

NOTA TÉCNICA 15/2022

Brasília, 7 de abril de 2022.

ÁREA: Saneamento, Finanças

TÍTULO: Orientações sobre a cobrança pelo manejo de resíduos sólidos urbanos

REFERÊNCIAS: Lei 12.305/2010, Lei 11.445/2007, Lei 14.026/2020, Norma de Referência 1/2021, da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

1. SERVIÇOS RELACIONADOS AOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) correspondem ao somatório de resíduos domiciliares (originários de atividades domésticas em residências urbanas) e de resíduos de limpeza urbana (originários de varrição, limpeza de logradouros e vias públicas, como poda, capina, roçada, limpeza e desobstrução de galerias pluviais e congêneres).

Do ponto de vista da prestação dos serviços públicos associados a RSU, é possível dividi-los principalmente em dois grupos, conceituados a seguir, de acordo com a Norma de Referência 1/2021 da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), principal instrumento normativo a ser seguido pelos Municípios no estabelecimento da cobrança:

- manejo de resíduos sólidos urbanos; e
- limpeza urbana.

É importante salientar que a divisão desses dois serviços tem implicações diretas na possibilidade de cobrança dos usuários para remunerar a prestação, uma vez que somente o manejo de RSU pode ser cobrado da população, conforme detalhamento posterior nesta Nota Técnica.

1.1 Serviço Público de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SMRSU)

Este serviço público compreende as atividades de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, englobando os:

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 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 do Serviço Público de Limpeza Urbana (SLU).

1.2 Serviço Público de Limpeza Urbana (SLU)

Serviço público cujo objeto é prover o asseio dos espaços públicos urbanos, compreendendo, dentre outras, as atividades de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos; asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos; raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos; desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos; limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público; e outros eventuais serviços de limpeza urbana.

2. COBRANÇA PELO MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

2.1 Importância e necessidade da cobrança

A Lei Federal 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) impôs as seguintes responsabilidades para os Municípios relacionadas ao manejo de resíduos sólidos urbanos:

- implantar coleta seletiva de resíduos com inclusão de catadores de materiais recicláveis;
- realizar a compostagem;
- destinar rejeitos para aterros sanitários.

Ocorre que essas medidas, entre outras necessárias para a prestação adequada do serviço de manejo de RSU, requerem um aporte significativo de recursos financeiros, que dependem necessariamente do estabelecimento da cobrança, além do apoio financeiro da União e dos Estados.

Salienta-se que os custos relacionados ao manejo de RSU não se restringem à implantação de infraestruturas, como pátios de compostagem, galpões de triagem e aterros sanitários, mas também se associam à operação e manutenção do sistema de manejo de RSU de forma integral. Em suma, a cobrança é uma condição para os Municípios cumprirem as obrigações legais da PNRS e realizarem ações concretas no manejo de RSU, pois

somente através da sua instituição e efetivação os Municípios conseguirão melhorar a gestão de resíduos em seus territórios.

Apesar disso, verifica-se expressivo déficit de cobrança nos Municípios brasileiros quando os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico (SNIS) referentes a 2020 são observados. O diagnóstico realizado com 4.589 Municípios (82,4% dos 5.570 Municípios do país, com 92,3% da população) revelou que a cobrança pelos serviços ocorre somente em 1.851 Municípios (40,3% dos 4.589 participantes).

Esse diagnóstico também indicou que a maioria dos Municípios ainda conta com lixões, sem equipamentos para tratamento e disposição de resíduos. Porém, a utilização de aterros sanitários e de outras soluções para tratamento de resíduos irá elevar os custos do serviço de manejo de RSU nesses Municípios, requerendo uma fonte permanente de financiamento para possibilitar tal incremento.

Apesar desse contexto, o art. 29 da Lei Federal 11.445/2007 (Lei das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico), já exigia o alcance da sustentabilidade econômico-financeira, conforme segue:

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:

(...)

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.

2.2 Norma de referência da ANA sobre cobrança

O Novo Marco Legal do Saneamento atribuiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a responsabilidade pela edição Normas de Referência aplicáveis ao setor. Além disso, o cumprimento das normas da ANA é condição para os Municípios acessarem recursos federais vinculados a saneamento básico.

A primeira Norma de Referência editada pela referida agência foi a **NR 1/ANA/2021** aprovada pela Resolução ANA 79, de 14 de junho de 2021. Esta norma dispõe sobre o “regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias”.

Para proposição do instrumento de cobrança ou adequação dos instrumentos existentes, os gestores precisam observar essa Norma. Adianta-se que os **instrumentos** admitidos pela norma são “taxa” e “tarifa”, detalhados posteriormente nesta Nota Técnica.

2.3 Sustentabilidade econômico-financeira na cobrança

O diagnóstico do Snis para 2020 mostrou que 56,4% dos custos totais com o serviço foram, de fato, cobertos pela arrecadação, reforçando a necessidade de assegurar a sustentabilidade econômico-financeira da cobrança para o cumprimento das exigências legais.

De forma simples, a sustentabilidade econômico-financeira prevista no *caput* do art. 29 da Lei Federal 11.445/2007, já transcrito no item 2.1 desta NT, significa a arrecadação, mediante cobrança, de valores suficientes para custear todas as etapas (coleta, transbordo, transporte, tratamento e disposição final) do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos.

A NR 1/ANA/2021 traz o seguinte conceito de **sustentabilidade econômico-financeira**:

a cobrança, arrecadação e efetiva disponibilização ao PRESTADOR DE SERVIÇO de recursos financeiros, suficientes para fazer frente aos custos eficientes de operação e de manutenção (OPEX), de investimentos prudentes e necessários (CAPEX), bem como a remuneração adequada do capital investido para a prestação adequada do SMRSU no longo prazo.

2.4 Receita Requerida

Além da sustentabilidade, a norma também traz a lógica da Receita Requerida, sendo aquela receita a ser considerada na estrutura de cobrança, suficiente para cobrir os seguintes custos:

- despesas administrativas do prestador;
- investimentos prudentes e necessários (Capex);
- custos eficientes de operação e manutenção (Opex);
- remunerar o capital investido;
- despesas com os tributos cabíveis;
- remunerar a Entidade Reguladora;
- remunerar a contratação de associações ou cooperativas de catadores de materiais recicláveis, quando for o caso.

2.5 Prazos e parâmetros aplicáveis à cobrança

O Novo Marco Legal do Saneamento Básico também atualizou o que pode ser considerado pelos Municípios para estipular as taxas ou tarifas, bem como impôs o **prazo de 15 de julho de 2021** (1 ano após sua aprovação) para que os Municípios instituíssem um instrumento de cobrança, além de exigir a sustentabilidade econômico-financeira da prestação do serviço, conforme estipulado no art. 35 da Lei Federal 11.445/2007, a saber:

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:

I – (revogado);

II – as características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas;

III – o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.

IV – o consumo de água; e

V – a frequência de coleta.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

Ainda sobre prazos, em 29 de dezembro de 2021, a ANA publicou a Resolução 114/2021, que alterou o prazo original definido no item 7.5 da Norma de Referência 1/ANA/2021, passando para **28 de fevereiro de 2022** a data-limite para os Municípios informarem à ANA sobre o instrumento de cobrança adotado (taxa ou tarifa), e/ou o cronograma de implementação. Esta última opção se justifica, por exemplo, quando o Município está estruturando uma concessão do serviço de manejo de RSU com expectativa de contratar a concessionária nos próximos meses e, a partir desta contratação, passa a cobrar tarifa dos usuários.

É importante reforçar que, de acordo com a referida norma, mesmo que o Município já possua instrumento de cobrança, o gestor deve se inteirar da norma e, se necessário, ajustar seu instrumento conforme ela. Nesse caso, o prazo para adequação é **31 de dezembro de 2022**.

2.6 Renúncia de Receita

Ressalta-se que, a não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço no prazo de 12 (doze) meses de vigência da Lei Federal 14.026, promulgada em 15 de julho de 2020, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes na referida legislação, no caso de eventual descumprimento.

Considera-se “renúncia de receita” a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, nos termos do art. 14, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ou seja, trata-se da redução discriminada de tributos ou contribuições. Para que seja possível ocorrer, devem ser cumpridos os requisitos determinados nos incisos deste dispositivo.

O art. 11 da LRF determina, como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do Ente federado. O não cumprimento das disposições legais, relativas à instituição, à previsão e à efetiva arrecadação, no que se refere, especificamente, aos impostos, impede o Ente federado de receber transferências voluntárias (art. 11, § único, da LRF), exceto no que diz respeito às ações de educação, saúde e assistência social (art. 25, § 3º, da LRF).

E com relação ao ponto da não demonstração de sustentabilidade econômico-financeira da prestação de serviços em regime de delegação, compreende-se que, em tais casos, a administração municipal deverá, obrigatoriamente, demonstrar a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços ao longo dos estudos que subsidiaram a sua contratação. Deverá, ainda, comprovar a existência de recursos suficientes para o pagamento dos valores incorridos na delegação do serviço, nos casos de concessão, através de demonstração de fluxo histórico e projeção futura de recursos.

3. INSTRUMENTOS DE COBRANÇA

A cobrança pela prestação do serviço público de manejo de RSU se dará mediante os instrumentos da **taxa** ou **tarifa**.

3.1 Taxa

Em verdade, a taxa, que é uma espécie do gênero tributo, já existia e poderia ser utilizada desde o Decreto-Lei 1.804/1939. Depois, a Emenda Constitucional 18/1965 elevou em nível constitucional o conceito de taxa:

Art. 18. Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, cobrar taxa em função do exercício regular do poder de polícia, ou pela utilização, efetiva ou potencial, de seus serviços específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.
[...]

Este mesmo sentido foi mantido na atual Constituição Federal, no art. 145, inc. II, que instituiu que a União, os **Estados e os Municípios podem cobrar 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, conforme segue:

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 a sua disposição**;
III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.
[...] (grifo nosso)

Desta forma, a taxa pode ser dividida em duas subespécies: exercício do poder de polícia e utilização dos serviços públicos. Esta última subespécie é onde se encontra o objeto dos serviços essenciais tratados por esta Nota Técnica. Nessa modalidade de taxa, que se funda na utilização dos serviços públicos, é dada autorização para que os Entes municipais, observando delimitação da CF e reproduzida pelo Código Tributário Nacional (CTN), instituem a tributação envolvendo a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público, específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Como **serviços específicos**, incidem aqueles que podem ser previamente determinados e divididos em unidades autônomas de intervenção dentro dos limites da área de atuação. Já os **serviços divisíveis** são os serviços suscetíveis de utilização isoladamente, individualmente, pelo contribuinte, o que redundará na permissão que se calcule o montante de tributo devido em cada caso.

Importante notar que a CF estabelece a aplicação de taxa para serviços prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Portanto, cabe ressaltar que as taxas podem ser cobradas pela disponibilização dos serviços sem a sua efetiva utilização, ou seja, apenas pelo potencial de utilização.

Observando os requerimentos para instituição de taxas citados acima, destaca-se que os Municípios têm vasta autorização e competência para instituir a taxa para cobrança do serviço público de Manejo de Resíduos Sólidos (coleta, transporte, transbordo, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos urbanos).

Repisa-se, ainda, para aqueles Municípios que não têm a taxa instituída e devidamente implementada, além de efetivamente deixarem de contar com instrumento real de geração de receitas para enfrentamento dos custos relativos ao serviço público disponibilizado, o gestor e o Município podem se enquadrar nos casos de renúncia de receita nos limites da Lei Complementar 101/2000.

3.2 Tarifa

Diferentemente das taxas que são regidas pelo direito público, a tarifa é uma espécie do Preço Público e regida pelo direito privado; portanto, não é classificada como tributo. As tarifas são contraprestações pecuniárias dos particulares para a utilização dos serviços públicos, que obviamente também são específicos e divisíveis. Nossa Constituição Federal trata da possibilidade da cobrança de tarifas no art. 175, que diz:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de **concessão** ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado. (Grifo nosso)

Tal iniciativa de cobrança das tarifas se estabelece na prestação de serviços públicos, no momento em que a execução e a administração total do serviço público são realizadas por empresas. Isso ocorre quando há concessão ou permissão (terceirização) dos serviços públicos. A instituição das tarifas, sua base de cálculo e estrutura de cobrança, bem como as regras de reajustes e revisões dos seus valores, devem ser regulamentadas por atos administrativos do Ente regulador ou do Poder Executivo – enquanto não houver Ente regulador –, ou em contratos de delegação da prestação do serviço público. Em todos os casos, devem seguir a norma de referência da ANA citada nesta Nota Técnica.

3.3 Diferenças entre taxa x tarifa

Embora existam diferenças entre estes dois instrumentos de cobrança, ainda persistem conflitos, inclusive na doutrina, sobre alguns elementos que caracterizam as taxas e as tarifas. Alguns especialistas defendem que somente a taxa pode ser aplicada à coleta de resíduos sólidos, uma vez que a CF estabeleceu a aplicação de taxa para serviços prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Nessa lógica, somente as taxas podem ser cobradas pela disponibilização dos serviços sem a sua efetiva utilização, ou seja, apenas pelo potencial de utilização. Isso difere do caso de incidência de tarifa, que se dá com a efetiva contemplação e utilização do serviço disponibilizado.

Salienta-se que as dúvidas entre a aplicação desses instrumentos são antigas. Na busca de distinguir as taxas das tarifas, em 1969, o Supremo Tribunal Federal (STF) editou a Súmula 545, usando como critério de diferenciação a “compulsoriedade” aplicável somente às taxas, conforme segue:

STF Súmula 545

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

Desta ementa, traz-se o entendimento cristalizado na constituição atual de que taxa só pode ser instituída por lei, o que não se aplica a tarifas, espécie de preços públicos que podem ser instituídas por outros instrumentos diferentes de lei.

Entretanto, passados mais de 50 anos, ainda persistem divergências na visão de doutrinadores, e mesmo nas decisões do STF pós súmula, quanto à aplicação destes dois

instrumentos a partir da interpretação do critério da “**compulsoriedade**”. Portanto, atualmente, parte dos especialistas no tema questiona o uso nos julgados da referida súmula editada em 1969, anteriormente à Constituição vigente no país, que alterou sensivelmente o sistema tributário e as regras de atuação do Estado no domínio econômico.

Outro ponto de questionamento que antecede a questão da aplicação do instrumento da tarifa é a constitucionalidade relativa à possibilidade de delegação, mediante contrato de concessão, do serviço de coleta e remoção de resíduos domiciliares. Este aspecto influi diretamente na possibilidade de utilização de tarifa para cobrança, uma vez que este é o instrumento aplicável à delegação dos serviços mediante concessão.

A questão atualmente se encontra em um ponto de inflexão com o reconhecimento como repercussão geral em caso concreto no Município de Joinville (SC), detalhado nos parágrafos seguintes. Nesse paradigma, discute-se a natureza jurídica da remuneração do serviço de coleta e remoção de resíduos domiciliares prestado por concessionário, e seu julgamento do caso pode levar a uma superação definitiva da Súmula 545, caso se entenda pela possibilidade de remuneração do aludido serviço por meio de tarifa.

Veja-se que houve análise da matéria no Recurso Extraordinário 847429, referente à ação de Repercussão Geral, movida no Município de Joinville (SC) sobre a constitucionalidade relativa à possibilidade de delegação, mediante contrato de concessão, do serviço de coleta e remoção de resíduos domiciliares, bem como a natureza jurídica da remuneração de tais serviços, no que diz respeito à essencialidade e à compulsoriedade.

Colaciona-se a ementa:

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 847.429 SANTA CATARINA
EMENTA

Embargos de declaração no recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário. Serviço de coleta e remoção de resíduos domiciliares prestado mediante contrato de concessão. Natureza jurídica da contraprestação do serviço (taxa ou tarifa). Necessidade de análise de questão prévia. Serviço público prestado diretamente pelo Poder Público e serviço público prestado indiretamente, mediante concessão. Debate em sede de repercussão geral que ultrapassa os limites subjetivos da causa. Caso concreto. Necessidade de observância dos limites da matéria devolvida no recurso.

1. No acórdão recorrido, a questão acerca da forma pela qual os serviços de coleta e remoção de resíduos domiciliares é prestado, se diretamente pelo Poder Público ou se mediante concessão, está intrinsecamente vinculada à discussão acerca da natureza jurídica da remuneração desse serviço. A

análise do tema em sede de repercussão geral ultrapassa os limites subjetivos da causa.

2. Para o caso concreto, é de se observarem os limites da matéria devolvida no recurso extraordinário.

3. Embargos de declaração acolhidos para prestar esses esclarecimentos, mas sem efeitos infringentes.

No voto do relator, ministro Dias Toffoli, houve o entendimento de que, se o serviço é prestado diretamente pelo poder público, a contraprestação se dá mediante taxa; se indiretamente, via concessão, a remuneração deve ser feita por meio de tarifa. Ademais, considerando que, no caso em tela, o Município, ao delegar, por meio de contrato de concessão, serviço público, o ente atuou em conformidade com os arts. 23, IX, e 175 da Constituição Federal.

Desta forma, a instância de origem entendeu que o valor cobrado dos usuários por prestação de serviço de manejo de RSU possui a natureza de tarifa – preço público. Nesse sentido, a instância de origem destacou que taxa é uma forma de contraprestação de serviço prestado diretamente pela administração pública; já tarifa incide quando o serviço é delegado a particulares, sendo, portanto, a eles devida. Assim, o ministro relator firmou o mesmo entendimento.

Do julgamento, restou fixado o Tema 903:

Tema

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.

Por fim, veja-se que tarifa, ou preço público, é a obrigação contratual, não obrigatória, assumida voluntariamente. A taxa, por sua vez, possui caráter tributário e compulsório, somente podendo ser instituída por lei.

Resumindo a questão, o Município deve aplicar a taxa sempre que o serviço é realizado e prestado diretamente pelo Município, tendo a competência direta no poder público da responsabilidade, gerenciamento e administração, mantendo a ocorrência característica de um serviço público propriamente estatal. Agora, quando o serviço prestado for efetuado sob regime de concessão ou permissão, ou seja, delegado e, conseqüentemente, prestado por empresas privadas, assim a contraprestação será por meio de tarifa.

Sugere-se a adoção da taxa quando os serviços são executados por órgão da administração direta; da taxa ou tarifa quando os serviços são prestados por uma autarquia municipal; e da tarifa, quando são prestados por empresa pública, sociedade de economia mista ou quando a prestação tiver sido concedida para a iniciativa privada.

O quadro a seguir traz a diretriz para definição do instrumento de cobrança (taxa ou tarifa) em função da natureza do prestador de serviço. Já o quadro subsequente traz diferenciações básicas entre esses dois instrumentos.

PRESTADOR DO SERVIÇO	INSTRUMENTO DE COBRANÇA
Órgão da administração direta e prestação por contrato Lei 8.666/1993	Taxa
Órgão da administração indireta (autarquia municipal ou consórcio público intermunicipal)	Taxa ou Tarifa
Prestador privado, mediante contrato de concessão	Tarifa

TAXA	TARIFA
Art. 30 CF/1988 (competências do Município) Art. 145 CF/1988 (instituir tributo)	Art. 175 CF/1988 (concessão ou permissão)
Regime tributário (Tributo previsto no Código Tributário Nacional – Lei 5.172/1966)	Regime administrativo – Preço Público de natureza contratual
Instituída por Lei pelo Ente federativo Titular	Instituída por: a) Contrato de concessão (edital) b) Ato administrativo do Poder Executivo do: – titular do serviço (Decreto); – estrutura de Prestação Regionalizada (Resolução); – entidade reguladora (Resolução).

3.4 Impossibilidade de cobrança para serviços de limpeza urbana

Por fim, é justo contemplar nesta abordagem que a taxa aplicada ao Manejo de RSU não deve ser confundida com a taxa de conservação de vias e logradouros. Afinal, ainda que alguns Municípios possuam na sua legislação a taxa de conservação de vias e logradouros que corresponda aos serviços de limpeza e varrição de ruas, ela não deve ser aplicada, pois foi considerada inconstitucional. A referida taxa padece de sério vício, por não decorrer de serviço público divisível, em ofensa à Constituição Federal e ao Código Tributário Nacional.

Não é por menos que o Supremo Tribunal Federal tem se manifestado pela inconstitucionalidade de taxas com fatos geradores nesses moldes:

Ementa: DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. TAXA DE COLETA DE LIXO DOMICILIAR. SERVIÇOS ESPECÍFICOS E DIVISÍVEIS. CONSTITUCIONALIDADE. TAXA DE SERVIÇOS URBANOS SERVIÇOS RELATIVA A SERVIÇOS DE ASSEIO NAS VIAS PÚBLICAS, BEM COMO DE CALÇAMENTO E CONSERVAÇÃO DE LEITOS NÃO PAVIMENTADOS. INCONSTITUCIONALIDADE. DESCABIMENTO. 1. Nos termos da 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 art. 145, II, da Constituição Federal”. Acórdão do Tribunal de origem em conformidade com esse entendimento. 2. A jurisprudência desta Corte assentou que a Taxa de Limpeza Pública que não esteja vinculada apenas à prestação de serviço de remoção e coleta de lixo é inconstitucional. Leitura a contrário sensu do RE 773.736-AgR, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski. 3. Hipótese em que a resolução da controvérsia relativa à nulidade de CDA demanda a análise de legislação infraconstitucional, bem como o reexame do conjunto fático e probatório dos autos (Súmula 279/STF), procedimentos inviáveis nesta fase recursal. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 702161 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 15/12/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 11-02-2016 PUBLIC 12-02-2016)

Ainda que a decisão anterior tenha reproduzido com clareza que a inconstitucionalidade está relacionada apenas à taxa de conservação de vias e não afeta a taxa de lixo, hipótese que segue válida e sujeita à avaliação do Município para fazer frente aos serviços relacionados a RSU, incorporamos abaixo a Súmula Vinculante 19, do STF, que ilumina a orientação:

Súmula Vinculante 19 – Taxa de coleta de lixo

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.

4. Posicionamento da CNM

Foi em 1988, na Carta Magna, que se cristalizou aos Municípios a possibilidade de os Entes da Federação constituírem receitas por meio de tributos. Essa competência foi proclamada no inc. II do art. 145:

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 a sua disposição**;

III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

[...] (grifo nosso)

Portanto, quando verificamos nos idos de 2022, mais de 34 anos depois, que cerca da metade dos Municípios não instituiu uma taxa que permita oferecer receita à administração para cobrir as despesas e os custos deste serviço, remete-nos a natural perspectiva que a profunda carência de recursos para o enfrentamento da operação da gestão dos resíduos passou e passa, ao longo do tempo, por uma escolha gerencial do poder local e das suas comunidades em não aplicar e instituir o instrumento disponibilizado para gerar uma fonte de receita em atendimento e socorro ao serviço essencial disponibilizado. Ainda assim, cabe ressaltar que não se avança a passos largos na implementação de infraestrutura sem apoio financeiro da União e dos Estados, considerando os altos investimentos iniciais, seja para destinação e disposição final adequada em aterro sanitário, coleta seletiva ou compostagem.

Nesta linha, observa-se ainda que, aqueles Municípios onde se efetua a cobrança por meio de taxa (conhecida como taxa de lixo), em sua esmagadora maioria, exercem este processo por meio de lançamentos de ofício que tem normalmente bases resultantes inferiores aos valores dispendidos no custo deste serviço público. Só diante desse viés já se faz necessário por parte da administração municipal observar correções e ajustes no processo de gerenciamento da receita potencial dessa taxa, que em tese final busca e existe com o intuito único de cobrir o custo do serviço disponibilizado.

Ao mesmo passo, ao longo desse período, a sociedade brasileira avançou nas ações e nos processos que elevam o entendimento de que devemos realizar um esforço maior e efetivo no cuidado da questão ambiental, em especial no tema dos resíduos sólidos. O que impõe aos gestores locais uma demanda por serviços que exigem dos combalidos cofres

municipais um aporte maior no cumprimento das obrigações neste setor. Desse modo, para alcançar o almejado desenvolvimento sustentável, existe a necessidade de que os gestores municipais persigam alternativas para garantir que o sistema seja verdadeiramente sustentável, considerando, além das questões sociais e ambientais, a questão econômica, consolidando o tripé da sustentabilidade.

Destaca-se, ainda, a possibilidade de cobrança mediante tarifa quando o Município delegar a prestação por concessão que opera na lógica da prestação de serviços em longo prazo, também devendo ser estruturada a partir do princípio da sustentabilidade econômico-financeira. Dessa forma, a legislação, objeto desta Nota Técnica, oferece a possibilidade aos Municípios de alavancar o cumprimento das receitas para enfrentamento desses gargalos da RSU.

O Novo Marco Legal do Saneamento Básico foi promulgado em julho de 2020, durante a pandemia da Covid-19, estabelecendo prazo de um (1) ano para gestores proporem o instrumento de cobrança, orientados pela Norma de Referência 1, da ANA (NR 1/2021), que dispõe sobre “o regime, a estrutura e os parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias”.

Porém, essa norma da ANA só foi publicada em junho de 2021, ou seja, os gestores tiveram apenas pouco mais de 1 mês para analisar a NR e propor o instrumento de cobrança conforme as diretrizes da ANA. Essas diretrizes são condições de acesso a recursos federais; portanto, os gestores não poderiam propor o instrumento de cobrança antes de a NR 1/ANA ser aprovada, sob o risco de não acessarem recursos federais. Além disso, o Manual Orientativo sobre a referida norma, intitulado “Cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos” foi publicado pela ANA somente em dezembro de 2021, sendo que esta agência havia informado que o referido manual seria publicado junto com a norma.

Esse atraso de aproximadamente seis meses entre a publicação da norma e do seu manual de aplicação prejudicou substancialmente a compreensão do tema pelos gestores municipais, com sérios reflexos na implementação da cobrança. Além disso, apesar de o Novo Marco Legal do Saneamento ter estabelecido prazo para a cobrança, a reduzida

disponibilidade do governo federal em financiar investimentos por recursos não onerosos dificultará o alcance da sustentabilidade econômico-financeira em curto e médio prazo.

Salienta-se que o Brasil se encontra em crise econômica desde 2014, agravada com a pandemia da Covid-19. Esse contexto de fragilidade econômica do país, de forma generalizada, reflete na redução da capacidade de pagamento dos munícipes, requerendo cautela no estabelecimento da cobrança, não se recomendando a definição de valores pautados pela busca da sustentabilidade em curto prazo. Resumindo, em que pese a necessidade da cobrança para a melhoria da gestão e a redução do peso político associado ao gestor municipal pela obrigatoriedade estabelecida em lei federal, há de se ter bom senso na definição dos valores praticados inicialmente na cobrança, considerando o contexto citado. Dessa forma, o controle social na definição das políticas de cobrança é indispensável para o êxito da gestão municipal de resíduos sólidos.

Desta feita, considerando o prazo exíguo e a crise econômica do país, muitos gestores municipais relatam dificuldade na aprovação do instrumento de cobrança (taxa) em razão da resistência da Câmara de Vereadores. Ademais, há a urgente necessidade de capacitação técnica que instrua os gestores a como calcular a cobrança do serviço pela população para atingir a sustentabilidade econômico-financeira. Há Municípios que cobram conforme o tamanho do terreno, outros pela quantidade de água consumida etc.

Por todos esses motivos alegados, a CNM enviou ofício à ANA solicitando prorrogação do prazo do preenchimento do formulário com o instrumento ou o cronograma de implementação do instrumento de cobrança. Em 29 de dezembro de 2021, a ANA publicou a Resolução ANA 114/2021, que amplia este prazo para **28 de fevereiro de 2022**. Porém, ante o exposto, urge a necessidade de prorrogação mais ampla desse prazo, bem como de apoio técnico para os Municípios conseguirem instituir a cobrança conforme as diretrizes da ANA.

É importante destacar que a cobrança pelo Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos contempla somente os resíduos considerados domiciliares (originários de atividades domésticas em residências urbanas) e não os de limpeza urbana, conforme a Súmula 19/2009, do STF.

ANEXO

PERGUNTAS E RESPOSTAS SOBRE A COBRANÇA PELO MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (RSU)

1. Qual é a obrigação da Lei Federal 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento) relacionada à cobrança pelos serviços de RSU?

Municípios deveriam propor instrumento de cobrança até 15 de julho de 2021 (taxas ou tarifas) referente à prestação de serviço de manejo de resíduos sólidos. Ou seja, de acordo com o entendimento da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), a Lei determina a proposição do instrumento; portanto, bastava o envio do projeto de lei para a Câmara de Vereadores se fosse taxa, mas se fosse tarifa deveria ser instituída por instrumentos administrativos, recomendando-se observar o segundo quadro desta NT. O prazo foi encerrado, mas gestores que não cumprirem devem propor instrumento de cobrança o quanto antes.

2. Qual a penalidade pelo descumprimento da lei?

A não proposição de instrumento de cobrança pelo titular configura **renúncia de receita** e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Além disso, o Novo Marco Legal do Saneamento determina que o cumprimento das normas de referência da ANA é condição de acesso a recursos federais, incluindo os oriundos de emendas parlamentares. Sendo assim, se o Município não instituir a cobrança, não receberá recurso federal para a área de saneamento.

3. A qual serviço se aplica a cobrança?

A cobrança **se aplica** ao serviço público de manejo de RSU compreendido pelas atividades de coleta e transporte, incluindo o transbordo (transferência), a triagem para fins de reutilização ou reciclagem, o tratamento, inclusive por compostagem, e a disposição final dos resíduos.

4. A qual serviço não se aplica a cobrança?

A cobrança **não se aplica** ao serviço público de limpeza urbana, como a varrição de ruas, poda, capina, roçada e congêneres.

Importante destacar que as atividades de limpeza pública geram resíduos, como a

varrição de ruas. Esses resíduos serão submetidos à coleta, ao tratamento e/ou à disposição final, etapas do manejo de RSU passíveis de cobrança.

5. Qual documento de cobrança?

A norma prevê que a arrecadação deve ser realizada, preferencialmente, por meio de um dos seguintes documentos, independentemente do regime de prestação dos serviços:

- fatura específica de manejo de resíduos sólidos urbanos; ou
- cofaturamento com o serviço de abastecimento de água ou outro serviço público, como fornecimento de energia elétrica.

Somente na impossibilidade desses documentos é permitido cobrar no carnê ou no guia de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); frisa-se, porém, o alto risco do não alcance da sustentabilidade econômico-financeira, podendo gerar ônus aos gestores e ao Município.

6. Posso cobrar no IPTU?

Somente na impossibilidade de utilização dos documentos acima citados poderá ser utilizado o carnê ou guia de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Entretanto, há um risco elevado na utilização dessa opção pela probabilidade de elevada inadimplência, não assegurando a sustentabilidade econômico-financeira. Além disso, observe que o campo de incidência relativo aos serviços da RSU poderá ser mais amplo que aquele de incidência do IPTU. Por exemplo, nas zonas rurais, de modo geral, fora da área de incidência do IPTU, poderão ser incidentes dos serviços da RSU e, portanto, limitam a abrangência de cobrança nesta alternativa.

7. Como fazer essa cobrança? Como fazer os cálculos da cobrança?

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) elaborou um Manual Orientativo sobre a Norma de Referência 1/ANA/2021 – Cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, o qual pode ser acessado aqui:

<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/manual-orientativo-sobre-a-norma-de-referencia-no-1>.

Além disso, a CNM apoiou a elaboração de um roteiro do Ministério do Desenvolvimento Regional que traz detalhes sobre como fazer essa cobrança. Acesse aqui: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/webinar/manuais-com-orientacoes-aos-gestores>

8. Após a proposição do instrumento de cobrança, o que fazer?

Municípios deveriam informar a ANA até **28 de fevereiro de 2022** por meio de formulário eletrônico, devendo anexar o decreto/resolução, no caso de tarifa, e o projeto de lei da cobrança, no caso de taxa, sendo que, se a lei já tiver sido aprovada, devem anexar a lei.

Caso não tenham nenhum desses documentos, a ANA solicita o envio de um cronograma com o processo de implementação dessa proposta de cobrança (mais orientações sobre o cronograma na página 23 do manual da ANA, disponível no link abaixo).

9. Qual o site para onde devo comprovar a proposição do instrumento de cobrança?

No site da ANA, na parte de saneamento, tem o “Formulário Online”: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico> – Formulário *on-line* de atendimento ao item 7.5 da NR 1/ANA/2021 (Informação sobre tarifa ou taxa do SMRSU).

A ANA lançou um manual explicativo sobre o preenchimento do formulário, o qual pode ser acessado aqui: https://www.ana.gov.br/sasb/assets/docs/Manual-Uuario_SARSB.pdf

10. Quem já possui instrumento de cobrança precisa fazer algo?

Sim, Municípios que já possuem instrumento de cobrança precisam se adequar à Norma de Referência 1 da ANA para alcançar a sustentabilidade econômico-financeira, ou seja, arrecadar o total do que se gasta com os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, dentre outras ações. O prazo para se adequar a essa Norma é **31 de dezembro de 2022**. Além disso, também deveriam preencher o formulário da ANA com essas informações até **28 de fevereiro de 2022**.

11. Posso fazer a cobrança de forma escalonada?

De acordo com o entendimento da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), essa resposta depende de critérios locais. Em evento na CNM, o representante da ANA informou que a cobrança escalonada pode ser feita e não configurar renúncia de receita caso o Município comprove que tem condições financeiras de fazer esse escalonamento com recursos próprios.

Além disso, o guia do Ministério do Desenvolvimento Regional (*link* de acesso na pergunta 7) previu que para viabilizar a instituição da cobrança, em algumas situações, pode ser necessário que a implementação seja de forma escalonada, para que a população consiga perceber os resultados e as melhorias geradas no serviço a partir da cobrança.

12. Posso fazer a cobrança de forma regionalizada?

Sim. A NR 1/ANA/2021 permite que a cobrança seja feita de forma regionalizada. No item 5.7 consta que na:

Prestação regionalizada: Deve ser adotada a mesma ESTRUTURA DE COBRANÇA para todos os Municípios que compõem a PRESTAÇÃO REGIONALIZADA do SMRSU, podendo resultar em valores unitários diferentes desde a autenticidade que justificados por particularidades da prestação dos serviços em cada Município. No caso da PRESTAÇÃO REGIONALIZADA de uma ou mais atividades que compõem o SMRSU, podem ser adotadas diferentes ESTRUTURAS DE COBRANÇA dos serviços, conforme as particularidades locais.

5. Links recomendados sobre o assunto

Norma de Referência 1/ANA:

https://arquivos.ana.gov.br/_viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0079-2021_Ato_Normativo_14062021_20210615084026.pdf?12:38:10

Notícia da CNM sobre publicação da NR 1/ANA

<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/aprovada-norma-de-referencia-sobre-a-cobranca-pelo-manejo-de-residuos-solidos>

Notícia sobre Nota Técnica da CNM sobre cobrança

<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-publica-nota-tecnica-sobre-a-cobranca-pelo-manejo-de-residuos-solidos>

Resolução ANA 114/2021, que prorroga prazo de preenchimento do formulário da ANA

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-ana-n-114-de-29-de-dezembro-de-2021-371517775>

Notícia da CNM sobre prorrogação do prazo de preenchimento do formulário da ANA

<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/ana-atende-pedido-da-cnm-e-prorroga-prazo-de-envio-de-informacoes-sobre-a-cobranca-pelos-servicos-de-residuos-solidos>

Manual Orientativo sobre a Norma de Referência 1/ANA/2021 – Cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos

<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/manual-orientativo-sobre-a-norma-de-referencia-no-1>

Manual da ANA sobre o preenchimento do formulário *on-line*

https://www.ana.gov.br/sasb/assets/docs/Manual-Usuario_SARSB.pdf

Bate-Papo com a CNM | Cobrança pelo manejo de resíduos sólidos: Norma de Referência da ANA

<https://www.youtube.com/watch?v=hdHn6q9Emo>

Manual do Ministério do Desenvolvimento Regional com orientação aos gestores

<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/webinar/manuais-com-orientacoes-aos-gestores>