

Como os municípios cobram pelo lixo? Um diagnóstico sobre a taxa para manejo de resíduos sólidos urbanos dos municípios do Rio de Janeiro

RESUMO

Fernanda Greco Laureano
grecofernanda@hotmail.com
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil.

A crescente geração de resíduos sólidos pela população urbana e o elevado custo para o gerenciamento ambientalmente adequado desses resíduos tem se mostrado de difícil equacionamento diante dos limitados recursos orçamentários municipais. Estes entes subnacionais são titulares de outras demandas essenciais à sociedade, como: saúde, educação e assistência social, que competem por recursos com o manejo de resíduos. Nesse contexto, esta pesquisa analisa o grau de adesão dos municípios fluminenses ao instrumento de cobrança direta ao usuário estabelecido pelo legislador nacional, no artigo 29 da Lei nº 11.445/07, para garantir a sustentabilidade econômico-financeira ao serviço. Com a aprovação do novo marco do saneamento, a Lei nº 14.026/20, a cobrança direta ao usuário deixa de ser um instrumento facultativo e passa a ser uma fonte de receita obrigatória, sob pena de violação à Lei Complementar nº 101/00. Esta pesquisa foi desenvolvida utilizando-se a metodologia de estudo de casos múltiplos com o objetivo de produzir um diagnóstico da legislação da taxa para manejo de resíduos sólidos urbanos nos municípios do Rio de Janeiro. Ao final, concluiu-se que a maioria desses municípios já instituíram esse tipo de cobrança pelo serviço de manejo, mas apenas nove estão em conformidade com Constituição Federal.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento de Políticas Públicas. Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos. Taxa. Municípios do Rio de Janeiro.

1 INTRODUÇÃO

A gestão do manejo de resíduos sólidos é um processo oneroso e complexo (MOREJON, 2011, p. 02), tendo em vista o crescente volume de resíduos produzidos pelo estilo de vida de nossa sociedade de consumo. Atualmente, com uma população mundial de sete bilhões de pessoas, a produção de lixo alcançou o patamar de 1,4 bilhão de toneladas por ano, uma média de 1,2 kg por dia per capita. Estimativas realizadas pelo Banco Mundial (KAZA et al., 2018, p.199) sugerem que, daqui a dez anos, a produção de lixo aumente em 57%, serão 2,2 bilhões de toneladas anuais. Isso significa que mantido esse ritmo de crescimento, em 2050, serão 9 bilhões de habitantes, produzindo 4 bilhões de toneladas de lixo urbano por ano.

Dessa forma, o equacionamento do grande volume de resíduos sólidos e a sua disposição final após a realização de tratamento em aterros sanitários corresponde a um dos maiores desafios da sociedade (JACOBI; BESEN, 2011, p.135). No referido estudo do Banco Mundial (KAZA et al., 2018, p.101), é demonstrado que a gestão de resíduos sólidos corresponde a um significativo item de despesa nos orçamentos municipais, podendo comprometer até 20% dos orçamentos a depender do grau de desenvolvimento do país.

No Brasil, a gestão de resíduos sólidos representa o terceiro maior item de despesa no orçamento de um município de tamanho médio e pode corresponder ao principal gasto em municípios de até 50 mil habitantes (DOURADO et al., 2014).

Além da elevada demanda de recursos públicos exigida no gerenciamento de resíduos sólidos, traz-se à baila a situação econômica dos municípios brasileiros. A baixa capacidade de gerar receitas próprias para financiar a estrutura administrativa e a prestação de serviços juntamente com a alta rigidez do orçamento constituem um cenário de crise fiscal estrutural para esses entes subnacionais (FIRJAN, 2019, p. 09).

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

Não obstante a falta de recursos financeiros ser indicada como principal causa para a deficiente prestação do serviço de manejo dos resíduos sólidos pelos gestores municipais, verifica-se que nem a metade deles tem instituída em seu ordenamento a cobrança direta ao usuário prevista na Lei nº 11.445/07.

A partir dos dados disponíveis no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), foi possível elaborar a Tabela 1, devendo ser ressaltado que o SINIS corresponde a um banco de dados de preenchimento facultativo pelos entes federativos, assim, nem todos os municípios brasileiros informam seus dados regularmente ao sistema.

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

Número de Municípios que cobram pelo serviço de manejo de RSU por Estado e DF				
	Não	Sim (A)	Total de Respondentes ao SNIS (B)	Percentual de Cobradores (C=A/B)
AM	23	0	23	0%
CE	101	1	102	1%
PI	94	1	95	1%
MA	59	1	60	2%
BA	202	9	211	4%
PB	134	7	141	5%
SE	37	2	39	5%
GO	157	12	169	7%
TO	89	9	98	9%
AL	31	5	36	14%
RR	6	1	7	14%
PA	55	10	65	15%
AP	5	1	6	17%
RN	70	14	84	17%
AC	9	2	11	18%
PE	64	27	91	30%
MG	345	279	624	45%
ES	33	27	60	45%
MT	43	38	81	47%
DF	1	1	2	50%
MS	31	32	63	51%
SP	266	290	556	52%
RJ	28	36	64	56%
RO	8	21	29	72%
RS	75	334	409	82%
PR	52	265	317	84%
SC	32	238	270	88%
Total Geral	2050	1663	3713	45%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do SNIS, referência 2019, indicador FN201

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

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

(...)

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

Ou seja, a partir de julho de 2021, a omissão do gestor municipal em adotar as medidas para implementação de uma das formas de cobrança direta ao usuário poderá configurar ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, X, da Lei nº 8.429/92. Além disso, o gestor municipal que não instituir taxa ou tarifa para cobrança pelo serviço de manejo de resíduos sólidos deverá apresentar medidas de compensação para elevação da receita, conforme previsto no art. 14, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A previsão legal da configuração de renúncia de receita pela não instituição da cobrança pela prestação de serviço de manejo de resíduos sólidos busca fortalecer esse tipo de instrumento financeiro, que por vezes enfrenta resistências culturais e políticas. No Brasil, a cobrança direta aos usuários de serviços públicos, em especial relacionados à limpeza urbana, ainda não está consolidado junto aos cidadãos, diferentemente do que ocorre em outros países (OLIVEIRA, 2018, p. 35).

Na Europa, foram encontrados registros de cobrança pela remoção do lixo, desde 1671, na cidade de Stettin, Polônia (E&Y; SELURB 2020, p. 11). No estudo da Ernest & Young Brasil e o Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana, foram apresentados exemplos internacionais sobre as principais formas de cobrança ao usuário do serviço de manejo de resíduos sólidos.

Adotam a modalidade de cobrança fixa, por exemplo, Roma, na Itália, onde se calcula a tarifa de resíduos para habitações privadas por estimativa de geração, na forma de proxy com base na área do imóvel e número de residentes. Já a cidade de Bogotá, na Colômbia, promove a cobrança pelo consumo de energia elétrica do imóvel.

O aspecto positivo de tal modalidade corresponde à viabilidade técnica e administrativa, já que sua operacionalização é menos complexa e onerosa. Contudo, trata-se de modalidade de cobrança pouco eficiente, uma vez que não incentiva a redução de geração de resíduos e nem a reciclagem, porquanto o valor pago pelo usuário é indiferente ao volume de resíduo gerado.

A cobrança por utilização ou PAYT (pay as you throw) busca, justamente, aumentar a consciência e educação ambiental do gerador de resíduos. Nesta modalidade, o usuário paga de acordo com o volume ou peso de resíduos efetivamente gerado. Para o sucesso desse modelo é imprescindível que a mensuração dos resíduos gerados seja individualizada a cada gerador, assim, as empresas responsáveis pela coleta e transporte dos resíduos determinam a utilização de recipientes específicos que indicam o volume/peso dos resíduos.

Em Kyoto, no Japão, exige-se que o cidadão utilize o saco de lixo com selo oficial, assim, quanto mais sacolas foram usadas, mais o usuário pagará pelo serviço. Outra forma de cobrança conforme a geração de resíduos é por meio de contêineres eletrônicos espalhados pela cidade que calculam o valor a ser cobrado

de acordo com o volume de lixo inserido. Esse sistema é utilizado na cidade de Barcelona, na Espanha.

Já no Brasil, o modelo de cobrança massivamente utilizado pelos municípios é o de cobrança fixa (ALZAMORA, 2019, p. 74). Os dados presentes no SNIS, no exercício 2019, mostrou que 98,6% dos municípios que instituíram cobrança ao usuário fizeram por meio do tributo: taxa, evidenciando a ampla utilização da modalidade fixa.

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

2 COMO OS MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO COBRAM PELO MANEJO DE RSU

Traçadas as considerações teóricas acerca das principais modalidades de cobrança pelo manejo de resíduos sólidos, buscou-se traçar um diagnóstico sobre a utilização dessa fonte de custeio pelos municípios fluminenses, por meio da análise da legislação municipal.

A partir do levantamento da legislação relativa à taxa para manejo de RSU dos 92 municípios do Rio de Janeiro nos sítios eletrônicos das Prefeituras e das Câmaras Legislativas, obteve-se acesso a 59 (cinquenta e nove) Códigos Tributários Municipais e 6 (seis) leis específicas. Dos 27 municípios restantes, foi solicitado o envio da legislação através da Lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/11). Em resposta, obteve-se a legislação de quatro municípios: Angra dos Reis, Casimiro de Abreu, Mangaratiba e Sapucaia.

Não obstante, cinco municípios afirmaram não haver em seu ordenamento previsão para cobrança de taxa pelo manejo de resíduos sólidos, são eles: Barra Mansa, Cabo Frio, Carmo, Porto Real e Resende. Além disso, em resposta a Ouvidoria do município de Volta Redonda informou que os artigos 109 e 110 do Código Tributário Municipal, que versavam sobre a Taxa para manejo de RSU foram revogados em 2002. Este fato deve ser ressaltado tendo em vista a alteração promovida pelo novo marco legal do saneamento, pela qual o Chefe do Executivo poderá ser responsabilizado por omitir-se quanto à implementação dessa cobrança.

No cenário acima traçado, alcançou-se uma amostra de 74 (setenta e quatro) municípios a serem estudados, o que representa 80% (oitenta por cento) dos entes municipais do Estado, permitindo, assim, obter uma vasta gama de informações sobre a realidade fluminense relativa à cobrança ao usuário pela prestação de serviço de manejo de resíduos sólidos.

A partir da referida amostra, constatou-se que 68 (sessenta e oito) municípios possuem previsão legal para cobrança de taxa pela prestação de um ou mais serviços de integram o conceito legal de manejo de resíduos sólidos. Ou seja, 92% dos municípios estudados possuem em seu ordenamento jurídico a previsão de cobrança da taxa para manejo de RSU. O elevado percentual de municípios com a

taxa para manejo de RSU instituída denota alto grau de adesão desses entes à política de remuneração do serviço prevista na Lei nº 11.445/07.

A análise da legislação tributária municipal demonstrou que 74% municípios analisados descrevem como fato gerador da taxa para manejo de RSU apenas a prestação dos serviços de coleta e de transporte, excluindo da cobrança ao usuário os serviços de tratamento e disposição final dos resíduos sólidos. A decisão do gestor municipal de taxar apenas os serviços de coleta e transporte não se coaduna ao espírito do art. 29, II, da Lei nº 11.445/07. A Política Nacional de Saneamento Básico, no Capítulo VI - Dos Aspectos Econômicos e Sociais, prevê que a sustentabilidade econômico-financeira do serviço de manejo de resíduos sólidos, ou seja, a coleta, o transporte, o transbordo, o tratamento e da disposição final, deverá ser assegurada por meio de remuneração pela cobrança ao usuário.

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

Conforme salientado por Teia Magalhães (2009 p. 521), “o ponto mais frágil da prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos está no tratamento e na disposição final.”. Um aterro sanitário demanda não apenas elevado investimento inicial, mas despesas permanentes. A gestão de uma unidade de tratamento exige o trabalho diário de cobertura e compactação, além da operação de todos os seus componentes e monitoramento permanente. Ainda segundo a autora (Magalhães, 2009 p. 522), muitas vezes os municípios são compelidos a construir um aterro sanitário por exigência do Ministério Público ou do órgão ambiental, ou veem a oportunidade de obter uma verba federal por meio de emenda parlamentar, sem dimensionar o orçamento para as despesas correntes que o tratamento e a disposição final dos resíduos sólidos geram.

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

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

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

Para uma concepção bem-sucedida da taxa para manejo de RSU como instrumento de financiamento do manejo de resíduos sólidos impõe-se que a cobrança recaia sobre todas as atividades que integram o conceito de manejo, a fim de alcançar a destinação ecologicamente adequada. A cobrança somente pelos serviços de coleta e de transporte coloca em risco a sustentabilidade econômico-financeira da prestação do manejo dos resíduos sólidos, perpetuando, assim, o cenário de baixo engajamento quanto às diretrizes e metas da Política Nacional de Saneamento Básico.

Outro ponto importante a destacar é que, para consolidação desse tipo de cobrança, mostra-se imprescindível a compatibilidade dos ordenamentos tributários municipais com o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre os elementos que podem compor a base de cálculo desse tributo.

A base de cálculo da taxa para manejo de RSU corresponde a tema de grande complexidade, que gerou intensos debates jurisprudenciais, levando, por fim, ao STF a pacificar o tema por meio da Súmula Vinculante nº 29. Apesar da atuação da Suprema Corte, a realidade das taxas para manejo de RSU dos municípios do Rio de Janeiro não se amolda ao ordenamento vigente. Isso porque, na maioria dos municípios estudados, não foi possível identificar a relação de equivalência que deve haver entre a base de cálculo e as despesas decorrentes da prestação do serviço descrito no fato gerador.

Ou seja, a taxa deve ser calculada a partir dos valores que a Administração Pública incorre para prestar, ou pôr à disposição, o serviço específico e divisível ao contribuinte. Ressalta-se, portanto, que não é exigido que a base de cálculo corresponda exatamente ao custo do serviço, mas sim que seja estabelecida uma relação de equivalência, sob pena de transmutar a natureza do tributo.

Em 56 municípios do Rio de Janeiro, a definição do valor a ser recolhido pelo contribuinte é desassociada dos custos que a Administração Pública possui para prestação do serviço. Os municípios tendem a estabelecer como base de cálculo da taxa para manejo de RSU a unidade fiscal de referência municipal ou um valor fixo, diferenciando os valores devidos por cada contribuinte de acordo com as características do imóvel.

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

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

A título de exemplo, observe-se o julgamento, também pelo Plenário, do RE 232.393/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, cuja ementa transcrevo a seguir: "CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA PARA MANEJO DE RSU:

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

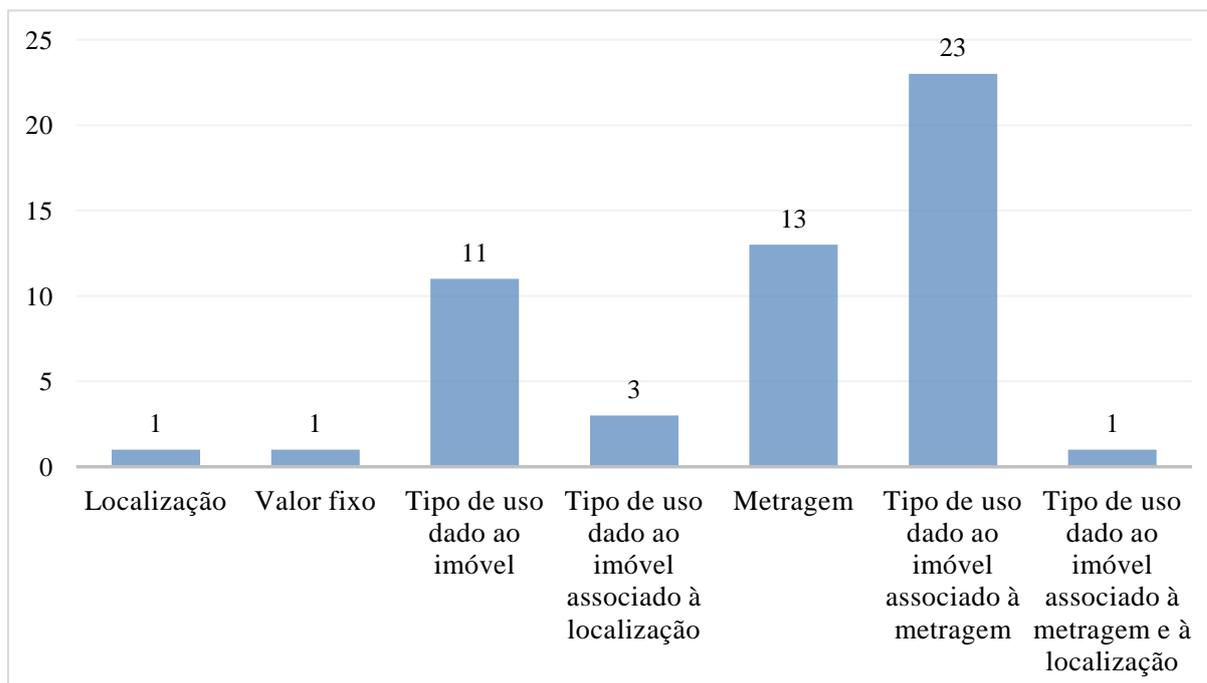
A súmula vinculante nº 29 não autorizou ao gestor municipal utilizar elementos de outros impostos para constituição da base de cálculo da taxa, mas apenas na determinação sobre qual alíquota aplicar, porquanto a base imponible da taxa será sempre o custo do serviço, em razão da própria natureza contraprestacional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

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

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

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

Gráfico 1 – Número de municípios por critério de definição da Taxa para manejo de RSU.



Fonte: elaboração própria a partir da legislação municipal.

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

Exemplo 1: O município de Nova Iguaçu prevê, no art. 297 do CTM (Lei Complementar nº 3.411/02), o fato gerador da taxa para manejo de RSU. O artigo 300, por sua vez, estabelece que a base de cálculo deve corresponder ao rateio do custo da atividade pública, contudo, no Anexo XIII do CTM verificou-se que o valor da taxa é fixado em relação à UFIR – Municipal sem relação aos gastos pelo manejo de RSU:

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

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

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

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

II – para unidades não residenciais, o potencial de geração de resíduos, conforme Tabela 2 do Anexo XIII.

ANEXO XIII - TABELA 1 - ARTIGO 297

TSC - TAXA DE SERVIÇO DE COLETA E REMOÇÃO DE LIXO

UNIDADES RESIDENCIAIS - FATORES DE REDUÇÃO E VALOR ANUAL DA TAXA

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

Sendo assim, considerando que a UFINIG para o exercício de 2020 é de R\$60,73 (sessenta reais e setenta e três centavos), nos termos do Decreto nº 11.760/2019, o valor da taxa para manejo de RSU a ser recolhido pelos proprietários de imóveis residenciais do bairro Califórnia será de R\$121,46 (cento e vinte e um reais e quarenta e seis centavos), independente dos custos decorrentes da atividade de coleta e remoção de lixo.

Exemplo 2: A taxa para manejo de RSU do município de Tanguá está prevista no art. 181 do CTM (Lei Complementar nº 634/07) e decorre da prestação do serviço de coleta e remoção de lixo domiciliar. Assim como em Nova Iguaçu, o dispositivo indica que a base de cálculo da taxa corresponde ao custo dos serviços utilizados pelo contribuinte, no entanto, na alínea “a”, do inciso I, do art. 187 do CTM evidencia-se que o montante é apurado conforme o valor da UFITAN, como pode ser verificado abaixo:

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

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

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

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

a) Residencial popular: 3 (três) UFITAN;

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

Exemplo 3: Já o município de Teresópolis instituiu a taxa para manejo de RSU no art. 223, I do CTM (Lei nº 977/1979) em razão da prestação do serviço de coleta e remoção de lixo domiciliar. A base de cálculo dessa exação encontra-se descrita no art. 225 do CTM e não faz menção ao custo da atividade estatal, indicando diretamente o valor da UFIR como montante a ser calculado:

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

I - coleta e remoção de lixo domiciliar;

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

TABELA 13		
Nº	TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA E CONSERVAÇÃO DE LOGRADOUROS - IMÓVEIS EDIFICADOS FAIXAS DE ÁREAS EM m²	UFIR (ANUAL)
01	Até 30 m ² e fração	40,00
02	De 31 m ² até 40 m ² e fração	50,00
03	De 41 m ² até 50 m ² e fração	60,00
04	De 51 m ² até 70 m ² e fração	70,00
05	De 71 m ² até 100 m ² e fração	80,00
06	De 101 m ² até 130 m ² e fração	90,00
07	De 131 m ² até 160 m ² e fração	100,00
08	De 161 m ² até 200 m ² e fração	120,00
09	De 201 m ² até 250 m ² e fração	140,00
10	De 251 m ² até 300 m ² e fração	160,00

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

Exemplo 4: Macaé corresponde a um dos municípios analisados que utiliza o tipo de uso do imóvel associado à metragem para determinar a alíquota que incidirá sobre a unidade fiscal municipal, a fim de constituir, assim, a base de cálculo da taxa para manejo de RSU, nos termos dos artigos do Código Tributário Municipal (Lei Complementar nº 53/05) abaixo transcrito:

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

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

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

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

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

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

Exemplo 5: O município de Queimados, na Baixada Fluminense, instituiu uma única taxa de serviços urbanos, cujo fato gerador corresponde aos serviços pelo manejo de RSU, limpeza urbana e conservação de vias e logradouros públicos e iluminação pública, nos termos do art. 281 do CTM (Lei Complementar nº 05/97). Tal fato, por si só, já é suficiente para demonstrar a incompatibilidade do dispositivo legal com o regime jurídico previsto na Constituição Federal, na medida em que engloba em uma taxa serviços de natureza *uti singuli* e *uti universi*. No entanto, como se busca a análise da base de cálculo da cobrança pela coleta de lixo, o exame restringiu-se ao disposto no art. 283, I, do CTM, que – apesar de fazer referência ao custo do serviço quando apresenta a forma de cálculo – evidencia a UFIR-Municipal como referência monetária, conforme abaixo transcrito:

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

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

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

A = Área do imóvel em metros quadrados

UFIR = Unidade Fiscal de Referência

Flu = fator de localização e uso

T = testada do imóvel em metros lineares

I - em relação ao serviço pelo manejo de RSU em imóveis residenciais, comerciais e industriais será aplicada a alíquota de 0,5 % (meio por cento) da Unidade Fiscal por metro quadrado da área construída,

corrigido pelo fator de localização e uso, conforme o anexo IV deste Código;

ANEXO IV - TABELA PARA DETERMINAÇÃO DO FATOR DE LOCALIZAÇÃO E USO

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

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

Exemplo 6: São Gonçalo foi o único município analisado que indica um valor, em reais, fixo em lei pela prestação dos serviços de coleta de lixo. O art. 257 do CTM (Lei nº 41/2003) estabelece o fato gerador da taxa o serviço pelo manejo de RSU domiciliar, enquanto o art. 259 do CTM define seu valor, na forma abaixo transcrita:

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

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

I - coleta de resíduos sólidos domiciliares em unidades residenciais.

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

Exemplo 7: Ao analisar a legislação referente à taxa para manejo de RSU do município de Iguaba Grande, constatou-se haver o vício de inconstitucionalidade por afronta ao artigo 145, §2º, da CRFB/88 conforme interpretação estabelecida na Súmula Vinculante nº 29. Isso ocorre, porque o art. 5º da Lei Complementar nº 17/98, que criou a Taxa de Coleta de Lixo Domiciliar, estabeleceu como sua base de cálculo o valor correspondente a 11% (onze por cento) do montante devido a título de IPTU, como pode ser observado na transcrição abaixo:

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

(...)

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

1 – coleta de resíduos sólidos domiciliares em unidades residenciais.

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

Dessa forma, identificou-se que 73% (setenta e três por cento) dos municípios analisados apresentam vício de inconstitucionalidade em suas leis relativas à taxa para manejo de RSU. Fato este que demonstra, além do descompasso entre a legislação municipal e os entendimentos de caráter vinculante do STF, a dificuldade técnica e administrativa dos municípios, que, por vezes, não possui pessoal qualificado para identificar e equacionar essas distorções na legislação.

Contudo, devem ser destacados os 09 (nove) entes municipais cuja legislação mostrou-se adequada à Constituição Federal, são eles: Barra do Piraí, Cordeiro, Guapimirim, Macuco, Maricá, Mendes, Piraí, São Pedro da Aldeia e Trajano de Moraes.

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

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

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

Tabela 3 - O custo da atividade rateado conforme a metragem linear de testada:

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

Fonte: elaboração própria a partir da legislação municipal.

Tabela 4 – O custo da atividade rateada conforme a área construída do imóvel

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

Fonte: elaboração própria a partir da legislação municipal.

Tabela 5 - O custo da atividade rateado conforme valor unitário do serviço

Município	Fato Gerador	Base de Cálculo
Guapimirim	Art. 326. As Taxas de Serviços Públicos têm como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços prestados pelo Município ao contribuinte ou colocados à sua disposição, com a regularidade necessária, e compreende: I - Taxa para manejo de RSU, assim entendido o serviço pelo manejo de RSU equivalente à remoção periódica de lixo gerado em imóvel edificado, não estando inclusa, nesta taxa, a remoção especial de lixo, entendida a retirada do lixo hospitalar e de estabelecimentos de saúde, de entulhos, detritos industriais, galhos de árvores e outros materiais inservíveis ou o resíduo dos grandes geradores definidos em lei ou regulamento próprio e, ainda, a remoção de lixo realizada em horário especial por solicitação do interessado ou interposta pessoa.	Art. 329. A base de cálculo da Taxa para manejo de RSU será o custo estimado do serviço para o exercício apurado com base nos montantes despendidos no exercício anterior para esse tributo, devidamente atualizado e ainda, as projeções de investimento necessárias para a manutenção do serviço nos moldes exigidos pelo Plano Nacional de Resíduos Sólidos e os órgãos governamentais de proteção ambiental. § 1º. O custo despendido com a atividade pelo manejo de RSU será dividido entre os contribuintes, proporcionalmente às unidades construídas dos bens imóveis, situados em locais em que se dê a atuação do serviço, aplicando-se a fórmula a seguir: a) Para os consumidores residenciais: $VUTunC = 62\%VTC / TACR$, onde: VUTunC= Valor Unitário da Taxa por unidade Construída; VTC = Valor Total do Custeio; TACR= Total das Áreas Construídas Residenciais;

<p>São Pedro da Aldeia</p>	<p>Art. 211. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC, fundada na utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Município, diretamente ou através de autorizados, de permissionários, de concessionários ou de contratados, de coleta e de remoção de lixo em determinadas vias e em determinados logradouros públicos.</p>	<p>Art. 216. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC será calculada através da multiplicação do CT – Custo Total com a Respectiva Atividade Pública Específica com a ML-IB – Metragem Linear de Testada do Imóvel Beneficiado, divididos pela ST-ML – Somatória Total da Metragem Linear de Testada de Todos os Imóveis Beneficiados, conforme a fórmula abaixo: $TSC = (CT \times ML-IB) / (ST-ML)$</p>
<p>Trajano de Moraes</p>	<p>Art. 342. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC, fundada na utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo Município, diretamente ou através de autorizados, de permissionários, de concessionários ou de contratados, de coleta e de remoção de lixo em determinadas vias e em determinados logradouros públicos.</p>	<p>Art. 347. A Taxa de Serviço de Coleta e de Remoção de Lixo – TSC será calculada através da multiplicação do CT – Custo Total com a Respectiva Atividade Pública Específica com a ML-IB – Metragem Linear de Testada do Imóvel Beneficiado, divididos pela ST-ML – Somatória Total da Metragem Linear de Testada de Todos os Imóveis Beneficiados, conforme a fórmula abaixo: $TSC = (CT \times ML-IB) / (ST-ML)$</p>

Fonte: elaboração própria a partir da legislação municipal.

Como pode ser observado nas Tabelas 3 e 4, a base de cálculo para as taxas pelo manejo de RSU desses municípios, de fato, corresponde ao custo que a Administração Pública incorre para prestar o serviço de coleta e de remoção de lixo a ser dividido em função da metragem linear de testada do imóvel ou da área construída.

Já na legislação transcrita na Tabela 5 a forma de cálculo da taxa para manejo de RSU visa a determinar um valor unitário do serviço por metro quadrado, que será atribuído ao contribuinte, observando os critérios de metragem linear da testada e da área construída do imóvel, elementos do IPTU.

As bases de cálculo das taxas pelo manejo de RSU, descritas nas tabelas acima, estão de acordo com o atual entendimento do STF sobre a dicção do art. 145, §2º da CRFB/88, no entanto, essa metodologia de cálculo sofre críticas da doutrina (ONOFRE, 2011), em razão do seu distanciamento em relação à efetiva produção de lixo pelo contribuinte. Nesse sentido, Dutra et al (2018, p. 04) advertem que a

vinculação dessa cobrança a elementos do IPTU, e não ao volume de resíduo domiciliar gerado, é um desincentivo à mudança de comportamento quanto à redução da produção de lixo, dificultando aos municípios a implementação de metas e técnicas de tratamento financeiramente viáveis, além de impedir a efetiva adoção do princípio do poluidor-pagador.

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

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

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

Segundo Rodrigo Martins Campos de Oliveira (2018, p.35), as cidades brasileiras precisariam dissociar a cobrança da coleta de lixo do pagamento do IPTU, visto que a ausência de conexão entre a redução e o pagamento pelo serviço não estimula a redução na geração de resíduos, já que o custo de geração adicional de resíduos é irrisório.

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

Tabela 6 – O custo da atividade rateada conforme a produção de lixo

Município	Fato Gerador	Base de Cálculo
Maricá	Art. 112. A hipótese de incidência da Tarifa de serviços públicos é a utilização efetiva e potencial, dos serviços da coleta de lixo, iluminação pública, conservação de vias e logradouros públicos e limpeza pública prestados pelo Município ao contribuinte ou colocados à sua disposição, com a regularidade necessária.	Art. 114. A base de cálculo da tarifa é o custo dos serviços utilizados pelo contribuinte ou colocados à sua disposição, dimensionado, para cada caso, da seguinte forma: III - em relação ao serviço pelo manejo de RSU, mediante a aplicação da alíquota de 6% (seis por cento) sobre a Unidade Fiscal de Maricá (UFIMA) por m ³ de lixo recolhido e por tipo de Utilização do imóvel observado o limite mínimo, conforme tabela adiante apresentada: Utilização do Imóvel Limite Mínimo Residências até 70 m ² 5 m ² /ano
Piraí	Art. 231 - As taxas decorrentes da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, compreendem: II - taxa para manejo de RSU;	Art. 234 - A base de cálculo da taxa é o custo dos serviços utilizados pelo contribuinte ou colocados à sua disposição, dimensionado, para cada caso, da seguinte forma: II - em relação ao serviço pelo manejo de RSU, mediante a aplicação da alíquota fixa de 2,89 UFIR's por m ³ de lixo recolhido e por tipo de utilização do imóvel, observado o limite máximo, conforme tabela a seguir apresentada.

Fonte: elaboração própria a partir da legislação municipal.

Verificou-se, portanto que a legislação tributária destes dois municípios se coaduna às modalidades mais modernas de cobrança pelo manejo de resíduos sólidos, seguindo o modelo adotado por países como: Nova Zelândia, Alemanha e Japão (E&Y; SELURB, 2020).

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

À primeira vista, a cobrança da taxa para manejo de RSU juntamente com o IPTU pode parecer uma solução econômica para o município, que arca com a emissão de um único boleto para arrecadar duas receitas distintas. Contudo, a utilização de um instrumento único acaba dificultando o pagamento em separado das duas exações, assim, o contribuinte que deixa de recolher o IPTU, o mesmo faz com a taxa para manejo de RSU, gerando uma inadimplência artificial da taxa.

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

Uma alternativa que se mostrou viável e bem-sucedida para diminuir a inadimplência da taxa para manejo de RSU é a realização da sua cobrança juntamente com a de outro serviço público, como: abastecimento de água ou

tratamento de esgoto. (MAGALHÃES, 2009 p. 526). A cobrança da Contribuição de Iluminação Pública (COSIP) no mesmo boleto do fornecimento de energia elétrica é um exemplo dessa estratégia. A COSIP apresenta alto grau de adimplência, na medida em que a natureza da essencialidade do serviço e os métodos de cobrança ágeis da concessionária de energia fazem com que o município se beneficie da utilização de um único boleto.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo realizou um diagnóstico sobre como os municípios do Rio de Janeiro, segundo maior produtor de resíduos sólidos urbanos do país, aplicam a taxa para manejo de RSU. O escopo aqui delineado fundamenta-se na determinação do art. 29 da Lei nº 11.445/07 sobre a instituição da cobrança direta ao usuário como o principal instrumento para sustentabilidade econômico-financeira do serviço. Apesar do mandamento legal, verifica-se uma sensível carência de estudos destinados a esse instrumento próprio dos municípios, enquanto grande parte da bibliografia refere-se ao financiamento da infraestrutura necessária para o manejo de RSU (VITAL; INGOUVILLE; PINTO, 2014 p. 85 e MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011, p. 218).

Primeiramente, concluiu-se que a taxa para manejo de RSU é um instrumento econômico-financeiro de ampla utilização pelos entes municipais fluminenses, considerando que 92% (noventa e dois por cento) dos municípios da amostra de estudo tem previsão no ordenamento. No entanto, evidenciou-se haver três pontos que fragilizam a cobrança ao usuário nos municípios estudados, quais sejam:

- O fato gerador da taxa para manejo de RSU englobar apenas os serviços de coleta e transporte;
- A base de cálculo da exação não considerar os gastos necessários para prestação do serviço; e
- A utilização do boleto do IPTU como instrumento de cobrança da taxa.

Como visto, 74% dos municípios analisados cobram apenas pelos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos. Assim, exclui-se do cálculo do tributo os significativos custos que a administração municipal tem que arcar com o transbordo, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos.

Deve ser ressaltado que a taxação apenas da coleta e do transporte de resíduos sólidos indica uma inadequação dos entes municipais ao conceito introduzido pela Lei nº 11.445/07, visto que ao estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento básico o governo federal definiu o manejo de resíduos sólidos integrando as cinco etapas: a coleta, o transporte, o transbordo, o tratamento e a disposição final. Sendo assim, a tributação limitada aos serviços de coleta e de transporte não é capaz de fazer frente a todos os gastos inerentes ao manejo de resíduos sólidos e, conseqüentemente, não assegurará a sustentabilidade econômico-financeira do serviço como é o intuito do legislador federal.

A outra fragilidade corresponde à utilização de critérios para a definição da base de cálculo da taxa distintos dos gastos com a prestação do serviço, mas outros relacionados a características do imóvel. Ademais, a ausência de equivalência entre a base de cálculo e os custos do serviço de manejo de resíduos sólidos não

apenas implica na inadequação da receita para arcar com os gastos da atividade, mas evidencia a baixa adesão do gestor e do legislador municipal ao atual posicionamento do STF sobre o tema.

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

Tais constatações evidenciam a carência de infraestrutura administrativa e de pessoal qualificado na gestão municipal, a fim de adequar a legislação às inovações conceituais do setor, bem como à interpretação da Constituição Federal pelo STF. Nesse sentido, destaca-se que, mesmo os vinte e dois municípios que promulgaram novos CTMs ou leis específicas sobre a taxa para manejo de RSU nos últimos dez anos, 73% (setenta e três por cento) deles não atualizaram os dispositivos relativos à base de cálculo da taxa conforme o atual entendimento do STF e a súmula vinculante nº 29.

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

No entanto, a legislação de alguns desses municípios ainda é passível de críticas por não apresentar a forma de rateio do custo do serviço ou de definição da alíquota da taxa relacionada à efetiva produção de resíduos, mas sim à característica do imóvel do contribuinte, como: o uso dado ao imóvel, a área construída e a metragem da testada. A análise apresentada demonstra que, apesar de se coadunar à natureza contraprestacional das taxas, a legislação desses municípios não está alinhada ao princípio do poluidor-pagador, além de não incentivar a população à redução da produção de lixo.

Nesse cenário, é importante ressaltar a legislação de Maricá e de Piraí, na medida em que estes municípios estabeleceram como critério de rateio do custo do serviço faixas de volume (m³) de resíduo produzido. Dessa forma, poder-se-ia citar esses dois municípios como exemplos de boas práticas relativas à taxa para manejo de RSU a serem seguidos pelos demais municípios do Estado.

Por fim, a terceira fragilidade identificada foi a utilização do boleto do IPTU como instrumento de cobrança por 85% (oitenta e cinco por cento) dos municípios estudados. Tal fato demonstra a proximidade do IPTU com a taxa para manejo de RSU, o que dificulta ao contribuinte a identificação de cada exação e o seu propósito. Assim, a conscientização e a sensibilização da população para a questão da redução da geração de resíduos e reciclagem de materiais por meio da remuneração do manejo de resíduos sólidos pode vir a enfrentar dificuldades.

Diante do diagnóstico sobre a utilização da taxa para manejo de RSU dos municípios do Rio de Janeiro, compreende-se que os municípios fluminenses não utilizam de forma adequada o instrumento determinado pela Lei nº 11.445/07 para assegurar a sustentabilidade econômico-financeiro do serviço. O

financiamento do manejo de resíduos sólidos, por meio da cobrança direta ao usuário, ainda é incipiente no Estado do Rio de Janeiro.

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

How do municipalities charge for garbage? A diagnosis of the fee for handling urban solid waste in the municipalities of Rio de Janeiro

ABSTRACT

The growing generation of solid waste by the urban population and the high cost of managing these wastes in an environmentally sound way has proved to be difficult to equate in view of the limited municipal budget. These entities are holders of other essential demands to society, such as: health, education, and social assistance, which compete for resources with waste management. In this context, this research analyzes the degree of adhesion of Rio de Janeiro municipalities to the instrument of user charging established in article 29 of Law nº 11.445/07, to guarantee the economic and financial sustainability of the service. With the approval of the new sanitation framework, Law nº 14.026/20, charging to the user is no longer an optional instrument and becomes a mandatory source of revenue, under penalty of violation of Complementary Law nº 101/00. This research was developed using the multiple case study methodology with the aim of producing a diagnosis of the tax legislation for the management of urban solid waste in the municipalities of Rio de Janeiro. In the end, it was concluded that most of these municipalities have already instituted this type of charge, but only nine are following the Federal Constitution.

KEYWORDS: Public Policy Financing. Urban Solid Waste Management. Tax. Municipalities of Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

ALZAMORA, Bruno Ribas. Análise da cobrança por serviços de limpeza pública: exemplos internacionais e o caso de Belo Horizonte. Orientador: Raphael Tobias de Vasconcelos Barros. 2019. 147 p. Dissertação (Mestrado - Escola de Engenharia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/RAOA-BELRK3/1/disserta__o_mestrado_bruno_ribas_final.pdf. Acesso em: 17 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral por Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 576.321-8/SP – São Paulo. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 04 dez. 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral662/false>. Acesso em: 12 ago. 2020.

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

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

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

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

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

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

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

MAGALHÃES, Teia. Manejo de resíduos sólidos: sustentabilidade e verdade orçamentária com participação popular. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (coord.). *Lei Nacional do Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos*. Livro III, Brasília, 2009. p. 520 - 529. ISBN 978-85-60133-94-9. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Coletanea_Lei11445_Livro3_Final.pdf. Acesso em: 22 set. 2020.

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

MOREJON, Camilo Freddy Mendoza et al. Proposta de Novo Modelo de Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos. In: *INTERNATIONAL WORKSHOP ADVANCES IN CLEANER PRODUCTION*, 3., 2011, São Paulo, Brasil. *CLEANER PRODUCTION INITIATIVES AND CHALLENGES FOR A SUSTAINABLE WORLD*. 2011. p. 01 - 10. Disponível em: http://www.advancesincleanerproduction.net/third/files/sessoes/5B/6/Morejon_CFM%20-%20Paper%20-%205B6.pdf. Acesso em: 13 ago. 2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

Recebido: 13 out. 2022.

Aprovado: 07 nov. 2022.

DOI: 10.3895/rbpd.v12n1.14627

Como citar: LAUREANO, F. G. Como os municípios cobram pelo lixo? Um diagnóstico sobre a taxa para manejo de resíduos sólidos urbanos dos municípios do Rio de Janeiro. **R. Bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 12, n. 01, p. 28-54, jan./abr. 2023. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Fernanda Greco Laureano

Praça da República, 70 - Centro, Rio de Janeiro - RJ

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

