

Realização:

Apoio:



**ProEx**  
PRO-REITORIA DE EXTENSÃO



**MPES**  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
do Estado do Espírito Santo

**Universidade Federal do Espírito Santo**  
**LAGESA - Laboratório de Gestão do Saneamento Ambiental**

**Novo Marco Legal do Saneamento e  
Perspectivas de Concessões e  
Regulação dos Serviços de Limpeza e  
Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos**

Exposição de Wladimir Antonio Ribeiro  
5 de dezembro de 2020

Realização:

Apoio:



**ProEx**  
PRO-REITORIA DE EXTENSÃO



**MPES**  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
do Estado do Espírito Santo

# Parte I

## O novo marco regulatório do saneamento básico

Exposição de Wladimir Antonio Ribeiro  
5 de dezembro de 2020

# O novo marco regulatório do saneamento básico

## Síntese

- **O que é:** Lei 14.026/2020 (e diversos regulamentos posteriores), que alterou a LNSB (Lei 11.445, de 2007), a Lei da ANA e que, também possui dispositivos específicos.
- **Processo de elaboração:** apenas político, sem estudos ou revisão técnica.
- **Objetivos:** estimular os investimentos pela competição e pela uniformidade regulatória.

# O novo marco regulatório do saneamento básico

## Maiores novidades

- **Competição para acesso aos contratos.**
- **Previsão de metas de investimentos.**
- **Uniformidade regulatória mediante *normas de referência* a ser editadas pela ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento.**

# O papel da ANA na regulação do saneamento

- Qual a natureza jurídica das normas de referência da ANA?
  - Norma de referência – *soft law* – mera orientação
  - O serviço estar regulado por quem atende as normas da ANA é condição de acesso a recursos federais
  - Mas as normas previstas nem sempre são assim:
    - Normas de referência propriamente ditas, que precisam ser transpostas pelo regulador local (normas de eficácia contida)
    - Normas que regulamentam obrigações, e que, portanto, possuem eficácia plena.
    - Normas que meramente orientam, e que não serão transpostas (apenas *soft law*)

# O papel da ANA na regulação do saneamento

- **Qual a natureza jurídica das normas de referência da ANA?**
  - Norma de referência – *soft law* – mera orientação
  - O serviço estar regulado por quem atende as normas da ANA é condição de acesso a recursos federais
  - Mas as normas previstas nem sempre são assim:
    - **Normas de referência propriamente ditas, que precisam ser transpostas pelo regulador local (normas de eficácia contida)**
    - **Normas que regulamentam obrigações, e que, portanto, possuem eficácia plena.**
    - **Normas que meramente orientam, e que não serão transpostas (apenas *soft law*)**



# • Qual a natureza jurídica das normas de referência da ANA?

**Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.**

**§ 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre:**

**I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;**

## • Qual a natureza jurídica das normas de referência da ANA?

II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;

III - padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades;

IV - metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos;

V - critérios para a contabilidade regulatória;

- **Qual a natureza jurídica das normas de referência da ANA?**

**XI - normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes;**

**XII - sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico;**

**XIII - conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico.**



## • Qual a natureza jurídica das normas de referência da ANA?

Art. 4º- .....

§ 4º No processo de instituição das normas de referência, a ANA:

I - avaliará as melhores práticas regulatórias do setor, ouvidas as entidades encarregadas da regulação e da fiscalização e as entidades representativas dos Municípios;

II - realizará consultas e audiências públicas, de forma a garantir a transparência e a publicidade dos atos, bem como a possibilitar a análise de impacto regulatório das normas propostas; e

III - poderá constituir grupos ou comissões de trabalho com a participação das entidades reguladoras e fiscalizadoras e das entidades representativas dos Municípios para auxiliar na elaboração das referidas normas.



- **Qual a natureza jurídica das normas de referência da ANA?**

**VI - redução progressiva e controle da perda de água;**

**VII - metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados;**

**VIII - governança das entidades reguladoras, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;**

**IX - reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública;**

**X - parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico;**

Realização:

Apoio:



**ProEx**  
PRO-REITORIA DE EXTENSÃO



**MPES**  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
do Estado do Espírito Santo

# Parte II

## Conceitos fundamentais da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Exposição de Wladimir Antonio Ribeiro  
5 de dezembro de 2020

# INTRODUÇÃO

No dia 2 de agosto, a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos - “Lei da PNRS” (Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010) **completou oito anos**. E muito a sociedade brasileira tem debatido sobre suas inovações e de como fazer com que as mudanças propostas por esta Lei sejam efetivas.

Fundamental ter em conta que esta Lei se insere numa geração de novas leis, da qual fazem parte a Lei de Consórcios Públicos (Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, cujo regulamento é o decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007) e a Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB (Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, regulamentada pelo decreto 7.217, de 21 de junho de 2010).

# PRINCIPAIS NORMAS QUE DISCIPLINAM OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE RESÍDUOS

- **Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos - “Lei da PNRS” (Lei 12.305/2010);**
- **Regulamento da Lei da PNRS (Dec. 7.404/2010);**
- **Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB (Lei 11.445/2007);**
- **Regulamento da LNSB (Dec. 7.217/2007);**
- **Lei de Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005);**
- **Regulamento da Lei de Consórcios Públicos (Dec. 6.017/2007).**

# O PAPEL DO MUNICÍPIO

**O Município é estratégico na gestão dos resíduos sólidos.** As atividades geradoras e de gestão de resíduos se desenvolvem no âmbito local. Além disso, o envolvimento da sociedade, especialmente por meio da educação ambiental, é fundamental para que a gestão de resíduos sólidos produza bons resultados.

Doutro lado, importante que haja uma uniformidade nacional, e até internacional na gestão dos resíduos, sob pena de as atividades poluentes, geradoras de resíduos, procurarem se estabelecer onde as exigências são menores (o que é conhecido como **efeito Nimby** – da expressão inglesa *not in my back yard*)

# O PAPEL DO MUNICÍPIO

O Município desenvolve dois papéis na gestão de resíduos:

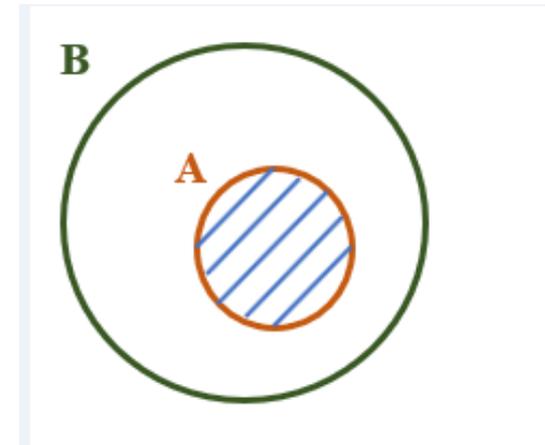
1 – é o titular dos serviços públicos de *manejo de resíduos sólidos urbanos e de limpeza pública*;

2 – é autoridade ambiental na gestão dos resíduos sólidos gerados em seu território.

# O PAPEL DO MUNICÍPIO COMO TITULAR

O serviço público de *manejo de resíduos sólidos urbanos* e o serviço público de *limpeza pública* são dois serviços que integram o conceito de *serviços públicos de saneamento básico*, que são de titularidade do Município.

**O saneamento básico (“A”) está contido no Saneamento ambiental (“B”)**



## O PAPEL DO MUNICÍPIO **COMO TITULAR**

### Serviços Públicos de Saneamento Básico

- Serviço público de abastecimento de água potável
- Serviço público de esgotamento sanitário
- Serviço público de manejo de águas pluviais urbanas
- Serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos
- Serviço público de limpeza urbana

# O PAPEL DO MUNICÍPIO COMO TITULAR

## Manejo

Os serviços públicos **de manejo** de resíduos sólidos urbanos se diferenciam do que antes se designava por “coleta e destinação final de lixo”. Em primeiro lugar, porque “manejo” transmite muito mais do que “tirar de um lugar para por noutro”. Comunica inclusive a necessidade de educação ambiental para a não-geração ou a redução de geração de resíduos, bem como o reaproveitamento dos resíduos por meio da reutilização e da reciclagem.

# O PAPEL DO MUNICÍPIO **COMO TITULAR**

## Resíduos sólidos ≠ Rejeito

Observe que se trata de serviço público de manejo **de resíduos sólidos** urbanos. Importante ter em conta que se trata de conceito técnico de sentido preciso.

# O PAPEL DO MUNICÍPIO COMO TITULAR

## Resíduos sólidos ≠ Rejeito

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

.....  
XV - **rejeitos**: resíduos sólidos que, **depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis**, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada;

XVI - **resíduos sólidos**: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível;

## O PAPEL DO MUNICÍPIO **COMO TITULAR**

**Resíduos Sólidos  
Urbanos**

- **Resíduos domésticos**
- **Resíduos comerciais e industriais equiparados a domésticos**
- **Resíduos originários da limpeza urbana**

# O PAPEL DO MUNICÍPIO COMO TITULAR

## Resíduos sólidos urbanos – RSU

### Decreto 7.217/2010 – Regulamento da LNSB

Art. 12. Consideram-se serviços públicos de manejo de resíduos sólidos as atividades de coleta e transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e disposição final dos:

I - **resíduos domésticos**;

II - **resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos**, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta; e

III - **resíduos originários dos serviços públicos de limpeza pública** urbana, tais como:

.....

# O PAPEL DO MUNICÍPIO COMO TITULAR

## Outros serviços públicos municipais de resíduos

Observe-se que os serviços públicos de *manejo de resíduos sólidos urbanos* e de *limpeza pública* são serviços municipais obrigatórios, por se inserirem no conceito de serviços públicos de saneamento básico, cujas diretrizes nos termos constitucionais foram editadas pela União.

Contudo, pode o Município criar outros serviços públicos relacionados aos resíduos sólidos?

# O PAPEL DO MUNICÍPIO COMO TITULAR

## Outros serviços públicos municipais de resíduos

A resposta é positiva. Dentro de sua autonomia, é lícito ao Município criar outros serviços públicos de resíduos de sua titularidade. Seriam, assim, serviços públicos de resíduos sólidos, porém não configurando serviços públicos de saneamento básico.

Exemplos: serviço funerário; manejo de resíduos sólidos de serviços de saúde – RSS; manejo de resíduos sólidos da construção civil – RCC etc.

Mas qual seria o limite que o Município não pode ultrapassar?

# O PAPEL DO MUNICÍPIO COMO TITULAR

## Outros serviços públicos municipais de resíduos

O limite é a aplicação do **princípio do poluidor-pagador**.

### LNSB

Art. 5º Não constitui serviço público a ação de saneamento executada por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços, **bem como as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador**.

Art. 6º O lixo originário de atividades comerciais, industriais e de serviços cuja responsabilidade pelo manejo **não seja atribuída ao gerador** pode, por decisão do poder público, ser considerado resíduo sólido urbano.

## O PAPEL DO MUNICÍPIO **COMO AUTORIDADE AMBIENTAL**

Além de titular dos serviços públicos de **manejo de resíduos sólidos urbanos** e de **limpeza pública**, além de eventual titular de outros serviços locais de resíduos, o Município atua na gestão de resíduos sólidos também como **autoridade ambiental**.

Não vai ser possível explorar, nesse momento, este papel do Município com profundidade. Mas é possível dizer que dois são os principais instrumentos para o Município atuar como autoridade ambiental em matéria de resíduos:

1 – o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS

2 – os acordos setoriais e termos de compromissos para implantação da logística reversa.

# O PAPEL DO MUNICÍPIO COMO AUTORIDADE AMBIENTAL

## O Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS

Art. 14. São planos de resíduos sólidos:

I - o Plano Nacional de Resíduos Sólidos;

II - os planos estaduais de resíduos sólidos;

III - os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;

IV - os planos intermunicipais de resíduos sólidos;

**V - os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos;**

VI - os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Parágrafo único. É assegurada ampla publicidade ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos, bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização, observado o disposto na Lei n. 10.650, de 16 de abril de 2003, e no art. 47 da Lei n. 11.445, de 2007.

# O PAPEL DO MUNICÍPIO COMO AUTORIDADE AMBIENTAL

## O Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS

### Lei da PNRS

Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

III - identificação das possibilidades de implantação de **soluções consorciadas** ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais;

IV - identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a **plano de gerenciamento** específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;

# PARA SABER MAIS

- RIBEIRO, Wladimir Antonio. *Introdução à Lei da Política Nacional de Resíduos sólidos*, in Rudinei Toneto Júnior, Rudinei. SAIANI, Carlos César Santejo. DOURADO, Juscelino (orgs.), **Resíduos Sólidos no Brasil**, Editora Manole: S. Paulo, 2014, p. 103-172. [Além desse artigo a obra possui estudos importantes sobre outros temas, como incineração de resíduos ou ganho de escala mediante regionalização.](#)
- RIBEIRO, Wladimir Antonio. *O saneamento básico como um direito social*. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 229-251, out./dez. 2015. [Texto que apresenta a temática do saneamento básico e seus aspectos fundamentais.](#)
- RIBEIRO, Wladimir Antonio. SCHNEIDER, Dan Moche. SALOMONI, Daniel. **Orientações básicas para a gestão consorciada de resíduos sólidos**. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2013. Acessível em: [http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/vol\\_7\\_orientacoes\\_basicas\\_gestao\\_consorciada\\_residuos\\_solidos.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/vol_7_orientacoes_basicas_gestao_consorciada_residuos_solidos.pdf). Publicação advinda de um projeto modelo desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, onde de forma didática são apresentados diversos conceitos úteis a uma modelagem de prestação de serviços de resíduos sólidos.

Realização:

Apoio:



**ProEx**  
PRO-REITORIA DE EXTENSÃO



**MPES**  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
do Estado do Espírito Santo

# Parte III

## Conceitos fundamentais sobre concessões e PPPs

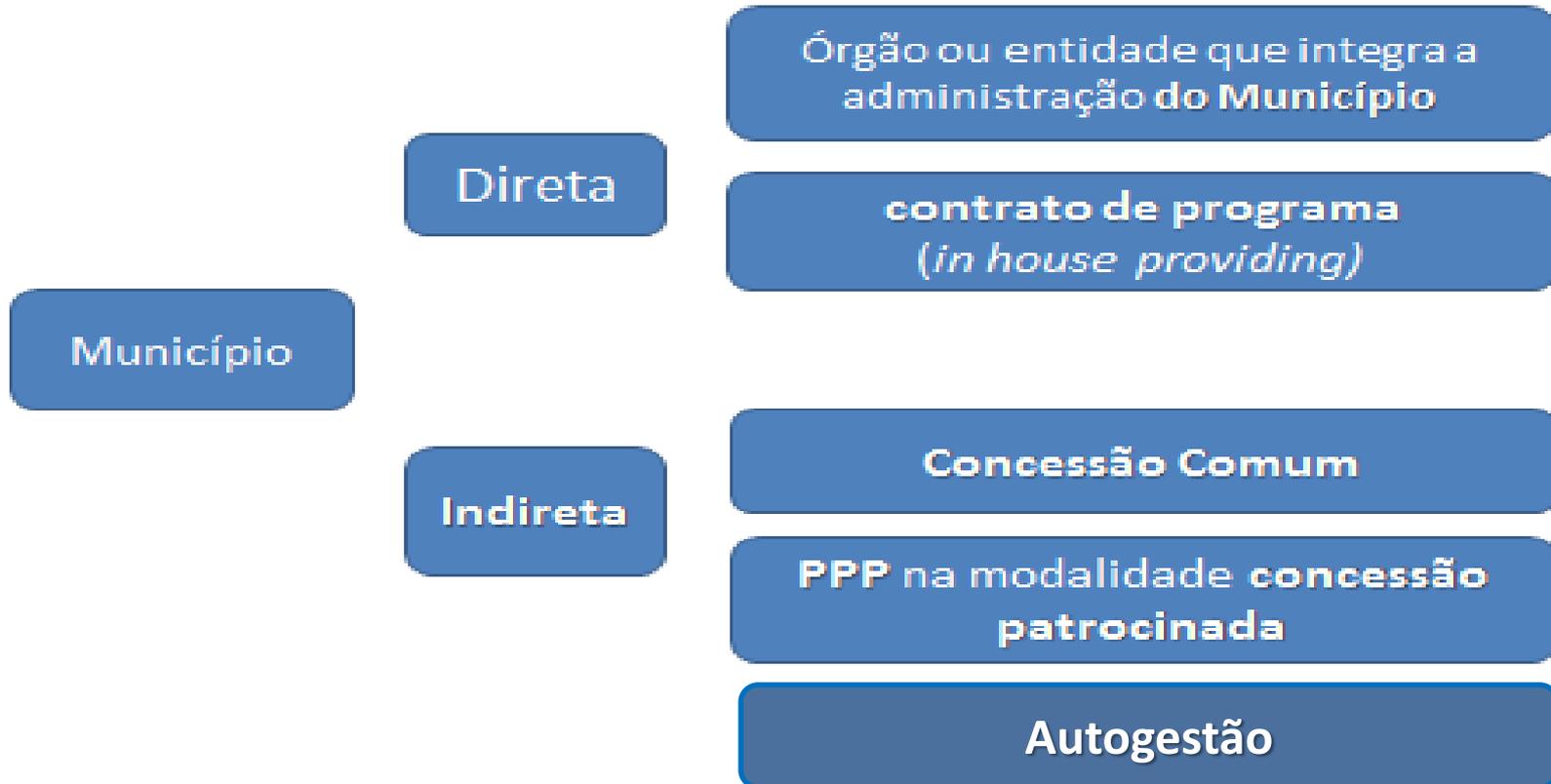
Exposição de Wladimir Antonio Ribeiro  
5 de dezembro de 2020

## A CONCESSÃO É UMA INSTRUMENTO DE GESTÃO

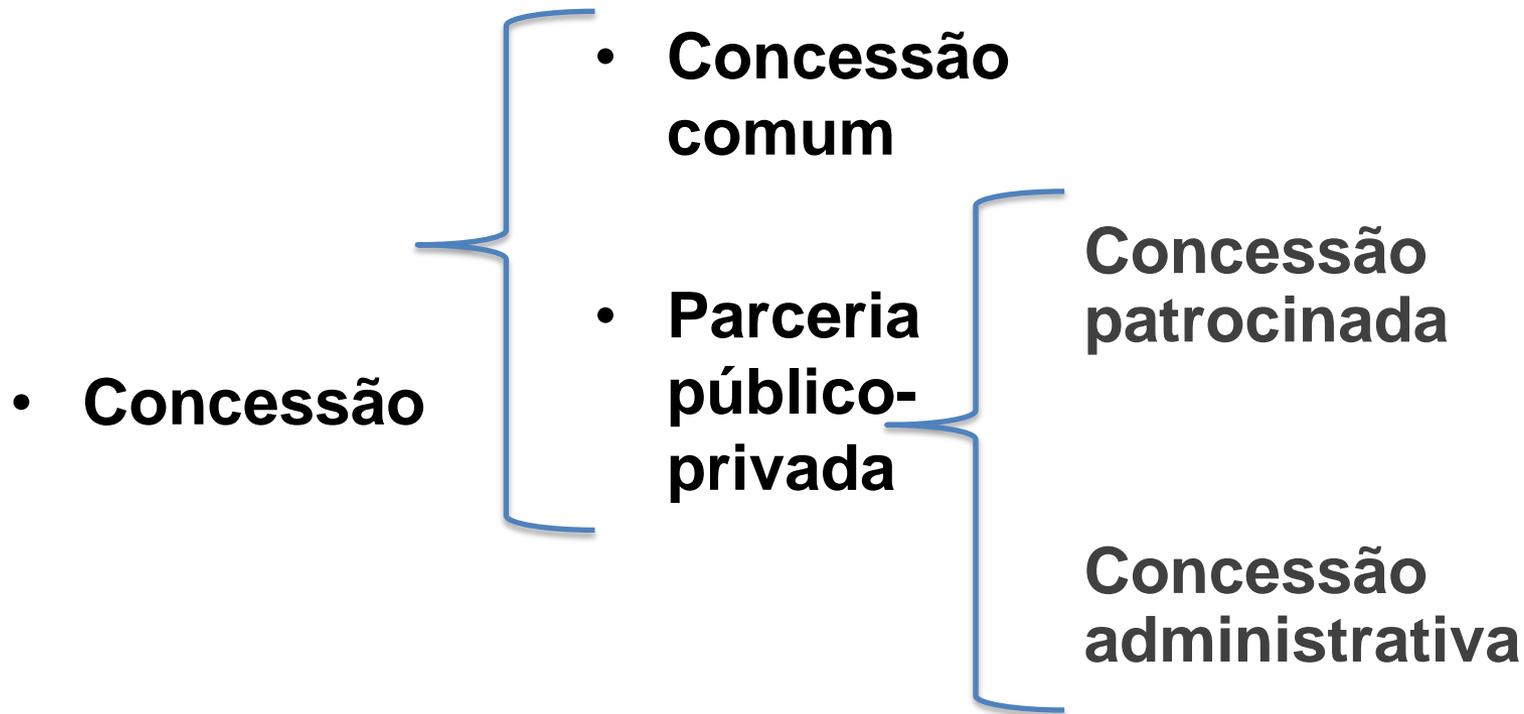
A concessão não é um fim em si, mas um mero **instrumento de gestão** para que a Administração Pública alcance objetivos pré-determinados, em geral fixados mediante o planejamento de uma política pública.

Em geral, o escopo mais difundido da técnica concessória é o da prestação de serviços públicos. Porém a concessão não é a única forma de prestação de serviços públicos.

## A prestação na LNSB



## TIPOS DE **CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO**



# PRINCIPAIS NORMAS QUE DISCIPLINAM OS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

- **Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos - (Lei 8.987/1995);**
- **Lei de Parcerias Público Privadas - PPPs (Lei 11.079/2004);**
- **Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB (Lei 11.445/2007);**
- **Regulamento da LNSB (Dec. 7.217/2007);**
- **Portaria 557, de 11 de novembro de 2016 – institui normas de referência para os EVTEs referentes à contratos que tenham por objeto serviços públicos de saneamento básico.**

## CARACTERÍSTICAS DA CONCESSÃO

Na concessão a liberdade de a Administração Pública interferir na execução da política pública **é menor** que nas outras formas de prestação de serviços públicos, porque em geral o contrato possui prazo longo (por exemplo: 20 anos) e, também, porque diversos atos de gestão do serviço público que seriam realizados pela Administração Pública serão executados por um concessionário privado.

Portanto, **necessário que a Administração defina diretrizes para a atuação do concessionário privado**, que agirá como um substituto do Poder Público na prestação dos serviços aos usuários.

Mas este espaço para as diretrizes do Poder Público possui um limite, porque **deve se assegurar ao concessionário privado a sua autonomia empresarial**, ou seja, a possibilidade de tomar as decisões sobre os aspectos cujos riscos foram contratualmente para ele alocados.

## CONCESSÃO NÃO É EMPREITADA

Na nossa longa experiência na modelagem de concessões o erro mais comum que encontramos é o de se confundir o **Contrato de Concessão** com o **Contrato de Empreitada**.

No **Contrato de Empreitada**, que é o mais comum, e que é a experiência que os gestores públicos conhecem e possuem por referência (por isso o mencionado equívoco frequente), a Administração elabora um projeto e contrata um privado para executá-lo dentro das instruções fixadas pela Administração. Com isso, todo o risco advindo do projeto é da Administração (por isso que são tão frequentes os aditamentos).

No **Contrato de Concessão** grande parte dos riscos são alocados ao concessionário privado que, por isso, possui autonomia para decidir os aspectos de gestão vinculados a estes riscos. Em geral a Administração fixa um objetivo e um padrão de performance, e o concessionário é livre para, sob sua conta e risco, eleger os meios mais adequados para alcançar este objetivo (por ex.: elabora os projetos, decide que tecnologias serão adotadas).

## CONCESSÃO NÃO É EMPREITADA

*A concessão envolve “um arranjo pelo qual o particular (concessionário) assume riscos nos termos do que dispuser o pacto concessório (contrato). E devem ser transferidos ao particular os riscos que digam com sua capacidade de bem explorar o serviço (riscos de custo, riscos de demanda, por exemplo), ficando com o Poder Público aqueles riscos dificilmente evitáveis pela diligente ação do privado (risco político, riscos de alteração legislativa, riscos derivados de força maior, por exemplo). Mas se tenha, desde logo, claro que inexistente possibilidade de se preconizar de modo geral e abstrato cláusulas pétreas sobre a alocação de riscos, variando o arranjo a depender das peculiaridades de cada concessão”.*

(AZEVEDO MARQUES NETO, Floriano. **Concessões**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 184)

## NA MODELAGEM DA CONCESSÃO NÃO SE DEVE ESQUECER DO PODER CONCEDENTE

Outro equívoco frequente nas concessões é que se analisa a viabilidade apenas do projeto ou do contrato sob a perspectiva do concessionário. Claro que isso é importante, porque se a concessão não for atrativa aos privados o projeto fracassará. Mas é preciso também pensar muito na posição do Poder Concedente.

Por exemplo: (i) se a concessão vincular recursos do Poder Concedente, os recursos a ele remanescentes serão **suficientes** para que ele possa manter as atividades que remanescerão com ele? (ii) o Poder Concedente está preparado para exercer de forma adequada o **papel de Contratante**, de forma a exercer bem todos os direitos e cumprir todos os direitos inerentes a este papel? Um terceiro (verificador independente) ajudaria a suprir esta lacuna?

## NA MODELAGEM DA CONCESSÃO NÃO SE DEVE ESQUECER DO PODER CONCEDENTE

A importância de uma gestão efetiva do contrato justifica-se por duas razões. A primeira é assegurar o cumprimento do clausulado, isto é, que os objetivos do projeto são cumpridos, com os níveis de qualidade estabelecidos e, caso se verifiquem incumprimentos, determinar e quantificar a atribuição de penalidades. A segunda prende-se com a necessidade de garantir um nível de conhecimento relativamente aos determinantes da concessão e da sua evolução ao longo do tempo, que dotam o parceiro público de poder negocial em fases de renegociação. Um dos aspetos que mais dificulta a adoção de soluções que salvaguardem o interesse público em fase de renegociação é a assimetria de informação existente entre os dois parceiros. Esta assimetria só pode ser reduzida através da gestão adequada do contrato.

Naturalmente que a gestão de contratos implica custos e a existência de uma organização da entidade pública que, muitas vezes, está ausente. São necessários recursos humanos dedicados a esta função. Mas face ao volume financeiro envolvido nos processos de renegociação e atendendo aos ganhos potenciais que podem surgir pela garantia de um nível de informação adequado, a dimensão dos custos torna-se irrelevante.

# PARA SABER MAIS

- AZEVEDO MARQUES NETO, Floriano (org.). **Estudos sobre a Lei das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. [Trata-se de texto acessível e com artigos dos juristas que são a referência nacional em matéria de concessões e PPPs.](#)
- PEREZ, Marcos Augusto. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006. [Apesar de relativamente recente, trata-se de obra clássica, transitando de forma muito didática entre os temas jurídicos e econômicos.](#)
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Estudo sobre concessão e permissão de serviço público no direito brasileiro**. S. Paulo: Editora Saraiva, 1996. [Apesar de antiga, esta obra é referência porque sua autora é atualmente Ministra do Supremo Tribunal Federal.](#)
- AZEVEDO MARQUES NETO, Floriano. **Concessões**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016. [Trata-se da publicação da tese de titularidade do Professor de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo e a atual principal referência jurídica brasileira em matéria de concessões e PPPs.](#)

Realização:

Apoio:



**ProEx**  
PRO-REITORIA DE EXTENSÃO



**MPES**  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
do Estado do Espírito Santo

# Parte IV

## Como definir o objeto de uma PPP de resíduos sólidos

Exposição de Wladimir Antonio Ribeiro  
5 de dezembro de 2020

## O NATURAL SEMPRE É A PPP DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Porque a prática atual é de que o serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos seja remunerado por meio de taxa (e não de tarifa), disso decorre que **o modelo de concessão seja sempre o parceria público-privada na modalidade concessão administrativa.**

Há, inclusive, tribunais de contas que possuem orientação no sentido de admitir, para estes serviços, apenas esta forma contratual.

## A QUESTÃO DO OBJETO DE UMA PPP DE RESÍDUOS SÓLIDOS

**Objeto  
definido**

**pela Regionalização**

**pela Aglutinação**

**pelo Nível de Serviço**

**pelo Projeto e solução tecnológica**

## O OBJETO DEFINIDO PELA REGIONALIZAÇÃO

Os serviços de resíduos sólidos são reconhecidamente influenciados pela escala. Os projetos que fracassam, geralmente, é porque se desconsiderou este aspecto fundamental.

O Tribunal de Contas da União possui orientação e este respeito. Por isso este aspecto não pode ser desconsiderados pelos técnicos que acompanharão a modelagem da concessão, inclusive sob pena de responsabilidade pessoal por eventual má aplicação dos recursos públicos que integram o FEP.

## O OBJETO DEFINIDO PELA REGIONALIZAÇÃO

Muitas vezes a regionalização implicará na constituição de um consórcio público, para que este assuma o papel de parceiro público na PPP. Necessário, portanto, se verificar se o consórcio público está devidamente constituído.

Doutro lado, necessário saber se a regionalização, ou se o território do consórcio, é mesmo realmente adequado. As diretrizes para isso se encontram na Portaria 557, de 2016, do Ministério das Cidades e na Proposta de Plano Nacional de Resíduos Sólidos publicada pelo Governo Federal.



## O OBJETO DEFINIDO PELA REGIONALIZAÇÃO

# DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

Publicado em: 14/11/2016 | Edição: 218 | Seção: 1 | Página: 129  
Órgão: Ministério das Cidades/GABINETE DO MINISTRO

### PORTARIA Nº 557, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2016

Institui normas de referência para a elaboração de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira (EVTE) previstos no art. 11, inciso II, da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 - Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB).

Exposição de Wladimir Antonio Ribeiro  
5 de dezembro de 2020





## O OBJETO DEFINIDO PELA REGIONALIZAÇÃO

Art. 2º. Para os fins desta Portaria consideram-se:

VII - Estudo de Regionalização: o que possui por objetivo identificação de arranjos territoriais entre Municípios, contíguos ou não, com o objetivo de compartilhar serviços, ou atividades de interesse comum, permitindo maximizar os recursos humanos, de infraestrutura e financeiros, de modo a gerar economia de escopo ou de escala;

## O OBJETO DEFINIDO PELA REGIONALIZAÇÃO

Art. 7º. O EVTE deve demonstrar que o modelo de contratação:

III - considera a adequada escala, de forma a aumentar a eficiência econômica e minimizar o impacto no meio ambiente e na saúde humana, sem prejuízo do cumprimento das metas de prestação integral e universal dos serviços, como previsto no inciso II do caput do art. 11 da LNSB;

§ 2º. Para os fins do inciso III do caput, no caso dos resíduos sólidos, recomenda-se como escala adequada o previsto no Plano Municipal ou Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, caso inexistente, as orientações do Plano Estadual de Resíduos Sólidos, e, na inexistência delas, as do Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

## O OBJETO DEFINIDO PELA REGIONALIZAÇÃO

### CAPÍTULO IV

#### DO ESTUDO DE REGIONALIZAÇÃO

Art. 8º. O estudo de regionalização é um dos instrumentos utilizados para a definição da escala adequada da prestação dos serviços de água, esgoto, resíduos sólidos urbanos e águas pluviais.

§ 1º. Em especial, o estudo de regionalização é fundamental para o componente resíduos sólidos, principalmente em função da busca da escala adequada para o tratamento e disposição final dos resíduos.

§ 2º. As propostas avaliadas para a regionalização devem estar alinhadas com os conceitos e diretrizes estabelecidos na Lei 11.445/2007 e no Decreto 7.217/2010.

## O OBJETO DEFINIDO PELA REGIONALIZAÇÃO

Art. 9º. Os Estudos de Regionalização devem incluir, dentre outros, os seguintes aspectos:

I - dimensionamento do âmbito territorial ótimo para a prestação dos serviços e possibilidades de consorciamento, levando em consideração as diretrizes de regionalização;

II - avaliação acerca da escala econômica adequada para a execução dos serviços, bem como de seu menor impacto para o meio ambiente e para a saúde humana, sem prejuízo do cumprimento das metas de universalização, de forma a observar o previsto na parte final do inciso II do art. 11 da LNSB;

III - delimitação espacial dos serviços tendo em vista aspectos institucionais, em especial a existência de região metropolitana e de outras figuras previstas no art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

## O OBJETO DEFINIDO PELA REGIONALIZAÇÃO



GOVERNO FEDERAL  
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

# PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Exposição de Wladimir Antonio Ribeiro  
5 de dezembro de 2020

# O OBJETO DEFINIDO PELA REGIONALIZAÇÃO

## 4.2 - Qualificação da Gestão dos Resíduos Sólidos

**Diretriz 2:** Implantar a regionalização da gestão de resíduos sólidos urbanos, mediante as seguintes recomendações:

**Estratégia 1.** Instituir, cada Estado-membro, nos termos dos arts. 14, III, e 16, § 1º, da Lei 12.305/2010, microrregiões de resíduos sólidos, podendo Município compor microrregião de resíduos sólidos mesmo que integre região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião não específica de resíduos sólidos.

**Estratégia 2.** Dimensionar cada microrregião com pelo menos quinhentos mil habitantes ou, na sua impossibilidade, com o número de habitantes que melhor reflita escala adequada de gestão.

**Estratégia 3.** Subdividir a microrregião, sempre que possível, em Áreas de Planejamento de Resíduos - APRs, com pelo menos 150 (cento e cinquenta) mil habitantes, induzindo que em cada APR haja PGIRS intermunicipal.

# O OBJETO DEFINIDO PELA REGIONALIZAÇÃO

## 4.2 - Qualificação da Gestão dos Resíduos Sólidos

**Estratégia 4.** Não apoiar com recursos do OGU ou de financiamento, empreendimentos para destinação final de rejeitos originados de resíduos sólidos urbanos, ou que visem ao tratamento dos mesmos resíduos por recuperação energética, que não guardem distância mínima de oitenta quilômetros de empreendimento regularmente licenciado que possua uma de tais finalidades, salvo exceção expressamente prevista em PGIRS elaborado de forma intermunicipal e em cuja abrangência territorial se situe os empreendimentos aqui mencionados.

**Estratégia 5.** Levar em consideração, no licenciamento ambiental de empreendimentos para a destinação final de resíduos sólidos urbanos ou de rejeitos dele derivados, os resíduos ou rejeitos produzidos na área delimitada por perímetro com raio de quarenta quilômetros da localização do empreendimento em licenciamento, de forma a induzir empreendimentos com escalas adequadas e minimizar impactos ambientais em razão de número excessivo e desnecessário de empreendimentos com esta finalidade.

## O OBJETO DEFINIDO PELA AGLUTINAÇÃO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

De fato, a excessiva concentração não está fundamentada. Não houve, por parte dos planos de viabilidade econômica, a explicação condizente pela junção de atividades díspares como o serviço de varrição de rua e a coleta de lixo industrial, domiciliar e hospitalar como um único objeto. E, diante da dimensão do objeto (mais de dez atividades distintas, nem todas compulsoriamente relacionadas), a ausência de qualquer divisão em lotes.

Exposição de Wladimir Antonio Ribeiro  
5 de dezembro de 2020

## O OBJETO DEFINIDO PELO NÍVEL DE SERVIÇO

### ■ Fenómeno de *overspending*

Diferir no tempo o pagamento da infraestrutura pode conduzir ao fenómeno de *overspending*, ou seja, excessivo investimento, por exemplo, na construção de infraestruturas desnecessárias ou na disponibilização de infraestruturas ou serviços com uma qualidade excessiva (*gold plating practices*). Na ausência de uma contabilização de longo prazo eficaz e transparente, os encargos do Estado com os projetos resumem-se à contabilização no orçamento dos pagamentos (rendas) a realizar no próximo ano. Ademais, como muitos dos pagamentos estão sujeitos ao início de operação da infraestrutura, existe um período de carência de alguns anos. Na realidade, quem decide avançar pode mesmo não chegar a pagar a primeira fatura do projeto.

## O OBJETO DEFINIDO PELO PROJETO E SOLUÇÃO TECNOLÓGICA

### ■ As PPP são orientadas para os resultados

Ao contrário da contratação tradicional, onde a entidade pública contratante especifica detalhadamente aspetos técnicos relacionados com a construção da infraestrutura, as PPP são orientadas para os resultados finais. Os aspetos mais técnicos (*inputs*) do projeto devem ser deixados ao cuidado do Concessionário (e da sua capacidade técnica de melhor executar o projeto) e a entidade contratante deve focar-se na especificação dos resultados, ou dos *outputs*, como referido na literatura anglo-saxónica. Por exemplo, no caso de um hospital, o Estado deve especificar quais as valências que o hospital deve possuir, quais os tempos de espera máximos admissíveis, quais os padrões de qualidade que se pretendem e não, por exemplo, qual o revestimento dos pavimentos a utilizar ou o tipo de tinta das paredes.

Esta «liberdade» do Concessionário de procurar as soluções que minimizem os custos, numa perspetiva de ciclo de vida, torna-se num incentivo à obtenção de soluções que maximizam o *value for money* (VfM) do projeto. Naturalmente que para garantir este incentivo a remuneração do Concessionário deve estar indexada aos resultados especificados e contratualmente estabelecidos.

# PARA SABER MAIS

- CRUZ, Carlos Oliveira. MARQUES, Rui Cunha. **O Estado e as PPP**. Lisboa: Editora Sílabo, 2012.
- Portaria 557, de 11 de novembro de 2016, do Ministro de Estado das Cidades (acessível em: [http://impresnacional.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24505212/do1-2016-11-14-portaria-n-557-de-11-de-novembro-de-2016-24505001](http://impresnacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24505212/do1-2016-11-14-portaria-n-557-de-11-de-novembro-de-2016-24505001));
- Proposta de Plano Nacional de Resíduos Sólidos (acessível em: [http://www.sinir.gov.br/documents/10180/12308/PNRS\\_Revisao\\_Decreto\\_280812.pdf/e183f0e7-5255-4544-b9fd-15fc779a3657](http://www.sinir.gov.br/documents/10180/12308/PNRS_Revisao_Decreto_280812.pdf/e183f0e7-5255-4544-b9fd-15fc779a3657));
- Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão proferido na Apelação 4009185-77.2013.8.26.0506, Relator Desembargador Marcelo Semer. Acessível em [www.tjsp.jus.br](http://www.tjsp.jus.br).

Realização:

Apoio:



**ProEx**  
PRO-REITORIA DE EXTENSÃO



**MPES**  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
do Estado do Espírito Santo

# Parte V

## Remuneração pela prestação dos serviços públicos de (i) manejo de RSU e de (ii) limpeza pública

Exposição de Wladimir Antonio Ribeiro  
5 de dezembro de 2020

# A questão da divisibilidade

Para que um determinado serviço público possa ser remunerado por aquele que usufrui dele (usuário), é necessário que se possa saber quanto cada usuário usufruir do serviço, de forma a se permitir se calcular a remuneração que especificadamente deve pagar.

No caso dos resíduos sólidos urbanos, há dois serviços e atividades que são (i) **indivisíveis**, que constituem o objeto do serviço público de limpeza pública, e (ii) os **divisíveis**, que constituem o objeto do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos.

# A questão da divisibilidade

Na cultura jurídica, os serviços **indivisíveis** são conhecidos como serviços **uti universi**, e são caracterizados como aqueles que a Administração presta sem Ter usuários determinados, para atender à coletividade no seu todo. Ex.: polícia, iluminação pública, calçamento. Daí por que, normalmente, os serviços uti universi devem ser mantidos por imposto (tributo geral), e não por taxa ou tarifa, que é remuneração mensurável e proporcional ao uso individual do serviço.

Eles se distinguem dos serviços **uti singuli**, que são os que têm usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário. Ex.: o telefone, a água e a energia elétrica domiciliares. São sempre serviços de utilização individual e mensurável, pelo que podem ser remunerados por taxa (tributo) ou preço público (por ex., tarifa).

# A questão da compulsoriedade

Ainda na cultura jurídica tradicional, mesmo os serviços podem ser divididos como **serviços compulsórios**, ofertado aos usuários independentemente de sua vontade, e os **serviços facultativos**, cujo acesso depende da vontade do usuário.

Um dos exemplos mais comuns de **serviços compulsórios** é o *serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos*, que estará à disposição, no local e horário designados, para coletar os resíduos eventualmente gerados – e esta presença e disponibilidade do serviço independe de o usuário concordar ou não com ela.

Já o serviço de telefonia é exemplo de **serviço facultativo**. Somente aqueles que demandarem o serviço, solicitando-o expressamente, terão acesso à ele e, ainda, estarão sujeitos a pagar a remuneração correspondente.

# A questão da compulsoriedade

Caso haja remuneração específica em razão da oferta ou prestação de **serviços públicos divisíveis e compulsórios**, segundo entendimento tradicional (e que vem sendo revisto, como se verá), tal remuneração deve se revestir da forma de taxa. Ou seja, taxa pela prestação de um serviço público.

## CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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

(...)

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

(...)

# A questão da compulsoriedade

Já os **serviços públicos divisíveis e facultativos**, segundo entendimento tradicional (e que vem sendo revisto, como se verá), a sua remuneração pode tanto se revestir na forma de taxa como na de tarifa.

Observe-se que caso o serviço seja remunerado por taxa lançada em razão da mera disponibilidade, ou seja pela utilização potencial dos serviços, evidentemente que ele muda a sua natureza, passando a ser serviço público compulsório. Doutro lado, caso a taxa seja lançada apenas na razão, e na proporção, da utilização efetiva, o serviço público continua sendo facultativo.

Essa antiga noção de serviços divisíveis compulsórios e facultativos e sua respectiva remuneração é um tema hoje em debate.

# A questão da compulsoriedade

## A SÚMULA 545 DO STF

**Súmula 545.** Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.

# A questão da compulsoriedade

## A SÚMULA 545 DO STF

6. Segundo a jurisprudência firmada nessa Corte, o elemento nuclear para identificar e distinguir taxa e preço público é o da compulsoriedade, presente na primeira e ausente na segunda espécie, como faz certo, aliás, a [Súmula 545](#): "Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu". Esse foi o critério para determinar, por exemplo, que o fornecimento de água é serviço remunerado por preço público (...). Em suma, no atual estágio normativo constitucional, o pedágio cobrado pela efetiva utilização de rodovias não tem natureza tributária, mas sim de preço público, não estando, conseqüentemente, sujeita ao princípio da legalidade estrita. 8. Ante o exposto, julgo improcedente o pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade. [[ADI 800](#), rel. min. Teori Zavascki, P, j. 11-6-2014, *DJE* 125 de 1º-7-2014.]

# A questão da compulsoriedade

*Se a ordem jurídica obriga a utilização de determinado serviço, não permitindo o atendimento da respectiva necessidade por outro meio, então é justo que a remuneração correspondente, cobrada pelo Poder Público, sofra as limitações próprias dos tributos (...).*

(Hugo de Brito MACHADO , *Curso de Direito Tributário*, 24ª ed. S. Paulo: Malheiros, 2004, pág. 412)

# A questão da compulsoriedade

*Por outro lado, se a ordem jurídica não obriga a utilização do serviço público, posto que não proíbe o atendimento da correspondente necessidade por outro meio, então a cobrança da remuneração correspondente não ficará sujeita às restrições do sistema tributário. Pode ser fixada livremente pelo Poder Público, pois o seu pagamento resulta de simples conveniência do usuário do serviço.*

(Hugo de Brito MACHADO , *Curso de Direito Tributário*, 24ª ed. S. Paulo: Malheiros, 2004, pág. 412)

# A questão da compulsoriedade

*À liberdade que tem o Poder Público na fixação do preço público, sem a necessidade de lei a estabelecer os critérios para determinação do valor devido, corresponde a liberdade do cidadão em utilizar, ou não, o serviço correspondente.*

(Hugo de Brito MACHADO , *Curso de Direito Tributário*, 24<sup>a</sup> ed. S. Paulo: Malheiros, 2004, pág. 412)

# A questão da compulsoriedade

Contudo este tema está em debate. Isso porque atualmente a fixação de tarifas ***não é mais livre como no passado.***

No caso dos serviços públicos de saneamento básico, a sua remuneração, seja taxa ou tarifa, deve atender diretrizes fixadas em lei nacional (LNSB), e está sujeita à regulação, com sua técnica e controle próprios. E, ainda, no caso de prestação contratada, o próprio contrato limite a liberdade de fixação de preços públicos, inclusive tarifas. Não seria o caso de o STF rever a atualizar a Súmula 545?

## TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 903 DO STF

**Tema de Repercussão Geral 903** - a) Possibilidade de delegação, mediante contrato de concessão, do serviço de coleta e remoção de resíduos domiciliares; b) Natureza jurídica da remuneração do serviço de coleta e remoção de resíduos domiciliares prestado por concessionária, no que diz respeito à essencialidade e à compulsoriedade.

## TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 903 DO STF

No caso paradigma de repercussão geral a União, por meio da Advocacia Geral da União, se habilitou como *amicus curiae*.

A sua posição foi a de defender a constitucionalidade do uso de preços públicos, inclusive tarifas, para remunerar a prestação de serviços públicos divisíveis e compulsórios. Inclusive, a importância dessa forma de remuneração para a evolução dos serviços, inclusive sendo esta diretriz dos Projetos FEP CAIXA na área de resíduos foi destacada.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI, RELATOR DO RECURSO  
EXTRAORDINÁRIO Nº 847.429 (REPERCUSSÃO GERAL)

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

A UNIÃO, representada por sua Advogada-Geral (art. 4º, inciso III, da Lei Complementar nº 73/93), nos autos do recurso extraordinário em epígrafe, interposto por Liliane Denise da Maia e Outros, vem requerer seu ingresso na qualidade de *amicus curiae*, nos termos do art. 1.035, § 4º, do Código de Processo Civil, e do art. 323, § 3º, do Regimento Interno desse Supremo Tribunal Federal, pelos fundamentos expostos a seguir.

Exposição de Wladimir Antonio Ribeiro  
5 de dezembro de 2020

Com a publicação da Medida Provisória nº 786, em 12 de julho de 2017, a União foi autorizada a participar do fundo financeiro que tem por finalidade exclusiva financiar serviços técnicos profissionais especializados, com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão. Os trabalhos de estruturação desse fundo financeiro já foram iniciados pela Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura do MPDG, assim como a preparação de documentação técnica e a organização de projetos piloto para a concessão da destinação final adequada de resíduos sólidos urbanos para um pequeno grupo de municípios, com foco na destinação final.

**Entende-se que, para incrementar as chances de sucesso dessas iniciativas, a melhor alternativa é que a política de recuperação de custos dos serviços se dê por meio de cobrança de tarifa, uma vez que a receita arrecadada pelo concessionário será aplicada exclusivamente na manutenção dos serviços de coleta, transporte, transbordo e destinação final de resíduos.**

Portanto, com o diagnóstico da situação atual e a constatação das dificuldades dos entes municipais em prestarem esse serviço de forma adequada, conclui-se que a participação do setor privado deve ser estimulada, com a **cobrança de tarifa ao usuário, diretamente pelo concessionário de RSU, viabilizando, assim, sistemas sustentáveis**, considerando ainda que esse modelo de remuneração do serviço de destinação de resíduos sólidos urbanos é constitucional e legal.

#### IV. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, requer a União sua **admissão no feito, na condição de *amicus curiae***, para atuar no processo no estágio em que se encontra, visando a contribuir para o deslinde da presente controvérsia. Ao final, **pugna pelo desprovemento do presente recurso.**

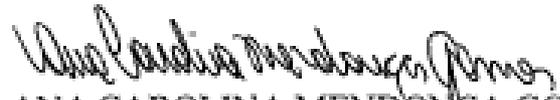
Brasília, 23 de outubro de 2017.



GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA  
Advogada-Geral da União



ISADORA MARIA B. R. CARTAXO DE ARRUDA  
Secretária-Geral de Contencioso



ANA CAROLINA MENDONÇA GOMES  
Advogada da União



## SÚMULA VINCULANTE 19 DO STF

**Súmula vinculante 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.

## SÚMULA VINCULANTE 29 DO STF

**Súmula vinculante 29.** É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra.

# CONSUMO DE ÁGUA E TAXA DE LIXO



## PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Verifica-se, a princípio, que a lei ora impugnada prevê como base de cálculo para a taxa de limpeza, o consumo de água do contribuinte, inexistindo qualquer relação com o serviço prestado pelo Município, o que, em tese, afronta a Constituição Paulista.

Assim, diante da alegada forma inovadora de cobrança de tributo, bem como da violação de dispositivo da Constituição Estadual, concedo a liminar, para suspender a eficácia da Lei Municipal nº 3.723, de 18 de dezembro de 2013, até final julgamento desta ação.

# CONSUMO DE ÁGUA E TAXA DE LIXO

## MP 868, DE 2018

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

- I - as características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas;
- II - o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio;
- III - o consumo de água; e
- IV-A - a frequência de coleta.

# O NOVO MARCO REGULATÓRIO

Art. 35. As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar: [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

- I - (revogado); [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)
- II - as características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas; [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)
- III - o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.
- IV - o consumo de água; e [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)
- V - a frequência de coleta. [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

§ 1º Na hipótese de prestação de serviço sob regime de delegação, a cobrança de taxas ou tarifas poderá ser realizada na fatura de consumo de outros serviços públicos, com a anuência da prestadora do serviço. [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

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

§ 3º Na hipótese de prestação sob regime de delegação, o titular do serviço deverá obrigatoriamente demonstrar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços ao longo dos estudos que subsidiaram a contratação desses serviços e deverá comprovar, no respectivo processo administrativo, a existência de recursos suficientes para o pagamento dos valores incorridos na delegação, por meio da demonstração de fluxo histórico e projeção futura de recursos. [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

## AINDA A QUESTÃO DA INDIVISIBILIDADE

Em alguns Municípios havia uma “taxa de limpeza pública”, no qual se dividia entre os usuários os custos tanto dos (i) Serviços Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, como dos (ii) Serviços Públicos de Limpeza Urbana.

Como os serviços de limpeza pública **não são divisíveis**, para saber quanto cada usuário usufruiu deles, em termos jurídicos está inviabilizada a cobrança seja de taxa, seja de tarifa.

## AINDA A QUESTÃO DA INDIVISIBILIDADE

Inclusive, como a taxa englobava dois serviços diferentes, até havia a dúvida de saber se próprio serviço público de manejo de RSU (que é divisível) poderia ser remunerado por taxa. Contudo esta polêmica foi resolvida como a Súmula Vinculante 19 do STF, aqui já referida. Mas restou clara a inviabilidade de os usuários remunerarem por taxa ou tarifa os serviços públicos de limpeza urbana.

## A IMPORTÂNCIA DA RECEITA ESPECÍFICA

Contudo, sem uma receita específica, os serviços públicos de limpeza urbana passam a concorrer com todas as outras prioridades orçamentárias do Município, e como ocorre muitas vezes com as questões ambientais (que são “do futuro”), acabam por ser postergadas pelas “questões emergenciais do presente”. Daí o caráter estratégico de possuir uma remuneração específica, paga pelo usuário.

## A EXPERIÊNCIA DA TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

O que ocorreu com a remuneração pela prestação dos serviços públicos de limpeza urbana é muito semelhante com o que ocorreu com os serviços de iluminação pública. Também em relação a eles se cobrava taxa, considerada inconstitucional, por os serviços de iluminação pública não serem divisíveis. A solução foi os Municípios se unirem e defenderem **alteração na Constituição**, que passou a prever esta remuneração.

# A EXPERIÊNCIA DA TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

## CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002\)](#)

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002\)](#)

## UMA QUESTÃO EM ABERTO (*DE LEGE FERENDA*):

**Criar uma remuneração específica (contribuição) para remunerar os serviços públicos de limpeza urbana, aos moldes de como é hoje cobrada a Contribuição de Iluminação Pública (Cosip).**

Realização:

Apoio:



ProEx  
PRO-REITORIA DE EXTENSÃO



MPES  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
do Estado do Espírito Santo

# OBRIGADO!



**Wladimir Antonio Ribeiro** é advogado, sócio do escritório Manesco, Ramires, Perez Azevedo Marques – Sociedade de Advogados. Graduado em Direito pela USP e mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra. Foi consultor do Governo Federal na elaboração da Lei de Consórcios Públicos, da Lei Nacional de Saneamento Básico e da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Atuou na criação e reestruturação de reguladores e de prestadores públicos de serviços de saneamento básico e na modelagens de contratos de concessão, inclusive PPP, de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e limpeza pública. Atualmente atua como consultor no processo de elaboração das normas de referência para a regulação do saneamento básico (decorrência do Novo Marco Regulatório do Saneamento).

(11) 3068-4722 – [wladimir\\_ribeiro@manesco.com.br](mailto:wladimir_ribeiro@manesco.com.br)