

Parecer

Manifestação da Entidade Reguladora Quanto à Sustentabilidade Econômico-Financeira dos Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos do Município de Limeira do Oeste, Minas Gerais

Órgão Solicitante: **Diretoria Administrativa Regulatória**

1 Introdução

Por meio de solicitação formulada pela Diretoria Administrativa Regulatória a esta assessoria por meio de *e-mail* datado de 23 de maio de 2023, serão promovidos apontamentos acerca da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de manejo de resíduos sólidos do Município de Limeira do Oeste, Minas Gerais.

No âmbito dos apontamentos, será promovida a análise da Lei Complementar nº 96, de 2022, de Limeira do Oeste, Minas Gerais, que “dispõe sobre a implantação de taxa para cobrança pela utilização dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos – TMRS – no âmbito do Município de Limeira do Oeste/MG, na forma que especifica”, bem como sobre outros aspectos, notadamente sobre a implantação do regime tarifário.

2 Análise

Em primeiro lugar, no que tange à competência regulatória para que a ARISMIG se manifeste acerca do assunto, constata-se que o Estatuto Social da agência disciplinou a questão nos termos do art. 3º, §1º, XIII e XIV, nos seguintes termos (com grifos nossos):

Art. 3º - (...)

§1º Ainda na área da regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, competirá à ARISMIG:

XIII - analisar e conceder a revisão e o reajuste das tarifas, mediante estudos apresentados pelos prestadores de serviços, bem como autorizar o aditamento dos contratos de prestação de serviços de saneamento básico, promovendo ainda os devidos estudos técnicos para fins de proposição de taxas pelos municípios regulados;

XIV - manifestar-se sobre as propostas de legislação e normas que digam respeito ao saneamento básico (...)

Preliminarmente, e antes de adentrar no mérito da lei em si, é importante ressaltar que sobre a cobrança dos serviços de manejo de resíduos sólidos, a Lei nº 11.445, de 2007, com a redação alterada pela Lei nº 14.026, de 2020, possibilitou ambas as formas de cobrança, ou seja, taxa ou tarifa.

Com efeito, essa é a redação do art. 29, *caput*, I e II (com grifos nossos):

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:

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos, conjuntamente;

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 (...)

Essa dupla possibilidade deixou para os aplicadores – no caso, os titulares dos serviços (se for por taxa), ou os reguladores (no caso de tarifa) – a missão de concretizar a adoção por uma ou outra, e isso com base nos conceitos já amplamente delineados sobre o assunto.

Se a cobrança for por taxa, há algumas consequências, quais sejam a aplicação dos princípios do Direito Tributário (legalidade, posto que a instituição dos valores se dá por meio de lei), anterioridade (não se pode cobrar no mesmo exercício) e noventena (cobrança após 90 dias da publicação da lei que instituiu ou aumentou).

Portanto, parece evidente que a cobrança dos serviços de manejo de resíduos sólidos por taxa possui um elevado custo de transação, entendido de forma objetiva como “os gastos que a empresa tem para planejar, elaborar e negociar transações de manutenção das suas atividades ou da captação de recursos”¹.

De qualquer maneira, conforme já abordado, nos três incisos do *caput* do art. 29 da Lei Federal nº 11.445, de 2007, alterados pela Lei Federal nº 14.026, de 2020, foi deixada a opção de adoção do regime tributário (notadamente por taxas) ou do regime tarifário para a remuneração dos serviços de água, esgoto, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana.

Abstraindo dessa discussão a impropriedade do legislador ao deixar essa opção, constata-se que, no caso dos serviços de manejo de resíduos sólidos, a questão ganhou grande relevo com a atuação da ANA por meio da Norma de Referência nº 1/ANA/2021.

Na norma em questão, a ANA deixou clara, no Item 5.1.2, a preferência pelo regime tarifário de cobrança, como forma de adequado alcance da sustentabilidade econômico-financeira².

É necessário entender o porquê dessa preferência, a qual está ligada à possibilidade mais flexível, ou menos flexível, de serem fixados novos valores, reajustes e revisões.

Com efeito, caso o titular adote o regime tributário – no caso, por meio de taxas – todas as implicações inerentes a essa escolha surgem a reboque, dentre elas os princípios do Direito Tributário, conforme já ressaltado.

¹ Disponível em <<https://capitalresearch.com.br/blog/custos-de-transacao/>> Acesso em 21 jan 2023.

² “Para o alcance da SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA, deve ser adotado, preferencialmente, o REGIME DE COBRANÇA por meio de TARIFA”.

Dentre os princípios do Direito Tributário que mais podem impactar na adequada sustentabilidade dos serviços, tem-se o princípio da estrita legalidade tributária, segundo o qual é exigida lei, em sentido estrito – e no caso dos municípios, aprovada pelos vereadores – para que sejam efetuadas cobranças aos contribuintes.

É justamente aí que reside o problema, pois a tradição dos legislativos municipais no Brasil, a qual reflete, em verdade, a repulsa quase nacional ao pagamento de tributos, é, na maioria, por motivos dos mais diversos possíveis – desde administrativos até políticos – contrária a qualquer tipo de instituição ou majoração de tributos, de modo que deixar a cargo dos vereadores a aprovação de leis nesse sentido pode representar uma séria ameaça ao adequado equilíbrio entre as despesas (vultosas) dos serviços de manejo de resíduos sólidos em relação a suas respectivas receitas.

Todavia, se o regime tarifário, recomendado pela ANA, for o adotado pelo município, o custo de transação diminui sobremaneira para a obtenção das receitas dos serviços de manejo de resíduos sólidos, pois as “amarras” típicas do Direito Tributário, dentre elas o princípio da estrita legalidade, que traz consigo a inviolabilidade dos vereadores, deixa de existir, de modo que serão as entidades reguladoras infranacionais, na área do saneamento, que passarão a definir, de forma técnica e com independência decisória e autonomia administrativa, as tarifas respectivas, nos termos do art. 21 e art. 22, IV da Lei Federal nº 11.445, de 2007, alterada pela Lei Federal nº 14.026, de 2020³, bem como reajustes e revisões, nos termos do art. 23, *caput*, IV da mesma lei federal⁴.

³ Art. 21. A função de regulação, desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Art. 22. São objetivos da regulação:

(...)

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários.

⁴ Ibid.

Noutras palavras, a tecnicidade das entidades reguladoras é o elemento garantidor da adequada remuneração dos serviços de manejo de resíduos sólidos, com ampla possibilidade de equilíbrio entre receitas e despesas, sendo este o argumento precípuo para a adoção da modelagem tarifária, com vistas à sustentabilidade econômico-financeira.

De qualquer forma, caso a opção do município seja pelo regime tributário, mesmo após todas as colocações favoráveis à tarifa, constata-se que a entidade reguladora poderá contribuir para o apontamento da sustentabilidade econômico-financeira, fazendo o monitoramento dos custos respectivos, haja vista a competência estabelecida no art. 23, *caput*, VI da Lei nº 11.445, de 2007, com a redação alterada pela Lei nº 14.026, de 2020, e propondo a criação de valores de taxa com a utilização dos critérios do art. 35, *caput* e incisos II a V da mesma lei federal citada, considerando a competência prevista no art. 23, *caput*, V, também da lei já referida.

Salienta-se que, no regime tributário, a atualização monetária será possível por meio da edição de decreto do Poder Executivo, sem a necessidade da participação do Legislativo, aplicando-se, por analogia, o disposto na Súmula 160 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual “é defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária”.

Aplicando o mesmo raciocínio em relação à taxa de manejo de resíduos sólidos, a atualização monetária de seu valor poderá ser feita mediante decreto do Executivo Municipal.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, haverá a análise da Lei Complementar nº 96, de 2022, de Limeira do Oeste, Minas Gerais, de modo que serão feitas observações, neste parecer, apenas quanto às modificações que forem necessárias, caso haja a continuidade da cobrança pelo regime tributário.

Passando especificamente às alterações, são passíveis de comentários as constantes no quadro abaixo:

Comentário
COMENTÁRIO 1 A opção de cobrança, pelo Município de Limeira do Oeste, foi por taxa, a qual está dentro da legalidade, conforme já exposto neste parecer, embora não seja recomendável; sendo assim, constata-se que a entidade reguladora poderá contribuir para o apontamento da sustentabilidade econômico-financeira, fazendo o monitoramento dos custos respectivos, haja vista a competência estabelecida no art. 23, <i>caput</i> , VI da Lei nº 11.445, de 2007, com a redação alterada pela Lei nº 14.026, de 2020,

e propondo a criação de valores de taxa com a utilização dos critérios do art. 35, *caput* e incisos II a V da mesma lei federal citada, considerando a competência prevista no art. 23, *caput*, V, também da lei já referida.

COMENTÁRIO 2

Em relação ao art. 5º, alíneas “b” e “c” (embora fosse mais adequado, por questões de técnica legislativa, que fossem incisos “I” e “II”, já que após os artigos e parágrafos vem os incisos, e não alíneas), verifica-se que ambos os fatores (categoria por tipo de imóvel e área construída) e frequência de coleta estão adequados aos incisos II e V do *caput* do art. 35 da Lei nº 11.445, de 2007, com a redação alterada pela Lei nº 14.026, de 2020.

Diante disso, a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços deve ser vista diante desses fatores, os quais serão aplicáveis sobre os valores básicos de referência, referidos no art. 5º, “a” da lei complementar municipal referida, que correspondem aos custos econômicos dos serviços.

Evidentemente, salienta-se que, a partir do momento em que esses dois fatores foram eleitos como critérios para a incidência sobre os valores básicos de referência, o Município **deverá apurar e corrigir regulamente os seus respectivos cadastros**, sob pena de estar trilhando o caminho oposto à sustentabilidade econômico-financeira.

COMENTÁRIO 3

Há uma impropriedade no parágrafo único do art. 5º, em cotejo com o art. 6º, *caput* da lei complementar municipal, pois se o lançamento da Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos for feito em conjunto com o IPTU, cujo lançamento ocorre, geralmente, em janeiro, não será possível deixar a apuração da base de cálculo dessa taxa apenas para dezembro, conforme o parágrafo único do art. 5º, já que, diante do princípio da anterioridade nonagesimal (noventena), não haverá tempo hábil entre a apuração da base de cálculo da taxa (em dezembro) e o lançamento dela (em janeiro).

Sendo assim, sugere-se alteração no parágrafo único do art. 5º, passando-se a apuração para o mês de setembro.

Além disso, caso o Município assim o deseje, a apuração, com o monitoramento dos custos para a destinação final ambientalmente adequada, inclusive com os investimentos, poderá ser feita pela entidade reguladora, e deverá atentar para o princípio da estrita legalidade, ou seja, não poderá haver a vinculação com outros instrumentos (decretos ou regulamentos em geral), a não ser com a lei, em sentido formal, ou seja, devidamente aprovada pelo Legislativo.

Desse modo, sugere-se a seguinte redação para o parágrafo único do art. 5º, desdobrando-o em dois parágrafos:

Art. 5º (...)

§1º O VBTMRS, para o exercício de 2024, corresponderá ao custo total anual dos serviços de manejo de resíduos sólidos apurado com a interveniência e os estudos formulados pela entidade reguladora, e devidamente aprovado em lei municipal, sendo que, a cada intervalo periódico de tempo, também indicado pela entidade reguladora, após o exercício de 2024, e definido por lei municipal, serão promovidos novos levantamentos, pela entidade reguladora, para a sugestão de fixação do VBTMRS por parte do Legislativo, por meio de lei municipal.

§2º No período compreendido entre os levantamentos do custo total anual dos serviços de manejo de resíduos sólidos a serem realizados pela entidade reguladora, a atualização do VBTMRS será feita por meio de decreto do Poder Executivo com a incidência da atualização monetária utilizada para a atualização dos demais tributos municipais.

COMENTÁRIO 4

O art. 9º da lei contempla, em si, seis hipóteses de isenção da Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos, sendo que uma delas, qual seja a constante no inciso I, seria até desnecessária e não é causa de isenção, pois o que há, em verdade, é a aplicação, por

analogia, do conceito de “confusão” estabelecido no Direito Civil, ou seja, quando devedor e credor são a mesma pessoa, posto que o Município não pode cobrar taxa dele mesmo⁵.

Com relação às demais hipóteses, é oportuno que o Município **promova o acompanhamento da aplicação concreta dessas isenções, considerando-as nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais, conforme os incisos I e II do caput do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁶, notadamente para a composição dos valores básicos de referência da taxa, posto que, sem dúvida alguma, caracterizam renúncia de receita, nos termos do §1º do mesmo art. 14⁷.**

São estas as análises respectivas.

3 Conclusão

Isto posto, é o presente parecer para opinar pela preferência do regime tarifário para a remuneração dos serviços de manejo de resíduos sólidos de Limeira do Oeste, encaminhando-se, em anexo, minuta de projeto de lei para que a cobrança dos serviços de manejo de resíduos sólidos seja alterada do regime tributário para o regime tarifário.

Entretanto, caso a opção seja pela continuidade do regime tributário, opina-se pela apresentação das sugestões acima, conforme já abordadas.

⁵ Assim preceitua o art. 381 do Código Civil: “Art. 381. Extingue-se a obrigação, desde que na mesma pessoa se confundam as qualidades de credor e devedor”.

⁶ 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.

⁷ §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.

É o parecer.

Boa Esperança, 6 de junho de 2023.

Marlon do Nascimento Barbosa

Advogado – OAB/PR nº 27.715

ANEXO

PROJETO DE LEI Nº (...)

Dispõe a cobrança dos Serviços Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SMRSU) no Município.

O PREFEITO MUNICIPAL Faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Considerando o disposto no art. 4º-A, *caput* da Lei Federal nº 9.984, de 2000, alterada pela Lei Federal nº 14.026, de 2020, segundo o qual “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”, e considerando que, em razão dessa competência, foi editada pela ANA a Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021, que aprovou a Norma de Referência nº 1 para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, dispondo 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, fica definida, por meio desta Lei, a cobrança dos Serviços Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SMRSU) no Município.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se Serviços Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SMRSU) os serviços públicos compreendendo 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, na forma da legislação municipal;

II - resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, conforme a legislação municipal, 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)

§1º Os resíduos sólidos de atividades comerciais, industriais e de serviços que não foram equiparados a resíduos domésticos, na forma da legislação municipal, bem como os resíduos domésticos em quantidade superior àquela estabelecida na legislação municipal para a caracterização do SMRSU, cuja destinação é de responsabilidade de seus geradores, poderão ser coletados e destinados de forma ambientalmente adequada pelo prestador, no âmbito do Município, mediante pagamento de preço público pelo gerador, desde que a atividade não prejudique a adequada prestação do serviço público.

§2º Os SLU não serão cobrados na forma estabelecida nesta Lei.

Art. 3º Diante do disposto na Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021, que aprovou a Norma de Referência nº 1, o regime de cobrança do SMRSU será o regime tarifário, de modo que fica expressamente delegada, por meio desta Lei, à entidade reguladora desses serviços no Município, a competência para definir o regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão, nos termos do art. 23, *caput*, IV da Lei Federal nº 11.445, de 2007, com a redação alterada pela Lei Federal nº 14.026, de 2020.

Parágrafo único. Os valores das tarifas instituídas, bem como das tarifas reajustadas e revistas, serão automaticamente aplicáveis no âmbito do ordenamento jurídico municipal por meio de resolução editada pela entidade reguladora, observados os seus respectivos atos normativos.

Art. 4º As tarifas do SMRSU, definidas pela entidade reguladora, observada a necessária modicidade tarifária, devem ser suficientes para resarcir o prestador dos serviços das despesas administrativas e dos custos eficientes de operação e manutenção (OPEX), de investimentos prudentes e necessários (CAPEX), bem como para remunerar de forma adequada o capital investido, se for o caso, incluindo ainda as despesas com os tributos cabíveis e com a remuneração da entidade reguladora desse serviços e a contratação de associações ou cooperativas de catadores de materiais recicláveis, quando for o caso.

Art. 5º Na definição das tarifas do SMRSU, bem como reajustes e revisões, a entidade reguladora levará em consideração os fatores, critérios e parâmetros previstos no art. 35, *caput* da Lei Federal nº 11.445, de 2007, bem como os fatores previstos na Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021, que aprovou a Norma de Referência nº 1.

Art. 6º Ocorrendo alterações ou revogação da Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021, que aprovou a Norma de Referência nº 1, a entidade reguladora fica devidamente autorizada a utilizar os instrumentos normativos substitutos respectivos.

Art. 7º As condições, padrões e requisitos operacionais atinentes à prestação dos SMRSU e SLU serão definidos pela entidade reguladora definida pelo Município.

Art. 8º Em razão do disposto nesta Lei, fica expressamente excluída da legislação municipal toda a forma de cobrança, sob o regime tributário, dos SMRSU, revogando-se todas as disposições nesse sentido.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

(local e data)

(...)

Prefeito Municipal

MENSAGEM

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal:

Com a entrada em vigor do chamado Novo Marco Regulatório do Saneamento (Lei Federal nº 14.026, de 2020), houve uma grande reestruturação de diversos aspectos no setor do saneamento nacional.

Dentre as alterações trazidas, destacam-se as relacionadas aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, os quais devem ter sua sustentabilidade econômico-financeira garantida, ainda que o momento atual pandêmico pelo qual passa o Brasil não seja o dos mais propícios.

De qualquer maneira, cabe a este município, em decorrência do comando legal federal, cumprir adequadamente com suas obrigações de adequar-se à nova realidade legislativa.

Além disso, em decorrência do Novo Marco Regulatório, foi conferida à ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento – a prerrogativa de estabelecer normas de referência para o setor

de saneamento, o que foi feito, no caso dos serviços de manejo de resíduos sólidos, por meio da Norma de Referência nº 1.

Em decorrência do disposto nessa norma, houve a recomendação expressa, por parte da agência reguladora federal, de que seja observado o regime tarifário para a cobrança dos serviços referidos, de modo que, sendo esse o regime, caberá à entidade reguladora local do Município definir os respectivos valores, em decorrência do disposto no art. 23, *caput*, IV da Lei Federal nº 11.445, de 2007, com a redação alterada pela Lei Federal nº 14.026, de 2020.

Isto posto, na certeza de que a presente proposição cumpre com os deveres impostos ao município em decorrência da legislação federal ora referida, pede-se a aprovação por parte desse digno Legislativo.

(local e data)

(...)

Prefeito Municipal