ativos, e, por assim ser, dos arts. 153 a 156 estabeleceu as diretrizes para a instituição de impostos e, por fim, do art. 157 ao 162, fixou as regras de repartição das receitas tributárias entre os entes federativos.

Destarte, como o advento da Constituição vigente e a reestruturação do direito tributário nacional, foi atribuído três pilares básicos, quais sejam: os princípios gerais da tributação, as limitações ao poder de tributar e a distribuição das competências tributárias, constituindo, não apenas formas de arrecadação, mas também visando à proteção da sociedade contra eventuais abusos de poder.

É importante frisar que, não obstante todas as mudanças no texto constitucional em relação as constituições anteriores, o Código Tributário Nacional (CTN) foi expressamente recepcionado pela Carta Maior de 1988 ao ser inserido o art. 34, §5º no ADCT, ocasião em que fora utilizado o fenômeno da recepção devido a compatibilidade material do direito anterior com a nova ordem constitucional.

### 2.3.1 – RELAÇÃO CARGA TRIBUTÁRIA Vs. DIREITOS SOCIAIS

A Constituição de 1988 é amplamente conhecida como Constituição Cidadã, notadamente devido ao grande rol de direitos sociais, também conhecidos como direitos positivos ou de segunda geração, elencados em seu texto e, principalmente, em função dos direitos sociais genéricos enumerados no art. 6º *caput*<sup>3</sup> da Carta Magna.

A finalidade dos direitos sociais é beneficiar os hipossuficientes, assegurando-lhes situação de vantagem, direta ou indireta, a partir da realização da igualdade real. Partem do princípio de que incumbe aos Poderes Públicos melhorar a vida humana, evitando tiranias, arbítrios, injustiças e abusos de poder. (BULOS, 2014, p. 809)

Como bem ressalta Alexandre de Moraes:

---

3 Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

“Os direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado Democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal.” (MORAES, 2014, p. 203)

Neste sentido, considerando que a ampla gama de direitos sociais exige a promoção contínua de ações e novas iniciativas por parte do Estado, temos, nesse Estado Social Tributário, uma tensão entre a necessidade crescente de recursos e os limites da tributação, considerando-se que não se pode ter tributo com caráter confiscatório.

Em função disso, o judiciário exerce o papel de fazer com que o Estado respeite as normas de competência e as limitações ao poder de tributar e que os contribuintes cumpram as obrigações tributárias, de modo a que se tenha equilíbrio na relação Estado/Contribuinte.

Para CARDOSO:

“O Estado Social altera a estrutura e o fundamento da tributação, que se vincula aos seus objetivos, notadamente, de combate às desigualdades sociais e de melhoria da distribuição da renda entre os cidadãos. A partir de então, desenvolve-se uma tributação fortemente centrada na capacidade contributiva, que privilegia os tributos progressivos (principalmente sobre a renda e as heranças) e que se orienta, sempre que possível e necessário, mediante considerações extrafiscais. Tem-se, portanto, uma dupla justificação para a tributação: a tradicional, de sustentar o aparato estatal; e a novel, de influir diretamente na estrutura social, contribuindo para a efetivação da equidade entre os cidadãos.” (2014, p. 191)

A partir da Constituição de 1988, a União, bem como os Estados e Municípios, vem ampliando ano após ano os gastos na área social, com vistas a combater a miséria e reduzir as desigualdades sociais, conforme determina a Constituição Federal, tanto pela iniciativa dos governantes, quanto pela crescente busca de solução pela via judicial. (JÓIA E BASSOLI, 2008, p. 13)

Neste sentido, assim leciona BREUS (2007, citado por JÓIA e BASSOLI *et al.*, 2008):

“Mesmo tendo decorrido duas décadas da promulgação do texto constitucional, o País enfrenta dificuldades na efetivação desses direitos sociais. Várias são as causas desse insucesso. A principal é, sem dúvida, a escassez de recursos, mas é também de grande significado a pouca educação do povo para a compreensão e defesas desses direitos e o grau de consolidação democrática, sobretudo, a cultura política e administrativa, presentes em nossas instituições, que são as responsáveis pela implementação dessas políticas públicas”.

Apesar disso, dados do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – demonstram que os gastos sociais são o grande responsável pelo aumento dos gastos públicos federal nos últimos anos, sendo que os gastos nesta área em 1995 era 234,0 bilhões e em 2010 alcançou a marca de 638,5 bilhões, ou seja, um crescimento de 172% em 16 anos. (CASTRO, RIBEIRO, CHAVES e DUARTE, 2012)

### 2.3.2 – RELAÇÃO CARGA TRIBUTÁRIA Vs. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

De acordo com PAULSEN (2014, p. 43) o modo de ver a tributação alterou-se muito nas últimas décadas. Já não se sustentam os sentimentos de pura e simples rejeição à tributação.

Na mesma linha, argumenta que a tributação em Estados democráticos e sociais é instrumento da sociedade para a consecução dos seus próprios objetivos.

Pagar tributo não é mais submissão ao Estado, tampouco um mau necessário. (PAULSEN, 2014, p. 43)

PAULSEN (2014, p. 45 ) acrescenta ainda que “contribuir para as despesas públicas constitui obrigação de tal modo necessária no âmbito de um Estado de Direito Democrático, em que as receitas tributárias são a fonte primordial de custeio das atividades públicas, que se revela na Constituição enquanto dever fundamental de todos os integrantes da sociedade.”

Nesta linha, TIPKE e YAMASHITA (2002, p.13) asseveram que o dever de pagar imposto é um dever fundamental. O imposto não é meramente um sacrifício, mas sim, uma contribuição necessária para que o Estado possa cumprir suas tarefas no interesse do proveitoso convívio dos cidadãos.

Destarte, pode-se afirmar que, nas palavras de PAULSEN (2014, p. 140), a tributação no Estado democrático de Direito constitui instrumento da sociedade, é através das receitas tributárias que são viabilizadas a manutenção da estrutura política, administrativa do Estado e as ações de governo.

Nestes termos, deve-se afastar a concepção negativa da tributação como norma de rejeição social ou de opressão de direitos (em verdade, a tributação é uma condição inafastável para a garantia e efetivação tanto dos direitos individuais como dos sociais), de maneira que o dever de recolher tributos no Estado Democrático de Direito está solidamente fundado no princípio da solidariedade social (PAULSEN, 2014, p. 140).

## **2.4 – ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA ATRAVÉS DE TAXA**

De acordo com SABBAG (2014, p. 1023) Taxa é um tributo imediatamente vinculado à ação estatal, atrelando-se à atividade pública, e não à ação do particular.

Com efeito, pode-se separar os tributos entre vinculados a uma ação estatal – Taxa e Contribuição de melhoria - dos não vinculados – impostos.

No plano competencial tributário, a taxa deverá ser exigida pelas entidades impositoras – União, Estados, Municípios e Distrito Federal -, em face da atuação a

elas adstrita, não se admitindo a exigência em virtude de atividade de empresa privada. (SABBAG, 2014, p. 1026)

O disciplinamento do tributo em tela vem expresso no art. 145, II da CF/88 c/c o art. 77 do Código Tributário Nacional, *in verbis*:

“Art. 45 – A União, Estados, Municípios e Distrito Federal poderão instituir os seguintes tributos:

(...) II – Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.”

“Art. 77- As Taxas cobradas pela União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.”

Isto posto, tem-se que o fato gerador da Taxa é (1) o exercício regular do poder de polícia ou (2) a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

#### 2.4.1 – COBRANÇA DE TAXA PELA UTILIZAÇÃO, POTENCIAL OU EFETIVA, DE SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL

De acordo com MACHADO (2008, p. 426) “serviço público é toda e qualquer atividade prestacional realizada pelo Estado, ou por quem fizer suas vezes, para satisfazer, de modo concreto e de forma direta, necessidades coletivas.”

Desta forma, o serviço público remunerado pela taxa de utilização será - específico – também denominado de singular (*uti singuli*), permitindo identificar o

sujeito passivo ou discriminar o usuário -, e divisível – passível de individualização ou suscetível de utilização individual pelo contribuinte. (SABBAG, 2014, p. 1042)

Em síntese, serviço divisível, necessário para a instituição de taxa, é aquele suscetível de utilização pelo contribuinte, e específico é o destacável em unidade autônoma (*uti singuli*). (NOGUEIRA, 1995, *Apud* SABBAG et al., 2014, p. 1044)

Além disso, a utilização do serviço público, deflagrador da taxa de serviço, deverá ser efetiva – se o serviço for concretamente prestado a coletividade, com fruição fática e materialmente detectável -, ou potencial – se o serviço, sendo de utilização obrigatória, for colocado à disposição do usuário/contribuinte, sem a correspondente utilização, diz-se fruível ou potencialmente utilizado. (SABBAG, 2014, p. 1048).

#### 2.4.1.1 – SERVIÇO DE COLETA, REMOÇÃO E TRATAMENTO OU DESTINAÇÃO DO LIXO REMUNERADA ATRAVÉS DE TAXA

De início, cabe frisar que a taxa de coleta do lixo não se confunde com taxa de limpeza pública, sendo que esta vem sendo considerada inconstitucional pelo STF (vide RE 188.391; RE 199.969; RE 204.827; RE 245.539; e RE 361.437).

Já no que tange a cobrança de taxa para a coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo provenientes de imóveis, em que pese ter sido objeto de uma longa disputa no judiciário brasileiro acerca de sua constitucionalidade, o assunto veio a finalmente ser inteiramente pacificado na sessão plenário do STF no dia 29/10/2009, quando foi editada a Súmula Vinculante n. 19, segundo a qual: “A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal.”

Após isto, restaram superados todo e qualquer argumento contrário, fazendo com que despertasse o interesse pela instituição da referida taxa por grande parte dos municípios brasileiros, inclusive a Lapa.

### 3 – DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA



### **3.1 – DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO**

Atualmente o serviço de coleta, destinação e tratamento dos resíduos sólidos está vinculado a Secretaria Municipal de Agropecuária e Meio Ambiente.

Os rejeitos são coletados em toda a área urbana e em mais de 40 comunidades rurais do município, sendo que, além dos rejeitos sólidos, são coletados o lixo reciclável, que têm a periodicidade variada de acordo com a localização dos imóveis, sendo o máximo uma vez ao dia e o mínimo uma vez a cada 15 dias.

A execução do serviço de coleta de resíduos sólidos é realizada pela Transresíduos (empresa terceirizada) que conta com 23 (vinte e três) funcionários para atender todo o processo de coleta e destinação. Os resíduos recicláveis são recolhidos e procedida a sua destinação através de associação de catadores com sede neste Município.

A Prefeitura Municipal possui 3 (três) contratos com a empresa responsável pela coleta e destinação de lixo, a saber:

- O primeiro para coleta de lixos domiciliares, no valor de R\$ 80.751,60 (oitenta mil, setecentos e cinquenta e um reais e sessenta centavos), que também abrange a coleta de lixo da saúde e carcaças de animais, ambos no valor de R\$ 18.628,00 (dezoito mil e seissentos e vinte e oito reais), nestes últimos dois casos os valores podem variar de acordo com o peso. O contrato fora firmado em 18/02/2014, sendo o último aditivo realizado em 18/02/16;
- Um segundo para coleta seletiva de materiais recicláveis, cujo contrato fora firmado em 02/05/2012, com o último aditivo em 01/02/2016, no valor de R\$ 28.509,14 (vinte e oito mil, quinhentos e nove reais e quatorze centavos);

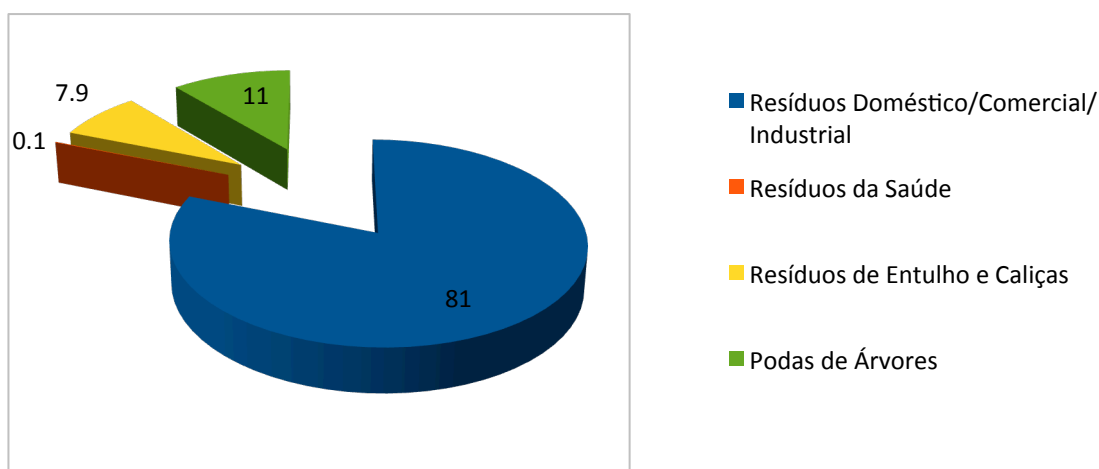
- Terceiro para a operação e manutenção do aterro sanitário, com contrato firmado, inicialmente em 13/11/2014, com último aditivo em 13/11/2015, no valor de R\$ 71.863,19 (setenta e um mil, oitocentos e sessenta e três reais e dezenove centavos).  
(fonte: Prefeitura Municipal)

Além dos custos com os contratos mencionados acima, a Prefeitura disponibiliza um caminhão para realizar a coleta de galhos, grama e produtos de varrição que tem o custo mensal de aproximadamente R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais).

Portanto, para a manutenção dos três contratos firmados entre o Município e a empresa terceirizada, incluído os custos operacionais para a coleta de galhos, grama e produtos de varrição que são de responsabilidade da Prefeitura, são gastos em torno de R\$ 2.5000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) ao ano, o que representa 2,5% das receitas municipais.

De acordo com o levantamento realizado pela Secretaria de Agropecuária e Meio Ambiente a proporção dos lixos coletados pode ser dividido conforme gráfico a seguir:

**Gráfico 1**



O aterro sanitário da Lapa é fruto de um investimento na casa dos R\$ 650.000,00 (seissentos e cinquenta mil reais) que teve a inauguração em junho de 2014, sua capacidade de acondicionamento é estimada em 130.000 (cento e trinta mil) toneladas, sendo que ele conta com drenos para chorume e gases, lagoas de tratamento do chorume, balança, escritório e cozinha.

### **3.2 – DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA**

No presente trabalho buscou-se a aplicação do método dedutivo, no qual, de acordo com SEVERNO (2007, citado por ZANELLA *et. al.*, 2012) é fomentado o raciocínio pelo qual se pode tirar de uma ou de várias proposições uma conclusão que delas decorre por força puramente lógica.

Assim, o intuito é partir da premissa maior, qual seja, situar o interlocutor na evolução da carga tributária brasileira desde os primórdios, fazendo passagem pelos principais e mais marcantes acontecimentos históricos para, então, adentrar ao atual sistema tributário criado pela constituição de 1988 e, por fim, analisar o instituto do tributo conhecido como taxa e, de forma mais específica, a cobrança de taxa através da prestação do serviço público de coleta, remoção e destinação de resíduos proveniente dos imóveis urbanos e rurais.

No que diz respeito aos objetivos da pesquisa, ela pode ser classificada como exploratória, na qual tem-se a finalidade de ampliar o conhecimento acerca da cobrança de taxa em razão da utilização potencial ou efetiva do serviço da popularmente chamada taxa do lixo utilizando de pesquisa de ordem bibliográfica, legislação, documentos e entrevista.

O tipo pode ser classificado como descritivo e o método qualitativo, uma vez que busca-se com o presente descrever as características do serviço em apreço e, da mesma forma, afastar o pesquisador de impressões pessoais, procurando, em princípio, não se utilizar de dados estatísticos, mas de forma, pontual e concreta, procurar conhecer o instituto e focar na viabilidade de sua execução. (ZANELLA, *apud* TRAVINOS, 1987).

## 4. - PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

### 4.1 – PROPOSTA TÉCNICA

A Lei Organica Municipal estabelece que é atribuição do Município dar destino aos resíduos oriundos dos domicílios ou de outros bens imóveis, *in litteris*:

Art.6º - Compete ao Município:

(...)

XVIII – Prover a limpeza dos logradouros públicos, o transporte e o destino do lixo domiciliar e de outros resíduos de qualquer natureza;

(...)

A Constituição da República Federativa do Brasil estatui que todos os seus entes, dentre eles os municípios, podem criar taxas seja em razão do poder de polícia administrativa, ou pela utilização potencial ou efetiva de serviços públicos.

Assim, consoante os assuntos enfrentados até aqui, está comprovado que o instituto da cobrança de taxa em função do serviço público de coleta, remoção ou tratamento de resíduos está pacificado na doutrina e jurisprudência pátria, assunto para o qual remeto o leitor ao tópico 2.4.1.1 para evitar repetições desnecessárias.

Diante disso, a Lei Orgânica Municipal partilha do mesmo teor do disposto na Carta Magna, senão Vejamos:

Art. 104 - O Município poderá instituir os seguintes tributos:

(...)

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

(...)

E como se não bastasse as disposições expressas nos cadernos legais citados alhures, ainda a Lei Complementar Municipal nº 03 de 2011, que dispõe sobre o Código Tributário do Município da Lapa caminha no mesmo sentido. Para contribuir com o debate acerca do tema objeto de análise, passo a transcrever os trechos da legislação municipal retro mencionada que dizem respeito ao assunto, *in verbis*:

Art. 2º - São Tributos Municipais:

(...)

V - as taxas, especificadas nesta Lei, remuneratórias de serviços públicos ou devidas em razão do exercício do poder de polícia do Município.

(...)

Art. 30 – Ficarão regidas por leis específicas municipais, as taxas de utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, cujas leis disciplinarão os casos de incidência, da base de cálculo, da inscrição do contribuinte, da alíquota, do lançamento, da arrecadação, das penalidades e das isenções.

Com isto, e diante do que fora ventilado em tópicos anteriores, é possível aferir a legalidade da instituição de taxa de coleta, remoção, destinação ou tratamento do lixo gerado pelos diversos imóveis urbanos ou rurais, comerciais, industriais ou domésticos.

Como visto até agora, a instituição de cobrança da taxa do lixo no município da Lapa não encontra nenhum óbice jurídico para a sua implementação, apesar de ter sido a proposta rejeitada aos 7 de abril de 2015, em sessão ordinária ocorrida na sede do legislativo municipal.

Em pesquisa realizada, constatou-se que na sessão em que fora votado o PL 90/2014, da qual originou-se a ata nº 3228, não houve nenhuma fundamentação por parte dos vereadores acerca dos motivos da reprovação, conforme transcrição literal do trecho pertinente:

“Livre a palavra para discussão e ninguém querendo fazer uso da mesma, foi o Projeto e Lei nº 90/2014, de autoria do Executivo Municipal, que institui a Taxa de Coleta de Lixo, Conforme previsão do Artigo 30, da Lei Complementar nº 03/2011 (Código Tributário do Município da Lapa) e dá outras providências, colocado em 2ª votação ocorrendo empate. Coube ao Presidente Arthur Bastian Vidal desempatar a votação o qual votou contrário ao referido Projeto de Lei. Sendo assim, o Projeto e Lei nº 90/2014, de autoria do Executivo Municipal, que institui a Taxa de Coleta de Lixo, Conforme previsão do Artigo 30, da Lei Complementar nº 03/2011 (Código Tributário do Município da Lapa) e dá outras providências, foi REJEITADO por cinco votos contrários e quatro favoráveis, em 2ª votação.”

Partindo do pressuposto que o projeto de lei que visava instituir a taxa do lixo no Município da Lapa fora rejeitado no ano de 2015, por força do art. 57 da Lei Orgânica Municipal, ele somente é passível de reapresentação na mesma sessão legislativa, em caso de proposta da maioria dos membros da Câmara.

Como o presente projeto se trata de trabalho que irá adentrar no ano de 2016, considerando que não será finalizado neste ano, a proposta é no sentido que o projeto seja reapresentado pelo Executivo Municipal na sessão legislativa que se inicia em fevereiro de 2016, para que com a ampliação do debate possa, eventualmente voltar a pauta da Câmara Municipal, para que os Edis, retomem a discussão da matéria e, se assim o quiserem, aprovem o projeto que tem como intuito, além responsabilizar os geradores de rejeitos pelos gastos dele decorrente, também aumentar a receita municipal.

#### 4.1.1 – PLANO DE IMPLANTAÇÃO

A Constituição Federal impõe limites ao poder de tributar, ou seja, limites à invasão patrimonial tendente à percepção estatal do Tributo. Essas limitações advêm, basicamente, dos princípios e das imunidades constitucionais tributárias e estão inseridas nos arts. 150, 151 e 152 da Carta Magna. (PAULSEN, 2014, p. 95)

Conquanto a expressão poder de tributar pareça indicar “força de comando” ou “poder de mando” não é essa a melhor exegese que se deve fazer da fatia da soberania financeira, intitulada por alguns de “soberania fiscal”. O poder de tributar é, em verdade, um poder de direito, lastreado no consentimento dos cidadãos, destinatários da invasão patrimonial, tendente à percepção do tributo. (PAULSEN, 2014, p. 99)

Assim, para que o Município possa exercer o seu poder de tributar e, de forma efetiva, realizar a instituição do tributo denominado de taxa de coleta de lixo há de ser observado diversos limitações exigidas de inúmeros princípios constitucionais que serão doravante relacionados.

#### 4.1.1.1 – PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA

Nos termos do art. 150, inc. I da Constituição Federal tem-se a garantia de que nenhum tributo será instituído ou aumentado, senão através de lei.

De acordo com MACHADO (2011, p. 33) criar tributos é estabelecer todos os elementos de que se necessita para saber: a) qual é a situação de fato que faz nascer o dever de pagar esse tributo – fato gerador; b) qual é o seu valor; c) quem deve pagar; d) quando pagar; e e) a quem deve ser pago.

Neste sentido o fato gerador da taxa de coleta de lixo a ser proposta é a utilização potencial ou efetiva do serviço público, prestado ou posto à disposição, de coleta nos mais diversos tipos de imóveis urbanos e rurais, o transporte do lixo e sua disposição final e o seu tratamento.

Contribuinte será o proprietário ou o titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título de unidade edificada que seja alcançado pelo serviço que será prestado diretamente pelo município ou mediante delegação.

A base de cálculo levará em conta o valor pago pelo contribuinte de acordo com o consumo médio de água que terão alíquotas variáveis de acordo com a classe imobiliária, quais sejam, residencial, comercial ou industrial, a categoria, que pode variar de acordo com o ramo de atividade de cada estabelecimento comercial, e a quantidade de dias por semana que o serviço é disponibilizado para o contribuinte, sendo que em caso da inexistência do serviço água encanada prestado pela SANEPAR, será enquadrado na faixa inicial, de acordo com o a classe e categoria do imóvel.

Para alguns estabelecimentos deve ser proposto a isenção, tais como aqueles considerados de utilidade pública, que são todos aqueles que possuem imunidade tributária constitucional<sup>4</sup> e para os que detém tarifa social da água.

Para o pagamento, como é habitual nos municípios que realizam esta cobrança, deve-se proporcionar a opção, pelo contribuinte, do débito em conta de água da SANEPAR, que poderá ser parcelado em até doze meses, ou através da cobrança em parcela única no carnê de IPTU.

#### 4.1.1.2 – PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE E DA IRRETROTIVIDADE

---

4 Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

b) templos de qualquer culto;

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser



De acordo com o art. 150, alíneas *a*, *b* e *c* da CRFB, após a aprovação da lei que vise instituir determinado tributo, algumas vedações devem ser observadas, quais sejam: a) impossibilidade da cobrança de tributo cujos fatos geradores tenham ocorrido anteriormente ao início da vigência da lei que o instituiu – princípio da irretroatividade tributária; b) impedimento da cobrança de tributo no mesmo exercício financeiro que o instituiu ou aumentou – anterioridade anual; e c) vedação em cobrar tributos antes de decorridos noventa dias da publicação da lei que o instituiu ou aumentou – anterioridade nonagesimal.

A garantia da irretroatividade está diretamente ligada ao princípio da segurança jurídica, no sentido de que ela é um instrumento para prover de maior certeza o direito, sem que a nova norma interfira em atos jurídicos perfeitos e acabados.

Assim, a irretroatividade tributária, tal como posta no art. 150, II, “a”, da Constituição Federal, implica a impossibilidade de que lei tributária impositiva mais onerosa seja aplicada relativamente a situações pretéritas. Não se pode admitir que atos, fatos ou situações já ocorridos, sejam atribuídos novos efeitos tributários, gerando obrigações não previstas quando da sua ocorrência. (PAULSEN, 2014, p. 249)

No mesmo sentido, o princípio da anterioridade – anual e nonagesimal – tem o condão de trazer maior segurança jurídica para os contribuintes e para evitar que este seja surpreendido com a cobrança de novo tributo, antes inexistente, sem que haja tempo hábil para sua programação.

É importante salientar que a Carta da República elenca algumas hipóteses de exceção ao princípio da anterioridade, tais como a previsão do art. 148, I - empréstimo compulsório destinados a atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência -, as do art. 153, I, II, IV e V – importação de produtos estrangeiros, exportação para o exterior, produtos industrializados e operações de crédito, câmbio e seguro.

Em que pese as exceções descritas no parágrafo anterior, no que pertine a cobrança da taxa do lixo no município da Lapa não se pode deixar de aplicar o princípio da anterioridade, seja ela anual ou nonagesimal, haja vista a Constituição Federal não excepcionar a regra neste particular.

Portanto, o projeto de lei que visa instituir a taxa do lixo no município da Lapa deve ser apresentado no exercício de 2016, de preferência no primeiro semestre, para que haja tempo hábil para tramitação e, em caso de aprovação ainda durante o referido ano, será possibilitado a cobrança do novo tributo a partir do ano de 2017.

#### 4.1.1.3 – PRINCÍPIO DA IGUALDADE E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

A diferença de tratamento entre as pessoas ou situações está presente em todo e qualquer ramo do Direito, inclusive no Tributário. Existem normas vocacionadas a diferenciação, como as normas de isenção, que identificam pessoas ou situações que de outro modo estariam normalmente sujeitas à imposição tributária, como forma de desonerá-las. ( PAULSEN, 2014)

De acordo com MACHADO (2011, p. 37) o princípio da igualdade é a projeção, na área trinitária, do princípio geral da isonomia jurídica, ou princípio pelo qual todos são iguais perante a lei. Apresenta-se como garantia do tratamento uniforme, pela entidade tributante, de quantos se encontrem em condições iguais.

Com isto, pode-se dizer que a isonomia imposta através do art. 150, II<sup>5</sup>, da Carta da República impede que haja diferenciação tributária entre contribuintes que estejam em situação equivalente, vedando, portanto, a discriminação arbitrária.

A motivação de fundamentar o tratamento diferenciado em matéria tributária é a capacidade contributiva, medida de justiça fiscal com suporte descrito no art. 145, § 1º da Constituição, senão vejamos:

“Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I – impostos;

---

5 Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.” (grifo nosso)

Diante do permissivo constitucional, o projeto de lei a ser encaminhado para deliberação do Legislativo deve prever a diferenciação nos valores pagos pelos contribuintes, separando-os por CLASSE, quais sejam, residencial, comercial e industrial ou utilidade pública, por FAIXAS DE CONSUMO DE ÁGUA, por DIAS DE COLETA NA SEMANA, com previsão, inclusive, de isenção para pessoas de baixa renda.

#### 4.1.2 – RESULTADOS ESPERADOS

De acordo com o levantamento realizado pela Secretaria de Agropecuária e Meio Ambiente em conjunto com o Departamento de Fiscalização Tributária, o custo mensal do serviço de coleta e destinação dos resíduos sólidos no Município da Lapa somam R\$ 203.357,19 (duzentos e três mil, trezentos e cinquenta e sete reais e dezenove centavos).

A previsão é de que seja arrecadado R\$ 58.969,90 (cinquenta e oito mil, novecentos e sessenta e nove reais e noventa centavos) por mês, isto representa 28,01% (vinte e oito vírgula zero um por cento) do custo total.<sup>6</sup>

#### 4.1.3 – RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO-CORRETIVAS

A instituição da taxa do lixo nos limites propostos inicialmente pelo Executivo Municipal no PL 090/2014 significa que a Lapa teria o menor valor da Região, vejamos o comparativo:

##### NÚMEROS REFERENTE À TAXA DE COLETA DE LIXO RESIDENCIAL

| <b>Cidade</b>     | <b>Regulamentação</b>    | <b>Valor Mensal de Cobrança</b> |
|-------------------|--------------------------|---------------------------------|
| Campo Largo       | Decreto nº 357/2013      | R\$ 10,83                       |
| Campo do Tenente  | Lei Complementar 05/2013 | R\$ 6,95                        |
| São Mateus do Sul | Lei Complementar 49/2013 | R\$ 6,79                        |
| <b>Lapa</b>       | <b>A ser instituído</b>  | <b>R\$ 3,70</b>                 |

##### NÚMEROS REFERENTES À TAXA DE COLETA DE LIXO COMERCIAL

| <b>Cidade</b>     | <b>Regulamentação</b>    | <b>Valor Mensal de Cobrança</b> |
|-------------------|--------------------------|---------------------------------|
| Campo Largo       | Decreto nº 357/2013      | R\$ 10,83                       |
| Campo do Tenente  | Lei Complementar 05/2013 | R\$ 17,58                       |
| São Mateus do Sul | Lei Complementar 49/2013 | R\$ 9,85                        |
| <b>Lapa</b>       | <b>A ser instituído</b>  | <b>R\$ 5,10</b>                 |

##### NÚMEROS REFERENTE À TAXA DE COLETA DE LIXO INDUSTRIAL

<sup>6</sup> Estimativa realizada pelo Departamento de Tributação da Prefeitura Municipal da Lapa.

| <b>Cidade</b>     | <b>Regulamentação</b>    | <b>Valor Mensal de Cobrança</b> |
|-------------------|--------------------------|---------------------------------|
| Campo Largo       | Decreto n° 357/2013      | R\$ 10,83                       |
| Campo do Tenente  | Lei Complementar 05/2013 | R\$ 25,64                       |
| São Mateus do Sul | Lei Complementar 49/2013 | R\$ 9,85                        |
| <b>Lapa</b>       | <b>A ser instituído</b>  | <b>R\$ 9,50</b>                 |

Além do mais a Lei de Responsabilidade Fiscal é clara ao avaliar que para a responsabilidade na gestão fiscal, além de outros elementos, é levado em consideração se há situações de renúncia de receitas<sup>7</sup>, e ainda mais, é tomado como parâmetro no julgamento das contas dos entes públicos o eventual incremento de receitas tributárias<sup>8</sup>.

## 5 – CONCLUSÃO

Os municípios brasileiros são, deveras, os entes da federação que mais sofrem com a dificuldade de arrecadação de recursos para a manutenção de seus deveres constitucionais e legais. Isto se deve, sobretudo, a significativa ampliação das responsabilidades a eles atribuídas com o advento da Constituição de 1988,

---

7 Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a **obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita**, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifo nosso)

8 Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

problemática que se torna ainda mais agravada devido a enorme dependência de repasses Federais e Estaduais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal privilegia o planejamento e a transparência na gestão de recursos públicos, utilizando como parâmetro para avaliação nas prestações de contas, dentre outros fatores, as medidas tomadas pela administração para o incremento da receita tributárias.

Assim, a questão da implantação da taxa do lixo, no município da Lapa, não deve ser encarada como mera liberalidade ou simples capricho dos agentes envolvidos, deve existir um debate responsável em torno do assunto, pois, porquanto haja o dever de cada ente realizar ações para aumentar as receitas próprias, a não cobrança pode ser entendida, inclusive, como renúncia de receita por parte dos governantes.

Diante disso, em que pese ainda não existir decisões da Corte de Contas paranaense no sentido de entender como renúncia de receita a falta de implantação da cobrança da taxa do lixo, isto está sujeito a vir a acontecer.

Além do mais, toda fonte de recurso é importante para que o município possa vir a oferecer serviços em maior quantidade e qualidade. Estes dois fatores, quantidade dos serviços públicos e qualidade dos mesmos, levam ao lugar que todos desejamos: desenvolvimento.

Ocorre que, lamentavelmente, na Lapa, assim como acontece na quase totalidade das regiões brasileiras, muitas vezes o interesse político de permanecer no cargo se sobrepõe ao interesse da coletividade, levando ao amesquinamento das instituições.

A Constituição de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã, atribuiu independência aos poderes, sendo que em certos casos, as instituições se protegem com o manto da independência para transpor interesses alheios ao bem comum.

Neste norte, e considerando que o debate é sempre o melhor caminho, a proposta é no sentido que assunto deve voltar a pauta para que o município possa, ao final, gozar de mais esta receita, que vem sendo importante fonte de arrecadação de recursos próprios para a grande parte dos municípios brasileiros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANTES, Luiz Antonio; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Gestão Tributária**. 2 ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.
- ALMEIDA, Antonio da Rocha. **Dicionário de história do Brasil**. Porto alegre: Globo, 1969.
- AMED, Fernando José; NEGREIROS, José Labriola de Campos. **História dos Tributos no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2000.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 14 ed. São Paulo: Forense, 1984.
- BULOS, Uadi Lamego. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. rev. E atual. De acordo com a Emenda Constitucional n. 76/2013. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CARDOSO, Alessandro Mendes. **O Dever Fundamental de Recolher Tributos no Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.
- COSTA, Helena Regina. **Curso de Direito Tributário**. 4 ed. rev., atual. E ampi. São Paulo: Saraiva, 2014.
- HINRICHS, Harley H. **Teoria Geral da Mudança na Estrutura Tributária Durante o Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Secretaria da Receita Federal, 1972.
- JÓIA, Rui Edson e BASSOLI, Marlene Kempfer. **A Carga Tributária e o Estado Social**. Revista de Direito Público. Londrina: set./dez, 2008.
- \_\_\_\_\_ *et. al.* **A Carga Tributária e o Estado Social**. Revista de Direito Público. Londrina: 2008.
- JUNIOR, Alcides Domingues Leite. **Desenvolvimento e Mudanças no Estado Brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MEIRA, Silvio. *et al.* **Direito Tributário Romano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014
- PAULSEN, Leandro. **Direito tributário, Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 15 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Tributário Completo**. 6 ed. rev. Atual. E ampl. - Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. *et al.* **Manual de Direito Tributário**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARAIVA, José Hermano. **Historia concisa de Portugal**. 20. ed. Lisboa: Europa-América, 1999.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça Fiscal e o Princípio da Capacidade Contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2002.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. *et. al.* **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração**. 2° ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

## **APÊNDICE ENTREVISTA**

### ENTREVISTA SOBRE O SISTEMA DE COLETA DE LIXO NO MUNICÍPIO DA LAPA

1 – Atualmente, qual é a área de abrangência e periodicidade do serviço de coleta de lixo no município?

Os **rejeitos** são coletados em toda a área urbana do município. A periodicidade da coleta: no centro da cidade é diária. Nos bairros, no mínimo duas vezes por semana.

O **material reciclável** é coletado em toda a área urbana e em mais de 40 comunidades rurais. Na área urbana, a coleta é diária (no centro) e uma ou duas vezes por semana, nos bairros. No meio rural a coleta é semanal ou quinzenal.

2 – qual é o órgão responsável por gerir o serviço de coleta de lixo?

A gestão é feita pela Secretaria Municipal de Agropecuária e Meio Ambiente.



2 – O serviço é prestado de forma direta pela administração pública, através de empresa terceirizada ou de forma mista? Se de forma mista, como acontece essa divisão de tarefas?

A coleta de rejeitos é feita por empresa terceirizada, contratada mediante processo licitatório. O mesmo ocorre com relação à operação e manutenção do aterro sanitário municipal e à coleta de recicláveis na área urbana.

A coleta de recicláveis na área rural é feita pela Secretaria de Agropecuária e Meio Ambiente.

3 – Quais são os custos de operacionalização do sistema de coleta de lixo? Qual o percentual de gasto em relação a arrecadação municipal?

Computando-se os gastos com os 3 contratos: coleta de rejeitos (domiciliares + carcaças de animais + resíduos de saúde), coleta de recicláveis na área urbana e operação e manutenção do aterro sanitário municipal, além dos gastos com a coleta dos materiais recicláveis na área rural, o custo anual é de aproximadamente R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais). Isso representa mais de 2,5% do orçamento do município.

4 – Quanto ao serviço administrativo, ele é custeado pelo próprio órgão ao qual está vinculada a coleta de lixo? Qual é o número de funcionários?

Os 3 contratos citados acima estão firmados com a mesma empresa (Transresíduos), que conta com 23 funcionários na Lapa, para atender todo o processo. Uma funcionária está cedida ao Departamento de Meio Ambiente da Secretaria Municipal de Agropecuária e Meio Ambiente, para fazer o trabalho de educação ambiental.

5 – Qual é a capacidade de acondicionamento do atual aterro sanitário? Descrever as condições das instalações físicas e os investimentos realizados para recebimento do lixo.

Estimamos em 130.000 toneladas a capacidade de acondicionamento da atual célula do aterro sanitário, que tem 12.000 m<sup>2</sup>, foi inaugurada em junho/14 e custou

R\$ 650.000,00. O aterro sanitário conta com drenos para chorume e gases, lagoas de tratamento do chorume, balança, escritório e cozinha.

6 – É realizada a coleta de quais tipos de lixo? (assinalar com X nas opções abaixo)

Resíduos Sólidos Urbanos – Doméstico;

Resíduos Sólidos Urbanos - Comercial;

Resíduos de Serviços de Saúde;

Resíduos de Entulhos e Calças - **Obs. A Prefeitura não realiza a coleta; disponibiliza o espaço (licenciado) para deposição temporária do material.**

Resíduos Industriais;

Podas de árvores.

7 – Qual a proporção em percentagem que representa a gama de lixos coletados?

Resíduos Sólidos Urbanos – Doméstico - 81%

Resíduos Sólidos Urbanos – Comercial %

Resíduos de Serviços de Saúde – 0,1%

Resíduos de Entulhos e Calças – 7,9 %

Resíduos Industriais - %

Podas de árvores - 11%

8 – O Conselho de Meio Ambiente está constituído e em funcionamento?

Sim, está constituído e em funcionamento.

**Entrevistado: Secretário Municipal de Agropecuária e Meio Ambiente, Sr. Lírio Rebelatto.**