



XII CONGRESSO  
Brasileiro de  
Regulação e  
6ª EXPO ABAR

10, 11 e 12 de nov/2021  
FOZ DO IGUAÇU - PR



Agência Reguladora de Águas, Energia  
e Saneamento Básico do Distrito Federal

# A REGULAÇÃO INFRANACIONAL E A COBRANÇA DOS SERVIÇOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Élen Dânia S. dos Santos

Foz do Iguaçu/PR, 11 de novembro de 2021

# O que diz a Lei nº 11.445/2007?

Art. 29. Os **serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços**, e, **quando necessário**, por outras formas adicionais, como **subsídios ou subvenções**, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

(...)

**II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos**, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades; e [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

(...)

# O que diz a Lei nº 11.445/2007?

**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**.

(...)

**§ 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 4 de maio de 2000](#), observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento. [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

# Uma questão sobre a “renúncia de receita” introduzida na Lei

- **Ao vincular** a proposição de instrumento de cobrança pelo titular de serviços ao **conceito de renúncia de receita celebrado pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, os **gestores públicos se viram às voltas com os fantasmas da improbidade administrativa.**
- Uma leitura atenta das duas legislações em questão **coloca em dúvida a precisão da abordagem** trazida pela 14.026/2020

# Lei Complementar nº 101/2000

**Art. 14.** *A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:*

*I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*

*II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, **ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.***

**§ 1º** *A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada **de tributos** ou **contribuições**, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.*

# Lei Complementar nº 101/2000

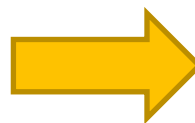
Daqui se **depreendem**, resumidamente, **alguns pontos principais**:

- ❑ A renúncia de receita vincula-se à **natureza tributária**;
- ❑ A renúncia de receita é tipificada pelo § 1º, **sem menção à “não proposição de instrumento de cobrança” por quaisquer serviços específicos**;
- ❑ A renúncia de receita **pressupõe a existência prévia das receitas a serem renunciadas**;

# Cobrança dos Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos no Brasil

Macrorregião	Percentual de mun. que cobram (%)
Norte	18,4
Nordeste	7,8
Sudeste	48,5
Sul	84,0
Centro-Oeste	26,4
Total - 2019	44,8
Total - 2018	47,0
Total - 2017	46,3

Em 2019



**Municípios com cobrança**

1.663 ➔ 44,8%

**Custos cobertos pela cobrança**

57,2 %

Dados: SNIS, 2020.

# Percentuais da forma de cobrança pelos serviços

Macrorregião	Formas de cobrança (FN202)			
	Taxa específica no boleto do IPTU (%)	Taxa em boleto específico (%)	Tarifa (%)	Taxa em boleto de água (%)
Norte	79,5	15,9	0,0	4,5
Nordeste	88,1	10,4	0,0	1,5
Sudeste	92,2	2,4	0,2	5,2
Sul	78,1	6,6	0,4	14,9
Centro-Oeste	66,3	4,8	0,0	28,9
Total - 2019	83,3	5,3	0,2	11,1
Total - 2018*	84,0	4,2	0,2	10,4
Total - 2017*	85,8	3,2	0,4	9,6

Dados: SNIS, 2020.



# Norma de Referência nº 01/2021

- Aprovada pela **Resolução ANA Nº 79, de 14 de junho de 2021.**
- Dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros de **cobrança pela prestação do SERVIÇO PÚBLICO DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (SMRSU)**, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias.
- A norma referência contém dispositivos **infralegais para os instrumentos de taxa e de tarifa** concomitantemente.
- Deixaram as **principais responsabilidades e definições para as leis municipais, os contratos de concessão** que vierem a ser celebrados e para as **agências infranacionais.**

# Norma de Referência nº 01/2021

**A decisão sobre o instrumento de cobrança a ser adotado é competência do Poder Público Municipal ou da Estrutura de Prestação Regionalizada , e não das entidades de regulação.**

O art. 29 da Lei nº 11.445/2007 permite a adoção de taxas ou tarifas.

# Taxa ou Tarifa? Qual o impacto dessa escolha para as agências infranacionais?



## TAXA

- **TAXA é tributo, portanto necessita de lei para ser instituída ou majorada.**
- **É receita pública, sendo direcionada automaticamente ao caixa único municipal.**
- **No caso de TAXA, o papel da agência reguladora ficará restrito às atividades que lhe forem delegadas pelo Titular.**
- **Sendo restritas, basicamente, ao acompanhamento técnico da qualidade dos serviços e na proposição do cálculo do valor da taxa.**
- **A decisão final quanto à metodologia e valor, continua com o titular, que poderá ou não acatar à recomendação da agência reguladora.**

# Taxa ou Tarifa? Qual o impacto dessa escolha para as agências infranacionais?



## TARIFA

- As **TARIFAS** podem ser **fixadas diretamente** pela agência reguladora, **sem necessidade de aprovação pelo Executivo ou Legislativo municipal**, reduzindo o risco político da fixação dos valores.
- As **entidades reguladoras** poderão **atuar de forma incisiva** na regulação econômica, **definindo as condições regulatórias necessárias** para uma arrecadação compatível com os custos operacionais eficientes e remuneração dos investimentos realizados.
- No caso de **TARIFA**, a delegação deve ser completa e, portanto, **demandará maior capacidade operacional e técnica da agência**, para realizar a regulação técnica e econômica dos serviços.

# O caso da Adasa

## Lei nº 4.285/2008

*Art. 10. Cabe ainda à ADASA exercer plenamente a regulação dos serviços públicos de limpeza urbana, de manejo de resíduos sólidos urbanos e de tratamento e destinação final de resíduos da construção civil recolhidos em áreas e logradouros públicos e em pontos de coleta de resíduos de pequenos geradores pelo Serviço de Limpeza Urbana, a qual compreenderá as seguintes competências, entre outras:*

*(...)*

*III – **estudar e propor anualmente ao Poder Executivo** os Valores Básicos de Referência A e B (VBR-A e VBR-B) e demais disposições relativas à **Taxa de Limpeza Pública – TLP**, em consonância com as diretrizes de política pública do Governo do Distrito Federal;*

# Algumas preocupações...

O item 6.1.3 da minuta de norma **trata da fixação do valor inicial pela entidade reguladora** e estabelece que:

- Na **ausência** de INSTRUMENTO DE COBRANÇA definido mediante contrato ou por ato administrativo do Distrito Federal, do Município ou de ESTRUTURA DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA, **até 31 de dezembro de 2021**, a ENTIDADE REGULADORA DO SMRSU deve consultar o TITULAR ou a ESTRUTURA DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA quanto à sua intenção de instituí-lo.
- Caso, **após 60 dias**, não haja resposta ou seja negativa, a ENTIDADE REGULADORA DO SMRSU, que possuir atribuição legal, deve definir a **TARIFA do SMRSU**, seguindo as diretrizes desta Norma de Referência.

# DADOS SOBRE A REGULAÇÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

## Nº de municípios regulados no setor

	Água e Esgoto	Resíduos Sólidos
2019	3.440	285

Fonte: Pesquisa ABAR, 2020.

Em 2019, cerca de **5,13%** dos municípios brasileiros possuíam regulação dos serviços de resíduos sólidos.

# REGULAÇÃO E GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Regulação Resíduos Sólidos, 2021

Macrorregião	Percentual de mun. que cobram (%)
Norte	18,4
Nordeste	7,8
Sudeste	48,5
Sul	84,0
Centro-Oeste	26,4
Total - 2019	44,8
Total - 2018	47,0
Total - 2017	46,3





# Algumas preocupações...

Para que haja **tratamento e recuperação dos resíduos** de modo a serem aterrados apenas os rejeitos, **faz-se necessário a realização de fortes investimentos em instalações** de tratamento, triagem e reciclagem de resíduos sólidos.

A **simples instituição de cobrança pelos municípios** para atender o prazo legal, mas **sem nenhuma preocupação com a criação de mecanismos legais, institucionais e regulatórios** que deem suporte à sua manutenção em níveis adequados, **não trará os benefícios e impactos positivos almejados com a medida** (ANA, 2021).

**Cobrar uma tarifa deficitária, ou simplesmente não cobrar pelo serviço, é compactuar com uma prestação precária e ineficiente do saneamento.**

# Lacuna a ser regulamentada? Subsídios Tarifários...

*Art. 29.*

(...) § 2º **Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.** (Lei nº 11.445/2007)

- A partir da Lei 14.026/2020, os subsídios foram definidos com objetivo restrito de atendimento às populações de baixa renda.

# Lacuna a ser regulamentada? Subsídios Tarifários...

- A partir da **Lei 14.026/2020**, os subsídios foram definidos com objetivo restrito de atendimento às populações de baixa renda.
- É corrente a interpretação de que a opção pela parcela de subsídios não tarifários possa ser completamente discricionária, tornando no mínimo questionável o preceito de sustentabilidade perseguido pela legislação.
- **A regulamentação pode definir balizas mais claras para mensuração e aplicação de subsídios não tarifários à cobrança pelos serviços de saneamento básico???**
- Entende-se que a **ocorrência, magnitude e definição dos subsídios não tarifários deverá vincular-se ao benefício de usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento** ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

# Consideração Final

- Com **uma cobrança adequada, baseada em critérios técnicos e regulatórios** será possível avançar de maneira mais célere na **implementação** dos princípios, instrumentos e sistemas relacionados aos resíduos sólidos urbanos definidos na **PNRS**.
- É preciso **preencher as lacunas por meio de regulamentação** e solucionar as dúvidas ainda existentes sobre as inovações introduzidas pelo Novo Marco do Saneamento Básico no setor de resíduos sólidos.
- Necessidade também de ampliar a regulação desses serviços no Brasil.



# Obrigada!

[elen.santos@adasa.df.gov.br](mailto:elen.santos@adasa.df.gov.br)



XII CONGRESSO  
Brasileiro de  
Regulação e  
6ª EXPO ABAR

• 10, 11 e 12 de nov/2021  
FOZ DO IGUAÇU - PR

 **Adasa**  
Agência Reguladora de Águas, Energia  
e Saneamento Básico do Distrito Federal