

# EXTRAFISCALIDADE: A GESTÃO DE RESÍDUOS ORGÂNICOS EM BELÉM

*Extrafiscality: waste solid management in Belém*

**Marina Rocha Pontes de Sousa**

Procuradora do Município de Belém (PA, Brasil). Mestre em Gestão do Conhecimento para o desenvolvimento – Unama/2021 - Mestrado profissional. Especialista em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL/2009. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará/2004.

## Resumo

O estudo propõe normatizar a segregação de resíduos sólidos, com o objetivo de fomentar o gerenciamento desse processo e desenvolver paradigma, no qual se formate a cultura de segregar e reciclar os resíduos orgânicos de forma responsável e eficiente na cidade de Belém/PA. Para tanto, se analisa a responsabilidade moral individual e a possibilidade de estimulá-la rumo ao agir refletido/aprendizagem criativa, por meio de diretrizes normativo-tributárias. Como resultado, formula-se a criação de tributos indutores, nos quais se pautem *premiação* ou *agravamento*, a fim de alcançar as metas almejadas, quais sejam: a efetiva redução dos resíduos orgânicos e recicláveis descartados no aterro sanitário local, aliado a uma sensibilização ambiental.

**Palavras-chave:** Extrafiscalidade. Resíduos orgânicos. Responsabilidade moral. Valor ético.

## Abstract

The study proposes to regulate the segregation of solid residues, with the objective of promoting the management of this process and developing a paradigm in which the culture of segregating and recycling organic residues is formed in a responsible and efficient way in the city of Belém/PA. To this end, individual moral responsibility is analyzed and the possibility of stimulating it towards reflexive/creative learning by means of normative-tributary guidelines. As a result, it is formulated the creation of inducing tributes, in which there is an awarding or aggravation, in order to reach the aimed goals, which are: the effective reduction of the organic and recyclable residues discarded on the local sanitary landfill, allied to an environmental awareness.

**Keywords:** Extrafiscality. Organic waste. Moral responsibility. Ethical value.

## Sumário

1. Introdução; 2. Responsabilidade moral; 3. Teoria da conformidade e aprendizagem criativa; 4. Extrafiscalidade: história e viabilidade; 4.1. Finalidade da norma tributária indutora; 4.2. Técnicas utilizadas; 4.3. Meios de implementação; 4.4. Efeitos e finalidade das normas tributárias indutoras; 5. Taxas tributárias: a taxa de resíduos sólidos e a taxa de fiscalização; 6. Extrafiscalidade nas taxas; 7. Conclusão; 8. Notas; Referências

## 1. INTRODUÇÃO

A cidade de Belém ainda não organizou o problema de descarte de resíduos sólidos em seu território e continua discutindo, quase que exclusivamente, formas de custeio do tratamento, coleta e transporte dos resíduos produzidos em seu espaço urbano. Em 2018, o custo do tratamento dos resíduos da região metropolitana foi judicializado (em razão da elevação do preço do tratamento em quase 100% do valor originário), porém, após a formalização do acordo (julho/2019), no qual se reestabeleceu os termos do ajuste inicial por mais dois anos e se fixou novo valor para o tratamento, permanece a mesma realidade: inexistência de debates para propor soluções, ou tornar mais ampla/eficiente a coleta seletiva havida na capital.

Atualmente a cidade gasta quase R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais)<sup>1</sup> mensais, apenas para tratar cerca de trinta mil toneladas/mês de resíduos produzidos pela cidade, percentual que corresponde, estimadamente, a apenas 70% dos resíduos efetivamente produzidos (ABRELPE, 2017). Ressalva-se, ademais, que o quantum retratado refere-se somente ao tratamento dos resíduos, não incluído o custo com a coleta e transporte destes junto aos domicílios de Belém, os quais ultrapassam os R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) mensais.

Não é novidade, entretanto que a questão em tela não se resolve apenas pela convenção de preço entre o ente público e a empresa, uma vez que a quantidade de resíduos gerados não é estanque e sua tendência natural é aumentar, principalmente diante da atual sociedade de consumo fomentada pelo sistema econômico vigente (FERRY, 2010). Dessa forma, a resolução da questão sugere a análise do nascedouro da problemática para, a partir daí, buscar soluções capazes de minimizar a situação.

Entende-se que um dos pontos centrais da discussão estaria na ausência de hábito da população em praticar o lema dos 3r's: reduzir, reciclar e reutilizar (ONU, 2002), assim como de um projeto eficaz de segregação e coleta de recicláveis e orgânicos, aptos a dar vazão sustentável a cadeia dos resíduos. O comando dos 3r's foi estatuído (pela primeira vez) na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e se aplica ao manejo de resíduos sólidos (ONU, 2002), na medida em que busca garantir um desenvolvimento sustentável pautado no comportamento dos indivíduos. Já a estruturação de coleta eficaz, permitiria consolidar o ciclo desta "cadeia": produção, manejo e tratamento/reciclagem. No entanto, antes de se melhorar a estrutura da coleta, se faz necessário estimular a segregação desse material na origem (*in casu*, nos domicílios).

Importante observar que a não segregação de resíduos sólidos recicláveis foi entabulada como infração administrativa, ou seja, ato ilícito passível de multa (Decreto 7.404/2010), denotando que esta ação / fazer passa a ser instituída como uma responsabilidade direta do cidadão, compartilhada com o poder público, em acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010). No entanto, a questão ultrapassa o positivismo e a ideia do *ser* e *dever ser* centrado exclusivamente na vontade do Estado, na medida em que a lei pura é ineficaz para atribuir modificação do comportamento do indivíduo (HABERMAS, 2002). Isto porque, sendo a norma o resultado empírico do consenso de uma coletividade,

esta precisa ir além do normativismo puro, buscando, a consecução do “bem comum” e a construção da “vida boa” para ter sucesso (DWORKIN, 2018). Em outras palavras, precisa atuar em prol da ética e da moral como meio para se alcançar a dignidade: o direito como postura argumentativa e não somente como coerção (DWORKIN, 2019).

Nesse diapasão, e ao buscar alternativas para fiscalizar os indivíduos na segregação dos materiais recicláveis e orgânicos, induzir o comportamento para promover o tratamento desses e permitir a conclusão da cadeia de produção e destinação dos resíduos sólidos domésticos no município de Belém; entende-se necessário formular regra capaz de normalizar a responsabilidade moral do munícipe (na correta segregação de materiais recicláveis e orgânicos) e norma tributária indutora para fomentar o gerenciamento desse processo, especialmente no aspecto concernente aos resíduos orgânicos.

Centra-se a ideia de fomento comportamental em prol dos resíduos orgânicos, em razão da análise da sistemática de produção, coleta e tratamento dos resíduos no país, demonstrar a existência de diversos projetos voltados para a separação e tratamento de materiais recicláveis secos, espelhando profunda melhora no descarte e reaproveitamento desse tipo de resíduos. Contudo, os materiais orgânicos ainda restam pouco trabalhados; assertiva corroborada ao se considerar que em torno de 50% (SNIS, 2019) dos resíduos produzidos constituem matéria orgânica não aproveitada, em um claro déficit nas políticas voltadas para esta questão. Exemplo disso é a organização do descarte estatuído no acordo setorial<sup>2</sup> e realizado entre as mais diversas empresas<sup>3</sup> e a União, com o objetivo de implementar a logística reversa apenas de embalagens secas para reciclagem, olvidando parte importante dos resíduos produzidos no país.

A política tributária aventada deve ser esquematizada em prol de benefícios líquidos (ambientais, sociais e econômicos) e em sintonia com os objetivos do desenvolvimento sustentável, cujo objetivo seria proporcionar crescimento econômico e desenvolvimento social e ambiental em equilíbrio (FREITAS, 2016). Em outras palavras, precisa ser pautada em consonância com o princípio estatuído no artigo 225 da CF/88 - em prol da garantia de um meio ambiente harmônico, afastando o *modelo cinza* de tributação (indiferente à obrigação constitucional de internalizar externalidades negativas), pois, em claro desalinho a atual necessidade de desenvolvimento limpo, equitativo e inclusivo, albergado pela carta constitucional brasileira (FREITAS, 2016). Por outro lado, a normatização da responsabilidade moral, deve buscar a regulamentação do Decreto 7.404/2010 no Município, como forma de impedir o estímulo de condutas ilícitas.

Destarte, no cenário em discussão e atento ao fato da necessidade de se criar mecanismos de segregação domiciliar dos resíduos, bem como fomentar o tratamento dos orgânicos, qual tipo de norma seria capaz de impulsionar o comportamento do indivíduo para promover o gerenciamento dos próprios resíduos domésticos? Pautado nessas premissas, interessante demonstrar estratégias extrafiscais como instrumento para a promoção de paradigma, no qual se formate a cultura de reduzir, reciclar e reutilizar, associado ao hábito de segregar os resíduos domésticos de forma responsável e eficiente, a fim de que os munícipes se permitam vislumbrar o *resíduo reciclável como um bem econômico e de valor social, capaz de gerar trabalho e renda*. Para tanto, se proporia indicar a necessidade de disciplinar

por meio normativo a responsabilidade individual pelos próprios resíduos; e apontar o tipo de norma tributária adequada para estimular o hábito desejado (destinar os resíduos recicláveis secos e promover o tratamento dos orgânicos em pátios de compostagem ou *in loco*).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 garante proteção ao meio ambiente e o erige como direito essencial ao bem-estar do homem, recepcionando a sua defesa como princípio constitucional impositivo<sup>4</sup> e fundamento da ordem econômica nacional, cujo objetivo finalístico é a elaboração de políticas públicas destinadas ao cumprimento do desenvolvimento econômico sustentável (JÚNIOR, 2009). Dentre essas políticas públicas, citam-se as discutidas durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92) e entabuladas na Agenda 21 (ONU, 2002), as quais, explicitamente guarnecem a possibilidade de utilização de instrumentos extrafiscais como medida de impulsionamento da conduta individual e coletiva para reutilização e reciclagem de resíduos sólidos.<sup>5</sup> A regulamentação do direito ao saneamento em 2007 (Lei nº. 11.445/2007, com nova redação dada pela Lei nº. 14.026/2020) concedeu a eficácia normativa necessária para que o manejo dos resíduos sólidos se tornasse não apenas um direito exigível, mas também para legitimar seu custeio. Em 2010, a regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº. 12.305/2010), além de ter significado um marco regulatório importantíssimo para o salto necessário à gestão e gerenciamento dos resíduos, corroborou a possibilidade do manejo de incentivos fiscais, ao listá-lo expressamente como um de seus instrumentos de consecução.<sup>6</sup> (Brasil, 2010).

Dessa forma, fomentar o estímulo da segregação dos resíduos e da reciclagem, significa dar azo a construção de cidades mais sustentáveis, indo ao encontro do disciplinado na Agenda 2030 (ONU, 2015), mais especificamente no objetivo 11, segundo o qual, os governos devem *transformar as cidades e assentamentos humanos em locais inclusivos, resilientes e sustentáveis*, mediante a redução do impacto ambiental negativo per capita, inclusive prestando especial atenção a *gestão de resíduos municipais*. Diante desse contexto, propõe-se a pesquisa, a fim de pontuar os maiores problemas e obstáculos à consecução desta segregação pelos municípios em seus domicílios; e com isso, propor instrumentos extrafiscais capazes de atuar, ao lado de outras medidas, na construção de uma nova realidade.

## 2. RESPONSABILIDADE MORAL

Pretende-se demonstrar a possibilidade de criação de normas legais lastreadas na moral como forma de impelir coletividades a atuarem em prol da construção da “vida boa”. Nesta senda, almeja-se demonstrar a norma indutora como um mecanismo capaz de propor a mudança comportamental dos indivíduos, inicialmente pelo conformismo e, posteriormente, pelo processo de aprendizagem criativa/agir comunicativo, metodologias que talvez sejam capazes de construir um agir moral, em decorrência da sensibilização da atuação pessoal na esfera ambiental.

O conceito de vida boa perpassa o campo filosófico como um dos grandes temas da humanidade. Perguntas como “o que é bom”, o “que significa viver bem”, “como tratar o outro” ou o “que seria uma vida boa” são questionamentos feitos desde a antiguidade, por filósofos como Platão e Aristóteles (FERRY, 2010). Para esses dois grandes filósofos, o con-

ceito de “vida boa” estaria correlacionado a uma espécie de interpretação da moralidade (em suas variadas facetas, como honra, responsabilidade cívica, justiça, etc.), correlacionadas entre si e aos ideais éticos almejados, de modo a atingir a felicidade pessoal. Em outras palavras, na concepção aristotélica/platônica, a vida boa consistiria em viver a vida em acordo com princípios morais (DWORKIN, 2018).

A ideia dworkiniana acerca da moral e ética são conceitos distintos: padrões morais ditam como devemos tratar os outros, enquanto os padrões éticos delimitam a forma como devemos viver. Assim, para Dworkin viver bem destoa de uma vida boa, muito embora os conceitos estejam interligados e sejam indissociáveis. Enquanto a *vida boa* estaria atrelada a hermenêutica da moral; o *viver bem*, se correlacionaria aos conceitos éticos: isto é, o conteúdo da moral detém a ideia da obrigação não só de como devemos tratar os outros (vida boa), mas o que devemos fazer ou deixar de fazer pelos outros (viver bem). Em outras palavras, a boa vida não pode significar ter apenas o que desejamos: ela deve considerar os interesse críticos e os interesses que *devemos* ter. De modo que o conceito de uma vida boa não só dependerá de um juízo valorativo, como estará sempre sujeito a controvérsias. (DWORKIN, 2018).

Por outro lado, deve-se anotar que a moral não existe enquanto algo escrito ou por ser descoberto. Como assevera Dworkin (2018), não existem “partículas de mórons” prestes a serem descobertas a fim de evidenciar o que vem a ser a moral ou aptas a criar um paradigma a ser seguido por determinada sociedade/civilização (DWORKIN, 2018). As perguntas do “por que viver moralmente”, “como convencer as pessoas completamente amorais a se comportar melhor” e mesmo “como convencer as supostamente morais”, são questões que perpassam a história, sendo discutidas na base não só de teorias metafísicas e filosóficas, como também e, primordialmente, nas teorias de justiça (FERRY, 2007).

Habermas, responde ao questionamento da necessidade do ser moral justificando que apenas este é capaz de tornar o mundo mais amistoso e “abrir” a convivência solidária com os outros, permitindo a construção de espaços nos quais possam ser realizados os jogos ilocutórios morais, onde se busque o “*overlapping consensus*” (HABERMAS, 2002). A concepção dworkiniana acerca da moral tem por pressuposto o princípio de Hume, segundo o qual nenhuma série de proposições sobre a realidade do mundo (*ser*) poderia por si só provar de modo eficaz como as coisas *devem ser*.

O enunciado de Hume não descarta a importância de especular o porquê certas convicções morais se disseminam em algumas comunidades/culturas e não em outras, ou o motivo que permitiu a perpetuação de certos comportamentos por meio de regras sociais e até jurídicas; também não rejeita “o quando e como” as crianças se tornam sensíveis às exigências morais e a censura moral dentre outros aspectos morais que permeiam a sociedade (DWORKIN, 2018). A discussão suscitada por Dworkin se refere unicamente a: quais opiniões morais são verdadeiras? E pode-se responder: *nenhuma*. As opiniões morais dependem não só de cada indivíduo, mas da forma como este raciocina os momentos que o levam a determinado comportamento. E a compartimentalização e a racionalização, fazem parte desse processo (ZIMBARDO, 2012).

A compartimentalização constitui mecanismo de defesa do ego para apartar as diversas interpretações dos credos e experiências do indivíduo em câmaras distintas, a fim de evitar que se entremochem (ZIMBARDO, 2012). Por exemplo, sabe-se ser certo promover a separação dos resíduos, assim como também se sabe ser um dever parar na faixa de pedestres, contudo, nem sempre as obrigações são cumpridas: elas geralmente ficam ao sabor da própria conveniência. *Um pensamento é um juízo, não uma motivação* e muitas vezes não há um *imã* capaz de atrair o comportamento humano para o que seria moralmente correto (DWORKIN, 2018).

Na racionalização, a conduta da pessoa é guiada pelo interesse próprio, muito embora defenda argumentos, nos quais “acredita” estar sendo guiada por princípios morais. Dworkin cita o exemplo da tortura: é certo ou errado torturar? Alguns poderiam defender que a tortura é errada, no entanto, essa assertiva é flexibilizada quando *quem* será torturado é uma *suposta pessoa* que *pode ser* um terrorista e cujas respostas *poderiam* salvar a vida de um ente querido.

Exsurge, portanto, a necessidade de se vincular a racionalidade (agir responsável) e a moral à ética da dignidade, demonstrando que o ser humano é atraído pela moral da mesma forma como se sente atraído pelo respeito próprio, afinal, *não se pode respeitar a própria humanidade sem respeitar a humanidade do outro* (KANT apud HABERMAS, 2002). É a busca pela humanização e pela inclusão do outro enquanto membro integrante de uma mesma coletividade, permitindo uma convivência mais pacífica e compreendendo a justiça como solidariedade (HABERMAS, 2002).

Dessa forma, a melhor maneira de interagir e integrar grupos sociais em prol de um objetivo comum, seria criar uma rede de cooperação flexível<sup>7</sup> na qual se demonstrasse, na prática, que a segregação de materiais aptos à reciclagem é capaz de gerar benefício para si e para outrem, na medida que o *resíduo reutilizável e reciclável se constitui em um bem econômico, com valor social e capaz de gerar trabalho e renda*. Como método para estimular a adoção dessas condutas, entende-se factível a adoção e criação de normas tributárias indutoras, as quais podem colaborar para fomentar o comportamento desejado e voltado para a construção de hábitos morais, incentivando o agir responsável/refletido.

### 3. TEORIA DA CONFORMIDADE E APRENDIZAGEM CRIATIVA

Segundo a teoria da conformidade social defendida originariamente por Salomon Asch, os grupos sociais tendem a se submeter às opiniões, regras, normas e modelos que representam a mentalidade coletiva ou o sistema de valores do grupo, para evitar o conflito (ASCH, 1955). Um de seus experimentos mais famosos (ainda reproduzido) consiste em reunir um grupo de colaboradores, nos quais, apenas um não sabe do previamente pactuado a ser dito sobre determinado assunto ou questionamento, demonstrando que, quando esse único participante ouve, de todos os demais, resposta diversa do óbvio, tende a acompanhá-los.<sup>8</sup> A teoria entabulada por Asch serve de parâmetro para as atuais hipóteses de validação da economia comportamental e subsidiam o famoso “efeito manada”.<sup>9</sup>

Zimbardo (2012) explica que as razões pelas quais as pessoas se conformam decorrem da necessidade de informação (outras pessoas possuem ideias, pontos de vista e

conhecimentos que nos auxiliam a “*melhor navegar em nosso mundo*”) e da necessidade normativa (os outros estariam mais propensos a nos aceitar quando concordamos com suas ideias: vontade de pertencer a um grupo) (ZIMBARDO, 2012). Em estudos mais recentes, foi detectado que a conformidade social gera atividades cerebrais em regiões específicas do córtex cerebral dedicadas à consciência visual e espacial, enquanto que, impor resistência ao grupo provoca atividades em áreas associadas à saliência emocional, ou seja, a *autonomia cria um fardo emocional, “gerando um custo psíquico”*.

A conclusão então seria de que a conformidade não decorre apenas de necessidades normativas e informacionais, mas que “os pontos de vista de outras pessoas, quando cristalizados em um consenso de grupo, podem afetar (o modo) como percebemos importantes aspectos do mundo externo, questionando a natureza da própria verdade.” (ZIMBARDO, 2012, p. 370-372).

Foucault (2014), em teoria similar, abarca a ideia da sociedade disciplinar, criada a partir de mecanismos de vigilância permanente, extraída da teoria panóptica de Bentham.<sup>10</sup> Contudo, o filósofo vai mais além, ao transferir a ideia de vigilância permanente para outros setores sociais que não apenas as penitenciárias estatais: para o autor, estamos em constante vigilância, uma vez que nos adequamos às relações de poder vivenciadas em sociedade e praticadas pelos personagens sociais a partir de padrões estabelecidos – patriarcado, desigualdade social, orientação sexual e *modos de viver*. Assim, para se evadir da mentalidade de rebanho, seria imprescindível se tornar consciente da vulnerabilidade pessoal à pressão social, para então erigir uma autonomia à conformidade (ZIMBARDO, 2012). Essa autonomia a conformidade pode ser descrita como o agir refletido sobre as próprias convicções, a fim de proceder a condutas responsáveis (DWORKIN, 2018).

A dúvida que exsurge é se (da mesma forma que a maioria tende a impor/ditar comportamentos) uma minoria seria capaz de fomentar a mudança de opinião da maioria para criar novas *regras sociais*, especialmente, regras carregadas de valores morais e éticos? Segundo Zimbardo (2012), a resposta é afirmativa, pois, “[...] o conflito entre a visão entrincheirada da maioria e a perspectiva dissidente da minoria é uma condição essencial de inovação e revolução, podendo levar à mudança social positiva”. Significa dizer que o indivíduo mantém uma relação dialética com a comunidade na qual vive, exercendo uma *troca de mão-dupla* na qual há um constante *aceite e rejeição* nas regras de poder e convivência, apresentadas e imprescindíveis para fortalecer os fenômenos de adaptação e remodelação das normas sociais. (MOSCOVICI apud ZIMBARDO, 2012).

Desta forma, a sociedade (como um todo) tenderia a ser mantenedora do *status quo*, cabendo às minorias insatisfeitas ou capazes de fornecer alternativas aos problemas vigentes, promover a inovação e a mudança a partir de comportamentos sociais aptos a garantir regras e, assim, impor um *dever*. Logo, e tendo a teoria do valor único de Dworkin como pressuposto, a norma ideal seria aquela que unificasse na norma jurídica, os valores da ética e da moral, sem olvidar as circunstâncias sociais que exercem pressão no comportamento. Tais “circunstâncias sociais” justificam a existência de norma positiva, porque sem punição e a necessária fiscalização, não há como proceder a coercitividade da norma proposta.<sup>11</sup> Em outras palavras, permitir que a regra seja natural<sup>12</sup> não costuma repercutir os efeitos dese-

gados, porquanto seu cumprimento depende unicamente da discricionariedade do cidadão.

Por outro lado, e a longo prazo, o objetivo precisa ser alcançar os efeitos das normas propostas, *in casu*, promover a coleta seletiva, o tratamento dos resíduos orgânicos e, quiçá, a meta do lixo zero. Para isso, torna-se necessário alçar voo para além da conformidade e vigilância dentro do “efeito manada”, com regras sociais e normas punitivas, engendrando efetivamente a convicção individual; no entanto, se entende que esta meta só ocorreria através da outorga da formação educacional crítica acerca da necessidade de cuidar do meio ambiente, mediante o agir responsável: agir em conformidade com as opiniões refletidas e estruturadas por si mesmo<sup>13</sup> (DWORKIN, 2015).

Contudo, e como o objetivo do estudo está além da mera coerção, buscando entender o direito como mecanismo de indução comportamental e *postura argumentativa* (DWORKIN, 2018), se faz necessário promover o estímulo aos comportamentos lícitos, como forma de engendrar a autonomia necessária para permitir a convicção sobre determinado aspecto: *in casu*, a de que o resíduo reciclável e reutilizável constitui bem econômico, com valor social e capaz de gerar emprego e renda.

Desta forma, e considerando que a meta proposta precisa construir hábitos arraigados nos 3r’s – reciclar, reduzir e reutilizar, - se buscaria na aprendizagem criativa<sup>14</sup> e na dialogicidade crítica, o fundamento necessário à sensibilização aos problemas latentes a serem enfrentados – seria o *learning by doing*, ou, em tradução livre, o aprender por meio da experimentação, projetos, vivência e mão na massa (BURD, 2019).

Sob esse olhar, a construção de uma composteira de uso comum dentro dos condomínios, por exemplo, com a finalidade de ser abastecida por todos, inicialmente criaria uma rede *panóptica* para cumprimento de normativos previamente discutidos em assembleia e que poderiam gerar multa. A possibilidade de punição privada, aliada ao fato de uma premiação (desconto percentual no tributo) pela ação comissiva, serviria como propulsor para que uns observassem os outros, podendo criar receio (*custo psíquico*) de ir contra a ideia do grupo: seria a *exposição*, um dos elementos aptos a promover mudança, pela ótica de Lewin (apud BELEZA 2019).

O hábito produzido, aliado ao benefício auferido (adubo e redução de custos para compra deste mesmo material, seja no uso individual, seja no uso comum para o condomínio), permitiria o aprender ativo e a caracterização de que os resíduos orgânicos possuem valor econômico, social e ambiental. Diferente de outras experiências nas quais a medida imposta veio desacompanhada do efeito educativo, e que após cessadas, deram azo ou para perda fiscal, ou para a transformação da norma tributária indutora como mero mecanismo de arrecadação – vide as multas eletrônicas para os desvios infracionais do trânsito.

Dessa forma, a melhor maneira de interagir e integrar grupos sociais em prol de um objetivo comum, seria criar uma rede de cooperação flexível na qual se demonstrasse, na prática, que a segregação de materiais aptos à reciclagem é capaz de gerar benefício para si e para outrem, na medida que o *resíduo reutilizável e reciclável se constitui em um bem econômico, com valor social e capaz de gerar trabalho e renda*. Como método para estimular a adoção dessas condutas, entende-se factível a adoção e criação de normas tributárias in-

dutoras, as quais podem colaborar para fomentar o comportamento desejado e voltado para a construção de hábitos morais, incentivando o agir responsável/refletido.

#### 4. EXTRAFISCALIDADE: HISTÓRIA E VIABILIDADE

A utilização da tributação com finalidade indutora não é recente, havendo relatos desde a idade antiga (Império Romano),<sup>15</sup> na qual se buscava o uso da tributação como mecanismo moldador de condutas. No século XVIII, se possui registro de norma tributária indutora imposta pelo Czar russo: a fim de aproximar a tradição de seus súditos à cultura ocidental, impôs tributação sobre o uso da barba, de modo que, quem se amoldasse aos intuitos do czar e retirasse a barba não seria tributado, enquanto quem a mantivesse, estaria na órbita da sujeição tributária (LEÃO, 2014). No Brasil, interessante utilização de norma tributária indutora ocorre com o Decreto Lei nº. 3200/1941, a qual possui nítido caráter social, ao impor aumento na alíquota do imposto sobre a renda “daqueles que não contribuírem para a formação demográfica do Brasil de amanhã.”<sup>16</sup> (SCHOUERI, 2005).

No sentido mais estrito da terminologia, extrafiscalidade é o uso de instrumentos tributários com objetivos inibitórios e ordinatórios, caracterizado pela finalidade regulatória de comportamentos sociais (em matéria econômica, social e política), sem que este configure *um ilícito*. (SCHOUERI, 2005). É nesse sentido, que a doutrina geralmente emprega essa expressão, numa clara distinção entre os tributos indutores e aqueles tidos como arrecadadores (natureza extrafiscal e fiscal).

Bobbio (2014) ao dissertar sobre o caráter das sanções premiais, faz um paralelo que pode ser capitaneado em prol da extrafiscalidade. Para o autor, o Direito pode ser utilizado como recompensa ou prêmio (técnicas de encorajamento), especialmente após a “aquisição” de novas responsabilidades pelo Estado assistencial contemporâneo, no qual se exige do Direito não apenas a tutela de condutas conforme as normas, mas o estímulo de comportamentos virtuosos e o desestímulo, dos indevidos (BOBBIO, 2014, p. 25-32).

Nas palavras de Ives Gandra, a extrafiscalidade constitui técnica para tornar o direito tributário instrumento de justiça social e desenvolvimento econômico, em especial no que tange ao meio ambiente. O tributarista continua seus ensinamentos reforçando que, embora a definição deste instituto não esteja expresso na CF/88, é possível extrair de alguns dispositivos a permissibilidade de seu uso, como no artigo 170, onde se autoriza o *tratamento diferenciado* na defesa do meio ambiente, ou de forma indireta como no art. 151, inciso I (ao admitir estímulos para evitar desigualdades regionais); no art. 153, §2º, inciso I (adoção do princípio da progressividade para o IR); art. 153, § 3º, inciso I (seletividade para o IPI), dentre outros. (MARTINS, 2016).

Fato é que a extrafiscalidade não está disciplinada no texto constitucional ou no Código Tributário Nacional, devendo seu conteúdo ser engendrado em acordo com uma hermenêutica da Carta Magna de 1988, como forma de guarnecer as finalidades e princípios constitucionais perseguidos e garantidos (CALIENDO, 2013). Isto porque uma amplitude conceitual deste instituto (especialmente como vem ocorrendo no campo ambiental) pode provocar insegurança capaz de por em risco certas liberdades individuais ou, até mesmo, causar esvaziamento e deturpação das finalidades, meios, técnicas e efeitos almejados

(BONFIM, 2014).

## 4.1 FINALIDADE DA NORMA TRIBUTÁRIA INDUTORA

A finalidade se relaciona com os enunciados estatuidos na CF/88, devendo, pois, a extrafiscalidade buscar a produção de regras capazes de satisfazer esses objetivos, sejam os constantes na ordem econômica; os elencados na ordem social (distribuição de renda); ou os de cunho ambiental (CALIENDO, 2013). No caso em estudo, a finalidade da norma pretendida estaria amparada na defesa do meio ambiente, subsidiada tanto nos artigos 170 e 225 da CF/88, os quais tratam a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica e atribuem responsabilidade compartilhada por essa “preservação” tanto ao Estado como à sociedade.

O artigo 170 da CF/88 ao estatuir a possibilidade de tratamento diferenciado em prol da conservação e defesa do meio ambiente pode ser interpretado como via de mão dupla para o *estímulo* ou *punição* de condutas que impactem o maior bem de sobrevivência humana (MARTINS, 2016). Já o artigo 225 da CF/88 ao dimensionar a responsabilidade conjunta entre o ente estatal e a coletividade garante a construção de uma democracia participativa (MIRRA, 2010). Destarte, respeitados os limites constitucionais ao poder de tributar e tendo por pressuposto toda e qualquer forma de proteção ao solo, fauna, flora e ar, o uso da extrafiscalidade estaria amparado pela Carta Magna brasileira.

## 4.2 TÉCNICAS UTILIZADAS

Schoueri explica que os tributos geram efeitos no processo econômico de produção, distribuição e consumo, cabendo ao Estado ignorá-los; conhecê-los, mas não aplicá-los; ou, se valer de política tributária para alcançar fins específicos (SCHOUERI, 2005). Essa “política” se concretizaria por meio de ferramentas como a seletividade, a isenção, o aumento/redução de alíquota, a progressividade e etc. (CALIENDO, 2013).

Nesse contexto de aplicação da extrafiscalidade, o tributo pode afetar o comportamento do contribuinte por meio do conhecimento, pagamento e incidência. Na primeira situação, o contribuinte goza de ampla liberdade, podendo ou não incorrer na tributação em decorrência do valor do tributo e de sua percepção acerca deste (estrutura e tempo – tributos que incidem uma única vez são mais palpáveis, permitindo uma abstenção maior do comportamento que se pretende desconstituir). No pagamento e na incidência (agravamento), a liberdade é mais restrita, mas ainda há a possibilidade de tentar escapar do efeito financeiro produzido: escolhendo produtos não afetados, reduzindo o consumo/investimento ou produzindo mais renda para suportar o ônus (SCHOUERI, 2005).

Interessante notar que sempre haverá margem para o comportamento desviante, isto é, não sofrer o efeito extrafiscal por meio da modificação da conduta ou buscar uma alternativa para “fugir” da indução do Estado. Dessa forma, importante que o ato que se busque reprimir (descarte de resíduos, de modo ambientalmente gravoso) se torne mais oneroso (não o suficiente para implicar confisco), que o desejado (segregação domiciliar e tratamento dos orgânicos). Schoueri, com base nos estudos de Bökli, ainda assevera que pela técnica do agravamento é possível criar um novo tributo para atingir o comportamento indesejado

ou, *incrementar* a tributação já existente (SCHOUERI, 2005).

Nesta senda, reconhecendo que a base de cálculo das taxas pode ser extraída do custo suportado pelo Estado por medida certa e segundo os princípios da moralidade, proporcionalidade, eficiência e razoabilidade (DERZI apud BALEEIRO, 2010) e, repisando os ensinamentos de Theodoro Nascimento, ao defender a possibilidade de se incluir na base de cálculo da taxa “o valor do benefício auferido, o custo do serviço prestado, a força ou a capacidade do motor ou do veículo submetido à inspeção, ou o índice de perigo que a indústria fiscalizada represente para o público” (NASCIMENTO apud NOVELLI, 1992, p. 35), seria possível “incrementar” a taxa de resíduos sólidos existente no Município de Belém, a fim de formatar sua base de cálculo para absorver as externalidades negativas decorrentes do descarte de resíduos, ambientalmente gravoso.

Essas externalidades negativas possuem amparo no princípio do poluidor pagador, cuja teoria está inscrita na lógica do “ótimo de Pareto”, e exige uma ponderação (espécie de “custo-benefício econômico” - financeiro) que permita a utilização do bem e ao mesmo tempo, sua conservação. Em outras palavras, a relação uso e não uso deve atingir um “estado ótimo” capaz de proporcionar um desenvolvimento sustentável e o equilíbrio do mercado (DERANI, 2008).

Assim, poder-se-ia inserir na base de cálculo da taxa de resíduos sólidos o valor econômico atribuído a emissão dos gases tóxicos decorrentes do deslocamento desse material e a perda dos créditos de carbono passíveis de serem alcançados se a conduta fosse diferente.

### 4.3 MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Os *meios* constituem o mecanismo de ingerência utilizado, podendo ser ordinatórios, distributivos e interventivos. Serão ordinatórios quando o escopo da tributação indutora for adequar os comportamentos perante as normas objetivas do ordenamento jurídico e não realizar uma intervenção na economia. Exemplo clássico é a progressividade extrafiscal do IPTU, utilizado como instrumento de ordenação da política urbana, outorgando efetividade à função social da propriedade (CALIENDO, 2013).

O mecanismo interventivo funciona por meio da promoção de estímulos ou desestímulos de determinados comportamentos, cujo objetivo é a correção de falhas sociais históricas e incorreções de mercado. Schoueri (2005) define o intervencionismo como sendo a ação desenvolvida pelo Estado *no* (direto) e *sobre* (indireto) o processo econômico, com o objetivo de preservar o mercado e adequá-lo à carta constitucional. Como exemplos mais gerais da intervenção econômica, tem-se o controle de preços (tabelamento), ações que visem a absorção de externalidades negativas pelo mercado, isenções pontuais como meio de estimular ou inibir o consumo de determinado produto, etc. (SCHOUERI, 2005).

A intervenção poderá ocorrer na área econômica ou social, nesta última será tratada como medida *redistributiva*, concedendo transferência de renda.

## 4.4 EFEITOS E FINALIDADE

Por outro lado, não se pode negar a existência de uma zona cinzenta entre fiscalidade e extrafiscalidade, pois, além de existir uma área mista na qual as duas formas de tributação coexistem, não há necessidade de o legislador tributário precisar se valer de um “tributo indutor” específico para atingir suas finalidades (SCHOUERI, 2005). Diferenciar, contudo, é importante, ao se reconhecer que todo tributo é capaz, em maior ou menor grau, de causar estímulos ou desestímulos aos contribuintes, permitindo *efeitos extrafiscais*. Contudo, o limiar entre esses mundos se concentra no fato da extrafiscalidade não constituir mera consequência da imposição tributária, e sim *deliberada intenção do legislador* que premedita os efeitos esperados (e desejados) da regra enunciada (LEÃO, 2014).

Entretanto, a redução da distinção entre fiscalidade e extrafiscalidade simplesmente em razão da intenção do legislador parece desarrazoado, especialmente porque a eventual *intenção* destoa fortemente daquilo que foi *efetivamente positivado*. Sobre o assunto, interessante citar as palavras de Diego Bonfim:

[...] a intenção do legislador, ainda que documentada em exposição de motivos, não pode se sobrepor à norma construída pelo intérprete a partir dos dispositivos normativos. Assim, de nada vale a indicação de uma finalidade extrafiscal na exposição de motivos se o intérprete não é capaz de, a partir dos dispositivos prescritos, extrair uma finalidade extrafiscal para a norma tributária sobre análise, quando na verdade deve reconhecê-la apenas como uma norma tributária com fins fiscais. (BONFIM, 2014, p. 38).

Caliendo (2013) pensa de forma similar e explica: *finalidade seria o objetivo final – a meta a ser alcançada, enquanto o efeito condiz com o resultado produzido pela ação*. Assim, todos os tributos possuiriam efeitos fiscais (imposição tributária que tem como finalidade arrecadar tributos) e extrafiscais (interferência na economia por meio da indução de condutas). Porém, para o autor, ao se tratar de extrafiscalidade, como mecanismo ordenador de comportamento, dever-se-ia buscar a finalidade do tributo e não seu efeito.

No entanto, convém anotar que a identificação das normas tributárias indutoras não se satisfaz por critérios teleológicos, assim como a vontade objetivada na lei não serve como único critério para sua determinação, porquanto, nem sempre se possui conhecimento acerca do que seria uma tributação “normal”, para a partir daí, determinar-se o *desvio* característico da norma indutora. Além disso, a constatação de uma finalidade arrecadadora da norma tributária não exclui a possibilidade dela também ter desígnio ordenador. Desta feita, ao invés de se identificarem as normas tributárias indutoras por sua finalidade, dever-se-ia buscar o *efeito* indutor das normas tributárias. (SCHOUERI, 2005, p. 40). Isto porque, isoladamente, a finalidade não é suficiente para caracterizar a norma indutora, uma vez que “é a existência fática de seus efeitos na ordem econômica e social que vão torná-la apta para atingir o objetivo pretendido” (LEÃO, 2014). Em outras palavras, não há função indutora, sem eficácia indutora.

*In casu*, se observa que o objetivo é estatuir norma tributária indutora capaz de estimular o comportamento do sujeito em acordo com o lema dos 3’rs, especialmente o “reciclar”, de modo que se teria:

- Taxa de polícia e taxa de resíduos sólidos = instrumento normativo

- Finalidade constitucional = proteção do meio ambiente
- Meios/mecanismo = ordinatório
- Técnicas = isenção parcial / reduções / agravamento
- Efeito indutor = bem-estar social (viver bem e a vida boa) por meio do tratamento dos resíduos orgânicos pelos próprios contribuintes.

## 5. TAXAS TRIBUTÁRIAS: A TAXA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A TAXA DE FISCALIZAÇÃO

Taxa é obrigação legal e vinculada,<sup>17</sup> nascida de uma atividade estatal diretamente relacionada ao contribuinte e em acordo com o interesse público, ou seja, independente de ser requerida ou vantajosa para o obrigado (CARRAZA, 2002). A justificativa jurídica da taxa seria então a atividade estatal (específica), comprovando a ideia do sinalagma: taxa é contraprestação devida pelo contribuinte em função de uma atividade estatal em seu benefício (SCHOUERI, 2005).

O fato gerador deste tributo (situação ocorrida capaz de ensejar sua exigibilidade) decorre de duas únicas possibilidades: a prestação de um serviço público ou o exercício do poder de polícia. Enquanto o contribuinte, será aquele “que utiliza um serviço, tem-no à disposição, é atingido por um ato de polícia ou ainda, o que recebe especial benefício de uma atividade pública ou a provoque” (ATALIBA, 2019. p. 88).

A base de cálculo confunde-se com o próprio custo do serviço prestado,<sup>18</sup> de modo que a taxa não deve atrelar em seus aspectos normativos, signos de riqueza - capacidade contributiva (CARRAZA, 2006). Sobre o assunto, há entendimento formulado pelo STF, na ADI 2551/MC-QO.<sup>19</sup>

Serviço público é a atividade prestada pela administração direta/indireta ou por empresas privadas (concessionárias, permissionárias ou autorizadas), exprimidas em utilidades ou comodidades materiais, as quais são passíveis de fruição direta ou indireta pelo particular, e submetida ao regime público, total ou parcialmente (CUNHA JÚNIOR, 2007). Em outras palavras, Carvalho Filho elucida que o “serviço público é toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas a satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade” (CARVALHO FILHO, 2007. p. 281).

A doutrina tende classificar o serviço público em quatro aspectos: delegáveis ou indelegáveis; administrativos e de utilidade pública, singulares ou coletivos e sociais e econômicos (CARVALHO FILHO, 2007; CUNHA JÚNIOR, 2007). Para o fim proposto no estudo, torna-se relevante descrever o que seriam serviços públicos coletivos (*uti universi*) e singulares (*uti singuli*), residindo a distinção na possibilidade de individualização e mensuração da utilização do serviço por cada indivíduo.

Já o poder de polícia é o conjunto de normas que impõem limites ao livre desfrute dos direitos à liberdade e à propriedade das pessoas, com o fim de compatibilizá-las ao bem-estar social (BANDEIRA DE MELO, 2004. p. 631). Em outras palavras, trata-se da faculdade concedida ao Estado para, dentro dos limites constitucionais, estabelecer diretrizes legais e

infralegais, com o fim de regular o exercício dos direitos civis, em acordo com o bem comum. (CARRAZA, 2002).

A possibilidade de conduzir o comportamento individual no contexto da coletividade permite a criação de taxas de fiscalização embasadas no poder de polícia,<sup>20</sup> amplamente aceitas pelo STF, desde que constituam serviços públicos individualizáveis, mensuráveis e a *uma pessoa ou a um número determinado (ou determinável)* (CARRAZA, 2006).

Estas são as principais diretrizes que nortearão a possibilidade de cobrança das taxas tributárias estatuidas na CF/88 e que serviram de base para a regulamentação da *taxa de resíduos sólidos*: contraprestação direta pelos serviços efetivos ou postos a disposição do município no trato da coleta, transporte e tratamento dos resíduos sólidos.

Como cediço, após forte debate jurisdicional, a taxa de resíduos sólidos foi considerada uma taxa com natureza *uti singuli*, sendo reconhecido o direito de sua cobrança. Em 29 de outubro de 2009, o Supremo Tribunal Federal aprovou, por unanimidade, verbete no qual se confirma a constitucionalidade da cobrança de taxas de coleta, remoção e destinação de lixo, acabando, assim, em definitivo com as discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema, uma vez que a matéria foi aprovada como súmula vinculante.<sup>21</sup>

A querela finalizada pelo verbete transcrito foi entabulada em razão da regra constitucional insculpida no artigo 145, II, da CF/88, segundo o qual, as taxas podem ser cobradas pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.<sup>22</sup> Nos moldes do artigo em epígrafe, a taxa só poderia ser instituída em razão de atividade estatal específica e divisível capaz de trazer benefício determinado ou potencial ao contribuinte. Isto é, vedava-se na origem a possibilidade de criação de taxa para os serviços ditos *uti universi*, ou seja, indivisível, e portanto, podendo ser fornecido a todos indistintamente.

Logo, a cobrança de taxa pela coleta de resíduos deve implicar contraprestação direta pelo serviço de limpeza pública disponibilizada pelo Município, ainda que o contribuinte não o desfrute (uso potencial).<sup>23</sup> Importante deixar claro que a possibilidade de cobrança da taxa de serviço decorrente do uso potencial ocorre apenas nos casos em que a fruição do serviço público tiver caráter obrigatório, isto é, quando a justificativa do uso estiver guarnecido por um valor ou interesse público postulado pela Constituição Federal de 1988 (CARRAZA, 2006).

Destarte, e considerando que a taxa de resíduos sólidos se constitui como serviço *fruído* ou *fruível* (CARRAZA, 2006), fundamentado na proteção da saúde pública (CUNHA JUNIOR, 2009), a cobrança deste tributo será constitucional, quando exigido em razão da prestação *direta* ou *potencial* da coleta de lixo domiciliar em unidade imobiliária.

Por outro lado, a taxa de fiscalização decorre do poder de polícia referido e direcionado ao administrado e se concretiza como um agir específico da administração em prol de um fazer ou não fazer. (CARRAZA, 2006). Nas lições de Oliveira, ensinam a cobrança da taxa de polícia, atos administrativos como a licença, a autorização, a dispensa e a fiscalização; *mas não* a aprovação, a renúncia, o parecer e os atos punitivos ou de repressão (OLIVEIRA

apud CARRAZA, 2006. p. 508).

Em que pese parte da doutrina brasileira (CARRAZA, ATALIBA, OLIVEIRA e BANDEIRA DE MELO) asseverar que a taxa decorrente do exercício do poder de polícia precisa ser prestada de forma efetiva; razão pela qual não será possível sua validação quando derivada de *uso potencial*, o STF já se manifestou de forma contrária, permitindo a exigibilidade pelo simples fato das pessoas estarem sujeitas à fiscalização.<sup>24</sup>

Interessante observar esta possibilidade dado ao fato da estrutura municipal muitas vezes ser aquém do necessário para promover a fiscalização porta a porta de todos àqueles sujeitos a sua autoridade.<sup>25</sup>

Para efeito da modulação comportamental pretendida no presente trabalho, se entende necessário a reformulação da taxa de resíduos sólidos, aliada a criação de *taxa de fiscalização* vinculada tanto à aferição de cumprimento da segregação obrigatória dos resíduos, como da opção pelo tratamento do próprio material orgânico. A opção resumiria a possibilidade de escolha pelo contribuinte em promover o tratamento de seus resíduos orgânicos ou absorver o custo inerente ao serviço de coleta, transporte e tratamento destes, por meio de acréscimo pecuniário à TRS (incluindo as externalidades negativas envolvidas).

Por outro lado e, em que pese a taxa de fiscalização/polícia não ter por fim o estímulo comportamental do contribuinte, mas o desenvolvimento de atividade fiscalizatória para aferir o cumprimento de regras em prol do interesse público (BONFIM, 2014); se entende possível atribuir a este tributo o efeito extrafiscal, pois, a outorga do benefício fiscal (por meio de isenção total ou parcial da taxa), permitiria o estímulo ao cumprimento do dever normativo perseguido (SCHOUERI, 2005).

Entende-se essencial a criação do tributo mencionado em função do comportamento humano sofrer diversas influências externas e internas, nem sempre se coadunando com a ideia de bem objetivo/convicção moral defendido e sustentado pela pessoa. Assim, o ponto nodal do assunto não se resumiria a uma questão motivacional ou psicológica, mas normativa: sendo imperativo haver a atuação do Estado para fomentar a conduta do *dever ser* em um contexto no qual se permita a construção do agir moral refletido (DWORKIN, 2018).

Assim, ter-se-ia a criação de regulamentação legal em três aspectos: a regulamentação da coleta seletiva obrigatória (com possibilidade de multa), o incremento da taxa de resíduos sólidos (mediante a inclusão em sua base de cálculo das externalidades negativas) e a taxa de fiscalização assentada no poder de polícia, essas últimas com nítido caráter extrafiscal.

## 6. EXTRAFISCALIDADE NAS TAXAS

Schoueri defende a aplicabilidade das normas tributárias indutoras em acordo com o "princípio das causas", ou seja, há de se aferir qual a razão/justificativa para a cobrança do tributo, a fim de perquirir se a incidência da extrafiscalidade não desvirtuaria sua finalidade. Em longa digressão acerca das origens desta teoria (remonta a era medieval como forma de justificar a origem da obrigação), demonstra que no ordenamento jurídico brasileiro prevalecem duas teorias para a justificação da exigibilidade das taxas: teoria da equivalência,

pela qual, a causa do tributo estaria na existência de uma prestação estatal; e a teoria do benefício, pela qual a justificativa do tributo residiria no haver uma fruição pelo contribuinte, amparado no princípio da capacidade contributiva. (SCHOUERI, 2005).

Ao justificar os tributos vinculados, a teoria da equivalência culminou na ideia de que sendo o fundamento jurídico da tributação a existência de uma atividade estatal, a base impositiva deve guardar congruência com seu custo, não necessitando ser equivalente, mas não podendo ultrapassá-lo (ATALIBA, 2019). Dessa forma, ao se considerar o *estricto* limite da teoria da equivalência (como desdobramento da causa da taxa), a extrafiscalidade não se amoldaria a esta espécie tributária, sob pena de desvirtuar sua própria *ratio essendi*: papel distributivo do custo da prestação estatal entre seus utentes. No entanto, a doutrina não é pacífica, havendo, em sua maioria (brasileira e estrangeira), apoio ao uso desse instrumento como mecanismo de indução comportamental, em especial no campo ambiental (SCHOUERI, 2005).

Dentre aqueles que defendem o uso da extrafiscalidade nas taxas, o argumento se baseia no fato de que o princípio da equivalência não possui contornos específicos e limitadores ao emprego deste instrumento,<sup>26</sup> especialmente em razão de não ser exigível a adequação exata entre o custo da atividade estatal e a base impositiva do tributo: a atribuição do custo pode ser menor, especialmente em atenção ao princípio da capacidade contributiva (elemento norteador da cobrança dos tributos) e do não confisco. (CARRAZA, 2006).

O estudioso Dieter Wilke concorda com essa assertiva, explicando que a possibilidade do legislador definir quais prestações estarão sujeitas à taxa, indica a viabilidade de proporcionar direcionamento a demanda pelas atividades estatais, razão pela qual, a criação destas sempre terá um motivo, não havendo razão para afastar um efeito/finalidade (WILKE apud SCHOUERI, 2005). Outros exemplos extra pátria são citados para justificar o uso da extrafiscalidade nas taxas, como na Itália, onde Pugliese defende o uso como *estímulo* para acesso a serviços essenciais (isenção de taxa judiciária para acesso à Justiça, por exemplo); ou Gosch, na Alemanha, justificando o uso vinculado ao princípio do poluidor pagador, para permitir taxas de polícia mais elevadas (ou menores) para, por exemplo, aviões que ultrapassem um certo nível de ruído. (apud SCHOUERI, 2005).

Ataliba era favorável a outorga de fins inibitórios ou ordinatórios às taxas, defendendo que esta espécie tributária pode se amoldar a tais atuações, ajustando seus elementos, tais quais alíquotas, bases, formas de cálculo e condições de exigibilidade, conforme os requisitos entendidos como convenientes pelo legislador (ATALIBA, 1998). Costa (1985) defende que a taxa pode ser utilizada como instrumento de política tributária, especialmente quando concernente ao poder de polícia, para dificultar certas atividades ou restringir o acesso a certos serviços públicos (COSTA, 1985).

Existem exemplos variados do uso da extrafiscalidade no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente como forma de garantir acesso a serviços públicos: como na outorga de isenção da taxa judiciária para as pessoas que não detiverem condições de arcar com os custos do processo sem onerar a própria sobrevivência (acesso à justiça); ou da própria taxa de resíduos sólidos do Município de Belém, como forma de incentivo a existência/manu-

tenção para àqueles que tenham entre suas funções, o objetivo de proporcionar bem-estar social (associações sociais e templos religiosos, por exemplo).

Depreende-se, pois, que mesmo diante do sinalagma contraprestacional ao qual a taxa está atrelada, não há necessariamente vedação para que o custo do serviço não seja idêntico a base imponible imposta ao contribuinte, especialmente em razão de estarem submetidas ao princípio da capacidade contributiva (OLIVEIRA, 2012). Dessa forma, e com o condão de impedir desvirtuamentos no arquétipo constitucional formulado para a instituição de taxas no ordenamento jurídico brasileiro, o manejo da concessão da extrafiscalidade deve obedecer aos princípios constitucionais, especialmente os atinentes a ordem econômica (igualdade de concorrência e o livre exercício de profissão), mas também ao princípio da igualdade, razoabilidade e proporcionalidade, evitando-se a criação de instrumentos ordinatórios em confronto com os motivos norteadores da prestação estatal (SCHOUERI, 2005).

Esse é o posicionamento adotado pelo STF, conforme se pode avaliar do voto do ministro Celso de Melo (ADI 2551 MC-QO) no qual há expressa correlação entre a necessidade de adequação entre o preço do serviço e o valor exigido do contribuinte, associado aos limites constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade, sob pena de violação ao princípio de vedação ao confisco.

Denota-se, pois, que, cumprido os ditames da proporcionalidade, razoabilidade na proporção entre o custo do serviço e o valor exigido, a doutrina e jurisprudência são pacíficas na utilização da extrafiscalidade nas taxas (em especial nas de polícia), uma vez que a própria natureza desse poder, ao guarnecer condutas em acordo com o bem comum, permitiria o uso de estímulos e inibições (BOMFIN, 2014): “o poder de polícia aparece como fato gerador e finalidade extrafiscal” (TORRES, 1986, p. 16).

Destarte, parece plausível, como mecanismo de incentivo ao comportamento perseguido (tratamento dos resíduos), promover a concessão de isenção parcial ou total da taxa de polícia criada com o objetivo de aferir se está sendo praticada a correta destinação do material seco passível de reciclagem, assim como do incremento do tributo existente para inserir em seu custo as externalidades negativas decorrentes do descarte inadequado e ambientalmente gravoso dos resíduos sólidos orgânicos.

## 7. CONCLUSÃO

Apesar de o assunto escolhido ser amplamente estudado, observou-se que os temas albergados cingem-se a justificar o gerenciamento dos resíduos e o compartilhamento da responsabilidade entre os entes envolvidos; olvidando que um dos “veículos” promotores do sucesso da ação é o cidadão, já que a segregação deste material na origem tende a ser mais efetivo e promissor.

Assim, e no afã de compreender as razões motivadoras e desmotivadoras do comportamento omissivo do cidadão de Belém, se propôs o *estudo exploratório*, visando, a partir da indagação empírica, formular questões e proposições interventivas, no intuito de propor novas opiniões e abordagens acerca do caso analisado (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Quando se pensa na coleta seletiva na cidade de Belém, a primeira ideia é a de que

não há nenhuma iniciativa pública neste sentido. Contudo, e embora incipiente, existe a prestação do serviço, estando o Município de Belém listado como um dos pouco mais de mil Municípios que realizam políticas de segregação. Entretanto, essa realidade não só atende a pouquíssimos municípios, como também não tem o apoio direto do poder público, fazendo com que, quem tenha interesse, precise se desdobrar para conseguir suporte no descarte correto. Portanto, e diante de todo esse imbróglcio de justificativa, se preferiu respostas que denunciasses o comportamento subjetivo de cada entrevistado, isto é, até que ponto exerciam a solidariedade suscitada: se davam ao trabalho de buscar alguma cooperativa? separavam os “recicláveis” dos orgânicos? ou simplesmente ignoram e descartam para a coleta regular?

A ideia de solidariedade na pergunta formulada, a correlaciona ao conceito de justiça, de modo que deve ser interpretada como *algo bom para todos*. Destarte, o bem contido no agir moral constituiria uma ponte entre justiça e solidariedade e se traduziria na responsabilidade solidária – que exige que uma pessoa responda pela outra, denotando (no sentido aristotélico), o “melhor eu” da comunidade (HABERMAS, 2002).

O sentido de “bem” na justiça, lembra que a consciência moral depende de determinada autocompreensão das pessoas morais, que se sabem pertencentes a comunidade moral. Enquanto integrantes dessa comunidade, os indivíduos esperam uns dos outros uma igualdade de tratamento que parte do princípio de que cada pessoa considere cada uma das outras como um dos nossos (HABERMAS, 2002. p. 42).

A compreensão de que o resíduo tem valor/utilidade acompanhada do agir moral de segregar e descartar corretamente pode estar vinculada ao “melhor eu” da comunidade na qual vivemos, fortalecendo a ideia de que deve existir uma igualdade de tratamento não apenas entre os membros circunscritos nesta, mas expansível para os *outros*, como por exemplo, os catadores. Não se pode olvidar que a comunidade deve ser considerada como possuidora de uma personalidade sujeita ao mesmo tipo de crítica moral que se faz a uma pessoa que não agiu com integridade: é a personificação da comunidade e da relação especial de comportamento que existe entre esta e um de seus membros (DWORKIN, 2018). Em outras palavras, é essa personalidade a força motriz capaz de conduzir determinado comportamento social, uma vez que condutas dissonantes daquilo que se espera dos membros, tende a gerar rejeição.

Neste contexto, importante atentar ao elemento da compartimentalização e racionalização da moral, pois, nem sempre se atua em consonância com o credo enunciado.

Uma das perguntas realizadas na pesquisa buscava aferir como os municípios viam sua participação para a promoção de uma cidade mais limpa. E este talvez seja o resultado mais interessante, pois, embora apenas 25% dos entrevistados aleguem promover a coleta seletiva, mais de 80%, se auto classifica com a nota de bom a excelente na construção de um espaço sustentável. O resultado desta pergunta denota a compartimentalização da moral retratada, pois, mesmo que as pessoas entrevistadas tenham afirmado não cumprir a segregação dos resíduos em seus domicílios, elas se auto classificam como membros participativos na construção da cidade que todos gostariam de ter.

A incoerência entre os (diversos) departamentos da moral pessoal é sinal de desaten-

ção, e não de verdadeiro respeito e consideração pelos outros: falta o agir refletido inspirado na ética (bem viver) e na moral (boa vida). Esse tipo de desvio comportamental permite que condutas arbitrárias sejam realizadas no lugar de atos baseados em princípios (DWORKIN, 2002). E a partir deste desvio, torna-se “fácil” promover o desligamento da moral, permitindo que a natureza das circunstâncias determine os resultados e não as habilidades ou intenções do indivíduo. (ZIMBARDO, 2012) São essas inconsistências que expõem a necessidade de outorgar coerência entre os valores norteadores das próprias convicções, de modo a aferir autenticidade e respeito pelas decisões comportamentais: inicialmente, as convicções tendem a ser incipientes, compartimentalizadas, abstratas e porosas, cabendo a interpretação crítica dessas convicções a luz de uma teia única de valores (DWORKIN, 2018).

Aproveitar o espaço não formal para o desenvolvimento do pensamento coletivo pode ser visualizado como mecanismo de transformação do conformismo à aprendizagem criativa, com o objetivo de atingir o agir refletido. Ao se falar de áreas condominiais, por exemplo, pode-se desenvolver a ideia através das assembleias condominiais, nas quais se discutiriam as vulnerabilidades existentes e impeditivas do cumprimento do objetivo, assim os meios e escolhas para cumprir a legislação estatuída, contribuindo para promover o agir moral responsável. Nesse aspecto, o ambiente não formal de ensino pode ser fundamental para (ao partilhar atitudes morais mais ou menos semelhantes), fornecer um modelo daquilo que a responsabilidade exige das pessoas, bem como reduzir/eliminar as forças que contribuem para impedir essa atuação: *in casu*, a segregação dos próprios resíduos e o tratamento dos materiais orgânicos.

Demonstra-se, pois, que embora as pessoas entrevistadas possuam conhecimento sobre as externalidades negativas do descarte inadequado dos resíduos sólidos, não há motivação volitiva para alterar a própria conduta e proporcionar uma conduta moral, no qual a cooperação e a solidariedade imperem. Habermas (2002) explica o fato elucubrando que enquanto os cidadãos racionais<sup>27</sup> forem incapazes de adotar um ponto de vista moral independente das suas perspectivas acerca das *imagens de mundo*, não se poderá esperar a formação do “*overlapping consensus*” (consenso abrangente); tornando-se, pois, imperativo a criação de normativos legais *válidos*: capazes de ser aceito por todos, a partir da perspectiva de cada um (HABERMAS, 2002).

O pressuposto básico para que uma lei seja aceita por todos é o fator *generalização* dos interesses respeitados por esta, de modo que traduza um ponto de vista moral de todos os potencialmente envolvidos (HABERMAS, 2002). Embora exista certa resistência para o cumprimento da segregação dos resíduos (fator essencial para a efetivação da coleta seletiva e demais processos da cadeia de processamento desse material), é certo que as pessoas possuem a convicção moral de que o procedimento deveria ser adotado.

Desta forma, a regulamentação de normas tributárias indutoras no âmbito da gestão dos resíduos sólidos (especialmente orgânicos), poderia ser considerada como um dos estímulos necessários à consecução do descarte sustentável desse material, fomentando um comportamento já aceito por parte da população, mas por vezes afastado por razões circunstanciais de conveniência. Ao tornar cogente a segregação de resíduos secos, orgânicos e rejeitos, se vincularia a obrigatoriedade de recolhimento dos resíduos recicláveis

por cooperativas e associações (inserindo estes na cadeia de produção dos resíduos) e se outorgaria liberdade de escolha ao “produtor do material orgânico” proceder ao tratamento destes, (seja através da compostagem ou da transformação da matéria em energia - biodigestores); ou pagar o serviço, mediante o deslocamento desse material pelo serviço de coleta. Por outro lado, a opção pelo pagamento, precisaria absorver não só o custo direto, como também as externalidades negativas decorrentes do processo, tais como a emissão de gases tóxicos ou a perda de créditos de carbono. Essa seria uma forma de agravar o comportamento desviante, mas em acordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade a fim de não incidir no confisco.

Assim, ter-se-ia a regulamentação de norma tributária indutora como aliada, ao propor motivação para a volição direcionada à conduta moral esperada. Nesses moldes, ter-se-ia o incremento da taxa de resíduos sólidos (mediante a inclusão em sua base de cálculo das externalidades negativas) pela técnica do *agravamento*; e a taxa de fiscalização, como mecanismo de incentivo ao comportamento perseguido (redução do material descartado no aterro e sensibilização ambiental); concedendo-se isenção parcial ou total da taxa de polícia criada e redução ou majoração da taxa de resíduos sólidos, apoiada no sinalagma da comutatividade.

## 8. NOTAS

1. Conforme dados obtidos no Contrato de coleta de resíduos sólidos formalizado entre a Prefeitura Municipal de Belém e a Guamá Tratamento de Resíduos Sólidos (Contrato nº. 09/2015 SESAM/PMB – Processo Administrativo nº. 1500963/2015 – 1000 toneladas/dia – 30000 toneladas/mês – junho/2015 – R\$ 60,00.
2. O texto completo do acordo firmado pode ser visualizado em [https://www.coalizoembalagens.com.br/wp-content/uploads/2019/12/Acordo\\_embalagens.pdf](https://www.coalizoembalagens.com.br/wp-content/uploads/2019/12/Acordo_embalagens.pdf).
3. Fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes de embalagens.
4. Nos princípios constitucionais impositivos subsumem-se todos os princípios que, sobretudo no âmbito da constituição dirigente, impõem aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas. São, portanto princípios dinâmicos, prospectivamente orientados. Estes princípios designam-se, muitas vezes, por preceitos definidores dos fins do Estado, princípios directivos fundamentais, ou normas programáticas, definidoras de fins ou tarefas. [...] Traçam, sobretudo para o legislador, linhas retrizes da sua actividade política e legislativa”. (CANOTILHO, 1993. p. 173).
5. Agenda 21. Item 21.24. “Os incentivos para a reutilização e reciclagem de resíduos são numerosos. Os países podem considerar as seguintes opções para incentivar a indústria, as instituições, os estabelecimentos comerciais e os indivíduos a reciclar os resíduos, ao invés de eliminá-los: [...] *omissis...* (c) *Empregar instrumentos econômicos e regulamentadores, inclusive incentivos fiscais, para apoiar o princípio de que os que produzem resíduos devem pagar por seu depósito*”.
6. Lei 12.305. Art. 8º São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros: *omissis* [...] IX - os incentivos fiscais, financeiros e creditícios;
7. Cooperação flexível seria uma capacidade tipicamente humana de colaborar com uma grande quantidade de outros humanos em prol de um objetivo comum criado e imaginado pelos próprios homens. Graças a capacidade de cooperar e acreditar, o ser humano teria chegado ao nível de desenvolvimento tecnológico, científico e cultural atuais. (HARARI, 2016, p. 137-139).

8. O exemplo subsume-se a perguntar ao grupo qual a cor da pasta vermelha, sendo previamente acordado que a resposta seria verde. Ao ouvir dos demais a resposta diversa da realidade, a maioria tende a responder em acordo com o grupo, ainda que sua convicção seja diversa (ASCH, 1955).

9. Moreira explica que o efeito manada consiste no movimento, no qual, os investidores seguem determinada direção, criando, assim, uma tendência no mercado financeiro (MOREIRA, 2013).

10. Foucault explica que ideia da vigilância prisional panoptica fomentaria uma conduta permanente nos detentos mesmo após a "liberdade", os moldando para atuar em acordo com as regras ditadas no seio social. (FOUCAULT, 2014).

11. Segundo Dworkin (2011), os cidadãos precisam da ordem que só um governo coercitivo pode providenciar.

12. Direito natural ou **jusnaturalismo** é a teoria pela qual se fundamenta o direito no bom senso, na racionalidade, na equidade e no pragmatismo (REALE, 2009).

13. Formamos essas opiniões mediante a interpretação de nossos conceitos abstratos, interpretação essa que, em sua maior parte é irrefletida. Instintivamente, interpretamos cada um desses conceitos à luz dos demais. Isso significa que a interpretação entrelaça e une os valores entre si. Somos moralmente responsáveis na medida em que nossas diversas interpretações concretas alcançam uma integridade geral, de tal modo que cada uma delas sustente as outras numa rede de valores que abraçamos autenticamente. Na medida em que fracassamos nesse projeto interpretativo – e parece impossível obter nele um sucesso total – nós não agimos a partir de uma convicção plena, e nesse sentido não somos plenamente responsáveis (DWORKIN, 2015. p. 153).

14. A definição de aprendizagem criativa é aberta, mas costumo dizer que ela consiste em metodologias ou abordagens educacionais que incentivam a participação, a criatividade, a colaboração, o trabalho mão na massa e a exploração livre. No MIT, o conceito gira ao redor do que chamamos de "os 4 Ps da aprendizagem criativa". O primeiro "P" é de "Projetos": as pessoas aprendem mais quando se envolvem na criação de um produto compartilhável, que pode ser um poema ou um carrinho de madeira. Por outro lado, esses produtos precisam ser pessoalmente significativos, e é daí que vem o segundo "P", de "Paixão". O terceiro "P" é o de "Pares": para que os alunos se sintam livres e capazes, é fundamental criar um ambiente de respeito que incentive a colaboração. E, por fim, o quarto "P" é de "Play", ou de "pensar brincando": os alunos devem explorar os materiais e as ideias de maneira mais livre, sem "certo" e "errado". A proposta da aprendizagem criativa é integrar tudo, das habilidades socioemocionais aos conteúdos específicos de cada disciplina. Não é algo confinado na aula de arte ou no espaço maker. Criatividade é uma forma de ver o mundo. Na aprendizagem criativa, parte-se da curiosidade dos alunos, levantando uma série de perguntas para as quais se buscarão respostas. (BURD, 2019, p. 28).

15. [...] Por volta de 184 a.C., quando foi nomeado censor Marcus Porcius Cato, se relata a forte influência helênica em Roma, sendo comum a decoração de residências com obras de arte gregas, influenciando no luxo das mulheres e no requinte da culinária. Cato introduziu então um imposto sobre o luxo, colaborando para procrastinar o processo de "helenização". (SCHOUERI, 2005, p. 109).

16. Nítido exemplo de norma tributária indutora com fim social (distributiva), ao permitir que àqueles que "adotassem" financeiramente uma ou mais crianças, pudessem ter deduzidos valores percentuais no imposto devido (SCHOUERI, 2005, p. 115).

17. Tributos vinculados são aqueles cujo aspecto material da hipótese de incidência (concretização do fato que permite a exigibilidade) se atinam a uma atuação estatal referida de modo direto ou indireto ao obrigado. Podem ser taxas ou contribuições. (ATALIBA, 2019)

18. Taxa florestal. [...] Exação fiscal que serve de contrapartida ao exercício do poder de polícia, cujos elementos básicos se encontram definidos em lei, possuindo base de cálculo distinta da de outros impostos, qual seja, o custo estimado do serviço de fiscalização. STF. RE 239.397, rel. min. Ilmar Galvão, j. 21-3-2000, 1ª T, DJ de 28-4-2000.]. No mesmo sentido: As taxas comprometem-se tão somente com o custo

do serviço específico e divisível que as motiva, ou com a atividade de polícia desenvolvida. O critério da atividade exercida pelo contribuinte para se aferir o custo do exercício do poder de polícia desvincula-se do maior ou menor trabalho ou atividade que o poder público se vê obrigado a desempenhar. STF. [ARE 990.914, rel. min. Dias Toffoli, j. 20-6-2017, 2ª T, DJE de 19-9-2017.]

19. Taxa: correspondência entre o valor exigido e o custo da atividade estatal. A taxa, enquanto contra-prestação a uma atividade do poder público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da CF. STF [ADI 2.551 MC-QO, rel. min. Celso de Mello, j. 2-4-2003, P, DJ de 20-4-2006]

20. Enquanto o serviço público visa a ofertar ao administrado uma utilidade, ampliando o seu desfrute de comodidades, mediante prestações feitas em prol de cada qual, o poder de polícia, inversamente (conquanto para a proteção do interesse de todos), visa a restringir, limitar, condicionar, as possibilidades de sua atuação livre, exatamente para que seja possível um bom convívio social. [...] se as atividades particulares vierem a se desenvolver de modo desconforme com as normas legais, a administração nos termos da lei, reprimirá, através de multas, embargos e interdições, os comportamentos que as violem. (BANDEIRA DE MELO, 2004, p. 632-633).

21. STF. Súmula vinculante nº. 19. 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 art. 145, II, da CF.

22. [...] entende como específicos e divisíveis os serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, desde que essas 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 (praças, calçadas, vias, ruas, bueiros). Decorre daí que as taxas cobradas em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis são constitucionais, ao passo que é inconstitucional a cobrança de valores tidos como taxa em razão de serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos. [...] Além disso, no que diz respeito ao argumento da utilização de base de cálculo própria de impostos, o Tribunal reconhece a constitucionalidade de taxas que, na apuração do montante devido, adote 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. STF. [RE 576.321 QO-RG, voto do rel. min. Ricardo Lewandowski, P, j. 4-12-2008, DJE 30 de 13-2-2009, Tema 146.]

23. Taxas de lixo e sinistro. [...] Taxas legitimamente instituídas como contraprestação a serviços *essenciais*, específicos e divisíveis, referidos ao contribuinte a quem são prestados ou a cuja disposição são postos, não possuindo base de cálculo própria de imposto. STF. RE 233.784, rel. min. Ilmar Galvão, j. 12-11-1999, 1ª T, DJ de 12-11-1999.] = RE 491.982 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 26-5-2009, 1ª T, DJE de 26-6-2009.

24. A hipótese de incidência da taxa é a fiscalização de atividades poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, exercida pelo Ibama (Lei 6.938/1981, art. 17-B, com a redação da Lei 10.165/2000). Tem-se, pois, taxa que remunera o exercício do poder de polícia do Estado. Não há invocar o argumento no sentido de que a taxa decorrente do poder de polícia fica "restrita aos contribuintes cujos estabelecimentos tivessem sido efetivamente visitados pela fiscalização", por isso que, registra Sacha Calmon – parecer, fl. 377 –, essa questão "já foi resolvida, pela negativa, pelo STF, que deixou assentada em diversos julgados a suficiência da manutenção, pelo sujeito ativo, de órgão de controle em funcionamento (cf.,

*inter plures*, RE 116.518 e RE 230.973). Andou bem a Suprema Corte brasileira em não aferrar-se ao método antiquado da vistoria porta a porta, abrindo as portas do Direito às inovações tecnológicas que caracterizam a nossa era”. Destarte, os que exercem atividades de impacto ambiental tipificadas na lei sujeitam-se à fiscalização do Ibama, pelo que são contribuintes da taxa decorrente dessa fiscalização, fiscalização que consubstancia, vale repetir, o poder de polícia estatal. STF. [RE 416.601, voto do rel. min. Carlos Velloso, j. 10-8-2005, P, DJ de 30-9-2005.] = RE 603.513 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-8-2012, 1ª T, DJE de 12-9-2012.

25. Favorável a inserção de normas tributárias indutoras no cenário alemão, Michael Kloepfer, sustenta que não só inexistente incompatibilidade entre o conceito constitucional de taxa e o efeito indutor, como indo além, (afirma) a Lei fundamental exige tal efeito. [...] Assim, o valor da taxa não pode impedir o uso do serviço público que a motiva. (SCHOUERI, 2005, p. 177).

26. *ibid.*

27. A racionalidade aqui é veiculada como uma qualidade de pessoas morais: [...] São racionais as pessoas que têm um senso de justiça, ou seja, que estão prontas a observar condições justas e honestas de cooperação, e que são capazes para tanto; mas também pessoas que tem consciência da falibilidade da capacidade cognitiva humana e que – reconhecendo esse ônus da razão – estão dispostas a justificar publicamente sua concepção de justiça política. (HABERMAS, 2002. p. 78).

## REFERÊNCIAS

ASCH, S.E. *Opinions and social pressure*. *Scientific American*, [S. l.], v. 193, p. 31–35, Nov. 1955. Disponível em: <https://www.scientificamerican.com/article/the-authors-1955-11/>; [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/762992/mod\\_resource/content/1/Opinioes%20e%20pressao%20social%20-%20solomon%20asch.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/762992/mod_resource/content/1/Opinioes%20e%20pressao%20social%20-%20solomon%20asch.pdf). Acesso em: 07 mai. 2020.

BELEZA, Cinara Maria Feitosa; SOARES, Sônia Maria. A concepção de envelhecimento com base na teoria de campo de Kurt Lewin e a dinâmica de grupos. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 8, p. 3141-3146, ago. 2019. doi: 10.1590/1413-81232018248.30192017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S141381232019000803141&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232019000803141&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 12 out. 2020.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução de Ari Marcelo Solon. Prefácio de Celso Lafer. Apresentação de Tércio Sampaio Ferraz Júnior. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. **Lei Federal nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Brasília, DF: Presidência da República, 2007.

BRASIL. **Lei Federal n. 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.551 MC-QO**. Relator: Celso de Mello, 2 de abril de 2003. Brasília, DF, [2006].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante nº 19**. 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. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2009].

BURD, Leo. Sem criatividade não vamos sair da crise. **Revista Nova Escola**, [S. l.], ano 34, ed. 325, set. 2019. Revista digital. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/18268/edicao-325>. Acesso em: 25 nov. 2019.

CALIENDO, Paulo. Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar com Finalidade Extrafiscal. *Nomos: Revista do Programa de Pós Graduação em Direito UFC*, Fortaleza, v. 33, n. 2, p. 171-206, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/994>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. atual. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BOMFIM, Diego Marcel Costa. **Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle**. 2014. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 22. ed. rev. e ampl. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed. rev. e ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COSTA, Regina Helena. **Princípio da Capacidade Contributiva**. 4. ed. atual., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros editores, 2012.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. rev. e atual. e ampl. até a EC nº. 57/2008. Salvador: JusPodivm, 2009.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2007.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco espinho: Justiça e valor**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. 3ª tiragem. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2020.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

FERRY, Luc. **Aprender a viver. Filosofia para os novos tempos**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

FERRY, Luc. **Diante da crise. Materiais para uma política de civilização: relatório ao primeiro-ministro/ Luc Ferry com o conselho de Análise da Sociedade**. Tradução de Karina Jannini. Rio de Janeiro: DIFEL, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. São Paulo: Almedina, 2014. *E-book*.

FREITAS, Juarez. O tributo e o desenvolvimento sustentável. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 21, n. 3, p. 825-845, set./dez. 2016. Disponível em [http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11500/2/O\\_TRIBUTO\\_E\\_O\\_DESENVOLVIMENTO\\_SUSTENTAVEL.pdf](http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11500/2/O_TRIBUTO_E_O_DESENVOLVIMENTO_SUSTENTAVEL.pdf).

HABERMAS, Jurgen. **A inclusão do outro. Estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2002.

HARARI, Yuval Noah. **Homo Deus: Uma breve história do amanhã**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

LEÃO, Martha Toribio. **Critérios para o controle das normas tributárias indutoras**: uma análise pautada no princípio da igualdade e na importância dos efeitos. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O meio ambiente na Constituição e a atuação do Estado. **Revista da Lata, [Brasília]**, p. 14-15, ed. 2016. Disponível em [http://www.gandramartins.adv.br/project/ives-gandra/public/uploads/2016/09/06/f0dbca1revista\\_na\\_lata\\_o\\_meio\\_ambiente\\_na\\_constituicao\\_e\\_a\\_atuacao\\_do\\_estado\\_02092016.pdf](http://www.gandramartins.adv.br/project/ives-gandra/public/uploads/2016/09/06/f0dbca1revista_na_lata_o_meio_ambiente_na_constituicao_e_a_atuacao_do_estado_02092016.pdf).

MOREIRA, Eduardo. **Investir é para todos**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2013.

NOVELLI, Flávio Bauer. Apontamentos sobre o conceito jurídico de taxa. **Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro**, n. 45, p. 93 -121, 1992. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45279/47706>.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional para concursos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz. Sujeição passiva tributária e capacidade contributiva – peculiaridades. **Direito Tributário em Questão**: Revista da FESDT, Porto Alegre: Fundação Escola Superior de Direito Tributário, n. 8, p. 197-221, jan./jun. 2012.

ONU, HABITAT. 2018. Disponível em: [https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/ED\\_Message\\_2.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/ED_Message_2.pdf).

ONU. Organização das Nações Unidas. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em 05 nov. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. **Sistemas Constitucionais Tributários**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

ZIMBARDO, Philip. **O efeito Lúcifer**: como pessoas boas se tornam más. Rio de Janeiro: Record, 2012.

Recebido em: 17/11/2021

Aceito em: 16/12/2021