



Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
ISSN: 2362-583X
editorial@unl.edu.ar
Universidad Nacional del Litoral
Argentina

PINHEIRO, HENDRICK; CUKIERT, TAMARA
Tarifa pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos

Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo,
vol. 10, núm. 2, 13055, 2023, Julio-Diciembre
Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina

DOI: <https://doi.org/10.14409/redoeda.v10i2.13055>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=655978330008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la academia

REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 10 | N.2 | JULIO/DICIEMBRE 2023 | ISSN 2362-583X



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



Tarifa pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos

Private price for the provision of public waste management services

HENDRICK PINHEIRO I.*

^I Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, Brasil)

hen_druck@usp.br

<https://orcid.org/0000-0002-4603-2134>

TAMARA CUKIERT II. **

^{II} Universidade de São Paulo (São Paulo, Brasil)

tamaracukiert@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7176-0889>

Recibido el/Received: 21.09.2023 / 21 September 2023

Aprobado el/Approved: 20.12.2023 / 20 December 2023

RESUMO

O artigo analisa a possibilidade jurídica de cobrança de tarifa pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos. O artigo recupera a origem da súmula 545 do STF para questionar a compulsoriedade como critério distintivo determinante para a adoção de taxa ou tarifa. Avalia os argumentos envolvidos na discussão da Repercussão Geral n. 903 para compreender os fundamentos jurídicos que legitimam a possibilidade de cobrança de tarifa para o financiamento de serviços públicos de consumo compulsório. Por fim, analisa como a questão da política tarifária foi tratada na Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), no novo marco regulatório do saneamento (Lei nº 14.026/2020) e

ABSTRACT

This paper analyzes the legal possibility of charging a private price for the provision of public waste management services, which comprises waste collection, transportation, treatment and disposal. The paper reclaims the precedents in the origin of the Federal Supreme Court's (STF) Summary Statement no. 545, in order to question the compulsory use of the public service as the distinctive criterion for the adoption of tax fee or a private price. It analyzes then the arguments raised in the discussion of General Repercussion no. 903, so as to understand the legal grounds that support the possibility of charging a private fee for the provision of public services of compulsory use. Finally, it examines how the issue has been addressed by the National Water &

Como citar este artículo | *How to cite this article:* PINHEIRO, Hendrick; CUKIERT, Tamara. Tarifa pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 10, n. 2, e248, jul./dic. 2023. DOI 10.14409/redoeda.v10i2.13055

* Professor de direito tributário e financeiro na Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, Brasil). Doutor e mestre em direito econômico, financeiro e tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (São Paulo, Brasil). Líder do Grupo de Pesquisas Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável – UFMS. Advogado.

** Pesquisadora de mestrado em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (São Paulo, Brasil). Graduada em direito pela Universidade de São Paulo, com *Licence en Droit* pela Université Jean Moulin Lyon III (Lyon, França). Advogada com atuação em direito administrativo e regulatório.



nas recentes regulações da Agência Nacional de Águas (ANA). Ao final, conclui pela viabilidade da remuneração do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos por meio de tarifa. Trata-se de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório-dogmático, realizada a partir da análise de enunciados normativos federais, instrumentos regulatórios produzidos pela ANA e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com apoio de comentários doutrinários sobre as unidades conceituais abordadas.

Sanitation Law (Law no. 11,445/2007), its New Legal Framework (Law no. 14,026/2020) and in the recent regulations issued by the National Water Commission (ANA – Agência Nacional de Águas). In the end, it concludes in favor of the possibility of charging private price for the provision of public waste management services. The paper involves qualitative research, of an exploratory and dogmatic nature, conducted from the analysis of federal law, regulatory norms issued by ANA and the STF's case law, as well as supported by doctrinal literature.

Palavras-chave: saneamento básico; resíduos sólidos urbanos; taxa; tarifa; compulsoriedade.

Keywords: water and sanitation; waste management; tax fee; private price; compulsory use.

SUMÁRIO

1. Introdução; 2. Origem e necessidade de superação da Súmula 545 do STF; 3. A Repercussão Geral 903 e a cobrança de tarifa pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos; 4. O novo marco do saneamento e a política tarifária; 5. Conclusão; Referências.

1. INTRODUÇÃO

O chamado “novo marco regulatório do saneamento básico” (Lei n. 14.026/2020) estabeleceu como diretriz que o manejo de resíduos sólidos urbanos seja financiado por meio de cobrança direta dos usuários pelos serviços, visando garantir a sua sustentabilidade econômico-financeira.

A cobrança pelos serviços é uma das grandes apostas do novo marco, que tem como principal objetivo garantir a universalização dos serviços no país e a extinção dos antigos lixões. Trata-se de problema urgente: dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE para o ano de 2022, indicam que 39,5% dos resíduos sólidos urbanos coletados não possuem destinação final adequada, totalizando mais de 30 milhões de toneladas por ano destinadas a aterros controlados ou a lixões. Ainda, note-se que estes números consideram apenas os resíduos que foram efetivamente coletados, sendo a média nacional em torno de 93% dos resíduos sólidos urbanos gerados.¹

Ademais, segundo informações apresentadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, com a exceção das regiões Sudeste e Sul do país – nas quais 50,8% e 85,4% dos municípios, respectivamente, possuem alguma forma de cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos – a maioria

¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS (ABRELPE). **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso em 24 dez. 2023.



dos municípios brasileiros não cobra seus habitantes pelo serviço. Mesmo dentre os municípios que possuem alguma forma de cobrança, apenas 11,9% destes cobram valor suficiente para financiar a integralidade das despesas com a prestação do serviço, sendo que 43,5% dos municípios recolhem valores que cobrem menos de 25% das despesas com o serviço.²

Contudo, a implementação de mecanismos de cobrança para garantir o financiamento dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos não é uma tarefa fácil. Embora o STF já tenha assentado a possibilidade de cobrança pelo serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos por meio de taxa³, remanesce uma discussão sobre a possibilidade de financiamento deste serviço por meio de tarifa (ou preço público).

A origem da controvérsia está na Súmula 545 do STF, editada em 1969, que estabelece que os serviços ditos “compulsórios” somente poderiam ser remunerados por taxa: “Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu”.⁴

Desde a edição do enunciado sumular, o cenário brasileiro alterou-se muito, tanto social quanto econômica e politicamente. A Constituição Federal em 1988 alterou sensivelmente o sistema tributário a as regras de atuação do Estado no domínio econômico. Além disso, viu-se, na prática, a adoção de tarifas para a remuneração da prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos em diversos municípios.

A questão encontrou ponto de inflexão a partir do reconhecimento de repercussão geral no Recurso Extraordinário n. 847429/SC (Tema 903), em 2016, que discute: a) a possibilidade de delegação, mediante contrato de concessão, do serviço de coleta e remoção de resíduos domiciliares; b) a 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.⁵

O artigo objetiva analisar a possibilidade de cobrança de tarifa pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, em linha com as diretrizes da Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), do novo marco regulatório do saneamento (Lei nº 14.026/2020) e de suas regulamentações posteriores.

² AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Relatório de análise de impacto regulatório nº 1/2021/GT SANEAMENTO**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/governanca-regulatoria/analise-de-impacto-regulatorio-air/copy_of_AIRRes.ANA79.2021NRManejoResiduosSlidos.pdf. Acesso em 24 dez. 2023.

³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário n. 576321**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, tribunal pleno, jul. 04 dez. 2008, DJe-030, pub. 13 fev. 2009.

⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Súmula n. 545**. Sessão Plenária de 03 dez 1969, DJ 10 dez. 1969.

⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 547429**, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, jul. 16 jun. 2016, DJe-167, pub. 10 ago. 2016.



Está estruturado em três partes. A primeira recompõe a origem e a evolução da aplicação da Súmula 545 do STF, para discutir se existem serviços públicos que apenas podem ser remunerados por taxa. A segunda explora a possibilidade jurídica de cobrança de tarifa para o financiamento dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos. Na terceira, analisa as alterações promovidas pela Lei nº 14.026/2020 no tema de resíduos sólidos, com foco especial ao financiamento desses serviços. Ao final, são apresentadas conclusões sobre a cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos.

Este trabalho investiga as possibilidades para o financiamento dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, ao que, cabe delimitar que as suas conclusões não podem ser estendidas aos serviços de limpeza urbana. Embora a Lei nº 11.445/2007, conhecida como Lei Nacional de Saneamento Básico, identifique, em um primeiro momento, quatro conjuntos de serviços públicos de saneamento básico, colocando lado a lado os serviços públicos de “limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos” (art. 3º, I, ‘c’, da Lei nº 11.445/2007), trata-se de dois serviços públicos com características distintas.

A limpeza urbana é serviço público indivisível, ou *uti universi*, o que significa que é prestado à generalidade da população, de modo que não é possível identificar o usuário diretamente beneficiado pela sua prestação e calcular a medida exata do consumo.⁶ O serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, por sua vez, é divisível, ou *uti singuli*, o que significa que pode ser fruído individualmente pelos usuários, sendo possível identificar a medida do serviço consumida por cada um.⁷ A diferença entre esses serviços torna inviável a transposição automática e irrefletida das conclusões desse artigo para a atividade de limpeza urbana.

Trata-se de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório-dogmático, realizada a partir da análise de enunciados normativos federais, instrumentos regulatórios produzidos pela ANA, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com apoio de comentários doutrinários que congregam as unidades conceituais abordadas.

2. ORIGEM E NECESSIDADE DE SUPERAÇÃO DA SÚMULA 545 DO STF

As taxas são espécies de tributo de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, previstas pela Constituição Federal no inciso II do art. 145 e podem ser instituídas “em razão do exercício do poder de polícia ou pela

⁶ PETIAN, Angélica; CORTEZE, Mário José. As Parcerias Público-Privadas de resíduos sólidos. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 345-355, p. 348.

⁷ RIBAS, Lídia Maria; PINHEIRO, Hendrick. Taxa de resíduos sólidos como instrumento para promoção do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Equilibrado. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 233-260, maio/ago. 2019, p. 247.



utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”. A própria norma de competência constitucional indica que o fato gerador das taxas está atrelado ao desenvolvimento de uma atividade estatal em favor do contribuinte, na forma de poder de polícia ou serviço público.⁸

Como tributos, a instituição e a cobrança das taxas estão submetidas ao regime jurídico tributário, que importa no respeito às limitações constitucionais ao poder de tributar e às normas gerais de direito tributário.⁹

As limitações constitucionais ao poder de tributar representam parte da “complexa aparelhagem de freios e amortecedores, que limitam os excessos acaso detrimientosos à economia e a preservação do regime e dos direitos individuais”.¹⁰ Entre as principais limitações constitucionais estão os princípios da legalidade tributária (ou da reserva legal), que prescreve que a instituição ou majoração de tributo só pode se dar por meio de lei formal (art. 150, I, CF); e da anterioridade, que estabelece que o tributo só poderá ser cobrado no exercício fiscal seguinte ao qual foi instituído, com antecedência mínima de 90 dias, valendo o mesmo para sua majoração (art. 150, III, ‘b’, CF).

A base de cálculo da taxa de serviço público é o custo do serviço que a exação pretende financiar.¹¹ Esta característica impõe dois limites à cobrança desse tributo: a arrecadação deve ser proporcional ao custo total do serviço e a cobrança de cada contribuinte não pode superar o benefício individualmente auferido. Esses limites são oriundos do chamado princípio da equivalência, que orienta a repartição do encargo público com base no custo previsível da atividade direcionada a cada contribuinte (equivalência individual), sem que as contribuições ultrapassem o custo total do serviço (equivalência global).¹² A equivalência é uma garantia específica das taxas para os contribuintes, que limita o exercício da atividade impositiva do Estado por meio de taxas.

As taxas são tributos vinculados, cuja hipótese de incidência “consiste em uma atuação estatal direta e imediatamente referida ao obrigado”.¹³ A referibilidade nas taxas é direta, ou seja, o contribuinte é o destinatário da atuação estatal¹⁴. A falta desta

⁸ FERRAZ, Roberto. **Taxa – Instrumento de Sustentabilidade**. São Paulo, Quartier Latin, 2013, p. 130.

⁹ BATISTA, Joana Paula. **Remuneração dos serviços públicos**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 79.

¹⁰ BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 8. Ed., Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 2.

¹¹ BARRETO, Aires F. **Base de cálculo, alíquota e princípios constitucionais**. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 134.

¹² DANIEL NETO, Carlos Augusto; PINHEIRO, Hendrick. Igualdade e equivalência nas taxas e seus parâmetros de controle na jurisprudência do STF. In: BUISSA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael Lara. **Direito e finanças públicas nos 30 anos da constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro**. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018, p. 347.

¹³ ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6ª ed. 3ª tir. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 152.

¹⁴ PINHEIRO, Hendrick; HORVATH, Estevão. Solidariedade e referibilidade de grupo pelo Supremo Tribunal Federal. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; BRANCO, Leonardo Ogassawara de Araújo; PRZEPIORKA, Michel.



característica levou o STF a julgar inconstitucional a taxa de coleta e limpeza urbana do Rio de Janeiro, por considerar que esse último serviço era prestado “em benefício da população em geral (*uti universi*), sem possibilidade de individualização dos respectivos usuários e, conseqüentemente, da reversibilidade a contribuintes determinados”.¹⁵

Especificamente em relação às taxas de serviço público, outra característica apontada pela doutrina como integrante do conceito de taxa é a chamada compulsoriedade ou coercitividade. A coerção é um elemento do serviço que dá lugar a cobrança da taxa, ao que haveria a possibilidade de cobrança de taxas para a remuneração de serviços compulsórios.¹⁶

Este elemento, muito presente na doutrina tributária, também aparece na antiga Súmula 545 do STF, editada em 1969, que estabelece que os serviços ditos “compulsórios” somente poderiam ser remunerados por taxa: “Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu”.¹⁷

Porém, para entender o alcance do enunciado sumular, é importante compreender o contexto em que foi editado. Ele tem origem em três precedentes que questionavam a cobrança pelo serviço de fornecimento de água e esgoto pelo Estado de Pernambuco: RE 54194/PE, RE 54491/PE e RE 54996/PE.

O primeiro caso (RE 54194/PE), julgado originalmente em 14 de outubro de 1963, cuidava-se de um Mandado de Segurança que questionava a alteração da base de cálculo da cobrança pelo fornecimento de água e esgoto pelo Estado de Pernambuco por meio de decreto. O voto do relator, Min. Luiz Gallotti, acompanhado pelos demais integrantes da primeira turma (Min. Gonçalves Oliveira e Min. Cândido Motta), foi centrado na compulsoriedade do serviço para reconhecer que a cobrança seria uma taxa e que, portanto, deveria respeitar as limitações constitucionais ao poder de tributar. Porém, mesmo esse julgado evidenciou que já na época havia uma série de cobranças por serviços públicos que, embora denominados indevidamente como “taxas” (como as taxas aeroportuárias e as taxas portuárias), na verdade, configuravam-se como preços públicos.¹⁸

O segundo caso (RE 54491/PE), julgado em 15 de outubro de 1963, era da segunda turma do STF e abordava suposta ofensa ao princípio da legalidade tributária pela

Contribuições, evolução jurisprudencial no CARF, STJ e STF. São Paulo: MP Editora, p. 173-184, 2022, p. 178-179.

¹⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Agravo regimental em Agravo de Instrumento n. 245.539**, Primeira Turma, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 12 dez. 1999, DJe 03 mar 2000.

¹⁶ FERRAZ, Roberto. **Taxa – Instrumento de Sustentabilidade**. São Paulo, Quartier Latin, 2013, p. 130.

¹⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Súmula n. 545**. Sessão Plenária de 03 dez 1969, DJ 10 dez. 1969.

¹⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário n. 54194/PE**, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Gallotti, j. 14 out. 1963, DJ 31 out. 1963.



mesma cobrança pelo fornecimento de água e esgoto pelo Estado de Pernambuco. Nesse caso, o Min. Hermes Lima, relator do caso, considerou que o suposto “caráter compulsório” do serviço era insuficiente para qualificar a cobrança como uma taxa. O relator entendeu, nesse caso, que nem toda a cobrança por serviços públicos é taxa e que, nesse caso, o Estado de Pernambuco estruturou a cobrança por meio da técnica fiscal do preço público. O julgamento originário foi por unanimidade (acompanhado dos ministros Victor Nunes Leal, Vias Boas, Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa) para reconhecer que não se aplicava à cobrança o regime tributário, pois não se tratava de taxa.¹⁹

Os dois primeiros julgamentos ocorreram com apenas um dia de diferença, com cada turma do STF esposando entendimentos contraditórios entre si. Porém, a questão retornou quando o tribunal pleno foi chamado, em 25 de março de 1965, para julgar embargos de divergência no primeiro caso (RE 54194 EDv). Como a primeira turma havia entendido que se tratava de uma taxa, foi levantada a sua inconstitucionalidade, por ofensa ao princípio da legalidade, já que a cobrança não teria sido instituída por meio de lei. A inconstitucionalidade não foi declarada por ausência de quórum. Nesse julgamento pelo tribunal pleno, ocorrido em 25 de março de 1965, o Min. Hermes Lima (relator), já destacou que o critério da “obrigatoriedade” ou “facultatividade” do serviço era insuficiente para distinguir a cobrança entre taxa e tarifa.²⁰

No segundo caso a discussão também foi levada ao plenário, em sede de Embargos de Inconstitucionalidade (RE 54491 EI/PE), relatados pelo Min. Pedro Chaves e julgados em 03 de maio de 1965. Nesse caso, o relator também entendeu que o critério da “obrigatoriedade” “não é absoluto e nem oferece resistência lógica de uma diferença específica” entre as espécies de taxa e tarifa, sendo que o critério definidor da natureza da exação é o regime jurídico utilizado para a instituição da cobrança. O único voto que reconheceu o caráter de taxa da cobrança, em razão da compulsoriedade do serviço, foi o do Ministro Gonçalves de Oliveira, que ficou vencido.²¹

O terceiro caso (RE 54996/PE), julgado em 27 de maio de 1968, era da primeira turma, mas foi relatado pelo Min. Barros Monteiro, que embora integrasse a turma, em 1963 estava ausente no julgamento do primeiro caso mencionado (RE 54194/PE). Nele, a cobrança pela prestação dos serviços de fornecimento de água foi considerada preço público (e não taxa). Para o ministro relator, trata-se da cobrança “por um serviço de

¹⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário n. 54491/PE**, Segunda Turma, Rel. Min. Hermes de Lima, j. 15 out. 1963, DJ 17 dez. 1963.

²⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Embargos de divergência no Recurso Extraordinário n. 54194/PE**, Tribunal Pleno, j. 25 mar. 1965, DJ 23 jun. 1965.

²¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Embargos de Inconstitucionalidade no Recurso Extraordinário n. 54491/PE**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Pedro Chaves, j. 03 mai. 1965, DJ 16 jun. 1965.



utilidade pública do próprio Estado”, ao que foi acompanhado pelos Ministros Oswaldo Trigueiro e Djaci Falcão.²²

A análise dos precedentes indica que o suposto critério da “compulsoriedade” do serviço público, como elemento que seria suficiente para qualificar determinada cobrança instituída por lei como taxa, somente foi adotado pelo julgamento originário primeiro caso (RE 54194/PE – Primeira Turma), sendo expressamente afastado como suficiente para qualificar a cobrança no segundo (RE 54491/PE – Segunda Turma), que passou a considerar as taxas como uma das modalidades de cobrança pela prestação de serviços pelo Estado (e não a única). A posição da segunda turma acabou tornando-se dominante no tribunal pleno, quando foram novamente escrutinados o primeiro (Embargos de Divergência) e segundo (Embargos de Inconstitucionalidade) casos.

O terceiro caso (RE 54996/PE – Primeira Turma) foi na linha do entendimento da maioria formada para reconhecer que a qualificação jurídica da cobrança depende da forma como a administração a instituiu, ao que, a natureza compulsória (ou não) do consumo do serviço não influenciaria na qualificação jurídica da cobrança.

Contudo, mesmo a compulsoriedade do serviço tendo sido rejeitada como critério definidor das taxas nos julgados analisados, o STF, com nova composição após o Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968²³, aprovou a Súmula 545, em sessão plenária de 03 de dezembro de 1969. Mesmo indicando os julgados supramencionados como precedentes, o enunciado súmula descreve as taxas como “compulsórias”.

A cronologia dos eventos permite concluir que o Supremo Tribunal Federal que aprovou a Súmula 545 não era o mesmo que julgou os precedentes que consideraram o critério da compulsoriedade insuficiente para qualificar e diferenciar taxas de preços públicos. Porém, na forma como o enunciado sumular foi redigido, ele acabou influenciando a jurisprudência da corte nos julgamentos posteriores, ocorridos antes da Constituição de 1988, como no caso da tarifa básica de limpeza urbana (RE 84876/RJ), de relatoria do Min. Moreira Alves, julgado em 04 de setembro de 1980, em que o caráter compulsório da remoção dos resíduos sólidos urbanos foi um dos elementos utilizados para qualificar a cobrança como taxa.²⁴

Porém, já na vigência da Constituição de 1988, o STF foi confrontado com alguns casos sobre a natureza jurídica das cobranças pelos serviços de coleta e tratamento de

²² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário n. 54996/PE**, Primeira Turma, j. 27 mai. 1968, DJ 28 jun. 1968.

²³ A aprovação da Súmula 545 ocorreu após a aposentadoria compulsória dos ministros Evandro Lins, Hermes Lima e Victor Nunes Leal e renúncia em protesto dos ministros Gonçalves de Oliveira e Antonio Carlos Lafayette de Andrada, decorrentes do Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968 (TORRES, Mateus Gamba. O judiciário e o Ato Institucional n. 5: repressão e acomodação em 1968. **MovimentaAção**. Dourados, v. 5, n. 9, p. 125-138, 2018, p. 131).

²⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso extraordinário n. 89876/RJ**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, j. 04 set. 1980, DJ 10 out. 1980.



esgoto. Embora tenha havido julgamentos colegiados²⁵, uma parcela expressiva resgatou jurisprudência da corte para decidir monocraticamente pela natureza tarifária da cobrança.²⁶

Nesse processo de resgate e consolidação da posição do STF sobre o caráter de tarifa das cobranças pela coleta e tratamento de esgoto, é importante destacar que o Min. Marco Aurélio, por ocasião do julgamento monocrático do Agravo de Instrumento n. 225143/SP, em 22 de setembro de 1998, recorreu aos precedentes Recursos Extraordinários n. 54.194 e 54.491 (que estão na origem da Súmula 545) para afastar o caráter tributário da cobrança, embora os agravantes alegassem a natureza compulsória do consumo dos serviços no Município de Rio Claro - SP.²⁷

Pela mesma linha, a Ministra Ellen Gracie, ao decidir monocraticamente um caso em que se questionava a tarifa de esgoto de Campo Grande – MS (RE 464952/MS), resgatou a jurisprudência da Corte Constitucional para assentar que a cobrança por esse serviço não tem caráter tributário (não é taxa), embora seja de consumo obrigatório:

A jurisprudência desta Suprema Corte consolidou-se no sentido de que, não obstante a sua obrigatoriedade, a contraprestação ao serviço de esgotamento sanitário não tem caráter tributário. Trata-se, na realidade, de tarifa, não dependendo, portanto, da edição de lei específica para sua instituição ou majoração. Veja-se, sobre o tema, o RE 54.491, rel. Min. Hermes Lima, Segunda Turma, DJ de 15.10.1963. Esse entendimento continua sendo seguido neste Tribunal, conforme revelam os seguintes precedentes: RE 456.048-ED, rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 30.09.2005; AI409.693, rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 20.5.2004; RE 330.353, rel. Min. Carlos Britto, DJ de 10.5.2005, entre muitos outros.²⁸

Os casos que assentaram o caráter tarifário das cobranças de esgoto na jurisprudência do STF pós Constituição de 1988 indicam um enfraquecimento da aplicação do critério da compulsoriedade e, com isso, do alcance da Súmula 545.

A análise da jurisprudência do STF sobre a natureza da remuneração dos serviços de água e esgotamento sanitário indicam que o critério da compulsoriedade da fruição

²⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Embargos de Declaração Recurso Extraordinário n. 447536/SC**, Segunda Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 28 jun. 2005, DJ 26 ago. 2005.

²⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Agravo de Instrumento n. 225143/SP**, Decisão Monocrática, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 22 set. 1998, DJ 04 nov. 1998; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Agravo de Instrumento n. 409693/SC**, Decisão Monocrática, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 29 abr. 2004, DJ 20 mai. 2004; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso extraordinário n.330353/RS**, Decisão Monocrática, Rel. Min. Carlos Britto, j. 12 abr. 2005, DJ 10 mai. 2005; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário n. 464952/MS**, Decisão Monocrática, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 23 mar. 2006, DJ 04 abr. 2006.

²⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Agravo de Instrumento n. 225143/SP**, Decisão Monocrática, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 22 set. 1998, DJ 04 nov. 1998.

²⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário n. 464952/MS**, Decisão Monocrática, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 23 mar. 2006, DJ 04 abr. 2006.



do serviço não justifica a adoção de taxa ou tarifa como regime remuneratório. Nesse sentido, argumenta Andréia Cristina Bagatin que não há uma regra constitucional ou legal que veicule a obrigatoriedade de utilização da taxa para a remuneração de serviços compulsórios. Para a autora “não há uma relação de causalidade necessária entre os dois fenômenos (utilização compulsória dos serviços e adoção de taxa para a sua remuneração). Inexiste regra constitucional ou legal que veicule tal relação de obrigatoriedade”.²⁹

Assim, a superação da Súmula n. 545 do STF é um passo fundamental para a estabilização das regras que regulam a cobrança por serviços públicos do Brasil. Este debate é fundamental na resolução do Recurso Extraordinário n. 847.429 (Tema 903), que, ao discutir a natureza jurídica da cobrança pela prestação de serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos, enfrentará o debate da legalidade da remuneração desses serviços por meio de tarifas.

3. COBRANÇA DE TARIFA PELA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

O tema da Repercussão Geral nº 903 tem como *leading case* o Recurso Extraordinário 847429/SC, interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJ-SC), que concedeu ordem em mandado de segurança para suspender a cobrança de tarifa pela prestação do serviço de coleta e destinação final dos resíduos sólidos urbanos no município de Joinville, Santa Catarina. O TJ-SC havia julgado ilegal a cobrança de tarifa, uma vez que, pela compulsoriedade do serviço de coleta e destinação final de resíduos, deveria ser cobrada taxa dos usuários, consoante a Súmula 545 do STF. Como o município de Joinville justificou a adoção de tarifa pela natureza jurídica da concessão de serviço público, que exigia a cobrança de preço flexível e não sujeito às regras de Direito Tributário, o tema da Repercussão Geral foi ampliado para discutir a própria constitucionalidade da delegação do serviço de manejo de resíduos sólidos mediante concessão nesse contexto.³⁰

As tarifas (assim como as taxas) são cobradas como contrapartida pela prestação de serviço público, sendo utilizadas como instrumentos para remunerar serviços objeto de delegação aos particulares por meio de concessões e parcerias público-privadas, por exemplo. A Constituição Federal, no art. 175, ao dispor sobre a necessidade de lei para

²⁹ BAGATIN, Andreia Cristina. A natureza da cobrança pelo serviço prestado por concessionário de serviço público (comentários a acórdão do STJ). **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 1, n. 3, p. 211-222, jul./set. 2003, p. 2019.

³⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 547429**, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, jul. 16 jun. 2016, DJe-167, pub. 10 ago. 2016.



dispor sobre a política tarifária, reconhece a possibilidade de utilização da tarifa como instrumento de remuneração atrelado aos contratos de concessão.

Nas atividades concedidas, as tarifas são orientadas pela modicidade, que é um dos requisitos da prestação adequada de serviços públicos (art. 6, §1º da Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995).³¹ Ao estabelecer o direito do usuário de pagar tarifas módicas nos serviços concedidos, a lei busca barrar o estabelecimento de tarifas que onerem demasiadamente os usuários. Para atingir esse objetivo, a lei autoriza o Poder Concedente a adotar diversos mecanismos de política tarifária, que combinam a cobrança dos usuários com outros instrumentos, como subsídios (diretos ou indiretos).³²

Em face de seu caráter contratual e por estarem submetidas a regime específico previsto na Constituição Federal, as tarifas não estão subordinadas aos limites constitucionais ao poder de tributar.³³ Assim, elas obedecem apenas ao regime administrativo, de modo que, ainda que não totalmente alheias ao princípio da legalidade (ao qual toda a atuação administrativa se submete), não precisam majoradas por lei formal ou respeitar a anterioridade, por exemplo.³⁴

Esse regime comporta certo grau de flexibilidade à administração pública na fixação da remuneração devida pela prestação dos serviços, o que é determinante, nos serviços delegados pelo poder público a particulares, para preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.³⁵ Nesse sentido, Maria Sylvia Di Pietro, em parecer sobre contrato celebrado entre SABESP e o Município de Avaré, no Estado de São Paulo assevera que:

*A meu ver, a distinção quanto à natureza da imposição, com base no conceito constitucional de taxa, só é cabível quando o serviço seja prestado diretamente pelo próprio Estado. Contudo, não tem nenhum sentido quando o serviço é prestado por meio de concessão ou permissão, porque a esses institutos é inerente a cobrança de tarifa. Se a Constituição permite a prestação de serviço público por meio de concessão ou permissão, também está permitindo a cobrança de tarifa. Impor a instituição de taxa (sujeita ao princípio da legalidade) aos serviços públicos concedidos tornará inviável a utilização de concessão, já que a taxa é inadequada como meio de assegurar ao concessionário o seu direito ao reequilíbrio econômico-financeiro.*³⁶

³¹ BRASIL. **Lei n. 8.978, de 13 de fevereiro de 1995**. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em 24 dez. 2023.

³² CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 73-74.

³³ BATISTA, Joana Paula. **Remuneração dos serviços públicos**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 79.

³⁴ SCHWIND, Rafael Wallbach. **Remuneração do Concessionário, Concessões comuns e parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 47.

³⁵ JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Concessão de serviços públicos de limpeza urbana. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 219, [s.n.], p. 271-292, 2000, p. 282.

³⁶ TÁCITO, Caio. Saneamento básico – concessão municipal – tarifa. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 217, [s.n.], p. 332-335, 1999, p. 334.



Apesar de os conceitos de tarifa e taxa parecerem próximos, as implicações da adoção de uma e de outra modalidade são muito diferentes, motivo pelo qual a doutrina e a jurisprudência vêm, há tempos, se debruçando para instituir um critério delimitador do uso de cada uma. Desse debate emergiu a discussão sobre a compulsoriedade da utilização do serviço como elemento que obrigaria a adoção da taxa no caso concreto. A adoção deste critério, acolhido pela Súmula 545, significaria que serviços públicos compulsórios específicos e divisíveis não poderiam ser remunerados por tarifas, devendo-se adotar o regime de taxa e seguir as limitações constitucionais ao poder de tributar.

É esta, em linhas gerais, a controvérsia que a Repercussão Geral 903 do STF (RE n. 847429/SC) pretende solucionar. Desde o reconhecimento do tema como repercussão geral, houve diversos pedidos de ingresso na ação como *amicus curiae* para defender a possibilidade da delegação do serviço e sua remuneração mediante tarifa. É este o caso da ABRELPE, da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE, da Associação Brasileira das Empresas de Tratamento de Resíduos e Efluentes – ABETRE em conjunto com a Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública – ABLP e o Sindicato Nacional das Empresas de Limpeza Urbana – SELURB, a Frente Nacional dos Prefeitos – FNP, e a Advocacia Geral da União – AGU.³⁷

Esta última destacou que os casos que levaram à edição da Súmula 545 tinham por paradigma a Constituição Federal de 1946, que adotava sistemática diferente para o sistema tributário. Ainda, segundo a AGU:

*Considerando a natureza, a complexidade e as técnicas avançadas utilizadas para a prestação do serviço de remoção, coleta e destinação final dos RSU, para garantir a qualidade e efetividade desse serviço, é primordial que o mesmo seja autofinanciável. E, para que assim seja, é preciso que o Executivo municipal possua a flexibilidade necessária para que possa cobrar, da melhor maneira possível as despesas com o serviço.*³⁸

A Procuradoria Geral da República foi instada a se manifestar no processo, e posicionou-se em sentido contrário à delegação do serviço mediante concessão, justamente por entender impossível a remuneração do serviço compulsório por tarifa e compreender que esta é presumida (e necessária) no regime de concessão. Propôs, então, a seguinte tese: “É inconstitucional, à luz do conceito de taxa e do princípio da legalidade tributária, a delegação do serviço de coleta e remoção de resíduos domiciliares mediante concessão, que pressupõe a remuneração do concessionário por tarifa”.³⁹

³⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 547429**, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, jul. 16 jun. 2016, DJe-167, pub. 10 ago. 2016.

³⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 547429**, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, jul. 16 jun. 2016, DJe-167, pub. 10 ago. 2016.

³⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 547429**, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, jul. 16 jun. 2016, DJe-167, pub. 10 ago. 2016.



A inconstitucionalidade da concessão dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, advogada pelo órgão ministerial, estaria baseada na impossibilidade de remunerar esse serviço por meio de tarifa. Porém, esse entendimento parece ignorar que o regime tarifário não é a única forma de remuneração para serviços concedidos. Existem concessões administrativas, que são remuneradas exclusivamente por recursos orçamentários (art. 2, §2º da Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004).⁴⁰ Também existem concessões que são remuneradas por meio do repasse direto da arrecadação de outros tributos, como ocorre no caso das Parceiras Público-Privadas de iluminação pública, nas quais o concessionário é o destinatário das receitas de Contribuição de Iluminação Pública, que financiam a prestação desse serviço público.⁴¹ Nesses dois casos, a ausência da cobrança de tarifa do usuário não torna inconstitucional a concessão do serviço.

O entendimento do *parquet* também parece presumir que haveria um rol serviços públicos delegáveis e indelegáveis na perspectiva constitucional. Porém, o art. 175 da Constituição Federal, quando trata da possibilidade de delegação do serviço público, não enumera um conjunto de serviços públicos que poderiam (ou não) ser delegados à iniciativa privada.

Embora existam atividades administrativas indelegáveis, por envolverem o chamado *jus imperii* do Estado, em relação aos serviços públicos por excelência, que a Constituição Federal de 1988 outorgou ao Estado a possibilidade de escolher, no desenvolvimento de suas políticas públicas, delegá-los aos particulares.⁴² Assim, “no atual regime jurídico dos serviços públicos no Brasil, qualquer serviço público é delegável (por meio de concessão ou permissão) a particulares, por meio de licitação pública”.⁴³ A decisão governamental de conceder serviços à iniciativa privada está ligada à forma como o Estado decide oferecer socialmente utilidades públicas.

Adilson de Abreu Dallari, ao tratar dos serviços de saneamento básico – o que incluem o serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos – destaca que estão compreendidos entre as “atividades inerentes à saúde, e, como tal ‘de direito de todos e dever do Estado’, o qual, entretanto, pode prestar serviços diretamente, por meio de órgão e entidades da sua administração, ou, então, delegar a execução de tais serviços a empresas privadas”.⁴⁴

⁴⁰ BRASIL. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em 24 dez. 2023.

⁴¹ SAADI, Mário. A figura da COSIP e as PPPs no setor de iluminação pública. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**. Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 169-183, jul/dez. 2014.

⁴² ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4. Ed., Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 423.

⁴³ AGUILAR, Fernando Herren. **Serviços públicos**: doutrina, jurisprudência e legislação. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 53.

⁴⁴ DALLARI, Adilson de Abreu. Considerações sobre a privatização de serviços de saneamento básico. In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes de Lima; GRAZIANO, Luiz Felipe Pinto Lima; BERTOCELLI, Rodrigo de Pinho. **Saneamento Básico**: temas fundamentais, propostas e desafios. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 13-29, 2017, p. 15.



O regime tarifário mostra-se adequado para os casos em que o serviço é prestado mediante delegação, por garantir maior flexibilidade na definição do valor cobrado dos usuários. A exigência de lei para se alterar o valor cobrado pode inviabilizar economicamente a concessão e, além disso, para caracterizar a concessão de serviço público (ou concessão comum), é necessário que a cobrança e a administração da remuneração sejam realizadas diretamente pela concessionária – o que não é possível tratando-se de tributo, pois a competência tributária é indelegável. Mesmo a possibilidade de delegação da capacidade ativa tributária, ou seja, a possibilidade de a concessionária cobrar a taxa dos usuários em nome do poder público, não soluciona a questão, uma vez que, de qualquer forma, a receita das taxas, como receita tributária, deve necessariamente ser direcionada ao caixa único do ente federativo (ou caixa da entidade pública responsável pela cobrança do tributo), para então ser eventualmente repassada à concessionária.⁴⁵

Floriano de Azevedo Marques Neto, no parecer jurídico concedido à Frente Nacional dos Prefeitos juntado ao RE n. 847429/SC, também defende a adoção do regime tarifário por entender que a fixação das tarifas, apesar de mais flexível do que a instituição e majoração de taxa, não significa plena liberdade na definição do preço – seja pelo titular, pelo prestador ou pela agência reguladora – que possa suscitar receio de cobrança indevida e exacerbada dos usuários:

[...] o processo de fixação e modificação das tarifas, embora não exija a edição de lei específica, está longe de ser uma manifestação da discricionariedade administrativa. A política tarifária em especial nos serviços concedidos, tem as suas diretrizes gerais previstas na Lei 8.987/195, bem como as eventuais regras específicas previstas na lei que dispõe sobre a concessão do serviço público, as normas do edital de licitação (que também vincula as partes), que serviram de base para o estabelecimento da tarifa constante na proposta vencedora e as normas previstas no contrato de concessão.⁴⁶

A depender de suas características específicas, serviços públicos de fruição obrigatória podem ser remunerados mediante taxa ou tarifa. Tanto é verdade que o serviço de coleta e tratamento esgotamento sanitário, serviço de consumo compulsório, é – e sempre foi – remunerado por meio de tarifas, legitimadas pelo STF, como demonstrado. A escolha entre uma alternativa ou outra é uma opção do titular e está relacionada a forma como a sua prestação está estruturada.

No caso da adoção do regime tributário, a delegação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, por exemplo, poderia ter a forma de parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, sendo a remuneração da

⁴⁵ JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Concessão de serviços públicos de limpeza urbana. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 219, [s.n.], p. 271-292, p. 2000.

⁴⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 547429**, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, jul. 16 jun. 2016, DJe-167, pub. 10 ago. 2016.



concessionária decorrente do pagamento de contraprestação pública pelo poder concedente. Essa contraprestação pode ser paga utilizando-se a receita arrecadada das taxas. Contudo, caso o valor da taxa não seja corretamente atualizado para acompanhar a evolução da prestação dos serviços, pode ser que o valor devido à concessionária a título de contraprestação pública tenha de ser complementado por recursos orçamentários. As limitações típicas do regime jurídico tributário tornam mais difícil a adequação da cobrança aos parâmetros de remuneração pelo serviço estabelecidos em um contrato de concessão.

Especificamente no caso dos serviços públicos de saneamento básico, a Lei Nacional de Saneamento Básico prevê, desde a sua edição em 2007, a presença de agência reguladora dos serviços em todos os contratos celebrados, com o objetivo de, entre outros, “definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade” (art. 22, IV).⁴⁷

Assim é que, idealmente, os serviços públicos de saneamento básico terão o valor da cobrança definido mediante critérios técnicos, por agência reguladora independente, responsável por otimizar a concretização dos princípios da modicidade tarifária e da recuperação dos custos da prestação dos serviços em regime de eficiência. No caso da cobrança por taxa, a agência reguladora pode realizar os estudos necessários e indicar o valor ideal para remunerar a prestação dos serviços, mas a fixação do valor depende da edição de lei formal, ou seja, depende da aprovação pelo Poder Legislativo, que possui interesses políticos os quais, ainda que legítimos, podem afastar a cobrança de valor estritamente técnico pela prestação dos serviços.

O novo marco regulatório do saneamento básico (Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020), ao prever a possibilidade de cobrança de taxa ou de tarifa pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, assume uma posição, outorgando ao agente titular do serviço a possibilidade de escolha entre as modalidades remuneratórias. Os parâmetros que já estavam presentes na política nacional de saneamento, de 2007, e as recentes alterações introduzidas por essa lei, também podem influenciar no resultado do julgamento da Repercussão Geral 903.

4. NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO E A REGULAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA

A Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, alterou profundamente o marco setorial do saneamento básico, em especial a Lei nº 11.445/2007 (Lei Nacional de Saneamento

⁴⁷ BRASIL. **Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007.** 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acesso em 24 dez. 2023.



Básico), instituindo diretrizes para governar a atuação dos entes federativos, agências reguladoras e prestadores de serviço no setor.

Em linhas gerais, são quatro as principais diretrizes introduzidas pelo novo marco regulatório: (i) uniformidade de regulação, atribuindo à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA a competência para editar normas de referência sobre a regulação praticada pelas agências reguladoras subnacionais; (ii) concorrência e privatização, ao vedar a celebração de novos contratos de programa para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico e determinar a necessidade de comprovação, pelos prestadores, de capacidade econômico-financeira para manter os contratos assinados; (iii) universalização e metas, instituindo o prazo de até 31 de dezembro de 2033 para que 99% dos brasileiros tenham acesso a água potável e 90% tenham coleta e tratamento de esgotos; e, por fim, (iv) regionalização da prestação dos serviços como forma de se atingir a universalização desejada.⁴⁸

Especificamente com relação aos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, destacam-se também (v) a prorrogação do prazo para o fim dos lixões, e (ii) a obrigatoriedade da cobrança pela prestação dos serviços, tendo instituído prazo de doze meses, contados da vigência da Lei, para que os titulares dos serviços proponham instrumento de cobrança (taxa ou tarifa), sob pena de configurar renúncia de receitas nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.⁴⁹

Quanto ao primeiro ponto, o novo marco regulatório prorrogou o prazo estabelecido pelo artigo 54 da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) para o fim dos lixões, tornando-o um pouco mais factível. O prazo é diferente para (i) capitais e regiões metropolitanas, (ii) municípios com mais de 100 mil habitantes, (iii) municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes, e (iv) municípios com menos de 50 mil habitantes. Até 2 de agosto de 2024, todos os municípios brasileiros deverão ter adotado solução ambientalmente adequada para a disposição final dos rejeitos. Além disso, segundo o mesmo dispositivo, todos os municípios devem elaborar Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) ou Plano Intermunicipal de Resíduos Sólidos e dispor de mecanismo de cobrança para garantir a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços até 31 de dezembro de 2020.⁵⁰

A Lei n. 11.445/2007 já previa que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio da remuneração pela cobrança dos serviços. O objetivo dessa norma é garantir “uma remuneração do serviço

⁴⁸ BRASIL. **Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020**. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em 24 dez. 2023.

⁴⁹ BRASIL. **Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020**. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em 24 dez. 2023.

⁵⁰ BRASIL. **Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020**. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em 24 dez. 2023.



que permita a recuperação dos custos incorridos, prados sem regime de eficiência, bem como a geração dos recursos necessários para investimentos”.⁵¹

A Lei nº 14.026/2020 alterou o artigo 29 da Lei do Saneamento Básico para prever que a remuneração do serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos pode ser realizada “na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades” (art. 29, inciso II).⁵² Assim é que o novo marco regulatório admite expressamente a possibilidade de remuneração do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos por meio de tarifas.

Mais do que isso, o § 4º do artigo 29 ainda estabelece que, no caso da prestação indireta mediante concessão dos serviços, as tarifas serão arrecadadas pela concessionária diretamente do usuário, sendo essa arrecadação facultativa no caso da cobrança de taxa.

No que se refere especificamente à cobrança pelo serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, o artigo 35 da Lei nº 11.445/2007, também alterado pela Lei nº 14.026/2020, estabelece que o instrumento de cobrança deve considerar a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população atendida, e pode também considerar, isolada ou conjuntamente, os seguintes fatores: (i) as características dos lotes e as áreas edificáveis, (ii) o peso ou volume médio de resíduos coletado por habitante ou por domicílio, (iii) o consumo de água, e (iv) a frequência da coleta. Já o § 1º do dispositivo permite a cobrança da respectiva taxa ou tarifa em conjunto com a fatura de outros serviços públicos.⁵³

A grande aposta do novo marco regulatório do saneamento para os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos aparece no § 2º do artigo 35, que institui o prazo de 12 (doze) meses, contados da vigência da Lei nº 14.026/2020, para que os titulares proponham instrumento de cobrança pela prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, sob pena de configurar renúncia de receita pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Ou seja, até 15 de julho de 2021, todos os municípios brasileiros (ou estruturas regionais competentes para a prestação do serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos) deveriam ter proposto cobrança (taxa ou tarifa), sob pena de ter de demonstrar (i) que a renúncia à cobrança não afetará as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, ou (ii) que a não-cobrança vem acompanhada de medidas de compensação fiscal, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

⁵¹ COUTINHO, Diogo R. Saneamento básico: aumentos tarifários para investimentos na melhoria e expansão do serviço. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 264, [s.n.], p. 281-300, set/dez. 2013, p. 288.

⁵² BRASIL. **Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020**. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm. Acesso em 24 dez. 2023.

⁵³ BRASIL. **Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020**. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm. Acesso em 24 dez. 2023.



Em que pese o prazo curto, fato é que a alteração legislativa movimentou o setor e trouxe à tona a importância da cobrança pela prestação desse serviço público essencial. Os titulares do serviço estão se organizando para compreender as formas de cobrança e instituir (ou propor a instituição, no caso da taxa) a cobrança de modo a recuperar os custos dispendidos e permitir a realização dos investimentos necessários para universalizar a coleta e permitir a destinação final ambientalmente adequada.

Esse movimento também fez ressurgir o debate em torno da cobrança de tarifa pela prestação do serviço. Na verdade, a aplicação da tarifa já vinha sendo sugerida pelo Governo Federal desde antes da edição do novo marco regulatório, em julho de 2020. Exemplo disso é a Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/SPPI/MMA/FUNASA, da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República (SPPI), Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Saúde (MS), a qual apresenta diretrizes para a estruturação dos projetos de concessões e PPPs de manejo de resíduos sólidos urbanos no âmbito do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas (FEP-CAIXA), responsável pela modelagem de projetos em diversos municípios ao redor do país.⁵⁴

A Nota Técnica apresenta nove diretrizes para a estruturação dos projetos de responsabilidade do FEP, sendo a quinta diretriz relacionada justamente à cobrança de tarifa. No caso, não apenas a instituição de tarifa é diretriz, como também a cobrança desta em conjunto com as tarifas de água e esgoto, com o intuito de reduzir a inadimplência da tarifa de resíduos.

5.7.5. Para reduzir a inadimplência, orienta-se que os estudos que serão desenvolvidos considerem prioritariamente o modelo de cobrança pela prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos de forma conjunta com a conta de água, sob a forma de tarifa, com parâmetros que deverão ser melhor aprofundados, não excluindo outras soluções que venham a ser apontadas ao considerar o porte populacional, possíveis riscos envolvidos em cada escolha ou caracteres.⁵⁵

Pelo mesmo caminho, o Ministério do Desenvolvimento Regional publicou, em março de 2021, um “Roteiro para a Sustentabilidade do Serviço Público de Manejo de

⁵⁴ BRASIL. **Nota Técnica Conjunta nº 01/2020/SPPI/MMA/FUNASA**. Diretrizes para estruturação de projetos relacionados ao manejo dos resíduos sólidos urbanos no âmbito do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas (FEP CAIXA) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (SPPI/MMA/FUNASA). 2020. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/sei-mdr-1707271-nota-tecnica-conjunta-rsu.pdf>. Acesso em 24 dez. 2023.

⁵⁵ BRASIL. **Nota Técnica Conjunta nº 01/2020/SPPI/MMA/FUNASA**. Diretrizes para estruturação de projetos relacionados ao manejo dos resíduos sólidos urbanos no âmbito do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas (FEP CAIXA) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (SPPI/MMA/FUNASA). 2020. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/sei-mdr-1707271-nota-tecnica-conjunta-rsu.pdf>. Acesso em 24 dez. 2023.



RSU”, produzido com o apoio da Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), prevendo um “passo a passo” para a instituição de cobrança pela prestação do serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos pelo município ou consórcio responsável por sua gestão. Em diversas passagens, o documento indica a preferência pelo regime tarifário, como, por exemplo, ao afirmar que “no caso de optar pela prestação do serviço mediante concessão comum ou patrocinada, necessariamente deve ser adotada cobrança de tarifas, a ser realizada diretamente pela concessionária junto aos usuários do serviço” ou que “[a] cobrança de tarifas é a melhor alternativa de remuneração pela prestação do Serviço Público de Manejo de RSU”.⁵⁶

O novo marco nacional do saneamento básico conferiu à ANA competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, em uma perspectiva de coordenação federativa.⁵⁷ A competência regulatória conferiu a agência a capacidade de corrigir falhas de mercado e incoerências regulatórias identificadas no setor de saneamento brasileiro.⁵⁸

Com base nessa competência regulamentar, a ANA editou a Norma de Referência nº 1, aprovada por meio da Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021, justamente sobre o “regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisão tarifária”.⁵⁹

Em um primeiro plano, a norma indica que não se aplica à cobrança pela prestação do serviço público de limpeza urbana, refletindo, assim, a evolução no entendimento sobre os serviços públicos de saneamento básico ao (i) distinguir o serviço público de limpeza urbana do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, e (ii) ao indicar que a cobrança pela prestação do primeiro não se dará mediante taxa ou tarifa, nos termos da norma – justamente porque, conforme aduzido anteriormente, se trata de serviço indivisível.⁶⁰

⁵⁶ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Roteiro para a sustentabilidade do serviço público de manejo de RSU**. 2021, p. 28-29. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/webinar/RoteiroparaaSustentabilidadedoServicoPublicodeManejodeRSU_19.03.21.pdf. Acesso em 24 dez. 2023.

⁵⁷ RIBAS, Lídia Maria; SAVIOLI, Ana Beatriz; PINHEIRO, Hendrick. A Agência Nacional de Águas e a coordenação federativa no Novo Marco do Saneamento Básico. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 281, n. 2, p. 107–137, 2022, p. 123.

⁵⁸ GUERRA, Sérgio; VÉRAS, Rafael. Novo marco regulatório do saneamento. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 196–215, jan./abr. 2021, p. 202.

⁵⁹ BRASIL. **Resolução ANA n. 79, de 14 de junho de 2021**. 2021. Disponível em https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Resolucao_ANA_79-2021_-_Aprova_Norma_de_Refereencia_N_1_-_cobranca_RSU-1623872066281.pdf. Acesso em 24 dez. 2023.

⁶⁰ BRASIL. **Resolução ANA n. 79, de 14 de junho de 2021**. 2021. Disponível em https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Resolucao_ANA_79-2021_-_Aprova_Norma_de_Refereencia_N_1_-_cobranca_RSU-1623872066281.pdf. Acesso em 24 dez. 2023.



A norma de referência é estruturada em dois grandes itens, contendo o primeiro (item 5) as condições gerais do regime de cobrança, aplicáveis à taxa e à tarifa, e o segundo (item 6) as condições específicas do regime tarifário. Neste último, são previstas disposições relativas à fixação do valor inicial das tarifas, ao seu reajuste e à sua revisão.⁶¹

Dentre as condições gerais do regime de cobrança, a norma indica, no item 5.1.2, que para o alcance da sustentabilidade econômico-financeira do serviço, deve ser adotado, preferencialmente, o regime de cobrança por meio de tarifa. Outra diretriz importante trazida pela norma é o conceito de receita requerida, que deve ser arrecadada por meio da cobrança aplicada, e que deve ser suficiente para ressarcir o prestador do serviço “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”.⁶² Além disso, deve incluir também todas as despesas tributárias e a remuneração da agência reguladora competente.

Em seguida, a norma elenca os parâmetros que podem ser considerados na estrutura de cobrança, repetindo os parâmetros previstos na legislação federal, e disciplina os documentos de arrecadação possíveis (fatura específica do serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos ou cofaturamento com o serviço de abastecimento de água ou com outros serviços públicos). Também estabelece que, no caso da prestação regionalizada, deve ser adotada a mesma estrutura de cobrança para todos os municípios envolvidos, podendo resultar em valores unitários diferentes, justificados por particularidades de cada município.⁶³

Dentre as condições específicas do regime tarifário, a norma estabelece que o valor inicial da tarifa pode ser fixado (i) por contrato, (ii) por ato administrativo do titular ou da estrutura regional (prescindindo, assim, de lei formal), ou (iii) pela agência reguladora, na ausência de cobrança instituída até 31 de dezembro de 2021.⁶⁴

Por fim, a norma prevê regime de transição, exigindo a sua aplicação aos contratos celebrados a partir de janeiro de 2022 – evitando, assim, a aplicação a contratos já assinados, bem como a contratos cuja estruturação e modelagem estavam em curso no

⁶¹ BRASIL. **Resolução ANA n. 79, de 14 de junho de 2021**. 2021. Disponível em https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Resolucao_ANA_79-2021_-_Aprova_Norma_de_Refereencia_N_1_-_cobranca_RSU-1623872066281.pdf. Acesso em 24 dez. 2023.

⁶² BRASIL. **Resolução ANA n. 79, de 14 de junho de 2021**. 2021. Disponível em https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Resolucao_ANA_79-2021_-_Aprova_Norma_de_Refereencia_N_1_-_cobranca_RSU-1623872066281.pdf. Acesso em 24 dez. 2023.

⁶³ BRASIL. **Resolução ANA n. 79, de 14 de junho de 2021**. 2021. Disponível em https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Resolucao_ANA_79-2021_-_Aprova_Norma_de_Refereencia_N_1_-_cobranca_RSU-1623872066281.pdf. Acesso em 24 dez. 2023.

⁶⁴ BRASIL. **Resolução ANA n. 79, de 14 de junho de 2021**. 2021. Disponível em https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Resolucao_ANA_79-2021_-_Aprova_Norma_de_Refereencia_N_1_-_cobranca_RSU-1623872066281.pdf. Acesso em 24 dez. 2023.



momento de sua edição – e prevendo o prazo de até 31 de dezembro de 2022 para que os titulares, estruturas regionais e agências reguladoras do saneamento básico que possuírem regulamentações incompatíveis com o disposto na norma façam as devidas adequações.⁶⁵

Assim, longe de obrigar a escolha por determinada forma de cobrança pela prestação do serviço ou de restringir a tomada de decisão pelo titular, a Norma de Referência nº 1 buscou oferecer orientação objetiva aos atores envolvidos sobre a forma, os parâmetros e procedimentos possíveis para a instituição da cobrança devida. Contudo, a indicação de preferência pela cobrança de tarifa é significativa no cenário evolutivo dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, sendo avanço que deve impulsionar a sua adoção pelos titulares, ainda mais considerando que, nos termos do artigo 50 da Lei nº 11.445/2007, com redação pela Lei nº 14.026/2020, o atendimento às normas de referência da ANA é condição para o acesso a recursos públicos federais ou à obtenção de financiamento por entidades de fomento federais.

5. CONCLUSÃO

Embora o tema ainda dependa do julgamento da Repercussão Geral 903 para ser pacificado, a análise da evolução da regulação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos indica uma tendência de legitimação da cobrança de tarifa dos usuários, em movimento semelhante ao que já ocorreu com outros serviços de saneamento básico, como o abastecimento de água e o esgotamento sanitário. As tarifas não apenas são aceitas como modalidades de remuneração, como são incentivadas pelas manifestações recentes do Governo Federal, como são exemplos a Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/SPPI/MMA/FUNASA e a Norma de Referência nº 1, da ANA.

A previsão da tarifa como forma de remunerar a prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos pela Lei nº 14.026/2020 é marco importante nessa discussão. Contudo, deve-se assumir que a Lei previu a possibilidade de cobrança de tarifa justamente por conta da evolução recente no entendimento jurídico sobre o tema, refletida nos autos do tema de Repercussão Geral 903, do STF, em manifestações favoráveis de diversas entidades setoriais e da Advocacia Geral da União. Além disso, os próprios precedentes que antecedem a Súmula 545 demonstram a insuficiência do critério da compulsoriedade da fruição do serviço público como definidor da natureza jurídica da remuneração devida.

Assim, em que pese ainda ser possível a cobrança de taxa pela prestação do serviço de manejo de resíduos, a previsão das tarifas pela legislação federal e a preferência,

⁶⁵ BRASIL. **Resolução ANA n. 79, de 14 de junho de 2021**. 2021. Disponível em https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Resolucao_ANA_79-2021_-_Aprova_Norma_de_Refereencia_N_1_-_cobranca_RSU-1623872066281.pdf. Acesso em 24 dez. 2023.



pela Norma de Referência nº 1 da ANA, da instituição de tarifa para se atingir a sustentabilidade econômico-financeira do serviço, devem incentivar a utilização desse regime de cobrança.

Ainda que as tarifas não sejam exclusivas no caso de delegação do serviço, sua utilização deve também impulsionar a sua prestação mediante concessão de serviço público. A delegação já era possível por meio de parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, inclusive no caso da cobrança de taxa, mas, como se demonstrou, por depender de aprovação legislativa para sua majoração, o valor da taxa pode não acompanhar as alterações na contraprestação pública devida pelo poder público à concessionária para garantir o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Desse modo, o adimplemento do pagamento devido à concessionária pode exigir o dispêndio de recursos orçamentários adicionais.

Assim é que a possibilidade de estruturação de concessão de serviço público, em que a concessionária é remunerada mediante a cobrança de tarifa, cujo valor é regulado pela agência reguladora seguindo critérios técnicos e parâmetros definidos em lei, diretamente dos usuários do serviço, confere maior segurança jurídica para todas as partes envolvidas – à concessionária, pela certeza da remuneração, e ao poder público, por não ter de dispendir recursos orçamentários no pagamento de contraprestação pública.

Espera-se que esse cenário permita, finalmente, o alcance das metas de universalização da coleta dos resíduos e o fim dos lixões no prazo legal, garantindo-se a arrecadação de receitas que cubram todas as despesas envolvidas na prestação dos serviços e ainda permitam os investimentos necessários de expansão e melhoria na qualidade oferecida, inclusive do ponto de vista ambiental.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Relatório de análise de impacto regulatório nº 1/2021/GT SANEAMENTO**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/governanca-regulatoria/analise-de-impacto-regulatorio-air/copy_of_AIRRes.ANA79.2021NRManejoResiduosSlidos.pdf. Acesso em 24 dez. 2023.

AGUILAR, Fernando Herren. **Serviços públicos**: doutrina, jurisprudência e legislação. São Paulo: Saraiva, 2012.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4. Ed., Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS (ABRELPE). **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso em 24 dez. 2023.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6ª ed. 3ª tir. São Paulo: Malheiros, 2002.



BAGATIN, Andreia Cristina. A natureza da cobrança pelo serviço prestado por concessionário de serviço público (comentários a acórdão do STJ). **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 1, n. 3, p. 211-222, jul./set. 2003.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 8. Ed., Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BARRETO, Aires F. **Base de cálculo, alíquota e princípios constitucionais**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BATISTA, Joana Paula. **Remuneração dos serviços públicos**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em 24 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em 24 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020**. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em 24 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.978, de 13 de fevereiro de 1995**. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em 24 dez. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Roteiro para a sustentabilidade do serviço público de manejo de RSU**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/webinar/RoteiroparaaSustentabilidadedoServicoPublicodeManejodeRSU_19.03.21.pdf. Acesso em 24 dez. 2023.

BRASIL. **Nota Técnica Conjunta nº 01/2020/SPPI/MMA/FUNASA**. Diretrizes para estruturação de projetos relacionados ao manejo dos resíduos sólidos urbanos no âmbito do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas (FEP CAIXA) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (SPPI/MMA/FUNASA). 2020. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/sei-mdr-1707271-nota-tecnica-conjunta-rsu.pdf>. Acesso em 24 dez. 2023.

BRASIL. **Resolução ANA n. 79, de 14 de junho de 2021**. 2021. Disponível em https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Resolucao_ANA_79-2021_-_Aprova_Norma_de_Refereencia_N_1_-_cobranca_RSU-1623872066281.pdf. Acesso em 24 dez. 2023.

CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009.

COUTINHO, Diogo R. Saneamento básico: aumentos tarifários para investimentos na melhoria e expansão do serviço. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 264, [s.n.], p. 281-300, set/dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v264.2013.14085>

DALLARI, Adilson de Abreu. Considerações sobre a privatização de serviços de saneamento básico. In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes de Lima; GRAZIANO, Luiz Felipe Pinto Lima; BERTOCCELLI,



Rodrigo de Pinho. **Saneamento Básico**: temas fundamentais, propostas e desafios. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 13-29, 2017.

DANIEL NETO, Carlos Augusto; PINHEIRO, Hendrick. Igualdade e equivalência nas taxas e seus parâmetros de controle na jurisprudência do STF. In: BUISSA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael Lara. **Direito e finanças públicas nos 30 anos da constituição**: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

FERRAZ, Roberto. **Taxa – Instrumento de Sustentabilidade**. São Paulo, Quartier Latin, 2013.

GUERRA, Sérgio; VÉRAS, Rafael. Novo marco regulatório do saneamento. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 196-215, jan./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i1.28563>.

JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Concessão de serviços públicos de limpeza urbana. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 219, [s.n.], p. 271-292, 2000. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v219.2000.47507>

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. In SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

PETIAN, Angélica; CORTEZE, Mário José. As Parcerias Público-Privadas de resíduos sólidos. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 345-355.

PINHEIRO, Hendrick; HORVATH, Estevão. Solidariedade e referibilidade de grupo pelo Supremo Tribunal Federal. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; BRANCO, Leonardo Ogassawara de Araújo; PRZEPIORKA, Michel. **Contribuições, evolução jurisprudencial no CARF, STJ e STF**, São Paulo: MP Editora, p. 173-184, 2022.

RIBAS, Lília Maria; PINHEIRO, Hendrick. Taxa de resíduos sólidos como instrumento para promoção do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Equilibrado. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 233-260, maio/ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i2.23915>.

RIBAS, Lília Maria; SAVIOLI, Ana Beatriz; PINHEIRO, Hendrick. A Agência Nacional de Águas e a coordenação federativa no Novo Marco do Saneamento Básico. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 281, n. 2, p. 107–137, 2022. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v281.2022.86047>.

SAADI, Mário. A figura da COSIP e as PPPs no setor de iluminação pública. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 169-183, jul/dez. 2014.

SCHWIND, Rafael Wallbach. **Remuneração do Concessionário**. Concessões comuns e parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Agravo de Instrumento n. 225143/SP**, Decisão Monocrática, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 22 set. 1998, DJ 04 nov. 1998.



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Agravo de Instrumento n. 409693/SC**, Decisão Monocrática, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 29 abr. 2004, DJ 20 mai. 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Agravo regimental em Agravo de Instrumento n. 245.539**, Primeira Turma, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 12 dez. 1999, DJe 03 mar 2000.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Embargos de Declaração Recurso Extraordinário n. 447536/SC**, Segunda Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 28 jun. 2005, DJ 26 ago. 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Embargos de divergência no Recurso Extraordinário n. 54194/PE**, Tribunal Pleno, j. 25 mar. 1965, DJ 23 jun. 1965.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Embargos de Inconstitucionalidade no Recurso Extraordinário n. 54491/PE**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Pedro Chaves, j. 03 mai. 1965, DJ 16 jun. 1965.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário n. 464952/MS**, Decisão Monocrática, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 23 mar. 2006, DJ 04 abr. 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário n. 54194/PE**, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Gallotti, j. 14 out. 1963, DJ 31 out. 1963.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário n. 54491/PE**, Segunda Turma, Rel. Min. Hermes de Lima, j. 15 out. 1963, DJ 17 dez. 1963.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário n. 54996/PE**, Primeira Turma, j. 27 mai. 1968, DJ 28 jun. 1968.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário n. 576321**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, tribunal pleno, jul. 04 dez. 2008, DJe-030, pub. 13 fev. 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso extraordinário n. 89876/RJ**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, j. 04 set. 1980, DJ 10 out. 1980.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso extraordinário n.330353/RS**, Decisão Monocrática, Rel. Min. Carlos Britto, j. 12 abr. 2005, DJ 10 mai. 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 547429**, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, jul. 16 jun. 2016, DJe-167, pub. 10 ago. 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Súmula n. 545**. Sessão Plenária de 03 dez 1969, DJ 10 dez. 1969.

TÁCITO, Caio. Saneamento básico – concessão municipal – tarifa. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 217, [s.n.], p. 332-335, 1999. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v217.1999.47449>.

TORRES, Mateus Gamba. O judiciário e o Ato Institucional n. 5: repressão e acomodação em 1968. **MovimentaAção**, Dourados, v. 5, n. 9, p. 125-138, 2018. DOI: <https://doi.org/10.30612/mvt.v5i09.8894>.