

# REVISTA FACINE 360°

## A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DO ISS NAS ATIVIDADES DOS CATADORES DE RECICLÁVEIS NA CIDADE DE FORTALEZA/CE

### THE (UN)CONSTITUTIONALITY OF CHARGING THE ISS IN THE ACTIVITIES OF RECYCLABLE CATCHERS IN THE CITY OF FORTALEZA/CE

Me. Maria Leonida Soares Marreiro <sup>[1]</sup>

Mr. Adriana Albuquerque Cabral de Castro Pereira <sup>[2]</sup>

Recebido em: 29/10/2021 | Aprovado em: 05/12/2021 | Revisado em: 15/02/2022

#### Resumo

O presente artigo apresenta uma discussão teórica que parte das descobertas realizadas em uma pesquisa de campo que teve como objetivo investigar a situação dos catadores no âmbito fiscal com o intuito de identificar o tratamento tributário que estão recebendo no Município de Fortaleza. Tendo como base autores que versam sobre o ISS (imposto sobre serviços) e sobre a atividade dos catadores, a pesquisa que serve como base para este trabalho possibilita uma articulação entre as concepções sobre imunidade tributária a associações, ISS e tributação do município de Fortaleza que evocam a urgente necessidade de se entender como devem ser tratadas as atividades realizadas pelo catadores no âmbito da tributação levando em consideração o papel que os mesmos desempenham na sociedade e assim possibilitar mudanças quanto ao entendimento do Fisco Municipal.

**Palavras-chave:** ISS. Isenção. Associação. Catadores.

#### Abstract

This article presents a theoretical discussion that starts from the findings made in a field research that aimed to investigate the situation of collectors in the tax sphere in order to identify the tax treatment they are receiving in the Municipality of Fortaleza. Based on authors who deal with the ISS (service tax) and the activity of collectors, the research that serves as the basis for this work enables an articulation between the conceptions of tax immunity to associations, ISS and taxation of the municipality of Fortaleza that evoke the urgent need to understand how the activities carried out by collectors in the context of taxation should be treated, taking into account the role they play in society and thus enable changes in the understanding of the Municipal Tax Authorities.

**Keywords:** ISS. Exemption. Association. Collectors.

<sup>[1]</sup> Mestre em Administração e Controladoria (UFC). Coordenadora dos Cursos Gestão Financeira e Ciências Contábeis FACINE.

<sup>[2]</sup> Mestre em Administração (UFC). Coordenadora dos cursos de Gestão de Recursos Humanos e Processo Gerenciais FACINE e Professora Pós-Graduação FACINE.

## A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DO ISS NAS ATIVIDADES DOS CATADORES DE RECICLÁVEIS NA CIDADE DE FORTALEZA/CE

Maria Leonida Soares Marreiro e Adriana Albuquerque Cabral de Castro Pereira

### 1 INTRODUÇÃO

Os catadores de materiais recicláveis trazem à tona um tema necessário e urgente, qual seja o da disposição adequada dos resíduos em paralelo com a redução de consumo de matérias primas no processo produtivo, elementos importantíssimos nos tempos atuais em que o meio ambiente sofre as consequências de decisões do passado.

O tema da presente pesquisa surge quando da realização de pesquisa de campo sobre a tributação das associações de catadores no município de Fortaleza. O objetivo inicial dessa pesquisa foi identificar a quais tributos estavam as mesmas submetidas levando em consideração que por ter as associações de catadores cunho social e serem realizadas com o único objetivo de assegurar seu sustento lhes seria garantida a isenção tributária em suas atividades.

No município de Fortaleza os catadores organizam-se em rede, ou seja, eles possuem uma associação que possui natureza jurídica e os representa, e a totalidade dos grupos vinculados a ela possuem como tipo jurídico associações privadas sem fins lucrativos e possuem em seu CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas) a atividade de defesa dos direitos sociais, sendo inclusive esse um dos objetivos elencados em todos os estatutos sociais das referidas.

Por sua vez, no município de Fortaleza foi verificado que é cobrado dos catadores o ISS quando da emissão de nota fiscal de prestação de serviços de coleta, serviço hoje que representa mais de 90% de seus portfólios.

Para melhor entendimento é importante explicar de que se trata efetivamente o serviço de coleta e reciclagem de materiais, qual seja o coletar e separar os materiais em suas diversas categorias (plástico, metal, alumínio etc.), retirando os que não podem ser reciclados e posteriormente vendendo esses materiais.

Os serviços abrangidos pelo ISS podem ter uma alíquota máxima de 5% e mínima de 2%, sendo as atividades exercidas pelos catadores tributados pela alíquota máxima.

Os problemas identificados na cobrança atual realizada em Fortaleza sobre a atividade de coleta de resíduos realizada pelos catadores recaem sobre o fato de elas em tese, possuírem imunidade e, portanto, não poderem ser cobradas.

Nessa seara surgiu a problemática desse trabalho, qual seja: a incidência de ISS sobre a atividade de coleta de resíduos sólidos por associações de catadores em Fortaleza é correta? Tendo como objetivo principal analisar a incorreção nas cobranças de ISS realizadas em Fortaleza sobre a atividade de coleta de resíduos pelos catadores, e como objetivos específicos:

- Conceituar catadores e caracterizar a atividade

- de coleta de resíduos; - Identificar as hipóteses de incidência de ISS para atividade correlatas a de coleta de resíduos; - Evidenciar os problemas existentes na atual cobrança de ISS nas atividades de coleta dos catadores; - Analisar a possibilidade de isenção nas cobranças de ISS sobre as atividades dos catadores.

O artigo foi estruturado para ter a presente introdução com os aspectos gerais a serem abordados, um tópico que apresentará o referencial teórico com autores que versam sobre os diversos assuntos inerentes a pesquisa, um tópico que apresentará a metodologia, um tópico apresentando uma análise no município de Fortaleza da situação quanto ao ISS cobrado dos catadores e pôr fim a conclusão.

### 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nessa sessão serão apresentados os aspectos específicos do tributo ISS, da figura do catador e de suas atividades, passando por sua forma de constituição e pela tributação da atividade de coleta de resíduos recicláveis no município de Fortaleza.

#### 2.1 TRIBUTAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS (ISS)

De acordo com o artigo 3º do Código Tributário Nacional (CTN), "Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada". (BRASIL, 1966)

Enquanto o CNT traz um conceito de tributo, a CF/88 em seu artigo 145 traz as espécies deles, quais sejam: impostos, taxas e contribuições de melhoria.

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

I – impostos;

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

III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. (BRASIL, 1988)

Conforme CTN em seu artigo 16, "imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte", esmiuçando esse conceito pode-se inferir que o imposto se traduz em prestação de dinheiro que, independe de qualquer vantagem percebida como retribuição desse pagamento.

Sendo o imposto uma espécie do gênero tributo, temos o Imposto Sobre Serviços (ISS) como um tributo

## A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DO ISS NAS ATIVIDADES DOS CATADORES DE RECICLÁVEIS NA CIDADE DE FORTALEZA/CE

Maria Leonida Soares Marreiro e Adriana Albuquerque Cabral de Castro Pereira

e requer, portanto, que todos os elementos previstos no conceito de tributo sejam satisfeitos e que todas as demais condições também sejam pertinentes para todas as pessoas físicas e jurídicas.

Após identificar a classificação do tributo e por sua vez a do ISS, faz-se necessário identificar quem são titulares da competência tributária, quais sejam às pessoas políticas de Direito Público interno (a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios), outorgadas por meio da Constituição da República – CF/88, tendo aos Municípios competência para instituírem o ISS:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial territorial urbana;

II – transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. [...] (BRASIL, 1988)

Para Segundo (2019) o artigo 155, II da CF/88 permite que o ISS incida sobre todos os serviços especificados em lei complementar com exceção dos que já são tributados pelo ICMS (Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), quais sejam o de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações.

Consoante apregoado pela CF/88 em 31 de julho de 2003 foi aprovada a Lei Complementar (LC) nº 116 que regulamenta o ISS.

Segundo a LC nº 116 em seu artigo primeiro:

O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador. (BRASIL, 2003)

Conforme SABBAG (2018, p. 261), o Município é o sujeito ativo do ISS, sendo o sujeito passivo:

[...] os prestadores de serviços, empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo (art. 5.º da LC n.º 116/2003). Como exemplos, podemos citar as empresas prestadoras de serviços, os médicos, advogados, contadores etc.

Vale ressaltar que consoante o disposto no artigo 2.º, II, da LC n.º 116/2003, não serão considerados contribuintes os que prestem serviços em relação de emprego, os trabalhadores avulsos, os diretores e membros de Conselhos Consultivo ou Conselho Fiscal

de Sociedades e Fundações e dos gerentes-delegados.

Quanto a função, segundo Machado (2017, p. 410) o ISS é predominantemente fiscal, sendo uma importante fonte de receita tributária dos Municípios. O referido autor ainda afirma que o imposto não pode ser considerado seletivo e que sua função extrafiscal é irrelevante. Machado (2017, p.10) acrescenta que considerando que o ISS é o tributo com maiores possibilidades de geração de receitas é de se lamentar que alguns municípios não o arrecadem por falta de estrutura administrativa que permita sua cobrança.

Para Segundo (2019, p.307):

[...] o fato gerador do ISS é a prestação de serviços constantes da lista anexa à citada lei complementar, ainda que estes não constituam a atividade preponderante do prestador do serviço, e ainda que o serviço tenha se iniciado no exterior, ou seja proveniente do exterior.

Acerca desses serviços, a LC 116/2003 traz em seu anexo uma lista detalhando àqueles que devem ser tributados, referida lista é considerada taxativa na vertical, podendo ser exemplificativa na horizontal, tendo em vista que em alguns itens aparece o termo “congêneres” – serviços similares aos do item à linha em que o termo está descrito. (SEGUNDO, 2019)

Atualmente, essa lista está anexa à LC nº 116/2003, e a jurisprudência considera que um serviço que não esteja nela previsto não pode ser tributado pelos Municípios (a lista é taxativa). A Lei Complementar 157/2016, seguindo a ideia de que a lista é taxativa, atualizou-a para inserir, por exemplo, a disponibilização de dados sem cessão definitiva, relativamente a áudio, vídeo e texto, de modo a alcançar atividades de streaming como as desenvolvidas por sites como Netflix, Spotify, Deezer e Apple Music, a elaboração de aplicativos para celular e a aplicação de tatuagens, piercings e congêneres, atividades que em 2003 não existiam, ou não tinham a expressão econômica que passaram a ter em 2016. Sua inclusão na lista visa a afastar o argumento de que não estariam previstas, mas não excluem outros questionamentos, ligados, por exemplo, ao local em que o imposto será devido, no caso de sites estabelecidos no exterior, e à forma de fiscalização e controle do faturamento destes. (SEGUNDO, 2019, p.307)

Sabbag (2018, p.261) acrescenta o entendimento do STF acerca da palavra “congêneres” que permite a inclusão de serviços não listados desde que pertençam ao gênero do serviço e possa ser considerado do mesmo grupo.

A LC n.º 116/2003 (alterada pela LC n.º 157/2016), em vez de dar uma definição teórica de serviços, optou por elaborar uma Lista de Serviços

## A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DO ISS NAS ATIVIDADES DOS CATADORES DE RECICLÁVEIS NA CIDADE DE FORTALEZA/CE

Maria Leonida Soares Marreiro e Adriana Albuquerque Cabral de Castro Pereira

tributáveis pelo ISS. A LC n.º 157/2016 fez novas inclusões à lista de serviços sujeitos à incidência do ISS. Dessa maneira, a lei apresenta uma lista taxativa ou *numerus clausus* de serviços. Esse é o entendimento do STF, que também autoriza uma interpretação analógica para os itens que contêm a expressão “congêneres”, sem que se faça o extrapolação da acepção do termo, evitando-se a criação de serviços.

A LC 116/2003 além da lista de serviços também definiu o valor da alíquota máxima, qual seja de 5%, e o da alíquota mínima, 2%, ficando a critério de cada município a manutenção da referida alíquota ou a redução dela para alguns serviços. (BRASIL, 2003).

O ISS, no Município de Fortaleza, é regulado pelos artigos 223 a 259 da Lei Complementar nº 159/2013 e pelos artigos 578 a 781 do Regulamento do Código Tributário do Município, aprovado pelo Decreto nº 13.716/2015.

Art. 223. O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) tem como fato gerador a prestação dos serviços constantes da lista do Anexo I deste Código. (...)

Art. 227. São isentos do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (...)

VIII - as atividades de prestação de serviços de pequeno rendimento destinadas exclusivamente ao sustento de quem as exerce ou de sua família; [grifo nosso] (...)

Art. 245. O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza será calculado por meio da aplicação das seguintes alíquotas sobre a base de cálculo, de acordo com a natureza dos serviços prestados:

I - 2% (dois por cento) sobre os serviços constantes dos subitens 8.1, 11.2, 11.3, 16.1 e 16.2 da lista de serviços constante do Anexo I deste Código;

II - 3% (três por cento) sobre os serviços constantes nos subitens dos itens 4 e 5 e dos subitens 7.2, 7.4, 7.5 e 13.4 da lista de serviços constante do Anexo I deste Código;

III - 5% (cinco por cento) sobre os demais serviços constantes da lista de serviços constante do Anexo I deste Código. (FORTALEZA, 2013)

Consoante exposto no artigo 227, inciso VIII da Lei Complementar nº 159/2013 a prestação de serviços realizada com o fim de sustento seu e de sua família são isentos do ISS, considerando que o ganho médio de um catador de materiais recicláveis em Fortaleza é de meio salário mínimo e esse valor vai variar de acordo com a associação e coleta de materiais da mesma, é

clara a utilização do serviço realizado de coleta pelos catadores para seu sustento e de sua família.

### 2.1.1 Considerações sobre os catadores e os resíduos sólidos

O ser humano passou ao longo dos anos por profundas mudanças que permitiram menos esforço e mais distração ao longo dos anos e ao evoluir a sociedade, cresceram o egoísmo e consumismo humano. E quanto maior é o consumismo, tende a ser maior o desperdício e conseqüentemente a geração de lixo. Nesse cenário surge a ideia de sustentabilidade, como um apelo à razão, e essa preocupação com quem há de vir dar-se especialmente quanto às questões ambientais. (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012).

De acordo com Leff (2011) a sustentabilidade emerge nas sociedades como uma forma de se repensar a produção e o processo econômico de tal modo a reconfigurar as identidades e promover o rompimento do cerco do mundo e o fechamento da história impostos pela globalização econômica onde o individual se sobressai em relação ao coletivo.

Para Galano (2002, p.1), “A crise ambiental é a crise do nosso tempo. Não é uma crise ecológica, e sim, social. É o resultado de uma visão mecanicista do mundo... Esta é uma ação humana e não da natureza.” A sociedade precisa assumir o compromisso com a responsabilidade perante os males causados ao meio ambiente e minimamente fazer a sua parte e cobrar das gestões governamentais as medidas necessárias para que o meio ambiente possa estar ter melhores condições para as próximas gerações.

Para Cardoso Filho (2014), o consumismo exagerado, movido pelas propagandas cada vez mais atrativas levam as pessoas a cada vez mais consumirem sem a preocupação com o desperdício e o conseqüente descarte, aliado a isso, existe a questão da retirada de recursos do meio ambiente. Nossos recursos são escassos e isso por si só já deveria ser motivo para considerar a questão dos resíduos sólidos como assunto relevante e necessário na atualidade.

Em 2010 foram aprovadas a Lei nº 12.305/2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para Implantação dos Sistemas de Logística Reversa e o Decreto nº 7.4040/2010 que a regulamenta.

A PNRS nasce com a missão de promover a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Conforme dados do relatório da Secretaria do Meio Ambiente do Ceará – SEMA (2019), o Estado do

## A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DO ISS NAS ATIVIDADES DOS CATADORES DE RECICLÁVEIS NA CIDADE DE FORTALEZA/CE

Maria Leonida Soares Marreiro e Adriana Albuquerque Cabral de Castro Pereira

Ceará tem na atualidade, mesmo após 9 (nove anos) de implementação da PNRS, um enorme desafio neste complexo mundo dos resíduos sólidos. Produzem-se no Ceará diariamente 9 milhões de lixo que são dispostos em sua grande maioria sem a devida classificação nos lixões e aterros espalhados pela cidade.

Dentro do conceito da sustentabilidade, o Estado do Ceará tem um enorme desafio diante da complexidade da gestão integrada dos resíduos sólidos. São 9 milhões de cearenses produzindo diariamente 9 mil toneladas de lixo, e mais de 300 lixões espalhados em 184 municípios. A Reciclagem ainda tende a ser uma das alternativas na solução do referido problema. Segundo o Anuário da Reciclagem do Ceará 2016, a indústria recicladora apresenta escala de faturamento crescente, passando de R\$ 480 milhões em 2014, para R\$ 600 milhões em 2015. Um outro dado importante da publicação, é que as fábricas e indústrias são abastecidas de matéria prima secundária, oriunda do trabalho árduo dos catadores(as), o que representa 76,7%, conforme dados apresentados pelos principais compradores, mostrando uma disparidade da realidade de quem gera a riqueza e quem fica com esse lucro. A per capita do catador não acompanhou esse ritmo de crescimento e continua estagnada em R\$ 439,00, conforme dados do Plano de Negócios do Projeto Cataforte. (SEMA, 2019)

Segundo diagnóstico realizado pela Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional – SNIS (2020) sobre o manejo de resíduos sólidos urbanos em 2018, revelam que existem 1.233 associações espalhadas pelo Brasil com um contingente de 27.063 catadores cadastrados nessas associações e cooperativas, sendo que aproximadamente 70% dos municípios afirmaram existirem catadores dispersos. Dos 3.468 municípios que estão no diagnóstico, somente 489 (14,10%) afirmaram possuir algum trabalho social executado pela prefeitura. Os dados de Fortaleza são os que se seguem:

- População total: 2.601.207 habitantes
- População atendida com coleta porta a porta: 2.574.932 (96% com 2 a 3 coletas semanais)
- Quantidade de resíduos domiciliares coletados: 842.139,5 toneladas
  - Assoc. catadores c/apoio Pref.: 6.147,2 toneladas
- Total de despesas com serviços de limpeza urbana: R\$ 298.163.014,37/ano
  - Coleta de RS domiciliares e públicos:

R\$ 205.634.392,62/ano

- Existência de coleta seletiva: Sim
  - Catadores com apoio da prefeitura: 6.147,2 toneladas
- Existência de coleta seletiva: sim
- Pop. Urb. com coleta seletiva porta-a-porta: sem informação

Dos dados acima apresentados pelos SNIS (2020) pode-se fazer as seguintes inferências, (1) a quantidade que se recicla em relação ao volume coletado é ínfima, menos de 1% do que está sendo coletado nas residências estão sendo reciclados, considerando que o potencial médio de reciclagem dos resíduos domiciliares é de 30%, tem-se aí uma defasagem de mais de 29%, (2) caso estivesse sendo reciclados 30% do montante coletado seria uma economia de aproximadamente 61,69 milhões por ano, somente em Fortaleza/CE; (3) o montante reciclado teria contribuído financeiramente para a melhoria de vida de no mínimo 366 famílias de catadores.

Para o Ministério do Meio Ambiente – MMA (MMA, 2020), “Os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis desempenham papel fundamental na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), com destaque para a gestão integrada dos resíduos sólidos”. Os catadores ao realizarem as atividades inerentes aos resíduos reutilizáveis e recicláveis, contribuem significativamente para a cadeia produtiva da reciclagem.

Segundo IPEA (2013), “A Política Nacional de Resíduos Sólidos... tem como objetivo contribuir para a inclusão social das catadoras e dos catadores de material reciclável, permitindo-lhes melhores condições de trabalho e acesso a serviços públicos”. E nem poderia ser diferente tendo em vista que este ator presente na reciclagem não pode ser ignorado e deve ter melhores condições de trabalho uma vez que seu trabalho melhora o meio ambiente e a vida das pessoas, sendo, portanto, uma questão de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade.

O catador de material reciclável para exercer a atividade de reciclagem com maior dignidade e possibilidade de maiores lucros criam associações e cooperativas para fazer gestão dos resíduos por eles coletados (BORTOLI, 2013).

### 2.1.2 Associações de catadores – isenção em sua atividade de coleta de resíduos sólidos

Pinhel (2013) apresenta o conceito de reciclagem que nos permite entender a grandiosidade da atividade exercida pelo catador em nossa sociedade.

A reciclagem é um conjunto de operações interligadas cuja finalidade é a reintrodução dos

## A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DO ISS NAS ATIVIDADES DOS CATADORES DE RECICLÁVEIS NA CIDADE DE FORTALEZA/CE

Maria Leonida Soares Marreiro e Adriana Albuquerque Cabral de Castro Pereira

materiais recicláveis nos processos produtivos. Uma vez submetidos a elas, passam a ser insumos para a produção de novos produtos. (PINHEL, p. 23-24)

De acordo com o site do Ministério do Meio Ambiente, atividade profissional dos catadores é reconhecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego desde 2002, tendo inclusive código segundo a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), e sua atuação contribui para que a vida útil dos aterros sanitários sejam aumentadas, bem como sejam diminuídas as demandas por recursos naturais, tendo em vista que os recicláveis abastecem as indústrias, promovendo a reinserção dos resíduos nas suas cadeias produtivas e portanto substituem o uso de matérias-primas novas. (MMA, 2020)

Para Batolli (2013) o catador é peça fundamental na cadeia produtiva da reciclagem frente à implementação da coleta seletiva, entretanto, participando de todo o processo, coleta, separação e comercialização, enfatizando a complexidade que envolve essa cadeia e os limites que a diferem da indústria da reciclagem.

Se, no âmbito da organização sociopolítica, os processos engendrados pelos catadores de materiais recicláveis guardam complexidade, no âmbito da organização econômica não será diferente. Isso porque, quando se trata da presença dos catadores na cadeia produtiva da reciclagem, na qual o catador atua na coleta, no beneficiamento e na comercialização será a indústria de reciclagem, com foco na transformação dos materiais recicláveis, que dominará a cadeia de produção. Os limites entre a atuação dos catadores e a da indústria da reciclagem, na cadeia produtiva, não são tão nítidos, tampouco as definições de reciclagem. (BARTOLLI, 2013, p. 253-254)

O Código Tributário Municipal da Fortaleza, Lei Complementar nº159 de 23 de dezembro de 2013, em seus artigos 227 e 228 regulam as isenções e conforme pode ser verificado o inciso VIII do artigo 227 que indica quem é isento do ISS está a previsão legal que enquadra-se nos serviços prestados pelos catadores quais seja o de reciclagem com fim de prover seu sustento e o de sua família. E nesse ponto chega-se ao objeto em discussão no presente artigo, qual seja se é devida a cobrança de ISS nas atividades de coleta realizadas pelos catadores constituídos em associações que será objeto da sessão 4 que fará uma análise do ISS aplicado às atividades das associações de catadores.

Na próxima seção serão apresentados os mecanismos metodológicos utilizados na presente pesquisa.

### 3 METODOLOGIA

O presente trabalho consistiu em um estudo exploratório e descritivo de abordagem qualitativa sobre a incidência do ISS sobre a atividade das associações de catadores na cidade de Fortaleza/CE.

Utilizou-se do método indutivo para entender o fenômeno estudado, no qual se buscou observar o fenômeno da cobrança do ISS no município de Fortaleza às associações de catadores e com base nessas observações se conseguiu alcançar conclusões gerais ou universais, ou seja, buscou-se através dos dados particulares, averiguá-los e então permitir-se inferir uma verdade que seja mais ampla, tendo como alicerce as próprias iniciais. (MARCONI; LAKATOS, 2007).

Considera-se qualitativa, pois fundamentada em entrevistas individuais que foram realizadas com os representantes de associações, com a representante da rede de catadores do Estado do Ceará e com a contadora dessas associações por meio de questões e questões abertas.

Quanto aos fins, uma pesquisa pode ser exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada e intervencionista. Segundo a Vergara (2002), a investigação exploratória é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. E, portanto, devido a sua natureza de exploração, não comporta proposições. Enquanto a pesquisa descritiva expõe as características de determinado grupo ou população ou fenômeno. Ainda que não tenha o compromisso de explicar o que descreve, ela levanta informações sobre situações específicas e que estejam relacionadas e possam permitir a visualização de uma totalidade (GIL, 1999).

A presente pesquisa pode ser classificada quanto os fins como descritiva e exploratória. Tendo como objetivo proporcionar uma maior familiaridade com o problema, com o propósito de torná-lo mais explícito. O estudo é também descritivo porque visa a identificar, descrever e analisar a cobrança de ISS na atividade de coleta exercida pelos.

Quanto aos meios, a pesquisa se classifica como bibliográfica porque envolve levantamento bibliográfico, no qual foram utilizadas bibliografias pertinentes.

Um dos principais elementos de restrição à pesquisa foi a restrição geográfica tendo em vista que devido às dimensões que a pesquisa pode tomar ficou restrita à Fortaleza/CE.

Para obtenção dos dados da pesquisa foi realizada uma entrevista com a presidente da Rede de Catadores do Estado do Ceará, com os representantes de duas associações e com a contadora dessas associações. De posse dos dados adquiridos nas entrevistas realizadas foram analisados seus conteúdos.

## A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DO ISS NAS ATIVIDADES DOS CATADORES DE RECICLÁVEIS NA CIDADE DE FORTALEZA/CE

Maria Leonida Soares Marreiro e Adriana Albuquerque Cabral de Castro Pereira

De acordo com Bardin (2006, p. 37), a análise de conteúdo compreende um “conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos a condições de produção/percepção (variáveis inferidas) destas mensagens”.

### 4 ANÁLISE DO ISS APLICADO ÀS ASSOCIAÇÕES DE CATADORES EM FORTALEZA

Conforme entrevista realizada com a presidente da Rede de Catadores do Estado do Ceará em que foi perguntado sobre a forma de constituição das entidades de catadores, a mesma respondeu que a única forma de constituição utilizada pelos catadores vinculadas à rede é a de associação privada sem fins lucrativos, ressaltou ainda que elas têm como atividade econômica principal as atividades de associações de defesa de direitos sociais e como atividades principais secundárias que subsidiam a atividade principal as listadas a seguir:

- Coleta de resíduos não-perigosos
- Recuperação de materiais plásticos
- Recuperação de materiais metálicos, exceto alumínio
- Recuperação de sucatas de alumínio
- Recuperação de materiais não especificados anteriormente
- Usinas de compostagem
- Consultoria em gestão de resíduos sólidos.

Segundo último levantamento realizado por eles são aproximadamente 480 (quatrocentos e oitenta catadores) vinculados a 23 (vinte e três) associações no município de Fortaleza, dividindo-se em regiões geográficas. Ao se fazer a divisão dos associados por sexo, observou-se a presença maior feminina, cerca de 60%.

Pode-se observar com visitas “in loco” em algumas das associações que entre eles não existe nenhuma relação contratual e que o trabalho é feito através de divisão das atividades: uns separam, uns pesam, uns enfardam, uns anotam etc. e essas atividades vão sendo trocadas, fazem rodízio nas funções. Em todas as associações existe uma equipe que coordena e é responsável por representá-los junto à Rede de Catadores e outras instâncias. O trabalho desenvolvido por eles segue os moldes do associativismo, onde todos são responsáveis pela reciclagem e pelo bem do grupo.

Atualmente eles conseguem, em média, obter meio salário-mínimo com as atividades inerentes à

reciclagem (coleta, separação e venda dos materiais), e o valor varia de acordo com a associação e os materiais reciclados no mês. Utilizam a Rede como catalisadora de diversos materiais para assim conseguirem melhores preços pela venda conjunta.

A prefeitura de Fortaleza cobra o tributo por que não considera as associações dos catadores isentas do pagamento de ISS, sendo as atividades de coleta de resíduos não perigosos e reciclagem (recuperação de materiais) enquadrados na alíquota máxima de 5%, o que representa uma perda significativa de recursos para as associações tendo em vista que o valor cobrado pelos serviços não chega nem a lhes garantir meio salário-mínimo.

Para exemplificar, nos foi apresentado que uma das associações que possui um contrato fixo de coleta junto a grandes produtores de resíduos, mensalmente emite nota fiscal do referido serviço e é tributada em 5%, considerando que eles não possuem lucro em suas atividades uma vez que os valores recebidos são repassados para os catadores que utilizam esse valor para seu sustento e de suas famílias, qualquer valor que for deduzido é automaticamente retirado de seus ganhos, ou seja, como em média eles conseguem obter R\$500,00 de renda com a reciclagem a perda é relevante para eles.

Foi questionado na entrevista se já havia sido feita alguma consulta à prefeitura sobre a possibilidade de isenção do referido tributo e a presidente da Rede falou que haviam sido feitos alguns questionamentos, mas que a resposta era sempre a mesma de que a associação para essa atividade de coleta e reciclagem não era isenta, era obrigada ao pagamento assim como todas as outras empresas de reciclagem. E nesse ponto vale uma ressalva, em Fortaleza, além dos catadores, existem empresas de reciclagem que compram os materiais de catadores que não estão nas associações e os revendem às indústrias, talvez por isso não isentem os serviços, entretanto, deveriam isentar as associações como preceitua a Legislação Municipal.

Foram apresentados os cadastros de sete das vinte e três associações junto à receita federal e pode ser verificado que elas estão enquadradas como realizadoras de atividade de defesa dos direitos sociais podendo, portanto, receber o benefício da imunidade ou no mínimo da isenção considerando que são baixa renda, entretanto, esse não é o atual entendimento no município.

Algumas perguntas foram feitas para verificar se havia nas atividades exercidas pelos catadores a finalidade lucrativa e as respostas mostraram que de fato elas não possuem fins lucrativos, sendo 100% do valor recebido pelos serviços prestados integralmente revertidos para o sustento dos catadores.

## A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DO ISS NAS ATIVIDADES DOS CATADORES DE RECICLÁVEIS NA CIDADE DE FORTALEZA/CE

Maria Leonida Soares Marreiro e Adriana Albuquerque Cabral de Castro Pereira

### CONCLUSÃO

Conforme pode ser visto ao longo do artigo a reciclagem é de fundamental importância para a sociedade tendo em vista que não sendo esses resíduos devidamente reciclados eles gerarão lixo e consequentemente maior consumo de recursos para a confecção de itens que poderiam ter sido reaproveitados. O principal personagem nesse processo é o catador de materiais recicláveis, categoria que só teve reconhecimento e cadastro na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) em 2014, e que conta com um número elevado de trabalhadores e que têm como ambientes de trabalho os galpões de reciclagem, as ruas, os lixões e os aterros sanitários espalhados Brasil a fora.

Em Fortaleza a forma de organização societária da maioria dos catadores é a associação sem fins lucrativos e de interesse social.

Considerando a essencialidade da atividade exercida pelo catadores de materiais recicláveis em Fortaleza, bem como sua vulnerabilidade social, e ainda quando se verifica o quanto é gasto com coleta residencial e depois com o pagamento do descarte dos resíduos, aliado a isso o fato de as associações estarem enquadradas como de interesse social e de fato realizarem isso com o acolhimento e garantia de melhores condições de venda dos resíduos pode inferir que não é devida a cobrança do ISS para elas, principalmente quando se verifica os critérios definidos na Legislação Municipal de Fortaleza, portanto pode-se afirmar que com base nos dados levantados é indevida a cobrança de ISS para as atividades de reciclagem exercidas pelo catadores no município de Fortaleza.

### REFERÊNCIAS

BALEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: [s.n.], 2006.

BORGES, Humberto Bonavides. *Planejamento tributário: IPI, ICMS, ISS e IR*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BORTOLI, Mari Aparecida. *Processos de organização de catadores de materiais recicláveis: lutas e conformações*. R. Katál., Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 248-257, jul./dez. 2013. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802013000200011&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802013000200011&script=sci_abstract&tlng=pt)> Acesso em: 29/02/2020.

BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Lei nº 5. 172, de 25 de Outubro de 1966. Brasília, DF: Presidência da República, [s.d.]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm). Acesso em: 24/02/2020.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 01/03/2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. *Altera a legislação tributária federal e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, [s.d.]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9532.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9532.htm). Acesso em: 24/02/2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. *Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, [s.d.]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm). Acesso em: 24/02/2020.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente/ Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. *Identificação e avaliação das políticas setoriais voltadas para as organizações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, [s.d.]. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80058/Produtos\\_Conultores/RodrigoBarreto%20-%20IDENTIFICACAO%20E%20AVALIACAO%20DAS%20POLITICAS%20SETORIAIS%20VOLTADAS%20PARA%20AS%20ORGANIZACOES%20DE%20CATADORES%20DE%20MATERIAIS%20REUTILIZAVEIS%20E%20RECICLAVEIS.pdf](https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80058/Produtos_Conultores/RodrigoBarreto%20-%20IDENTIFICACAO%20E%20AVALIACAO%20DAS%20POLITICAS%20SETORIAIS%20VOLTADAS%20PARA%20AS%20ORGANIZACOES%20DE%20CATADORES%20DE%20MATERIAIS%20REUTILIZAVEIS%20E%20RECICLAVEIS.pdf). Acesso em 28/02/2020.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente; Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos. *Portal do SINIR, Levantamentos anteriores de informações das unidades da federação*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, [s.d.]. Disponível em: <https://sinir.gov.br/levantamento-de-informacoes-das-unidades-da-federacao/levantamentos-antigos>. Acesso em: 21/02/2020.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional; Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento; Secretaria Nacional de Saneamento (SNS). *Portal do SNIS - Série Histórica*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, [s.d.]. Disponível em: <http://app4.cidades.gov.br/serieHistorica/>. Acesso em: 21/02/2020.

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. *Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CARDOSO FILHO, Gerson Teixeira. *Avaliação da Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos na cidade de Parintins/AM: desafios e oportunidades à luz da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS*. Parintins: Universidade Federal do Amazonas - UFAM, 2014.

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DO ISS NAS ATIVIDADES DOS CATADORES DE RECICLÁVEIS NA CIDADE DE FORTALEZA/CE**

Maria Leonida Soares Marreiro e Adriana Albuquerque Cabral de Castro Pereira

DEMAJOROVICK, Jacques; LIMA, Márcia. Cadeia de reciclagem: um olhar para os catadores. São Paulo: Edições SESC SP, 2013.

FABRETTI, Láudio Camargo. Contabilidade tributária. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FORTALEZA (CE). Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº 159, de 23 de dezembro de 2013. Fortaleza: Prefeitura Municipal, 2013. Disponível em: [https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Legislacao/Leis/LEI\\_N159\\_2013\\_atualizada\\_LC\\_200.pdf](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Legislacao/Leis/LEI_N159_2013_atualizada_LC_200.pdf). Acesso em: 13/03/2020.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Decreto nº 13.716, de 22 de dezembro de 2015. Fortaleza: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: [https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/regulamentos/regulamento-ctm-codigo-tributario-municipio-fortaleza\\_2015.pdf](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/regulamentos/regulamento-ctm-codigo-tributario-municipio-fortaleza_2015.pdf). Acesso em: 13/03/2020.

GALANO, Carlos et al. Manifesto pela vida: por uma ética para a sustentabilidade. [S.l.: s.n., s.d.]. Disponível em: [http://www.pnuma.org/educamb/Manif\\_pela\\_Vida.pdf](http://www.pnuma.org/educamb/Manif_pela_Vida.pdf). Acesso em: 20/02/2020.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Ana Virginia Moreira; ARAGÃO NETO, Francisco de Assis. A política de inclusão dos catadores de resíduos sólidos: um estudo na cidade de Fortaleza. Revista de Direito da Cidade, vol. 10, n. 4. ISSN 2317-7721 pp. 2947-2987. Disponível em: <http://www.progere.ufc.br/wp-content/uploads/2015/08/Plano-Municipal-de-Gest%C3%A3o-Integrada-de-Res%C3%ADduos-S%C3%B3lidos-de-Fortaleza.pdf>. Acesso em 27/12/2019.

HACK, Érico. Direito Tributário Brasileiro [livro eletrônico]. Curitiba: InterSaberes, 2015.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao\\_social/130913\\_relatorio\\_situacaosocial\\_mat\\_reciclavel\\_regiaoordeste.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/130913_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavel_regiaoordeste.pdf). Acesso em 26/02/2020.

LEFF, Enrique. Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Metodologia científica: ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PÊGAS, Paulo Henrique. Manual de Contabilidade

Tributária. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PINHEL, Julio Ruffin. Do Lixo: Cidadania: Guia para Formação de Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis. São Paulo: Editora Petrópolis, 2013.

SABBAG, Eduardo. Direito Tributário Essencial. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

SEGUNDO, M., Brito, H. D. Manual de Direito Tributário. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SEMA, Secretaria do Meio Ambiente; Governo do Estado do Ceará. Edital de Chamamento Público Bolsa Catador. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2019/11/Edital-03.2019-Chamamento-P%C3%BAblico-Bolsa-Catador.pdf>. Acesso em 15/02/2020.

VERGARA, Sylvia Constant. Relatórios de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2002.