

### **III - 551 – A COBRANÇA PELOS SERVIÇOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NOS MUNICÍPIOS DO VALE EUROPEU/SC**

**Caroline Gabriela Hoss<sup>(1)</sup>**

Engenheira Sanitarista e Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Engenheira Sanitarista na Agência Intermunicipal de Regulação de Serviços Públicos (AGIR/SC).

**Simone Gomes Traleski<sup>(2)</sup>**

Engenheira Ambiental pela Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO). Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Mestre em Bioenergia pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Assessora de Saneamento e Meio Ambiente na Associação de Municípios do Vale Europeu (Amve).

**Andre Domingos Goetzinger<sup>(3)</sup>**

Administrador pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB). Especialista em Gestão Pública pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB). Gerente de Estudos Econômico-Financeiros na Agência Intermunicipal de Regulação de Serviços Públicos (Agir/SC).

**Daniel Antonio Narzetti<sup>(3)</sup>**

Economista pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutor em Engenharia do Território pelo Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa. Investigador do Centro de Investigação e Inovação em Engenharia Civil para a Sustentabilidade – CERIS. Diretor-Geral da Agência Intermunicipal de Regulação de Serviços Públicos (Agir/SC).

**Endereço<sup>(1)</sup>:** Rua João Pessoa, 740, 601 A. Bairro Velha, Blumenau – SC – CEP: 89036-002 – Brasil – Tel: +55 (49) 99978-3020 – e-mail: [carolg.hoss@gmail.com](mailto:carolg.hoss@gmail.com).

#### **RESUMO**

Sendo um dos grandes desafios trazidos pela atualização do Marco Legal do Saneamento Básico – Lei Nº 14.026/2020, a obrigatoriedade da cobrança aos usuários pelos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos é fundamental para o alcance da sustentabilidade econômico-financeira e o atingimento das metas e objetivos de planejamento do serviço prestado. Conhecer os instrumentos econômicos utilizados e suas estruturas é fundamental para verificar as vantagens e fragilidades de cada modelo para equilibrar as contas públicas, garantindo os princípios fundamentais da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Diante disso, esse trabalho teve como objetivo apresentar o diagnóstico do regime, estrutura e forma de cobrança aos usuários dos serviços de manejo de resíduos sólidos de 15 (quinze) municípios localizados na região do Vale-Europeu – Santa Catarina, elencando as principais deficiências, dificuldades, desafios e pontos de atuação dos entes envolvidos para a adequação à legislação vigente e o alcance da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços. A análise exploratória dos dados se deu a partir de consulta às legislações municipais e contratos de concessão vigentes, além de contato pessoal e telefônico com os responsáveis pela gestão do serviço em cada município. Verificou-se um cenário positivo quanto a instituição da cobrança, sendo realizada em todos os municípios. A prestação do serviço é predominantemente pública e a cobrança ocorre por meio de taxa em 93,3% dos municípios. Os parâmetros para a instituição da cobrança mostraram-se de acordo com as recomendações vigentes, sendo a frequência de coleta e categoria do usuário (comercial, residencial, industrial, outros) as mais utilizadas, presentes em 93,3% dos casos. A maior fragilidade identificada foi a não vinculação da atualização dos valores à receita requerida, presente em apenas 4 (quatro) municípios (26,7%), sendo que a maioria dos municípios realiza o reajuste anual dos valores cobrados pela atualização da Unidade Fiscal Municipal (UFM), o que pode causar descolamento do valor pretendido. Além disso, em apenas 5 (cinco) municípios (33,3%) foi identificado critério que considere o nível de renda da população. A entidade reguladora, mesmo na existência de taxas, pode instruir os titulares nas modificações necessárias para o atendimento das normativas vigentes e o alcance do princípio da sustentabilidade econômico-financeira do setor, cabendo aos gestores do serviço a sua observação e execução.

**PALAVRAS-CHAVE:** Resíduos sólidos, instrumentos econômicos, sustentabilidade econômico-financeira, serviço público.

## INTRODUÇÃO

A sustentabilidade econômico-financeira é um dos princípios fundamentais para a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos (SLU e SMRSU), conforme a Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Ainda, a atualização do Marco Legal do Saneamento Básico – Lei nº 14.026/2020 – estabelece que a sustentabilidade deve ser assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, deixando a possibilidade, quando necessário, para a adoção de outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções (BRASIL, 2007).

Ao encontro de tais disposições, a Lei nº 14.026/2020 enquadrando como renúncia de receita pelo titular do serviço (município) a não proposição de instrumento de cobrança para o serviço até 15 de julho de 2021 (BRASIL, 2020). Para se ter ideia da dimensão do desafio trazido por essa inserção legislativa, no ano de 2020 apenas 40,3% dos municípios participantes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) relataram possuir algum instrumento de cobrança pelos SMRSU. A situação apresentava-se mais crítica nas regiões norte e nordeste do país, onde apenas 19,5% e 6,6% dos municípios, respectivamente, realizavam a cobrança pelos serviços. De outro lado, a região Sul do Brasil apresentava o maior índice de cobrança dos SMRSU do país, ocorrendo em 83,5% dos municípios. A região sul também se mostrou ser a mais avançada na disposição final ambientalmente adequada, onde apenas 0,35% dos resíduos ainda estavam sendo destinados para lixões ou aterros controlados. Em Santa Catarina, 100% dos resíduos já estavam sendo destinados corretamente (SNIS, 2021). O que indica uma forte relação entre a existência de cobrança e a destinação adequada dos resíduos.

De forma a auxiliar os titulares dos serviços na instituição da cobrança, a primeira normativa de referência para os serviços de saneamento básico da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) - nº 79/2021 - versou sobre o regime, a estrutura e os parâmetros de cobrança pela prestação dos SMRSU, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias (ANA, 2021b). As normativas expedidas pela ANA servem como referência para as Agências Reguladoras Infranacionais, que devem realizar o monitoramento dos custos dos serviços prestados, bem como atuar, conjuntamente aos titulares dos serviços, sobre o regime, a estrutura e os níveis tarifários, visando o equilíbrio-econômico dos serviços prestados a um preço módico (BRASIL, 2007).

Nota-se que apesar da Lei nº 11.445/2007 e suas alterações versarem sobre a seguridade da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de SLU e SMRSU a partir da aplicação de taxas, tarifas e outros preços públicos, a obrigatoriedade da cobrança e as diretrizes para formulação do instrumento de cobrança a nível nacional se referem apenas ao SMRSU. O atual entendimento jurídico a respeito da cobrança pelos SLU é que se trata de um serviço indivisível, sendo ato inconstitucional a cobrança de taxa para custeio de tal serviço.

Para os SMRSU, as taxas e/ou tarifas aplicadas aos usuários devem considerar a receita requerida para a operação de toda a rota tecnológica escolhida para os resíduos, desde a coleta até a destinação adequada dos resíduos, considerando o nível de renda da população da área atendida (ANA, 2021b; BRASIL, 2020). Nota-se a importância do discernimento entre a mera introdução de instrumentos de cobrança e o alcance da sustentabilidade econômico-financeira, em que, para tanto, além do estabelecimento da receita requerida é necessário que sejam previstos instrumentos para a atualização dos valores frente aos efeitos inflacionários, a capacidade de execução do planejamento, a atualização tecnológica e a capacidade de cobrança, arrecadação e pagamento dos usuários (HOSS et al., 2022).

Neste ponto de vista, a existência de um diagnóstico robusto sobre os instrumentos econômicos aplicados aos serviços de manejo de resíduos sólidos é imprescindível para a aferição das principais dificuldades e oportunidades para o alcance e a manutenção da sustentabilidade dos serviços e a atuação dos atores envolvidos na área. Com isso, o objetivo do presente trabalho é apresentar um diagnóstico do regime, estrutura e forma de cobrança aos usuários pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos nos 15 (quinze) municípios da região do Vale Europeu - SC, verificando o cumprimento da Lei Federal nº 11.445 de 2007 e o enquadramento à Resolução nº 79/2021/ANA. Ainda, a partir dos primeiros resultados, elencar as principais deficiências, dificuldades e desafios para a adequação à legislação vigente e o alcance da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, traçando os principais pontos de atuação da entidade reguladora e dos titulares do serviço para o enfrentamento das adversidades verificadas.

## METODOLOGIA



A partir de análise exploratória de dados, foi realizado um levantamento por meio de consulta às legislações municipais vigentes e contato pessoal e telefônico com os representantes das prefeituras municipais para obtenção dos dados de regime, estrutura e forma de cobrança utilizados no serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos nos 15 (quinze) municípios do Vale Europeu/SC.

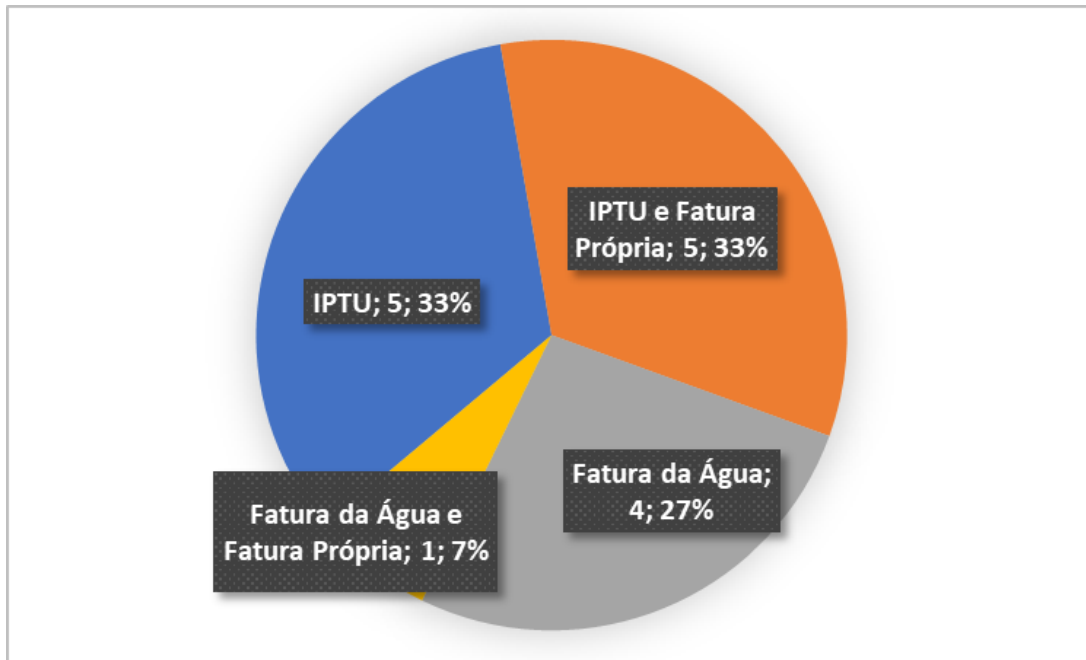
Os resultados obtidos foram confrontados com as premissas estabelecidas na Lei Federal nº 11.445 de 2017 e na Resolução ANA nº 79 de 2021, no que tange o assunto em questão, de modo a verificar a existência de adequação. Ainda, a partir dos primeiros resultados e do *know-how* dos especialistas envolvidos neste trabalho, foram elencadas as principais deficiências e dificuldades encontradas para a adequação aos regimentos e obtenção e manutenção da sustentabilidade econômico-financeira do serviço, bem como as formas de atuação da entidade reguladora e dos titulares do serviço para a solução das fragilidades identificadas.

## **RESULTADOS**

### **DO DIAGNÓSTICO DA COBRANÇA PELO SERVIÇO DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NOS MUNICÍPIOS**

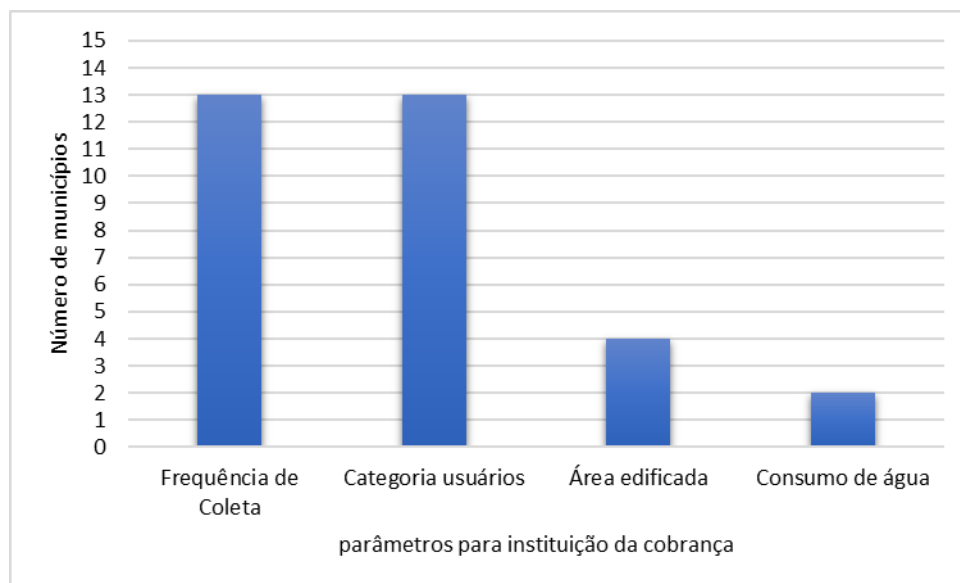
Todos os 15 (quinze) municípios analisados cumprem o Art. 29 e o § 2º do Art. 32 da Lei nº 11.445/2007 quanto à instituição de cobrança pelo SMRSU. Desses, apenas 1 (um) possui prestação do serviço por meio de concessão, desde a coleta até a disposição final ambientalmente adequada dos resíduos, sendo realizada a cobrança de tarifa. Os demais municípios (14) possuem como instrumento de cobrança a taxa. A prevalência da taxa como instrumento de cobrança do SMRSU nos municípios em análise explica-se pelo caráter predominantemente público de sua prestação, fortalecido pela existência de um Consórcio Público Multifinalitário, bem estruturado, que atua no SMRSU. Atualmente, 11 dos 15 municípios integram o consórcio público em questão, destinando os resíduos da coleta convencional para o aterro sanitário público consorciado. Além disso, alguns dos municípios usufruem de outros serviços ofertados pelo consórcio, como a licitação compartilhada para coleta terceirizada, convencional e seletiva, e a valorização dos recicláveis secos por meio da triagem e venda dos resíduos.

Sobre a forma de cobrança aos usuários, 10 (dez) municípios utilizam o carnê do IPTU (66,7%) e os outros 5 (cinco) realizam a cobrança de forma conjunta com a fatura do serviço de abastecimento de água (33,3%). Como a cobrança do IPTU não é realizada nos imóveis situados na zona rural e o abastecimento público coletivo de água não abrange, por vezes, 100% do território atendido pelo SMRSU, uma prática que vem sendo incentivada e já utilizada por alguns municípios é o uso de faturas próprias do SMRSU para a cobrança dos usuários não abrangidos pela forma de cobrança utilizada. Nesses casos, a forma de cobrança é híbrida, com as faturas do SMRSU utilizadas de forma complementar, o que permite a cobrança de todos os efetivos usuários do serviço. Foram identificados 5 (cinco) municípios que realizam a cobrança híbrida entre IPTU e fatura própria do SMRSU e 1 (um) entre fatura de água e fatura própria do SMRSU.



**Figura 1: Formas de cobrança utilizadas nos municípios**

Sobre a estrutura de cálculo das taxas/tarifa pagas pelos usuários, foram identificados 4 (quatro) parâmetros utilizados para a proposição dos valores, sendo eles: a frequência de coleta, estabelecida pelo número de passadas do caminhão coletor na economia; a categoria do usuário, normalmente dividido entre residencial, comercial e industrial; a metragem quadrada da área edificada da economia; e o consumo de água, seguindo o princípio do poluidor-pagador. A Figura 2 abaixo apresenta a frequência com que os parâmetros foram utilizados nos municípios.

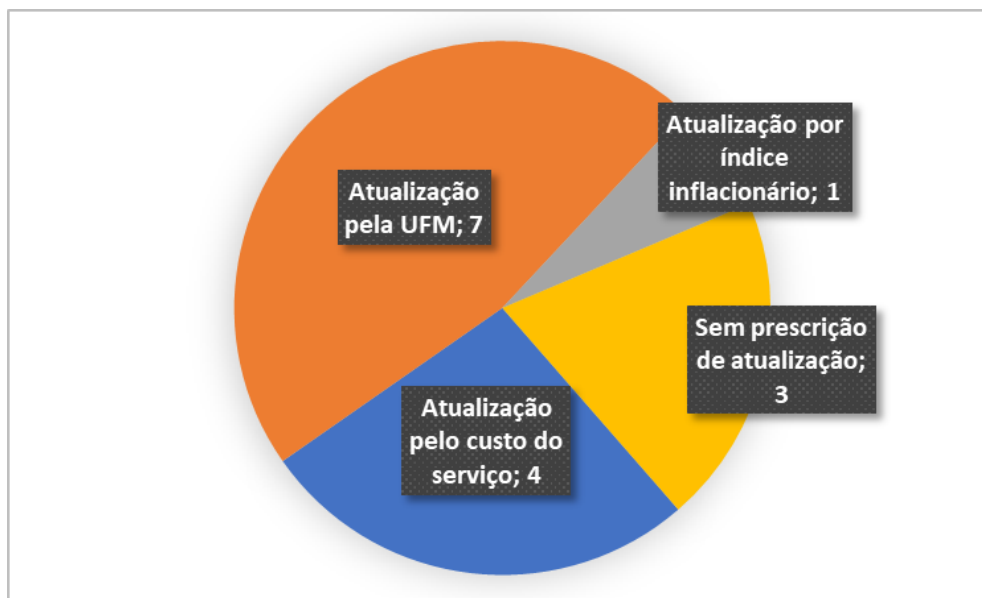


**Figura 2: Frequência de utilização dos parâmetros da estrutura de cobrança aplicada aos usuários nos municípios**

Foram identificadas 8 (oito) diferentes combinações da utilização de um ou mais dos parâmetros apresentados. Nota-se que a utilização de diferentes estruturas de cobrança e parâmetros não é negativo, já que essa escolha deve considerar as peculiaridades locais. Contudo, os parâmetros escolhidos devem possibilitar um valor justo ao usuário, considerando a disponibilidade do serviço prestado. Em apenas 5 (cinco) municípios foi verificada a adoção de

critério na fixação da taxa/tarifa ou dispositivo legal que considere o nível de renda da população. Nesse caso, a prescrição legal se cumpriu a partir da adoção da categoria de usuário “Social” ou de dispositivo próprio na legislação que instituiu a cobrança garantindo o desconto de 50% aos usuários em vulnerabilidade social.

Quanto à fixação e atualização dos valores, verificou-se que na maioria dos casos, 7 (sete) municípios (46,7%), os valores das taxas foram fixados a partir de um levantamento inicial dos custos anuais do serviço e associado a uma alíquota da Unidade Fiscal Municipal (UFM) onde, a partir da atualização anual do indexador, o valor da taxa é também atualizado. Em 4 (quatro) municípios (26,7%) há previsão de atualização dos valores cobrados diretamente a partir do levantamento anual dos custos do serviço/receita requerida. E, ainda, 1 (um) município utiliza índice inflacionário para atualização da tarifa, sendo este previsto no contrato de concessão. Em 3 (três) municípios (20,0%) não há prescrição de uma forma de atualização dos valores cobrados, carecendo de Lei Complementar para alteração do código tributário para alteração do valor, que é simplesmente fixado de tempos em tempos.



**Figura 3: Formas de atualização dos valores das taxas/tarifa utilizadas nos municípios**

## **DA IDENTIFICAÇÃO DAS FRAGILIDADES E PONTOS DE ATUAÇÃO DOS ENTES ENVOLVIDOS**

Os parâmetros utilizados nas estruturas de cobrança estão de acordo com o Art. 35 da Lei nº 11.445/2007 e a Resolução nº 79/2021/ANA. Contudo, em alguns casos a estrutura de cobrança apresentou-se demasiada simples, podendo não corresponder com as peculiaridades da prestação do serviço em diferentes áreas e para diferentes usuários dentro do município. Em 3 (três) casos foi verificada a utilização de 1 (um) único parâmetro de composição da cobrança e em 2 (dois) casos não houve diferenciação entre as categorias de usuários (residencial, comercial, industrial, outros), o que é considerado importante devido a capacidade de pagamento do usuário e potencial de utilização do serviço. Ainda, a instituição de critério ou dispositivo que considere o nível de renda da população não foi observada na maioria dos casos cabendo a proposição por parte da entidade reguladora aos titulares do serviço, e a anuência deste, sobre a criação de dispositivo que conceda desconto no valor cobrado para aqueles que comprovadamente se enquadrem na situação de vulnerabilidade social, como por exemplo, mediante aprovação no CadÚnico.

A maior deficiência identificada nos modelos de instituição da cobrança utilizados nos municípios diz respeito à forma de reajuste e revisão dos valores das taxas. Para aqueles que não possuem um modelo definido para a alteração dos valores, é extremamente necessário que sejam criados dispositivos para que o valor faturado acompanhe os custos dos serviços prestados, sem a necessidade de alteração frequente do código tributário municipal.

A mera associação da atualização da taxa pela UFM pode causar descolamento da receita requerida para a prestação dos serviços, principalmente observando o grande lapso de tempo sem qualquer revisão dos custos reais e, conseqüentemente, da alíquota cobrada em relação à UFM. Para tanto, duas saídas podem ser propostas aos

municípios com essa configuração: a desvinculação da atualização anual da taxa pela UFM e sua vinculação com a receita requerida real anual ou a continuidade da atualização anual pela UFM, como índice de reajuste, e a definição de um intervalo máximo para revisão dos custos e, conseqüentemente, da alíquota utilizada para a imposição da taxa. Para o segundo caso, recomenda-se um período entre 3 e 5 anos, conforme apresentado no Manual orientativo da ANA sobre a Norma de Referência nº 1/ANA/2021 para a realização de revisão tarifária.

Ademais, mesmo naqueles em que há previsão de atualização dos valores pelo custo anual do serviço, nota-se que em alguns casos a atualização com base nesses valores não foi realizada, tornando o dispositivo sem eficácia e podendo prejudicar a sustentabilidade econômica dos serviços. Nesse cenário, cabe a atuação da entidade reguladora na cobrança e acompanhamento dos custos do serviço prestado e indicação aos titulares quando da necessidade de revisões dos valores cobrados para o alcance da autossuficiência financeira do SMRSU.

## **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

A instituição da cobrança pelos SMRSU é um desafio superado pelos municípios do Vale Europeu. Contudo, a forma de atualização dos valores cobrados e sua relação com os custos reais do serviço prestado se apresentam como deficiências a serem atacadas para o alcance da sustentabilidade financeira dos serviços. Ainda, a adoção de critério ou dispositivo que considere o nível de renda da população deve ser adotada em todos os municípios para atendimento da Lei nº 11.445/2007 e Resolução nº 79/2021/ANA.

A entidade reguladora, mesmo nos casos de cobrança do serviço por meio de taxas, pode instruir os titulares nas modificações necessárias para o atendimento das normativas vigentes e o alcance do princípio da sustentabilidade econômico-financeira do setor, cabendo aos gestores do SMRSU a sua observação e execução.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. *Manual orientativo sobre a norma de referência nº 1/ANA/2021 - Cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos*. 110 p. Brasília: ANA, 2021. ISBN: 978-65-88101-24-7.
2. ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. *Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021. Aprova a Norma de Referência nº 1 para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos (...)*. Brasília, 2021b.
3. BRASIL. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (...)*. Brasília. 2007.
4. BRASIL. *Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 (...)*. Brasília, 2020.
5. HOSS, C. G.; LODI, D. C. R.; FRANCATO, D. F. F.; SANTOS, E. D. S ; CARVALHO, R. P.; RIBEIRO, R. M.; TAUFIC, R.; ALCANTARA, S. G. ABAR. *O papel das agências reguladoras na implementação do novo marco legal de saneamento básico em relação aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos*. 2022.
6. SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO SOBRE SANEAMENTO (SNIS). *Diagnóstico Temático: Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos - 2020*. Brasília: SNIS, 2021.