XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

RAFHAEL FRATTARI

RENATA ALBUQUERQUE LIMA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;
coordenadores: Rafhael Frattari, Renata Albuquerque Lima, Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-094-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2 Direito tributário. 3. Direito financeiro. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

A variedade de temas e problemas discutidos nos trabalhos apresentados e a distribuição nacional dos seus autores e dos programas representados demonstram a pujança do direito tributário, na quadra atual. Aliás, a própria quantidade de pesquisas apresentadas, que exigiu a divisão em dois grupos de trabalhos, é prova da riqueza da disciplina. Por isso, não é o caso de abordar individualmente cada um dos problemas suscitados, tarefa hercúlea e que foge aos parâmetros estabelecidos.

O núcleo temático mais discutido foi o da Justiça Fiscal, seja como critério para a definição de políticas públicas de desenvolvimento sócio-ambiental, por meio de normas indutoras de comportamento, como em "Justiça Fiscal Como Mecanismo de Promoção do Desenvolvimento Nacional" e "O Custos dos Direitos e a Política Nacional de Resíduos Sólidos: a Viabilidade e a Sustentabilidade Econômico-Financeira dessa Política Pública", seja como critério de orientação para princípios jurídico-tributários relevantes, especialmente a capacidade contributiva e a progressividade. Mais de cinco trabalhos giraram em torno da aplicação da capacidade contributiva em várias situações reguladas por normas tributárias, como, por exemplo, "O Princípio da Capacidade Contributiva e o Princípio da Igualdade", "O Princípio da Capacidade Contributiva: uma Análise a Partir dos Conceitos de Eficácia e Efetividade", "O Instituto da Regressividade no Imposto de Renda da Pessoa Física", "Os Direitos fundamentais e o Princípio da Capacidade Contributiva: o caso da tributação do contribuinte com dependente físico pelo imposto de renda" . Também a progressividade foi tema de alguns trabalhos, sobretudo para defender a sua aplicação aos impostos considerados reais, como em "ITCMD Progressividade nos Estados Brasileiros" e "O Princípio da Capacidade Contributiva e a sua Efetivação no ITBI".

Também as relações entre o contribuinte e a administração pública foram objeto da preocupação de alguns autores, quase sempre em defesa da construção de instrumentos para que a exigência do tributo carregue-se de consensualidade e da criação de espaços de discussão e responsabilização dos atores sociais envolvidos, nos termos de "A Consensualidade como Instrumento da Administração Pública a Auxiliar a Redução da Litigiosidade Tributária" e "Atos de Improbidade Administrativa na Lei de Responsabilidade Fiscal".

De outro lado, alguns trabalhos trouxeram temas mais específicos, como o atual protesto das certidões de dívida ativa e a crescente aplicação da solidariedade em direito tributário pelo pertencimento a grupos econômicos, como por exemplo nos artigos "O Protesto extrajudicial da CDA: análise crítica dos motivos para sua adoção e o devido processo legal" e "Solidariedade Tributária e Grupos econômicos".

Ainda se fizeram presentes defesas de determinadas teses tributárias, com a análise dogmática-compreensiva da pertinência de normas jurídicas à ordem constitucional vigente, como em "A (in) Exegibilidade do IPI Sobre Operações de Aquisições de Veículo Importados para Uso Próprio" e A Não-Incidência do IPI na Revenda de Produtos Importados: uma Análise Doutrinária e Jurisprudencial".

Temas ligados a tributação e cidadania também foram discutidos no evento, como por exemplo "Tributação, planejamento, políticas públicas e cidadania: uma questão de ordem sistêmica" e "Tributação e cidadania: uma análise das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal não reconhecidas como sendo de repercussão geral em matéria tributária (2007-2014)".

Enfim, os trabalhos apresentados neste Grupo de Trabalho de Direito Tributário I demonstram a multiplicidade de interesses e de pesquisas que estão sendo desenvolvidas em vários programas, permitindo a integração entre eles e que o debate possa contribuir para o aprimoramento de cada investigação.

O CUSTO DOS DIREITOS E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: A VIABILIDADE E A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DESSA POLÍTICA PÚBLICA

THE COST OF RIGHTS AND POLITICS NATIONAL SOLID WASTE: THE FEASIBILITY AND THE ECONOMIC AND FINANCIAL SUSTAINABILITY OF PUBLIC POLICY

Laone Lago

Resumo

Os direitos não são absolutos. Ao menos esta é a percepção sob o ponto de vista econômico-financeiro, pois eles demandam a necessidade de expressivos recursos para serem protegidos e efetivados. Essa visão não é diferente quando o assunto envolve a política nacional de resíduos sólidos atualmente em vigor no território brasileiro. O que se pode perceber é que alguém deverá pagar essa conta, pois um interesse (o adequado tratamento aos resíduos sólidos, por exemplo) apenas poderá ser visto como um direito quando o sistema jurídico o reconhecer como tal (o que já ocorre através da política nacional de resíduos sólidos), o que demandará o uso de recursos para defendê-lo (meios de tornar a política de resíduos sólidos viável e sustentável). Caso essa relação reconhecimento de um interesse e recursos para sua efetivação não ocorra, não será possível falar em um direito absoluto. Emerge como alternativa, a instituição de tributos como taxa, tarifa ou preço público, a depender da natureza jurídica do serviço executado.

Palavras-chave: Custo do direito, Política pública, Resíduos sólidos, Disposição final ambientalmente adequada e aterro sanitário

Abstract/Resumen/Résumé

The rights are not absolute. At least this is the perception from an economic and financial point of view, as they require the need for significant resources to be protected and hired. This view is no different when it involves the national solid waste policy currently in effect in Brazil. What can be seen is that someone should pay this bill as an interest (the appropriate treatment of solid waste, for example) can only be seen as a right when the legal system recognizes it as such (which already occurs through politics National Solid Waste), which will require the use of resources to defend it (ways to make viable and sustainable solid waste policy). If this relationship - recognition of interest and resources for their enforcement - does not, you can not talk about an absolute right. Emerges as an alternative, the imposition of taxes and fee, tariff or public price, depending on the legal nature of the service performed.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Cost of law, Public policy, Solid waste, Disposal and environmentally sound landfill

1 INTRODUÇÃO

Conferir efetividade aos direitos requer existam recursos para tanto, sob pena de serem eles relativizados, o que afetará diretamente as conquistas históricas obtidas pela sociedade em esferas como a civil, a política e, especialmente, a social – cidadania. Fato é que os direitos não são absolutos, ao menos sob o ponto de vista econômico-financeiro. O que se quer dizer é que analisar a efetividade dos direitos historicamente conquistados e constitucionalmente garantidos, não é um assunto trivial, merecendo, enfaticamente, melhores e maiores discussões em todos os seus aspectos.

A cidadania, seja ela por etapas (regra observada nos países Ocidentais ditos de primeiro mundo) seja ela pendular (movimento que prevaleceu no Brasil, por exemplo), certamente foi a pedra de toque histórica para a concretização de direitos, o que fez emergir diversas gerações (ou dimensões). Movimentos estes que, por um lado, estiveram focados em conter posturas desnecessárias advindas do Estado e, por outro, passaram a exigir que o poder estatal saísse de sua inércia negativa e alcançasse o campo positivo da efetivação dos direitos.

Nesta perspectiva, deve-se primeiramente observar se a recente reconstrução dos direitos decorrentes das transformações que estão passando os direitos fundamentais e seu modo de realização pelos poderes públicos, passou a guiar o olhar no sentido de que todas as gerações (ou dimensões) demandam tanto uma contenção do Estado (ótica negativa) quanto um agir (ótica positiva). Nesta linha da cidadania e sua consolidação, parece emergir uma relação fortemente imbrincada entre ela – a cidadania – e o custo dos direitos.

O que se percebe é que alguém deverá pagar essa conta – a da efetivação dos direitos, pois um interesse (adequado tratamento aos termos da política nacional de resíduos sólidos, por exemplo) apenas poderá ser visto como um direito quando o sistema jurídico o reconhecer como tal (movimento em curso), o que demandará o uso de recursos para defendê-lo (meios de tornar a política nacional de resíduos sólidos viável e sustentável). Os direitos só existem se economicamente viáveis e sustentáveis, o que não é diferente em matéria de resíduos sólidos.

Objetivamente falando, a questão em tela envolve a necessidade de utilização de formas aglutinativas de técnicas e de recursos, porém, somente terá ela vida útil razoável se o sistema possuir viabilidade e conseguir ser sustentável sob o ponto de vista econômico-financeiro, o que

poderá ocorrer através da instituição de alguns tributos, como é o caso da taxa (prestação de serviço público específico e divisível pelo Estado), da tarifa (é o preço, e não o tributo) e do preço público (valor cobrado pela prestação de uma atividade econômica em sentido amplo, em que o Estado, na qualidade de agente econômico, promove a sua execução em regime de mercado).

Portanto, três são os passos que serão percorridos ao longo deste trabalho, consistindo o primeiro em (i) aferir se há, e caso exista, qual é a relação imbrincada entre a cidadania e o custo dos direitos, depois (ii) quais as bases da política nacional de resíduos sólidos, especialmente no que envolve o ciclo de vida de um resíduo e atividades como destinação e disposição ambientalmente adequada de resíduos sólidos, demandas fortemente carecedoras de recursos para serem implantadas, e, por fim, (iii) se os tributos configurados na taxa, na tarifa e no preço público, por exemplo, são um caminho para dar viabilidade e conferir sustentabilidade ao sistema de resíduos sólidos instituído pela política pública nacional atualmente em curso no Brasil.

2 A RELAÇÃO IMBRINCADA ENTRE A CIDADANIA E O CUSTO DOS DIREITOS

Os direitos não são absolutos, ao menos é esta a afirmação que (ao que tudo indica) deve prevalecer sob o ponto de vista econômico-financeiro. Fato é que analisar a efetividade dos direitos historicamente conquistados e constitucionalmente garantidos, não é um assunto trivial, merecendo, por assim dizer, melhores e maiores discussões seja para argumentos que versem em sentido contrário seja para defesas que venham ao encontro dessa linha de entendimento.

Para que se perceba a complexidade e a profundidade desse tema, é inevitável um retorno ao trabalho de THOMAS HUMPREY MARSHALL, intitulado *Cidadania, classe social e status* (1967), obra fundamental tanto sob a perspectiva política quanto social, o que significa falar em cidadania. Neste trabalho, T. H. MARSHALL defendeu que em muitos países do Ocidente (os ditos de países de primeiro mundo) a cidadania moderna se constituiu por etapas, as quais seriam (i) a civil, que se formou no século XVIII e envolve direitos inerentes às liberdades (individual, de expressão e de pensamento), bem como o direito de propriedade, por exemplo; (ii) a política, forjada no século XIX, envolvendo o direito de participação no exercício do poder político, como, por exemplo, o de eleger seus representantes e, inclusive, o de ser eleito; e (iii) a

social, que data do século XX e trata de um conjunto de direitos relativos ao bem-estar econômico e social, albergando desde a segurança até o direito de partilhar um adequado nível de vida, segundo os padrões prevalecentes em sociedade.

Ainda que o movimento acima tenha sido a regra, não foi assim que a cidadania se consolidou no Brasil. Abra-se um parêntese para falar do estudo elaborado pelo professor JOSÉ MURILO DE CARVALHO, oportunidade em que defendeu ter a trajetória dos direitos em terras tupiniquins seguido lógica inversa daquela descrita por T. H. MARSHALL. Primeiro, vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis (período Vargas). Depois, vieram os direitos políticos com a expansão do voto que se deu em outro período ditatorial, momento em que os órgãos de repressão política foram transformados em peça decorativa do regime militar. O social, por sua vez, objetiva galgar espaços, ainda que diversas conquistas tenham se efetivado. Percebe-se, com isso, que a cidadania no Brasil se deu de forma pendular, conforme afirmou em *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (CARVALHO, 2002). Fecha-se parêntese.

Esse movimento também foi acompanhado e muito bem abordado sob o ponto de vista jurídico, tendo como base gerações (ou dimensões) de conquista. Neste sentido, relevantíssima a obra de NORBERTO BOBBIO,[1] *A era dos direitos* (2004). Mesmo não sendo possível segmentar posturas positivas e/ou negativas, pois ambas sempre estiveram fortemente imbricadas, pode-se dizer que a primeira geração de direitos nasceu do constitucionalismo liberal enquanto liberdades perante o Estado (direito a uma abstenção estatal, pois dotada de conteúdo negativo). As revoluções industriais foram o estopim para que o Estado voltasse a intervir nos conflitos entre os particulares assegurando à sociedade os direitos sociais pleiteados à época, configurando-se assim a segunda geração (de cunho social, eles passaram a demandar um atuar concreto e efetivo do Estado). A terceira geração contempla a proteção jurídica nos novos domínios do ambiente, da informática, enfim, das novas tecnologias, voltando-se aos direitos fundamentais, essencialmente aos paradigmas de defesa, o que não significa um abandono aos

[1] Ainda que se tenha optado pelo trabalho de Bobbio, para uma melhor compreensão tanto da nomenclatura (gerações ou dimensões) quanto das etapas, recomenda-se: BONAVIDES, 2003; SARLET, 2001; e TRINDADE, 1997.

direitos sociais pautados pela segunda geração ("regresso" este que enseja uma fusão entre o conter e o exigir do Estado).[2]

Percorrido os caminhos da cidadania e das suas esferas de proteção e garantia, uma das obras mais recentes, relevantes e impactantes envolvendo o estudo dos direitos, porém com um forte tempero econômico-financeiro, é o trabalho escrito por STEPHEN HOLMES e CASS SUNSTEIN, *Os custos dos direitos: por que a liberdade depende dos tributos* (1999). Sendo extremamente sintético, e por isso grandes são as chances de errar, pode-se dizer que nesta obra os autores sustentam que os "direitos são serviços públicos que o Governo presta em troca de tributos" (HOLMES; SUNSTEIN, 1999, p. 13) (resumidamente, para que um serviço seja prestado deve existir como contrapartida um valor (ou um percentual sobre ele) a ser pago pela sociedade em favor do Estado, o que normalmente ocorre via arrecadação de tributos e/ou contribuições).

Logo na introdução do trabalho, percebe-se que o objetivo central dos autores é demonstrar que existe uma convergência entre titularidade e fruição de direitos, o que não é muito bem acolhido pelo senso comum, via de regra. Ato seguinte, os autores sustentam que a proteção dos direitos está diretamente relacionada com a necessidade de o Estado ter recursos para isso, o que possibilita garanti-los. Essa reflexão leva ao estágio seguinte da obra, que pode ser resumida como a impossibilidade de que os direitos possam ser absolutos. Adiante, verifica-se a defesa de que os direitos demandam responsabilidades. Uma das últimas partes da obra possui como objetivo abordar a natureza pública das liberdades. Por fim, em um apêndice, os autores trazem indicativos dos custos de alguns direitos nos Estados Unidos.

Depois de abordarem um caso concreto e paradigmático ocorrido em 1995 no estado de Nova Iorque – incêndio que demandou a intervenção do poder público e teria custado aos cofres administrativos aproximadamente US$ 3 milhões –, os autores observam que no ano seguinte (1996) os contribuintes norte-americanos teriam tido um gasto de mais de US$ 11 milhões para proteção da propriedade privada seja diretamente pelo Governo (repasse direto para pessoas atingidas por alguma espécie de calamidade) seja indiretamente (pagamento de seguros ou de benefícios fiscais concedidos).

---

[2] Ainda que outras gerações (ou dimensões) de direitos existam e sejam por muitos sustentadas, para maiores leituras sobre o tema, reporta-se aos trabalhos acima citados.

Defendem os autores que “os direitos custam dinheiro” e, portanto, a sua existência estaria condicionada a possibilidade de serem eles passíveis de proteção, o que demanda recursos públicos e/ou privados. (HOLMES; SUNSTEIN, 1999, p. 16). Em outras palavras, um interesse apenas poderia ser “qualificado como um direito quando um sistema jurídico efetivo o reconhece como tal, mediante o uso de recursos coletivos para defendê-lo” (HOLMES; SUNSTEIN, 1999, p. 17) ou, ainda, que o direito existiria somente quando for possível os seus custos orçamentários serem absorvidos e compreendidos em planos ou políticas que tenham como objetivo a sua consolidação.

Outro ponto que os autores trazem à baila é a velha e (supostamente) consolidada dicotomia entre direitos negativos e direitos a prestações positivas. Enquanto os primeiros serviriam para proteger as pessoas de uma atividade estatal, os segundos, em sentido contrário, exigiriam atuação ostensiva e intensiva do Estado em favor da pretensão do cidadão. Segmentação esta que não procede, pois – como insistem os autores – falar em direitos significa tratar da necessidade de prestações positivas, ainda que se esteja falando dos estágios mais iniciais de construção da cidadania.

Portanto, **a cidadania seja ela por etapas seja ela pendular foi a pedra de toque histórica para a concretização de direitos, o que fez emergir gerações (ou dimensões) focadas, por um lado, em conter posturas desnecessárias advindas do Estado e, por outro, voltadas a exigir que o poder estatal saísse de sua inércia negativa e alcançasse o campo positivo da efetivação dos direitos**. Em outras palavras, a reconstrução dos direitos decorrentes das transformações que estão passando os direitos fundamentais e seu modo de realização pelos poderes públicos, enseja um olhar no sentido de que todas as gerações (ou dimensões) demandam tanto uma contenção do Estado (ótica negativa) quanto um agir (ótica positiva). (HOLMES; SUNSTEIN, 1999, p. 18)

Fato é que a efetividade dos direitos historicamente conquistados possui um custo, economicamente falando. Essa relação não é diferente quando a discussão envolve saneamento básico, ou, melhor dizendo, saneamento ambiental, mais especificamente uma de suas ramificações que são os resíduos sólidos. Enfim, observar o ciclo de vida de um produto, o que significa falar de uma série de etapas envolvendo desde o desenvolvimento até a obtenção de matérias-primas e insumos, além do processo produtivo, do consumo e, especialmente, a destinação e a disposição final ambientalmente adequada, não é uma tarefa nada trivial, exigindo

tanto recursos técnicos quanto econômico-financeiros. Em resumo, **alguém deve pagar essa conta, pois um interesse (adequado tratamento aos resíduos sólidos) apenas poderá ser visto como um direito quando o sistema jurídico o reconhecer como tal (o que já ocorre através da política nacional de resíduos sólidos), o que demandará o uso de recursos para defendê-lo (meios de tornar a política de resíduos sólidos viável e sustentável)**.

3 A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A União, no exercício constitucional de sua competência legislativa plena sobre temas transversais atrelados ao saneamento básico, tanto estabeleceu as diretrizes nacionais relativas ao saneamento básico propriamente dito quanto instituiu a política nacional de resíduos sólidos.[3] Fixaram-se, com isso, as bases nacionais em matérias de relevância no cenário brasileiro, o que ensejou o estabelecimento de princípios, objetivos e instrumentos diretores dessas políticas públicas e de seus respectivos planos de ação.

Em verdade, e abra-se um parêntese nesse sentido, a concepção atual de saneamento básico não mais se resume apenas e unicamente aos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário. Ocorreu uma verdadeira evolução (ou revolução) nessa concepção, aproximando-se cada vez mais da ideia de **saneamento ambiental**, passando a envolver tanto os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos quanto os de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Fecha-se parêntese.[4]

Aprovada a política nacional de resíduos sólidos, depois de mais de vinte anos de debates e discussões no Congresso Nacional, referido marco legal possui como um de seus grandes méritos a possibilidade de **estabelecer uma linguagem nacional única sobre a matéria**. Permite-se, com isso, um diálogo institucional envolvendo todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, além do setor produtivo e da sociedade civil em

---

[3] Respectivamente: BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Institui a Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 17 ago. 2015. BRASIL. Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 17 ago. 2015.

[4] O resultado desse movimento consta expresso no artigo 3º, inciso I, alíneas *a*, *b*, *c* e *d*, da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Institui a Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 17 ago. 2015.

geral na busca de soluções para problemas nacionais que comprometam a qualidade de vida local, regional e nacional dos brasileiros.

Qualificada e conceituada a discussão, novos passos sobre o tema foram estruturados. A responsabilidade compartilhada, por exemplo, fez com que a sociedade como um todo – cidadãos, governos, setor privado e sociedade civil organizada – passasse a ser responsável pela gestão ambientalmente correta e adequada dos resíduos sólidos. Remetendo-se ao que acima restou consignado, e utilizando-se dos ensinamentos do sempre lembrado ULRICH BECK, "é o *fim dos 'outros'*, o fim de todas as nossas bem cultivadas possibilidades de distanciamento". (2010, p. 7).

Cada indivíduo passou a ser responsável pelo seu lixo, o que implica e impactará ao longo do tempo em novos hábitos de vida e, por óbvio, de consumo. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, através de suas respectivas administrações públicas, passaram a ser responsáveis pela elaboração e implementação dos planos de gestão de resíduos sólidos, assim como dos demais instrumentos previstos na política nacional, sem a possibilidade de negligenciarem nenhuma das inúmeras variáveis envolvidas na discussão sobre a matéria, resíduos sólidos. O setor privado, por sua vez, não ficou de fora, sendo responsável pelo gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, além de sua reincorporação na cadeia produtiva e pelas inovações em produtos que tragam benefícios socioambientais, sempre, e na máxima medida, que isso for tecnologicamente viável e possível.

A figura central para concretizar essas diretrizes encontra-se na elaboração e institucionalização dos respectivos planos de resíduos sólidos pelos entes federativos, sem dúvida um dos instrumentos mais importantes de toda essa política pública, na medida em que identifica problemas, pressupõem alternativas, e conclui por indicar planos de metas, programas e ações para mudanças positivas sobre o quadro atual. Nas palavras muito bem lançadas por ÉDIS MILARÉ, "diploma atualizado e motivador, capaz de gerar novas ideias e práticas a respeito de um tema extremamente atual" (2013, p. 1.151).

Nesta perspectiva – a dos planos de resíduos sólidos –, abordar a destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos significa tratar da reutilização desses resíduos, bem como dos processos de reciclagem, compostagem, recuperação e aproveitamento energético,

além de outras destinações admitidas pelos órgãos competentes, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.[5]

Trata-se, portanto, de mais uma etapa na cadeia que forma o ciclo de vida de um resíduo sólido por meio da qual se identifica a possibilidade de seu tratamento ou recuperação, o que significa dizer que envolve um agrupamento de metodologias dedicadas ao aproveitamento máximo dos resíduos sólidos segregados, cuja finalidade é a redução total ou parcial do seu volume inservível (GUERRA, 2012, p. 66).

A disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, por sua vez, consiste na distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos,[6] o que envolve a etapa final do ciclo de vida de um resíduo sólido. Em outras palavras, não podendo mais ele ser submetido ou mesmo já tendo sido submetido aos processos de tratamento e recuperação possíveis, restou, então, inservível, o que significa dizer que passou ao estágio de rejeito. Deve, portanto, ser acomodado de forma final e definitiva em local próprio (ao menos até que novas técnicas venham a existir e a se mostrarem viáveis), de forma a gerar o menor ou, o que é o ideal, nenhum impacto ao ambiente e à saúde humana (GUERRA, 2012, p. 69).

Destinar resíduos sólidos e dispor rejeitos são atividades que estão inteiramente interconectadas, pois a realização de uma melhor destinação aos resíduos sólidos implicará de forma direta e inversamente proporcional em uma menor disposição (mais destinação significa menos disposição), estando, por óbvio e, por conseguinte, essa cadeia profundamente conectada seja em relação à sociedade seja em relação ao setor produtivo. Logo, destinar e dispor de forma ambientalmente adequada os resíduos sólidos e os rejeitos, de modo que danos ou riscos à saúde e à segurança sejam evitados e que impactos ambientais sejam minimizados, não é uma tarefa

---

[5] Artigo 3º, inciso VII, da Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 17 ago. 2015 – *"destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;"*

[6] Artigo 3º, inciso VIII, da Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 17 ago. 2015 – *"disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;"*

trivial. Muito pelo contrário, trata-se de atividade complexa, pois envolve desde a discussão (ou rediscussão) dos hábitos de consumo (ou consumista) da sociedade até os seus impactos sobre o ambiente, e, por assim dizer, sobre toda a sociedade.

Oportuno consignar que, nos termos da política pública nacional, resíduo sólido é todo o material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.[7]

Rejeitos, por outro lado, são resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada[8]. Percebe-se que para se chegar ao rejeito será necessário que o resíduo sólido passe por processos de reutilização, reciclagem, compostagem, recuperação e aproveitamento energético, além de outros que se mostrem viáveis tecnicamente e economicamente.

Segundo ensina GENEBALDO FREIRE DIAS, "a cultura do lixo deve desaparecer para ceder lugar à cultura dos resíduos sólidos, matéria-prima digna de reaproveitamento" (2002, p. 75). Neste sentido, a noção de lixo deve ser deslocada de seu atual e negativo pedestal, permeado por valores pejorativos e marginais (à margem de algo ou alguma coisa), à condição de resíduo, ideia que traz em si a concepção de reinserção tanto na cadeia produtiva quanto de consumo. Enfim, esta guinada traz melhorias tanto para os hábitos sociais quanto para a defesa e a proteção

---

[7] Artigo 3º, inciso XVI, da Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 17 ago. 2015 – *"resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível;"*

[8] Artigo 3º, inciso XV, da Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 17 ago. 2015 – *"rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada;"*

do ambiente (quanto mais o resíduo substituir o lixo, menor será a quantidade de rejeitos demandando por disposição final ambientalmente adequada).

O desafio atual é de grande monta, além de ser de elevada complexidade. Algumas alternativas para melhor e mais facilmente contorná-lo estão previstas na própria legislação que instituiu a política pública nacional em matéria de resíduos sólidos, o que pode ser observado tanto na ideia de associação quanto de compartilhamento ou cooperação para que se consiga dar cabo aos desafios sociais, econômicos, ambientais, jurídicos, etc., lançados pela política pública nacional de resíduos sólidos.

Fato é que ao focar em alternativas compartilhadas – consorciadas e associadas –, a norma objetiva estruturar formas e maneiras para que se viabilize a cooperação entre todos os setores da sociedade, especialmente entre os diversos entes federativos do poder público, o que possui um tratamento especial na legislação. Objetivamente falando, **a questão em tela envolve a carência de recursos, o que pode ser mitigada com a utilização de formas aglutinativas de técnicas e recursos, porém, somente terá vida útil razoável se o sistema possuir viabilidade e sustentabilidade econômico-financeira, o que poderá ocorrer através da instituição de alguns tributos, como é o caso da taxa, da tarifa ou do preço público**.

5 TRIBUTOS, UM CAMINHO PARA DAR VIABILIDADE E CONFERIR SUSTENTABILIDADE AO SISTEMA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Tornar o sistema de resíduos sólidos viável e sustentável é questão essencial para que esses direitos historicamente conquistados pela sociedade sejam devidamente efetivados. Não é por outra razão que consta no artigo 29, incisos I, II e III, da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB) – corretamente vista sob a perspectiva do saneamento ambiental –, o **princípio da sustentabilidade financeira**, **estabelecendo o escopo do sistema remuneratório dos serviços de água, esgotamento sanitários, drenagem e resíduos sólidos, de forma a permitir a composição dos custos desses serviços em regime de eficiência econômica**.

É justamente em razão da responsabilidade na gestão fiscal que se faz necessária a instituição, previsão e efetiva arrecadação da contraprestação independentemente de ser ela taxa, tarifa ou preço público. Com efeito, se o titular dos serviços instituir a contraprestação dos

serviços como receita do seu orçamento para a gestão desses serviços, é certo que deverá buscar a sua efetiva arrecadação, a fim de estabelecer a sustentabilidade do sistema.

Ainda que muitas sejam as discussões acerca da possibilidade de os serviços de saneamento ambiental serem remunerados por taxa, tarifa ou preço público, segundo o seu regime jurídico de execução, exceto nos casos em que esses serviços possuírem natureza jurídica não específica e indivisível dotada de caráter universal, quando, então, os recursos públicos necessários para fazer frente a essas despesas deverão advir dos cofres públicos, poucos são os debates envolvendo resíduos sólidos. O que se percebe é que existe uma certa convergência no sentido de que podem eles envolver qualquer um dos três tributos – taxa, tarifa ou o preço público –, devendo ser observado o regimente de execução, basicamente.

A **taxa** – registre-se – segundo o disposto no artigo 145, inciso II, da CRFB/1988, poderá ser instituída pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em razão (i) do exercício do poder de polícia ou (ii) da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

Segundo RICARDO LOBO TORRES (2009, p. 403), três são os "requisitos essenciais, sem os quais não se configura a taxa pela prestação do serviço: a utilização efetiva ou policial do serviço; a especificidade ou a divisibilidade da prestação; a efetividade ou a disponibilidade do serviço".

Também é possível se extrair do dispositivo constitucional que a instituição de uma taxa corresponde sempre a uma prestação estatal diretamente dirigida ao contribuinte: tributo vinculado. Nos dizeres de ROQUE ANTONIO CARRAZZA (2003, p. 486), as "taxas são tributos que têm por hipótese de incidência uma atuação estatal diretamente referida ao contribuinte. Esta atuação estatal – consoante reza o art. 145, II, da CF (que traça a regra-matriz das taxas) – pode consistir ou num serviço público, ou num ato de polícia".

Logo, a taxa pode ser traduzida em uma **contraprestação paga à Administração Pública em razão da limitação de direitos e liberdades subjetivas (taxa de polícia) ou da prestação de um serviço público específico e divisível (taxa de serviço)**, não sendo, porém, possível ao Estado obter lucro com a sua cobrança. Deve, por sua vez, apenas repor seus cofres pelos gastos advindos com as atuações estatais dirigidas ao contribuinte.

A **tarifa** – esclareça-se – sob outra banda, está prevista no artigo 175, parágrafo único, inciso III, da CRFB/1988, e pode ser traduzida no fato de que concessionárias e permissionárias

de serviços públicos poderão cobrar tarifas para explorarem economicamente o serviço público a eles delegados pelo Estado. Em outras palavras, trata-se de **cobrança feita por particulares no desempenho de atividades originalmente conferidas ao Estado**, que, porém, foi ela delegada a um determinado particular – atividade pública prestada por particulares. Nesta esfera há lucro, pois, como não poderia deixar de ser, então, e a toda evidência, não estamos a tratar de taxa, tão pouco de qualquer outro tributo, o que enseja a existência de tarifa.

Nas palavras de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO *"*para o concessionário, a prestação do serviço é um meio através do qual obtém o fim que almeja: o lucro. Reversamente, para o Estado, o lucro que propicia ao concessionário é meio por cuja via busca sua finalidade, que é a boa prestação do serviço*"* (2005, p. 641-642).

Por fim, **preço público** – pontue-se – é o valor cobrado pela prestação de uma atividade econômica em sentido amplo, mas dotada de forte interesse público, em que o Estado, na qualidade de agente econômico, promove a sua execução em regime de mercado mediante a devida contraprestação segundo precificação estabelecida em regulamento.[9] Nesse sentido, o preço público não tem natureza tributária, mas, sim, contratual, vez que constitui uma **receita originária e facultativa oriunda da contraprestação da execução de uma atividade econômica revestida de interesse público que é desempenhada pelo Estado (**PAUSEN, 2001, p. 43).

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, elaborou a Súmula nº 545 para justamente diferenciar taxas e preços públicos, restando, então, consignado que "preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daquelas, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu".

A tabela abaixo traz, de forma sintética, a distinção até aqui apresentada acerca da taxa, da tarifa e do preço público, a saber:

Taxa:	Trata-se de uma contraprestação paga ao Estado em razão da limitação de direitos e liberdades subjetivas (taxa de polícia) ou da prestação de serviço público específico e divisível (taxa de serviço), não sendo possível ao Estado obter lucro com a sua cobrança, mas apenas e unicamente, repor seus cofres

[9] Para alguns autores, *"o preço público deve se transformar em taxa, no momento em que as condições principalmente legais tornarem a contratação do ente estatal ou seu delegatário como única escolha, logo não haverá economia de mercado para dar opções para o particular, necessitando o direito protegê-lo dos abusos do monopólio público"*, In: BALEEIRO, 1987, p. 119-127.

	pelos gastos advindos com as atuações estatais dirigidas ao contribuinte**.**
Tarifa:	Tarifa é o preço, e não o tributo, cobrado por concessionário ou permissionário, que, mediante delegação contratual promovida pelo Estado, explore coisa pública; o que lhe ensejará a obtenção de lucro, sujeito, porém, ao controle estatal na fixação dos valores.
Preço público:	Trata-se do valor cobrado pela prestação de uma atividade econômica em sentido amplo, mas dotada de forte interesse público, em que o Estado, na qualidade de agente econômico, promove a sua execução em regime de mercado mediante a devida contraprestação segundo precificação estabelecida em regulamento.

Nesse sentido, o gestor público que for omisso em promover a arrecadação dos recursos originários da contraprestação dos serviços, poderá ter a sua conduta omissiva, seja por dolo seja por culta, enquadrada como ato de improbidade administrativa por causar perda patrimonial para a Administração Pública, notadamente pela negligência em realizar a devida arrecadação correspondente.[10]

Nesta perspectiva, o serviço de manejo de resíduos sólidos – insista-se – poderá ser remunerado por taxa, tarifa ou preço público, segundo o seu regime de execução.[11] Justamente por isso, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 576.321-RG-QO/SP,[12] com repercussão geral da matéria, ratificou seu posicionamento no sentido de que são específicos e divisíveis os serviços de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis – em outras palavras, manejo de resíduos sólidos públicos e domiciliares –, desde que tais atividades sejam completamente dissociadas de outros serviços públicos de limpeza realizados em benefício da população em geral (*uti universi*) e de forma indivisível, tais como os de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos.

Neste sentido, cumpre ressaltar que em razão do referido julgamento, o Supremo Tribunal Federal aprovou a Súmula Vinculante nº 19, cujo teor segue transcrito: "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".

---

[10] Artigo 10, inciso X, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 17 ago. 2015.

[11] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 460.195/MG. Relator Ministro Carlos Britto. Julgado em 16 de agosto de 2005. Publicado no DJ de 09 de dezembro de 2005, p. 20.

[12] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Repercussão Geral na Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 576.321/SP. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 04 de dezembro de 2008. Publicado no DJ de 13 de fevereiro de 2009.

Além disso, no que diz respeito ao argumento da utilização de base de cálculo própria de impostos, ainda no julgado citado, o Supremo Tribunal Federal manteve entendimento pela constitucionalidade de taxas que, na apuração do montante devido, adotarem um ou mais dos elementos que compõem a base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não se verifique identidade integral entre uma base e a outra. Entendimento este que se encontra sumulado, conforme Súmula Vinculante nº 29, a saber: "É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra".

A contraprestação do serviço de manejo de resíduos sólidos, além de ter que levar em consideração a destinação e a disposição final ambientalmente adequada, poderá se basear em um, dois ou em todos os seguintes critérios: (i) nível de renda da população da área atendida; (ii) característica dos lotes urbanos e das áreas que podem ser neles edificadas; e/ou (iii) peso ou volume médio coletado por habitante ou por domicílio.

Vale ressaltar, ainda, que os geradores de resíduos sólidos que forem responsáveis pela elaboração dos seus planos de gerenciamento deverão assumir a responsabilidade pela consecução seja de forma direta seja por meio de contratação de terceiros para coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação e disposição final ambientalmente. Todavia, se, porventura, os geradores de resíduos sólidos vierem a contratar e, por conseguinte, usufruir dos serviços prestados pelos entres federativos municípios, deverão arcar com a devida contraprestação.

A contraprestação referida pode ser considerada como preço público, vez que o ente federativo, na qualidade de agente econômico, vem a assumir serviços de resíduos sólidos, que, em última análise, não são serviços públicos propriamente ditos, mas, sim, serviços compartidos, que adentram ao mesmo tempo na seara pública e na seara privada, e seguem executados sob um regime de mercado, mas podem, e devem ser submetidos à forte regulação estatal. Mais do que isso, esses serviços estão encartados na competência do gerador desses resíduos, só podendo serem assumidos pela Administração Pública diante da comprovada incapacidade técnica e econômica dos geradores.

Portanto, **o saneamento ambiental é uma realidade e, por conseguinte, o sistema de resíduos sólidos que envolve um dos seus modais é um processo fortemente em construção que demanda a consolidação de direitos, ensejando, por óbvio, custos. Referidos recursos devem ser equacionados via tributos, o que significa dizer que tanto poderá ocorrer via**

taxa, tarifa ou preço público em face de contrapartida à atividade desempenhada seja pelo Estado seja por particulares, segundo regras estabelecidas pela Administração Pública.

6 CONCLUSÃO

A problemática envolvendo a matéria resíduos sólidos está definitivamente inserida na pauta do dia, e não há previsão de que ela seja retirada. Estamos apenas engatinhando nesse assunto. A realidade em boa parte do território brasileiro consiste em lixões, para citar apenas um exemplo, forma arcaica e precária de disposição final dos resíduos sólidos, o que resulta em frequentes e rotineiros impactos ambientais geralmente consistentes em contaminação do solo,[13] podendo inclusive atingir o lençol freático e os cursos de água.

A dificuldade do assunto está diretamente ligada à complexidade da sociedade, resultado do estágio atual em que nos encontramos. Na visão de ÉDIS MILARÉ, "em meio a esse desfile de fatores adversos", dois personagens disputam o carro de maior destaque na avenida, "a inconsciência relativa da população e o relativo despreparo do Poder Público, particularmente dos órgãos da Administração Pública" (2013, p. 1.150).

Frente a esse enredo trágico, diante de um desfile de irregularidades, a nota na avenida não será nada agradável. Será um verdadeiro lixo, em seu sentido mais negativo, é claro. Fato é que a sociedade como um todo – cidadãos, governos, setor privado e sociedade civil organizada – deve abrir os olhos, descer da arquibancada, deixar de ser apenas um telespectador e participar do desfile, interferindo diretamente, para que ao final o resultado seja positivo. Neste instante em que não existe mais os outros – "é o *fim dos 'outros'*" (BECK, 2010, p. 7) – e sim o nós, todas as nossas fronteiras de distanciamento e isolamento não estão (praticamente) invisíveis.

Muitos dirão que o momento de despertar já passou. Prudente, no entanto, caminhar ao lado daqueles que defendem a preservação da coruja-pintada, utilizando-se incansavelmente do famoso exemplo lançado mão por AMARTYA SEM (2014). É neste sentido que a política nacional de resíduos sólidos pioneiramente estabelece as diretrizes para toda uma política pública envolvendo o assunto em território brasileiro. Este também é o momento para retirar a população de seu estágio de inconsciência, de verdadeira alienação, pois não consegue perceber que é parte

[13] Além de outras contaminações oriundas dessa prática, o chorume, líquido oriundo da decomposição da matéria orgânica, é a principal preocupação.

de um todo e que possui influência sobre ele, além de estruturar o Poder Público para que esteja em sintonia com a realidade, podendo realmente perceber e contribuir para um momento de viragem social que tanto se espera.

Não é por outra razão que do debate nacional (plano nacional de resíduos sólidos) ou nos seus congêneres estaduais (planos estaduais) e municipais (planos integrados de gestão de resíduos sólidos), deve-se emergir a questão de quem irá pagar a conta desta conquista social historicamente alcançada – a destinação e a disposição ambientalmente adequada aos resíduos sólidos. O que se quer dizer é que **o interesse envolvendo resíduos sólidos ganhou adequado tratamento, passando, portanto, a ser visto como um direito pelo sistema jurídico posto (política nacional de resíduos sólidos), logo, demandando o uso de recursos para que passe ao estágio de efetivação (meios de tornar a política nacional de resíduos sólidos viável e sustentável)**.

Movimento este que somente poderá ganhar corpo e solidez caso consiga dotar-se de recursos, o que poderá ser viabilizado e tornar o sistema sustentável com a utilização de tributos como a taxa (contraprestação paga ao Estado em razão prestação de serviço público específico e divisível), a tarifa (preço, e não o tributo, cobrado por concessionário ou permissionário, que, mediante delegação contratual promovida pelo Estado, explore coisa pública) ou o preço público (valor cobrado pela prestação de uma atividade econômica em sentido amplo, mas dotada de forte interesse público, em que o Estado, na qualidade de agente econômico, promove a sua execução em regime de mercado).

Enfim, conferir aos resíduos sólidos um devido e adequado tratamento, nos termos estabelecidos pela política nacional de resíduos sólidos, possui um custo, que, ao fim e ao cabo, será suportado pela sociedade. **Os direitos possuem um custo e somente poderão ser efetivados caso existam recursos para tanto, o que pode se dar através da instituição de tribunos que ofereçam em contrapartida prestações do próprio Estado ou de particulares, devidamente autorizados e regulamentados para tanto**. Do contrário, normas jurídicas de elevado impacto sobre a sociedade civil com um todo – cidadãos, governos, setor privado e sociedade civil organizada – não alcançarão a efetividade esperada, o que comprova a inexistência de direitos absolutos sob o ponto de vista econômico-financeiro.

BIBLIOGRAFIA

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução às ciências das finanças**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22ª Ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 17 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Institui a Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 17 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 17 ago. 2015.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**, 19ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DIAS, Genebaldo Freire. **Antropoceno**: iniciação à temática ambiental. São Paulo: Gaia, 2002.

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

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights**: why liberty depends on taxes. New York and London: W. M. Norton, 1999.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, Classe social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **Curso de Direito Administrativo**. 18ª ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

PAUSEN, Leandro. **Direito tributário**: constituição e código tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. 3ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. **Direito Ambiental e Democracia Deliberativa**. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 2ª Ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**, 16ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. vol. 1, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

RIO DE JANEIRO. Disponível em: <www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=1941406>. Acesso em: 17 ago. 2015.

RIO DE JANEIRO. Disponível em: <www.pers.rs.gov.br/oplano.html >. Acesso em: 17 ago. 2015.