

Manual de orientação: Organização, gestão e política de cobrança dos serviços de manejo de resíduos sólidos



**Manual de
orientação:
Organização, gestão e
política de cobrança dos
serviços de manejo de
resíduos sólidos**



2020. Fundação Nacional de Saúde.

Essa obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons – Atribuição – Não Comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total dessa obra, desde que citada a fonte. A coleção institucional do Ministério da

Saúde pode ser acessada, na íntegra, na Biblioteca Virtual em Saúde do Ministério da Saúde: <<http://www.saude.gov.br/bvs>>; e na Biblioteca Virtual do Departamento de Engenharia de Saúde Pública, no Portal da Fundação Nacional de Saúde: <<http://www.funasa.gov.br/site/publicacoes/>>

Tiragem: 1ª edição – 2020 – 400 exemplares

ELABORAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E INFORMAÇÕES

Fundação Nacional de Saúde
Departamento de Engenharia de Saúde Pública (Densp)
Coordenação Geral de Cooperação Técnica em Saneamento (Cgcot)
Coordenação de Assistência Técnica à Gestão em Saneamento (Coats)
Setor de Rádio e Televisão Norte (SRTVN) – Quadra 701-
Edifício PO 700 – Lote D – 2º andar – Asa Norte- Brasília/
DF CEP: 70.719-040
Telefone: (61) 3314-6615/
Home page: <http://www.funasa.gov.br>

COORDENAÇÃO

Patrícia Valéria Vaz Areal
Alexandra Lima da Costa

ELABORAÇÃO DE TEXTO

João Batista Peixoto (OPAS/Funasa)

EQUIPE TÉCNICA COATS

Grazielle Cândida Fernandes Marra
Rodrigo Luiz do Valle Simão
Allyson Sullyvan Rodrigues Silva
Neilton Santos Nascimento
Valdilene Silva Siqueira
Helena Christina de Araújo Galvão
Matheus Henrique Guedes Mendes

EDITOR:

Coordenação de Comunicação Social (Coesc/GabPr/
Funasa)
Setor de Rádio e Televisão Norte (SRTVN) – Quadra 701 –
Edifício PO 700 – Lote D – 2º andar – Asa Norte- Brasília/
DF CEP: 70.719-040
Telefone: (61) 3314-6440

Impresso no Brasil/Printed in Brazil

Ficha Catalográfica

Brasil. Fundação Nacional de Saúde.

Manual de orientação: organização, gestão e política de cobrança dos serviços de manejo de resíduos sólidos / Fundação Nacional de Saúde. – Brasília : Funasa, 2020.

73 p.

ISBN 978-65-5603-008-1

1. Saneamento Básico. 2. Resíduos Sólidos. 3. Gerenciamento de Resíduos. 4. Administração de Serviços de Saúde.
I. Título.

CDU.628.4

Catalogação na fonte – Divisão de Museu e Biblioteca – Funasa

Títulos para indexação:

Em inglês: Guidance manual: organization, management and collection policy for solid waste management services

Em espanhol: Manual de orientación: política de organización, gestión y recogida de servicios de gestión de residuos sólidos

01. Introdução	5
02. Organização da prestação dos serviços	7
2.1 Análise da situação organizacional e administrativa	7
2.1.1 Diagnóstico jurídico-institucional, organizacional e administrativo	7
2.1.2 Diagnóstico Técnico Estrutural e Operacional	16
2.1.3 Diagnóstico Econômico-Financeiro	19
2.1.4 Conclusões dos Diagnósticos Situacionais	24
2.2 Reorganização da gestão dos serviços	24
2.2.1 Alternativas de Gestão – Municipal ou Associada	25
2.2.1.1 Gestão direta e exclusiva pelo município	27
2.2.1.2 Gestão associada	28
2.2.2 Alternativas de Formas de Prestação dos Serviços – Direta ou Indireta	29
2.2.2.1 Alternativas de organização da prestação direta	31
2.2.2.2 Opção pela prestação indireta	33
2.2.2.3 Opção pela prestação em regime de gestão associada	33
2.2.3 Prestação Integrada dos Serviços de Saneamento Básico	37
2.2.3.1 Integração dos Serviços de Água, Esgoto e Resíduos Sólidos	37
2.2.4 Modelo de Gestão e Forma de Prestação mais Adequada	38
2.3 Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira	39
03. Instituição ou revisão da política de cobrança	43
3.1 Base legal da cobrança dos serviços	44
3.1.1 Da Competência Municipal para Instituir e Regulamentar a Cobrança	44
3.2 Dos regimes de cobrança pela prestação dos serviços	46
3.2.1 Regime de Preço Público	47
3.2.2 Regime Tributário	47

3.2.3	Aplicação dos Regimes de Cobrança	48
3.3	Dos aspectos econômicos da política de cobrança	49
3.3.1	Composição e Cálculo do Custo Econômico Total do Serviço	49
3.3.2	Cálculo dos Custos Individuais dos Serviços/Atividades-fim	51
3.3.3	Determinação do Valor Básico de Referência para Cálculo das Taxas	55
3.3.4	Cálculo dos Valores Finais das Taxas e Preços Públicos	57
3.4	Instituição e regulação das taxas e preços públicos	59

04.	Conclusões e recomendações	61
------------	-----------------------------------	-----------

01 Introdução

Este manual tem por objetivo oferecer aos gestores municipais orientações e procedimentos práticos para execução dos processos de organização ou reorganização da gestão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, tendo como foco principal a criação ou reestruturação de órgão ou entidade municipal para a prestação desses serviços e a instituição ou revisão da política de cobrança pela sua disposição e prestação efetiva ou potencial.

Para o desenvolvimento deste manual foram considerados três documentos técnicos elaborados pela Funasa, tratando dos mesmos temas, cujos elementos teórico-conceituais, metodológicos e informativos constituem as referências técnicas das orientações e procedimentos sugeridos neste manual. Quais sejam:

- 1) “Criação e Estruturação de Serviços Municipais e Intermunicipais de Saneamento Básico”, publicado pela Funasa em 2017;
- 2) “Orientação para a organização institucional e estruturação organizacional administrativa e técnica para a gestão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos”, elaborado em 2017, no âmbito da Cooperação Técnica Funasa-OPAS; e
- 3) “Regulação econômica da cobrança e metodologia para a definição e cálculo de taxas, tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços de manejo de resíduos sólidos”, também elaborado em 2017, no âmbito da Cooperação Técnica Funasa-OPAS.

Neste manual são indicados, de forma sistematizada e didática, roteiros e procedimentos orientativos e alguns instrumentos práticos que podem ser aplicados pelos gestores municipais para execução dos processos de criação ou reestruturação do órgão ou entidade municipal responsável pela prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e de instituição ou revisão da política de cobrança pela disposição e prestação desses serviços.

02 Organização da prestação dos serviços

A adequada organização da gestão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é condição necessária e indispensável para sua viabilidade e sustentabilidade técnica e econômica. O modelo de gestão e, especialmente, a forma mais eficiente de prestação dos serviços são determinantes para esse fim.

Nesse capítulo são apresentadas as orientações essenciais do processo de instituição ou reorganização do modelo de gestão e de criação ou reestruturação do órgão ou entidade municipal responsável pela prestação dos serviços.

2.1 Análise da situação organizacional e administrativa

2.1.1 Diagnóstico jurídico-institucional, organizacional e administrativo

A realização do diagnóstico jurídico-institucional e administrativo da situação atual dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é o primeiro passo para se avaliar a necessidade de instituição e organização do sistema de gestão para sua prestação, ou de reorganização do modelo de gestão existente.

Caso o município tenha elaborado ou revisado recentemente o Plano Municipal de Saneamento Básico, contemplando os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos, ou o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, primeiramente, deve-se avaliar se, na elaboração dos mesmos, já foi realizado o referido diagnóstico com abrangência e conteúdo suficiente para os fins propostos neste manual. Do contrário devem ser realizadas as seguintes ações e procedimentos:

I. Diagnóstico da legislação e outros instrumentos normativos e jurídicos

Procedimentos a serem realizados:

- a) Levantamento e caracterização da legislação e da regulação municipal:

Esse procedimento deve verificar a existência de leis, decretos, normas de regulação, contratos, convênios e outros instrumentos jurídico-normativos, identificando os dispositivos que tratam de quaisquer aspectos da organização administrativa, do planejamento, da prestação, da cobrança, de posturas e de direitos e obrigações dos municípios e outros aspectos relacionados à gestão dos serviços.

Conforme a situação da gestão dos serviços no município, deverão ser pesquisados, entre outros, os seguintes instrumentos legais:

- i. Lei Orgânica do Município.
- ii. Lei que trata da organização e estrutura administrativa geral do município e/ou leis específicas relativas à organização e estrutura de órgão ou autarquia municipal prestadora dos serviços, e respectivos decretos de regulamentação.
- iii. Lei que cria e disciplina autarquia municipal ou autoriza a criação de empresa municipal para prestação dos serviços e respectivo decreto de regulamentação.
- iv. Lei que aprova a participação do município em consórcio público, ou que autoriza a celebração de convênio de cooperação com outro ente federativo, para quaisquer funções de gestão dos serviços (planejamento, regulação, fiscalização e prestação).
- v. Lei que autoriza a delegação plena ou parcial da prestação dos serviços a terceiros mediante contrato de concessão (concessão comum ou PPP).
- vi. Lei e/ou decreto que institui, define, delega e/ou regulamenta a atuação de ente regulador dos serviços.
- vii. Lei geral ou leis específicas que tratam do Código Tributário Municipal, especialmente, eventual lei que institui e disciplina a cobrança de taxas pela disposição e prestação dos serviços e respectivos decretos de regulamentação.
- viii. Lei geral ou leis específicas que tratam da política de cobrança de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços públicos e respectivos decretos de regulamentação.
- ix. Lei ambiental ou de posturas e outras eventuais leis que tratem de quaisquer aspectos relacionados à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e respectivos decretos de regulamentação.
- x. Decretos e outras normas de regulação de quaisquer aspectos jurídicos, técnicos, econômicos e administrativos relacionados à prestação dos serviços.
- xi. Contratos de concessão comum (Lei nº 8.987/1995) ou PPP (Lei nº 11.079/2004), contratos de programa (Lei nº 11.104/2005 – consórcio público ou convênio de cooperação) ou outro instrumento administrativo, caso haja delegação a terceiros da prestação plena ou parcial dos serviços.

- xii. Contratos administrativos (Lei nº 8.666/1993) relativos a serviços ou atividades-fim terceirizados de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.
 - xiii. Contratos, convênios ou qualquer outra forma de ajustes celebrados com associações comunitárias e/ou com associações ou cooperativas de catadores de materiais recicláveis para realização de atividades relacionadas ao manejo de resíduos sólidos.
- b) Análise da legislação e de outras normas municipais de regulação identificadas.

A análise deve verificar e avaliar se o conjunto da legislação e outras normas municipais relativas à regulação dos serviços atendem aos seguintes requisitos:

- i. instituição e regulação da **Política Municipal de Saneamento Básico** relativa ao serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, conforme a Lei Federal nº 11.445/2007 e a Lei Federal nº 12.305/2010;
- ii. criação de órgão da Administração Direta (secretaria, departamento, divisão, etc.) ou de **entidade da Administração Indireta** (autarquia, empresa pública ou de capital misto, fundação) responsável pela prestação dos serviços, conforme os arts. 30 e 37, inciso XIX, da Constituição Federal, e o previsto na Lei Orgânica do Município;
- iii. instituição e regulamentação da política de cobrança de taxas, tarifas e outros preços públicos pela disposição e prestação dos serviços, conforme: os arts. 145, 150 e 175 da Constituição Federal; o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966, arts.77 a 80); o art. 11, §2º, inciso IV, art. 23, incisos IV, V, VI e IX, e arts. 29 a 39, da Lei nº 11.445/2007;
- iv. quando for o caso, à participação do município em consórcio público ou à celebração de convênio de cooperação para a gestão associada dos serviços, e à delegação da prestação plena ou parcial dos serviços ao consórcio ou a entidade de outro ente da Federação, por meio de contrato de programa e sua conformidade com o art. 13 da Lei nº 11.107/2005 (Lei de Consórcio), com o art. 23 da Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões); ou
- v. à autorização e delegação da prestação plena ou parcial dos serviços a terceiros por meio de contrato de concessão (comum ou PPP), e sua conformidade com: os arts. 10, 11 e 12, da Lei nº 11.445/2007; art. 2º, §3º, da Lei nº 11.107/2005; e com as Leis nº 8.987/1995 e 11.079/2004;
- vi. ao Plano Municipal de Saneamento Básico ou ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e sua conformidade com o art. 19 da Lei nº 11.445/2007 e com os arts. 18 e 19 da Lei nº 12.305/2010;
- vii. ao sistema de regulação dos serviços e, no que couber, sua conformidade com os arts. 9º, 11, 12, 15, 18, 21 a 27, e 29 a 35, da Lei nº 11.445/2007 e com as Leis nº 8.987/1995 e 11.079/2004.

As conclusões dessa análise devem indicar se a legislação e demais normas de regulação vigentes são suficientes e satisfatórias para a adequada gestão e prestação dos serviços e, se for o caso, propor as alterações e complementações necessárias ou sua completa revisão e consolidação.

II. Diagnóstico organizacional

Conforme demonstrado no documento “Orientação para a Organização Institucional e Estruturação Organizacional Administrativa e Técnica para a Gestão dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos” (Funasa, 2017), existe grande diversidade de possíveis arranjos institucionais e organizacionais para a gestão dos serviços, conforme ilustrado na Figura 1. Portanto, é necessário realizar um completo diagnóstico da situação da organização institucional e administrativa do município para o exercício das funções de gestão dos serviços – compreendendo o planejamento, a regulação e fiscalização e a prestação – bem como dos mecanismos de formas de participação e controle social na gestão, focando particularmente os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

TIPO DE GESTÃO	GESTOR	REGULADOR	FORMA DE PRESTAÇÃO	INSTRUMENTO DE OUTORGA	PRESTADOR
Direta (exclusiva)	Titular	Órgão ou entidade do titular, consórcio público ou entidade conveniada de outro ente federado do mesmo estado	Direta Centralizada	Lei	<ul style="list-style-type: none"> Órgão da administração direta do Titular
			Direta Descentralizada	Lei	<ul style="list-style-type: none"> Entidade da administração Indireta do Titular Autarquia Empresa pública Empresa de economia mista Fundação
			Indireta	Contrato de Concessão ou de Permissão	<ul style="list-style-type: none"> Terceiros Autarquia Empresa pública Empresa de economia mista Empresa privada Consórcio de empresas Sociedade de Propósito Específico
				Autorização	<ul style="list-style-type: none"> Cooperativa de usuários Associação de usuários

continua

TIPO DE GESTÃO	GESTOR	REGULADOR	FORMA DE PRESTAÇÃO	INSTRUMENTO DE OUTORGA	PRESTADOR
Associada (compartilhada)	Consórcio Público (Entes Consorciados)	Órgão ou entidade de cada titular, Consórcio Público ou entidade conveniada de outro ente consorciado	Associada Direta	Contratos de Consórcio e de Programa	• Consórcio Público
			Associada Indireta	Contratos de Consórcio e de Programa	• Entidade de Ente Consorciado • Autarquia • Empresa pública • Empresa de economia mista • Fundação
				Contratos de Consórcio e de Concessão ou Permissão	• Terceiros • Autarquia • Empresa pública • Empresa de economia mista • Empresa privada • Consórcio de empresas • Sociedade de Propósito Específico
				Contrato de Consórcio e Autorização	• Cooperativa de usuários • Associação de usuários
	Entes Conveniados		Associada Indireta	Convênio de Cooperação e Contrato de Programa	• Entidade de Ente Conveniado • Autarquia • Empresa pública • Empresa de economia mista • Fundação

Figura 1 – Matriz de Arranjos para a Gestão dos Serviços Públicos

Fonte: Criado pelo autor.

Considerando a legislação e regulação vigentes, identificadas no diagnóstico jurídico-institucional, e a estrutura organizacional do município, esse diagnóstico deve contemplar os seguintes aspectos:

- a) Do planejamento
 - i. Verificar a existência e atribuições de órgão ou entidade municipal responsável pela coordenação e elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico e/ou do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.
 - ii. Verificar a existência ou situação do processo de elaboração e/ou de revisão de um dos referidos planos.
 - iii. Se existente um dos planos:
 - identificar a instância final (Legislativo, Executivo, Órgão Colegiado) que aprovou o plano e o ato (lei, decreto, resolução) e data de sua aprovação, inclusive de sua eventual revisão;
 - verificar se o plano trata adequada e suficientemente dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos em conformidade com as diretrizes e conteúdos mínimos previstos na Lei nº 11.445, de 2007

- (art.19) e seu regulamento, na Lei nº 12.305/2010 (arts. 18 e 19), com as normas municipais identificadas no diagnóstico jurídico-institucional, e com a proposta de Termos de Referência para elaboração de planos municipais editada pela Funasa¹;
- avaliar se o plano trata da organização e da forma de prestação dos serviços, inclusive sua compatibilidade com a regulação e com o(s) contrato(s), se houver prestação delegada, e se indica propostas para reorganização e alteração da forma de prestação dos serviços;
 - avaliar, qualitativa e quantitativamente, os programas, projetos e ações previstos para os serviços e sua atualidade, bem como a situação e exequibilidade da execução dos mesmos e do cumprimento dos objetivos e metas propostos e, no caso de prestação delegada, sua conformidade com o(s) respectivo(s) contrato(s);
- b) Da regulação e fiscalização
- i. Verificar a existência, forma de instituição ou de delegação e atribuições do órgão ou entidade municipal ou delegada responsável pela regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico.
 - ii. Verificar a existência e compatibilidade de normas municipais de regulação com as diretrizes e requisitos da Lei nº 11.445/2007 e da Lei nº 12.305/2010 e seus regulamentos, e com a legislação municipal identificada no diagnóstico jurídico-institucional.
 - iii. Se houver ente regulador, avaliar a compatibilidade das atribuições e a eficiência e efetividade da sua atuação sobre a prestação dos serviços destacando, entre outras ações realizadas: normas de regulação editadas, estudos técnicos e econômicos, processos de reajustes e revisões de taxas, tarifas e outros preços públicos, ações de fiscalização, etc..
- c) Da prestação dos serviços
- i. Identificar e caracterizar, conforme o diagnóstico institucional:
 - o regime de gestão (municipal ou associada) e de prestação dos serviços (direta e/ou indireta/contratada);
 - se os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos são geridos e prestados de forma exclusiva (gestor/prestador exclusivo) ou de forma integrada com outros serviços de saneamento básico (gestor/prestador de outros serviços), mesmo que algum dos seus serviços ou atividades-fim seja terceirizado ou delegado em regime de PPP ou de gestão associada;
 - a forma de outorga da prestação (lei, contrato de programa e/ou contrato de concessão e respectiva modalidade – concessão comum, administrativa ou patrocinada –, e instrumentos de autorização e de delegação, se houver prestação ou atividade realizada por associação comunitária ou cooperativa);
 - se a prestação for indireta – contratada ou autorizada –, identificar o(s) órgão(s)/entidade(s) municipal(is) responsável(is) pelo gerenciamento da execução contratual ou autorizada da prestação dos serviços.

¹ Disponível em: http://www.funasa.gov.br/documents/20182/23919/TR_PMSB_Revisado_marco_2018.pdf/17b783a9-84a0-429c-b52d-1edd849d07ba

- ii. Verificar e caracterizar:
 - as localidades abrangidas e não abrangidas com a prestação (sede, distritos, aglomerações rurais, domicílios rurais dispersos) e setores censitários que as compõem (ver classificação do IBGE);
 - nome(s) e natureza jurídica do(s) prestador(es) (órgão da Administração Direta, autarquia, consórcio público, empresa pública ou de capital misto municipal ou estadual, empresa privada e tipo de sociedade, associação civil comunitária ou cooperativa, etc.);
 - existência de comunidades especiais no município – indígenas, quilombolas, extrativistas, assentamentos rurais, ribeirinhos, etc. – e, se houver, identificar os organismos responsáveis pelos serviços nas respectivas áreas, suas atribuições e forma de relacionamento a gestão municipal dos serviços;
 - existência e tipos de soluções alternativas, coletivas e individuais, de prestação ou atendimento dos serviços na sede e demais localidades urbanas e nos aglomerados rurais (coleta, triagem, compostagem, aterro), e os responsáveis pela execução dessas soluções nas respectivas áreas;
 - formas de atendimento e tipos de soluções individuais dos serviços existentes para os domicílios rurais dispersos; e
 - existência e formas de apoio administrativo e técnico de órgão/entidade municipal ou do prestador contratado para execução das soluções alternativas coletivas ou individuais.
- iii. Verificar e avaliar:
 - existência de política de cobrança pela prestação do serviço, inclusive para soluções alternativas, os respectivos instrumentos de regulação, a conformidade da cobrança praticada com a regulação e os principais elementos considerados para determinação dos valores das taxas, tarifas e outros preços públicos – base de cálculo (composição do custo), fatores ou atributos adotados (frequência da coleta, categoria de uso, localização, padrão construtivo, área construída, etc.) e estrutura ou tabelas de cálculo dos valores aplicáveis a cada usuário/contribuinte;
 - conformidade da prestação do serviço com o planejamento, com a regulação e, no caso de serviço delegado a terceiro, inclusive delegação parcial na modalidade de PPP, avaliar a situação jurídica do contrato ou instrumento de autorização, conforme o diagnóstico institucional.
- iv. Da participação e controle social na gestão dos serviços:

Verificar e caracterizar a existência de organismos, suas competências, atribuições e formas de participação e controle social na gestão dos serviços no município.

Esse diagnóstico e suas conclusões devem ser suficientes para indicar e avaliar:

- se o município tem órgão ou entidade responsável pelo planejamento dos serviços de saneamento básico ou, pelo menos, dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; se existe um dos referidos planos em vigor; e se os conteúdos do plano são adequados, revisados e atualizados e suficientes para a adequada gestão dos serviços;

- se o município tem os serviços satisfatoriamente organizados e se os organismos responsáveis pela sua gestão e prestação estão adequada e juridicamente constituídos e/ou contratados; ou
- as alternativas de modelo de gestão (gestão **municipal** ou gestão **associada**) e de forma de prestação (**direta**: por órgão, autarquia ou empresa municipal, e/ou **indireta**: por terceiros, mediante contrato de programa ou de concessão comum ou PPP);
- a viabilidade e as condições de sustentabilidade técnica e econômico-financeira de execução dos programas e metas do Plano das alternativas de gestão e prestação indicadas;
- e decidir sobre o arranjo do modelo de gestão e forma de prestação mais adequado para o município – seja a manutenção e aprimoramento do arranjo existente ou implantação de um novo arranjo.

III. Diagnóstico administrativo

Considerando as formas de organização administrativa da prestação dos serviços identificadas no diagnóstico organizacional, o diagnóstico administrativo deve contemplar os aspectos essenciais da situação funcional e estrutural administrativa da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, visando:

- a) Identificar, caracterizar, quantificar e qualificar a organização e estrutura funcional da prestação dos serviços contemplando:
 - i. os serviços prestados e as atividades-fim realizadas – atividades de limpeza urbana; coleta convencional e seletiva, transbordo, triagem, compostagem, disposição final de resíduos domiciliares ou equiparados (RDO); coleta, tratamento e/ou disposição final de resíduos de serviços de saúde (RSS); coleta e/ou disposição final de resíduos da construção (RCC), volumosos e outros; operação de pontos de entrega voluntária (PEVs e Ecopontos) de resíduos recicláveis e outros;
 - ii. estrutura organizacional básica:
 - direção geral;
 - unidades administrativas e gerenciais de atividades-meio (administrativa, financeira, assessoria jurídica, engenharia e apoio técnico, etc.);
 - unidades gerenciais de atividades-fim – operação e manutenção das atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos indicadas no tópico anterior;
 - estrutura funcional de cada unidade organizacional, considerando:
 - níveis de qualificação técnica – superior, técnico-científico, técnico-operacional, básico administrativo, básico operacional;
 - quantidade de profissionais por nível de qualificação – quadro próprio e terceirizado (contratos exclusivos de mão de obra para atividades permanentes/continuadas);
- b) Identificar e caracterizar:
 - i. atividades-meio e fim terceirizadas, integral ou parcialmente (contratos de serviços regidos pela Lei nº 8.666/1993, exceto contrato exclusivo de mão de obra para atividades permanentes/continuadas);

- ii. no caso de prestação delegada, atividades e serviços, inclusive obras, que são executados por terceiros, destacando os prestadores terceirizados vinculadas às entidades/empresas delegatárias ou a seus controladores, e os instrumentos jurídico-administrativos que os formalizam;
 - iii. atividades e serviços delegados ou subdelegados, integral ou parcialmente, nas modalidades de PPP ou de subconcessões.
- c) Identificar e caracterizar os sistemas gerenciais existentes para:
- i. Gestão contábil e financeira, verificando e avaliando:
 - no caso de prestador municipal autônomo ou delegatário², se o serviço contábil é próprio, terceirizado ou compartilhado/centralizado (da Prefeitura, do consórcio, de empresa holding/controladora, etc.);
 - se o prestador for órgão da Administração Direta, Autarquia ou Consórcio Público, verificar se o sistema e regime contábil atendem às novas normas contábeis aplicáveis ao setor público – NBCs T 16.1 a 16.11/ Conselho Federal de Contabilidade³ e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público / STN/SOF⁴;
 - se o prestador for empresa municipal ou empresa concessionária, se o sistema e regime contábil atendem às normas contábeis vigentes editadas pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis – CPC⁵;
 - o Plano de Contas adotado e sua compatibilidade com a Lei nº 11.445, de 2007 (arts. 18 e 42);
 - a existência de sistemas gerenciais auxiliares de controle financeiro, de apropriação de custos por serviços e por atividades-meio e fim, de controle de ativos patrimoniais – imobilizados e intangíveis, etc..
 - ii. Gestão da cobrança dos serviços prestados, avaliando:
 - se o sistema de gestão possui cadastro, por categoria de uso (residenciais e não residenciais), dos imóveis/domicílios usuários efetivos e potenciais e dos que não são atendidos pela coleta de RDO (porta a porta ou em pontos estacionários) e dos usuários de outros serviços (RSS, RCC, etc.);
 - se o sistema possui adequado gerenciamento da cobrança pelos serviços prestados – lançamento/faturamento, arrecadação e contas a receber/dívida ativa de serviços regulares e eventuais, de multas e encargos financeiros, de penalidades e outras receitas); e
 - se o sistema é próprio do gestor/prestador, terceirizado ou se é integrado com sistema de gestão financeira tributária e imobiliária da Prefeitura;
 - identificar e caracterizar resumidamente os tipos de informações e de relatórios gerenciais que o sistema permite gerar, entre outros:
 - › controle da receita lançada/faturada e arrecadada por tipos de serviços (coleta e destinação final de RDO, coleta, tratamento e/ou disposição final de RSS, coleta e/ou destinação final de outros resíduos),

2 Não se aplica no caso de prestação por órgão(s) da Administração Direta.

3 Disponível em: http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_Publico.pdf

4 Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP. 7ª Edição. Brasília: STN/Ministério da Fazenda, 2016.

5 Disponível em: <http://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Pronunciamentos>

por tipo de receita (serviços prestados, multas e encargos, penalidades, etc.) e por categorias de usuários, inclusive renúncia de receitas de isenções e de subsídios praticados e controle de contas a receber/dívida ativa;

- › histogramas de serviços lançados/faturados (valores e quantidades, quando for o caso), classificados por tipos de serviços, categoria de usuários e conforme a estrutura/estratificação adotada;
 - › abrangência do cadastro de usuários/contribuintes e situação da cobertura/disposição e atendimento/ acesso da coleta convencional e da coleta seletiva, se houver, por setor censitário ou por localidade (sede, distrito, vila/aglomerado rural, e domicílios rurais dispersos):
 - domicílios/economias **com serviço** de coleta à disposição na via ou logradouro na área de atuação do prestador;
 - domicílios/economias **sem serviço** de coleta à disposição na via ou logradouro na área de atuação do prestador e fora da área de atuação do prestador, e com ou sem solução alternativa e tipo de solução;
- iii. Outros sistemas gerenciais – gestão de pessoal, de compras e almoxarifado, de controle/logística operacional, de gerenciamento de frota, etc.

O resultado e as conclusões desse diagnóstico visam avaliar se a organização administrativa funcional e estrutural da forma de prestação dos serviços vigente é adequada e satisfatória para o seu gerenciamento e, se for o caso, indicar e propor as ações para sua reorganização ou reestruturação, inclusive sua integração com a prestação de outros serviços de saneamento básico.

2.1.2 Diagnóstico Técnico Estrutural e Operacional

Esse diagnóstico visa identificar e avaliar a situação estrutural e operacional da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, compreendendo:

I. Situação da cobertura e atendimento/acesso aos serviços

Considerando os serviços prestados no município, isoladamente ou de forma integrada, e os sistemas e fontes de informações disponíveis ou acessíveis, o diagnóstico deverá **levantar, quantificar e qualificar** a situação da cobertura e do atendimento ou acesso aos serviços de manejo de resíduos sólidos em todo o território do município, abrangendo os **domicílios urbanos e rurais**, tratando, entre outras, das seguintes situações, por setor censitário ou por localidade (sede, distrito, vila/aglomerado rural, e domicílios rurais dispersos) e por categoria de usuários/contribuintes:

- a) Domicílios/economias atendidos – **com serviço regular** de manejo de resíduos à disposição (coleta e destinação final) –, caracterizando a situação do atendimento dos serviços da seguinte forma:
 - i. Domicílios/economias atendidos com coleta domiciliar porta a porta ou com coleta indireta por meio de caçamba estacionária e com disposição final em:

- aterro sanitário;
 - aterro controlado;
 - usina de incineração;
 - vazadouro a céu aberto/lixão.
- ii. Domicílios/economias atendidos com coleta seletiva porta a porta ou por meio de pontos de entrega voluntária (PEV).
- b) Domicílios/economias **sem serviço de coleta regular** à disposição **na área de atuação do prestador**, caracterizando a situação da destinação dos resíduos.
- c) Domicílios/economias **sem serviço de coleta regular** à disposição **fora da área de atuação do prestador**, caracterizando a situação da destinação dos resíduos.
- d) Domicílios/economias rurais dispersos, caracterizando as soluções de destinação dos resíduos.
- e) Domicílios em comunidades especiais – indígenas, quilombolas, ribeirinhos, etc. – caracterizando as soluções de destinação dos resíduos.

II. Situação do Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos

Considerando os sistemas e fontes de informações disponíveis ou acessíveis, o diagnóstico deverá **levantar, quantificar e qualificar** a situação da infraestrutura física e operacional do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do município tratando, entre outras, das seguintes situações:

- a) Sistema de coleta de resíduos – identificar e caracterizar:
- i. Tipos de serviços de coleta de resíduos regularmente prestados ou disponibilizados:
 - coleta de resíduos domésticos e equiparados – porta a porta e por meio de caçambas estacionárias;
 - coleta seletiva de materiais recicláveis – porta a porta e em pontos de entrega voluntária;
 - coleta de resíduos públicos originários de atividades de limpeza pública;
 - coleta de resíduos de serviços de saúde;
 - coleta de resíduos da construção civil;
 - coleta de móveis usados, animais mortos e outros descartes;
 - ii. Quantidade e tipos de veículos e meios de transporte utilizados nas atividades de coleta – próprios do município e de terceiros;
 - iii. Forma de quantificação dos resíduos coletados (estimativa ou medição por pesagem ou cubagem) e unidade de medida (ton. ou m³); e
 - iv. Quantidades médias mensais ou anuais de resíduos coletados, por tipo de resíduo (domésticos, recicláveis, públicos, de saúde, da construção, etc.) e locais de destinação ou disposição final (aterro sanitário, lixão, unidade de triagem ou compostagem, aterro de inertes, incinerador, etc.).
- b) Sistema de processamento e disposição final de resíduos – identificar e caracterizar:
- i. Unidades de processamento/movimentação de resíduos por:
 - Tipo de unidade – unidade de incineração, de triagem, de compostagem, de transbordo, de tratamento de resíduos de serviços de saúde, de reciclagem de resíduos da construção, etc.; e

- Forma de propriedade⁶ e de utilização:
 - › propriedade do município: de uso exclusivo ou de uso compartilhado com outro(s) municípios, mediante contrato de serviço ou de programa;
 - › propriedade e utilização compartilhada (convênio de cooperação) ou consorciada com outros municípios (contrato de programa);
 - › propriedade de outro município ou de consórcio de que o município não participa, mediante contrato de serviço;
 - › propriedade privada, uso mediante contrato de serviço;
- No caso de propriedade do município, compartilhada ou consorciada: indicar ano de implantação e capacidade instalada de processamento/movimentação (ton./dia);
- Quantidade mensal média ou anual de resíduos processada/movimentada, por tipo de resíduos (ton.);
- Quantidade mensal média ou anual de materiais recuperada ou reciclada, por tipo de material (ton.);
- ii. Unidades de disposição final de resíduos no solo, por:
 - Tipo de unidade – aterro sanitário, aterro controlado, aterro de inertes, vazadouro ou lixão; e
 - Forma de propriedade e/ou de utilização:
 - › propriedade do município: de uso exclusivo; ou de uso compartilhado com outro(s) municípios, mediante contrato de serviço ou de programa;
 - › propriedade e utilização compartilhada (convênio de cooperação) ou consorciada com outros municípios (contrato de programa);
 - › propriedade de outro município ou de consórcio de que o município não participa, mediante contrato de serviço;
 - › propriedade privada, uso mediante contrato de serviço;
 - No caso de propriedade do município, compartilhada ou consorciada indicar:
 - › ano de implantação e capacidade útil remanescente de recebimento de resíduos (tons.) e vida útil remanescente estimada (anos);
 - › quantidade média mensal ou anual de resíduos recebida/aterrada, por tipo de resíduos (ton. ou m³); e
 - › existência de:
 - licença ambiental e tipo de licença;
 - balança rodoviária;
 - fechamento da área (cerca);
 - drenagem e tratamento ou recirculação de chorume;
 - drenagem, queima ou aproveitamento de gases para geração de energia;
 - presença de moradias e/ou de catadores na área;
 - presença de animais na área;

⁶ Observar que a propriedade é pública (do município, compartilhada ou consorciada) quando implantada mediante delegação a terceiros (contrato de concessão ou de programa).

- iii. Existindo eventual aproveitamento de potencial energético dos gases gerados nas unidades de processamento de resíduos, descrever a solução tecnológica adotada e a forma de aproveitamento da energia gerada – autoabastecimento da unidade ou outras unidades próprias, diretamente ou mediante compensação da energia fornecida por terceiros, fornecimento para terceiros;
- iv. Atividades de limpeza urbana – identificar e caracterizar a existência e tipos de atividades de limpeza urbana executadas de forma integrada com as atividades de manejo de resíduos sólidos.

III. O diagnóstico deve também verificar a existência de planos diretores, planos de investimentos e outros estudos relacionados aos serviços, identificando e caracterizando:

- a) Descritiva e quantitativamente, os respectivos programas, projetos e ações de curto, médio e longo prazo; e
- b) A compatibilidade dos planos diretores ou planos de investimentos e de seus programas, projetos e ações com o Plano Municipal de Saneamento Básico ou com o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, se existentes.

2.1.3 Diagnóstico Econômico-Financeiro

Esse diagnóstico tem por objetivo avaliar a evolução retrospectiva no período recente – últimos quatro ou cinco anos – da situação econômico-financeira da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, compreendendo:

I. Evolução e situação da receita

Com base nas informações dos sistemas de gestão contábil e financeira e de gestão da cobrança dos serviços prestados e em outras fontes de informações disponíveis ou acessíveis, o diagnóstico deverá **levantar, quantificar e avaliar**:

- a) O sistema de cobrança vigente, destacando:
 - i. a estrutura e os valores de taxas, tarifas e de outros preços públicos praticados;
 - ii. se houve reajustes ou revisões desses valores no período analisado e os respectivos percentuais ou valores históricos autorizados, bem como sua conformidade com a regulação vigente e sua correlação com os custos econômicos dos respectivos serviços;
 - iii. a existência e conformidade da política de subsídios (isenções e descontos) com a Política Municipal, inclusive as diretrizes, objetivos e metas do Plano de Saneamento Básico, e com o perfil demográfico e de renda média mensal domiciliar do município;
 - iv. o ciclo de lançamento/faturamento adotado (mensal, bimestral, anual);
- b) A evolução da demanda e da receita, destacando:
 - i. histograma sintético da evolução da demanda e da receita operacional direta dos serviços no período analisado, contendo totalizações **por tipo de**

serviço (coleta e destinação de RDO; coleta e/ou destinação de RSS, etc.), **por ano e por categoria** de usuários:

- das quantidades de economias ou domicílios/unidades imobiliárias consideradas para lançamento de taxa ou preços públicos de resíduos, inclusive as economias e domicílios subsidiados com isenções ou descontos;
 - das receitas operacionais diretas lançadas/faturadas, inclusive receitas normais de economias e domicílios subsidiados com isenções ou descontos;
 - das quantidades de economias e domicílios subsidiados e dos valores dos subsídios concedidos (isenções e descontos);
 - das receitas operacionais diretas arrecadadas, inclusive receitas lançadas/faturadas de exercícios anteriores (receita da dívida ativa);
- ii. evolução das receitas operacionais indiretas anuais dos serviços (cobrança por serviços acessórios, complementares ou especiais), se houver, desagregada por:
- por tipo de serviço acessório, complementar ou especial;
 - receitas faturadas e receitas arrecadadas;
- c) Evolução das receitas não operacionais anuais dos serviços, relativas a:
- i. multas e encargos por inadimplência e de posturas, desagregada por tipo de receita lançada/faturada e receita arrecadada;
 - ii. aplicações financeiras; e
 - iii. outras receitas não operacionais
- d) Receitas de capital e financiamentos relativas a:
- i. operações de crédito – valores recebidos de empréstimos;
 - ii. aumento de capital (no caso de empresa);
 - iii. subvenções, doações e transferências não onerosas recebidas; e
 - iv. alienação de bens patrimoniais.

II. Evolução e situação das despesas

Considerando os elementos no diagnóstico administrativo, especialmente os referentes à estrutura organizacional e funcional e aos sistemas de gestão contábil e financeira, bem como outras fontes de informações disponíveis ou acessíveis; e observando as diretrizes previstas no art. 18, da Lei nº 11.445/2007, tendo em vista que, em muitos municípios, os serviços limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos são prestados de forma integrada com o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, esse diagnóstico deve **levantar, quantificar e avaliar**:

- a) Evolução das despesas de exploração ou de custeio (exceto despesas financeiras relativas a empréstimos e parcelamento de dívidas), desagregadas por:
- i. Despesas indiretas (despesas distribuíveis) referentes aos custos e gastos das áreas administrativas, financeira, de planejamento e assessoramento e de gerenciamento e apoio técnico, considerando o conjunto de serviços/atividades-fim de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, nos casos de prestação integrada, outros serviços de saneamento básico (água e esgoto), destacando:

- despesas com pessoal próprio⁷ permanente e com pessoal contratado (mão de obra terceirizada, inclusive estagiários e aprendizes);
 - despesas com serviços de terceiros (exceto os exclusivos de mão de obra);
 - despesas gerais (material de consumo, locações, energia, etc.);
 - despesas eventuais ou extraordinárias; e
 - critério de rateio dessas despesas entre os diferentes serviços de saneamento básico, quando prestados de forma integrada; e
 - critério de rateio das despesas indiretas exclusivas dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos entre os seus diferentes serviços/atividades-fim, inclusive a originada de rateio com outros serviços de saneamento básico referido no tópico anterior;
- ii. Despesas diretas referentes a todos os custos e gastos que possam ser apropriados diretamente a cada serviço, se houver prestação integrada, desagregadas por tipo de serviço/atividade-fim – coleta convencional, coleta seletiva, processamento (triagem e compostagem), incineração e disposição de RDO em aterro; coleta, tratamento e destinação final de RSS; etc. – e destacando:
- despesas com pessoal próprio permanente e com pessoal contratado (mão de obra terceirizada, inclusive estagiários e aprendizes);
 - despesas com locação e/ou operação e manutenção de veículos, máquinas e equipamentos, inclusive combustíveis;
 - despesas com destinação/disposição final de resíduos em unidades de terceiros;
 - despesas com serviços prestados em regime de PPP ou subconcessões e por terceiros (exceto os exclusivos de mão de obra);
 - despesas gerais (material de consumo, locações, energia elétrica, etc.); e
 - despesas eventuais ou extraordinárias.

Havendo compartilhamento de qualquer dessas despesas com outro serviço de saneamento básico e/ou com diferentes serviços/atividades-fim, as mesmas devem ser destacadas bem como os critérios de rateio aplicáveis a ambos os casos.

- b) Despesas financeiras e de capital relativas a empréstimos e outras dívidas, destacando:
- i. Juros e encargos financeiros sobre empréstimos e outras dívidas;
 - ii. Variações monetárias e cambiais (empréstimos externos);
 - iii. Amortizações de empréstimos e de outras dívidas;

Salvo quando previsto em norma de regulação ou em contrato de delegação, as despesas financeiras (itens i e ii) devem ser rateadas entre os diferentes serviços de saneamento básico, quando prestados de forma integrada, e/ou entre os serviços/atividades-fim de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, em relação à respectiva cota.

⁷ Inclui pessoal **cedido por** outros órgãos e exclui o pessoal **cedido para** outros órgãos do município.

- c) Despesas patrimoniais com depreciação, amortização e exaustão de ativos, desagregadas por ativos imobilizados e intangíveis e por:
 - i. Bens de uso geral da administração central e critérios de rateio entre os diferentes serviços de saneamento básico, quando prestados de forma integrada, e/ou entre os serviços/atividades-fim de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
 - ii. Bens de uso compartilhado por dois ou mais serviços de saneamento básico prestados de forma integrada, não apropriados diretamente a cada um deles, e respectivo critério de rateio;
 - iii. Bens de uso compartilhado por dois ou mais serviços/atividades-fim de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, não apropriados diretamente a cada um deles, e respectivo critério de rateio;
 - iv. Bens alocados diretamente a cada um dos serviços/atividades-fim de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- d) Provisões de despesas, destacando:
 - i. Provisões de perdas de receitas (dívida ativa de difícil recebimento), desagregadas por tipo/origem da receita;
 - ii. Provisão de despesas contingenciais (indenizações, ações civis e trabalhistas, perdas patrimoniais, etc.) desagregadas por serviço/atividade-fim, quando possível;
- e) Despesas tributárias e regulatórias, destacando:
 - i. Tributos sobre a receita total – PIS/Pasep, Cofins;
 - ii. Tributos sobre lucro – CSLL e IRPJ (empresa);
 - iii. Despesa com regulação;

III. Evolução e situação dos gastos/desembolsos com investimentos

Considerando as diretrizes previstas nos arts. 18 e 42, da Lei nº 11.445/2007, e os elementos indicados para os diagnósticos administrativo e técnico, especialmente os referentes aos sistemas de gestão contábil e financeira e às infraestruturas físicas e operacionais, bem como outras fontes de informações disponíveis ou acessíveis, o diagnóstico deve **levantar, quantificar e avaliar** a evolução dos gastos ou desembolsos financeiros em cada exercício com:

- i. Gastos/desembolsos com investimentos realizados **com recursos próprios**, desagregados por ativos imobilizados e intangíveis e por:
 - Bens de uso geral da administração central;
 - Bens de uso compartilhado com outros serviços de saneamento básico prestados de forma integrada, não apropriados diretamente a cada um deles;
 - Bens de uso compartilhado por dois ou mais serviços/atividades-fim de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, não apropriados diretamente a cada um deles;
 - Bens alocados diretamente a cada um dos serviços/atividades-fim de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- ii. Gastos/desembolsos com investimentos realizados **com recursos onerosos** (empréstimos), desagregados por ativos imobilizados e intangíveis conforme a letra “a” desse tópico;

- iii. Gastos/desembolsos com investimentos realizados **com recursos não onerosos** (subvenções e doações), desagregados por ativos imobilizados e intangíveis conforme a letra “a” desse tópico.

IV. Evolução e situação dos ativos patrimoniais

Observadas as considerações apresentadas do tópico III anterior, o diagnóstico deve **levantar, quantificar e avaliar** a evolução dos valores patrimoniais contábeis cumulativos ao final de cada exercício relativos aos bens vinculados aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, desagregados por bens de uso geral, bens de uso compartilhado e bens de uso exclusivo de cada atividade/serviço-fim, e por:

- i. Ativos imobilizados:
 - em operação, destacando:
 - Valor acumulado de aquisição no final do exercício;
 - Valor acumulado de depreciação/amortização/exaustão no final do exercício;
 - em construção, destacando o valor acumulado no final do exercício;
- ii. Ativos intangíveis relativos a investimentos em infraestruturas reversíveis (para serviços delegados a terceiros):
 - em operação, destacando:
 - Valor acumulado de aquisição no final do exercício;
 - Valor acumulado de amortização no final do exercício;
 - em construção, destacando o valor acumulado no final do exercício; e
- iii. Se houver bens reversíveis transferidos ou cedidos ao delegatário de forma onerosa, e/ou realizados ou adquiridos, total ou parcialmente, com recursos aportados pelo parceiro público⁸, esses devem ser demonstrados de forma destacada.

V. Evolução e situação do endividamento

O diagnóstico também deve levantar e avaliar a evolução e a situação do endividamento relativo aos serviços, seja do município, no caso de prestação por órgão ou entidade pública ou por empresa municipal dependente, e/ou do prestador, no caso de prestação por empresa municipal não dependente ou por entidade delegatária, identificando e caracterizando:

- i. Os contratos de empréstimos em fase de amortização, destacando:
 - o objeto, o tomador/mutuário, a data de assinatura e o valor total do empréstimo contratado/desembolsado;
 - o prazo e a data de início dos pagamentos de amortizações;
 - o saldo contratual a amortizar no mês de referência da avaliação;
 - o sistema de amortização e o valor das taxas de juros e demais encargos financeiros;
- ii. Os contratos de empréstimos em fase de desembolso (em andamento), destacando:

8 Art. 6º da Lei nº 11.079/2004, art. 42 da Lei nº 11.445/2007 e art. 6º, §2º da Portaria nº 557/2017.

- o objeto, o tomador/mutuário, a data de assinatura e o valor total do empréstimo contratado e o valor desembolsado/recebido até o mês de referência da avaliação;
 - os prazos de carência e de amortização;
 - o sistema de amortização (Sac/Price), o valor das taxas de juros e demais encargos financeiros e se há pagamento ou capitalização dos mesmos durante o prazo de carência;
- iii. Parcelamentos de dívidas fiscais ou comerciais de longo prazo e respectivos valores e condições; e
 - iv. No caso de prestador municipal – órgão, autarquia ou empresa dependente –, a situação e capacidade de endividamento do município.

O objetivo principal desse diagnóstico é avaliar a atual situação econômico-financeira e obter as informações necessárias e suficientes para avaliar e definir as condições de viabilidade e sustentabilidade técnica e econômica da prestação dos serviços e as ações e medidas necessárias para alcançá-las.

2.1.4 Conclusões dos Diagnósticos Situacionais

As análises desses diagnósticos devem produzir informações que permitam evidenciar e indicar elementos suficientes para avaliação e resultar em conclusões objetivas e satisfatórias que permitam aos gestores públicos avaliar e decidir se:

- i. O modelo de organização e gestão e, particularmente, a forma de prestação dos serviços atuais são institucional, jurídica e administrativamente adequados; e técnica e economicamente satisfatórios, eficientes e viáveis para realizar a política pública e para executar os programas, projetos e ações e cumprir os objetivos e metas do PMSB e/ou do PMGIRS, e se devem ser mantidos e quais medidas e ações são necessárias para seu aperfeiçoamento; ou
- ii. Se o modelo de gestão precisa ser institucional, jurídica e/ou administrativamente reorganizado e formalizado ou alterado, e quais medidas e ações devem ser realizadas; e/ou
- iii. Se a forma de prestação dos serviços precisa ser juridicamente revisada e formalizada e/ou administrativamente reestruturada ou alterada, e quais medidas e ações devem ser realizadas.

2.2 Reorganização da gestão dos serviços

O processo de organização ou reorganização da gestão dos serviços públicos em geral, inclusive dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, compreende, sucintamente, as seguintes medidas e procedimentos:

- a) definir o tipo de gestão do serviço, ou seja, escolher se a gestão institucional, incluído o planejamento, será exercida direta e exclusivamente pelo ente titular do serviço, ou se compartilhará a gestão com outros entes federados de forma cooperativa, por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação;

- b) definir e instituir ou designar o ente responsável pela regulação e fiscalização executiva do serviço, inclusive por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação com outro ente federado, bem como definir os procedimentos de sua atuação, de modo compatível com o tipo de gestão escolhido;
- c) definir a forma de prestação do serviço, se será direta ou indireta e conforme o tipo de gestão escolhido;
- d) definir, elaborar e editar os instrumentos jurídicos legais e administrativos de outorga e organização da prestação direta e/ou de delegação da prestação indireta do serviço, de acordo com a forma de prestação escolhida, inclusive a política de cobrança e sua regulação;
- e) constituir o órgão ou entidade municipal que será responsável pela prestação direta do serviço (incluindo as atividades de implantação, administração, operação, manutenção e expansão) e proceder à sua instalação, estruturação e regulamentação do seu funcionamento; ou
- f) aderir e integrar o município ao consórcio público ao qual será outorgada competência para prestação do serviço, conforme o tipo de gestão escolhido, e formalizar o contrato de programa com o consórcio público ou com entidade de ente consorciado; ou
- g) formalizar o convênio de cooperação e o contrato de programa, no caso de opção pela forma de prestação indireta por entidade de outro ente federado; ou
- h) realizar o processo de licitação e formalizar o contrato de concessão ou permissão, inclusive por meio de PPP, no caso de opção pela prestação indireta do serviço (ou de parte dele) sob essas modalidades, ou, conduzir junto ao consórcio público a realização desse procedimento, de forma individual ou coletiva, caso lhe tenha sido conferido essa competência pelo(s) município(s);
- i) se for o caso, formalizar a autorização para a prestação do serviço por associação ou cooperativa de usuários em localidade de pequeno porte e/ou em condomínio imobiliário isolado, e/ou a contratação de cooperativa ou associação de catadores para prestação exclusiva ou complementar de serviços de coleta e destinação adequada de resíduos recicláveis; e
- j) proceder à regulação normativa complementar dos serviços.

A publicação da Funasa referida na introdução desse manual: “Criação e organização de serviços municipais e intermunicipais de saneamento básico”, apresenta modelos referenciais de organização administrativa e funcional e roteiros para a criação de autarquias municipais prestadoras de serviços de saneamento básico para municípios de pequeno e de maior porte e para a criação de consórcio público, podendo ser consultada, subsidiariamente, para os fins aqui propostos.

Nos tópicos seguintes são apresentados elementos sugestivos e orientativos para a definição e configuração do modelo de gestão institucional e organização administrativa dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

2.2.1 Alternativas de Gestão – Municipal ou Associada

A definição e a decisão sobre o modelo e o arranjo organizacional mais adequado e eficiente para a gestão e prestação dos serviços tem correlação direta e deve considerar os seguintes fatores:

I. Aspectos demográficos e urbanização:

- porte populacional
- densidade e distribuição populacional em aglomerações urbanas e rurais
- taxa de crescimento da população
- população flutuante – eventos e turismo

II. Aspectos geográficos:

- microrregionais – situação em região metropolitana ou aglomeração urbana, condições da malha viária, etc.
- dimensão territorial e características físicas do município
- quantidade e dispersão das aglomerações urbanas e rurais
- dispersão dos municípios e distâncias entre suas aglomerações populacionais

III. Aspectos institucionais e socioeconômicos

- nível de desenvolvimento humano e econômico (IDH, Renda, Educação, Saúde)
- nível de desenvolvimento e qualificação institucional e administrativa da gestão municipal
- mercado de trabalho local e regional – Disponibilidade de pessoal qualificado

IV. Aspectos sanitários e ambientais

- indicadores de saúde e epidemiológicos
- características ambientais – clima, área de proteção ou preservação, etc.
- características hidrográficas e hidrológicas – localização, disponibilidade e qualidade

V. Situação da organização e gestão atual dos serviços de saneamento básico

- tipo de gestão – municipal ou associada (consórcio público/convênio de cooperação)
- regime de prestação: Direta – centralizada/descentralizada e Indireta – contrato de programa, contrato de concessão ou permissão e autorização (associação, cooperativa)
- regulação dos serviços – legislação e regulamentos existentes
- política de cobrança e outras formas de financiamento (custeio) dos serviços
- estrutura administrativa e operacional existente
- infraestrutura existente
- nível de cobertura/atendimento

VI. Situação econômico-financeira atual dos serviços

- despesas administrativas e operacionais (custeio)
- receitas próprias da cobrança de taxas, tarifas e outros preços públicos
- situação do ativo patrimonial – valor acumulado atual dos ativos e da depreciação ou amortização
- necessidade de investimentos de curto e médio prazos (PMSB)

A identificação e análise desses fatores devem ter sido realizadas através dos diagnósticos sugeridos ou devem constar do PMSB ou do PMGIRS.

2.2.1.1 Gestão direta e exclusiva pelo município

Nessa hipótese o Poder Público municipal é o responsável direto e exclusivo pela organização e gestão dos serviços públicos de interesse local em todas as funções, ou seja: o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação. Nessa forma de gestão o Município pode executar diretamente, por meio de órgãos e entidades de sua administração direta e indireta, todas as atividades compreendidas naquelas funções, bem como pode também delegar a terceiros a prestação integral ou parcial dos serviços, sob as formas admitidas.

Conforme mostram os elementos que compõem os diagnósticos dos serviços, a sua adequada gestão requer razoável nível de qualificação gerencial e um bom quadro de pessoal tecnicamente preparado, além de uma boa estrutura operacional. De outro lado, a viabilidade técnica e econômica e a sustentabilidade financeira satisfatória dos serviços serão mais facilmente alcançadas quanto maior for a escala (abrangência) da área de atuação da prestação e/ou quando houver integração gerencial, administrativa e técnica, da prestação dos quatro serviços de saneamento básico.

Os fatores indicados no item 2.2.1 permitem estabelecer alguns parâmetros objetivos para orientar a opção por essa forma de gestão. Com base nesses parâmetros, pode-se afirmar que a gestão municipal plena dos serviços tem maior chance de viabilidade e sustentabilidade técnica e econômica nos municípios de médio e de grande porte (acima de 50.000 habitantes), onde, além da escala demográfica e estrutural, pode haver gestão municipal mais desenvolvida e maior disponibilidade de condições e recursos estratégicos, tais como: maior nível de renda da população, mão de obra qualificada, oferta de materiais e insumos, oferta e concorrência de prestadores de serviços qualificados.

Entretanto, essas condições também podem ser encontradas em municípios de menor porte mais desenvolvidos, ou que estejam situados em regiões metropolitanas, em polos de desenvolvimento econômico mais avançado, e também naqueles que optarem pela prestação integrada dos serviços de saneamento básico, concentrando recursos administrativos, financeiros e operacionais.

Porém, há situação em que a gestão direta e exclusiva dos serviços é a única opção possível, independentemente desses fatores, como no caso de municípios situados em regiões isoladas e de difícil acesso, como os da região amazônica e de parte do Centro-Oeste, inviabilizando o compartilhamento de recursos e de infraestruturas com outros municípios.

No entanto, mesmo havendo viabilidade técnica e econômica do serviço, não significa que essa a gestão municipal, exclusiva e isolada, seja a opção mais eficaz e mais racional do ponto de vista social e econômico. Assim, antes de decidir por essa forma de gestão, sempre deve ser avaliada a hipótese de compartilhamento da gestão dos serviços com outros municípios, por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação, particularmente a sua prestação integral ou de algumas atividades-fim, como a implantação e operação de aterro sanitário ou

outras atividades correlacionadas – estações de transbordo e unidades de triagem –, e de unidade de tratamento de RSS, etc.

2.2.1.2 Gestão associada

A gestão associada é a forma cooperativa de organização intermunicipal para a prestação e para o exercício de outras funções de gestão dos serviços de saneamento básico, cujos arranjos institucionais e organizacionais só podem ser instituídos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

Além de contribuir para a viabilidade técnica e econômica e gestão mais eficiente, com a maximização dos ganhos de eficiência da integração regional dos recursos, a gestão associada, especialmente quando operada por meio de consórcio público, pode garantir maior estabilidade político-administrativa para execução da política pública e para o desenvolvimento da prestação dos serviços, reduzindo os impactos e interferências decorrentes das transições periódicas dos governos municipais.

Diferentemente da gestão municipal direta exclusiva, a gestão associada pode ser adotada por municípios de qualquer porte, podendo abranger integralmente a organização e as funções de gestão – planejamento, regulação, fiscalização e prestação –, ou parte dessas funções. Em princípio, a gestão associada dos serviços por consórcio de qualquer agrupamento de municípios pode ser mais vantajosa e viável do que a gestão direta individualizada em cada um deles.

No entanto, há situações em que a viabilidade técnica e econômica pode não ser alcançada ou ser a mais eficiente para determinados arranjos de prestação dos serviços por meio de consórcio, conforme seja constituído o agrupamento de municípios e os fatores envolvidos. É preciso elaborar estudo de viabilidade para avaliar qual é o âmbito territorial (escala) mais apropriado para o agrupamento dos municípios que comporão o consórcio, considerando os diferentes aspectos e fatores relacionados: demografia, extensão territorial, logística de transporte e acesso, disponibilidade de recursos humanos e materiais, situação e capacidades administrativas, técnicas e econômicas dos municípios, situação da prestação dos serviços, etc.

Também devem ser avaliados o escopo e a escala ótima de cada um dos serviços que se pretende outorgar ao consórcio, pois nem todas atividades-fim e suas infraestruturas são compartilháveis com as mesmas condições de eficiência técnica e/ou de racionalidade econômica.

No caso dos serviços de manejo de resíduos sólidos, havendo escala, malha viária e logística de transporte adequadas – abrangência territorial, distâncias, acessos, etc. – tanto as atividades de coleta como as de destinação final (triagem, compostagem, incineração, aterro sanitário, etc.) podem ser objeto de prestação consorciada, seja diretamente por meio de estrutura operacional do consórcio, ou mediante contratação de terceiros. Portanto, a configuração do consórcio e os arranjos para prestação compartilhada e/ou integrada dos serviços podem ser diferentes em cada caso.

Um exemplo de caso: a implantação e compartilhamento de aterro sanitário depende da disponibilidade de área apropriada, das distâncias entre as localidades e áreas de coleta até o aterro, da existência de vias de acesso adequadas, das quantidades de resíduos ou de rejeitos gera-

dos, etc. Assim, pode-se criar um consórcio para implantar e operar o aterro sanitário e a coleta somente dos municípios que utilizam o aterro, incluídas ou não outras atividades de manejo de resíduos e/ou de limpeza urbana. Noutro caso, implantação de um consórcio com âmbito territorial e escopo mais amplo, pode-se implantar vários aterros sanitários com diferentes arranjos da prestação para operação dos mesmos e para execução das outras atividades de manejo de resíduos sólidos (coleta, triagem, etc.) para prestação integrada de outros serviços de saneamento básico (água, esgoto e águas pluviais), obtendo-se maior ganho de escala (amplitude territorial e dimensão dos serviços ou atividades) e de escopo (combinação de várias funções, serviços ou atividades).

A função de regulação admite e pode se viabilizar de forma mais eficiente se exercida por consórcio constituído pelo maior número de municípios dentro do mesmo estado⁹. Já a função de planejamento pode ser mais eficiente se exercida por consórcio constituído por municípios de determinada região geográfica e economicamente mais integrada, assim como as atividades de apoio técnico e administrativo aos municípios e de suporte à gestão dos serviços de saneamento básico pelos prestadores locais.

Outra grande vantagem da cooperação federativa é que permite arranjos de gestão associada e de gestão local direta para determinadas etapas ou atividades que compõem os serviços de saneamento básico. No caso do serviço de manejo de resíduos, por exemplo, é possível haver gestão e prestação direta por órgão ou entidade local das atividades de coleta convencional e seletiva, coleta de resíduos especiais e processamento de materiais recicláveis e gestão associada para a atividade de disposição final em unidade de aterro compartilhado.

Em qualquer das situações deve-se considerar também as relações político-administrativas existentes entre os municípios, visto que o consórcio só se viabiliza com a efetiva cooperação entre esses entes. Em alguns casos, a dificuldade de constituição de consórcio pode ser superada com a celebração de convênio de cooperação, com um ou mais municípios vizinhos, para o compartilhamento da implantação e/ou de uso de aterro sanitário, ou do serviço de coleta de resíduos. Observando que a prestação do serviço mediante convênio de cooperação também requer a celebração de contrato de programa, dando garantia e estabilidade político-administrativa da prestação por longo prazo.

Conclusão, o tipo de gestão a ser adotado é o que melhor atenda aos interesses do município em todos os aspectos, em condições de viabilidade e sustentabilidade técnica e econômica da prestação dos serviços de saneamento básico.

2.2.2 Alternativas de Formas de Prestação dos Serviços – Direta ou Indireta

Assim como a forma de gestão, a definição da forma mais adequada de prestação dos serviços também depende da combinação dos fatores indicados no item 2.2.1.

⁹ O Consórcio ou qualquer outra entidade reguladora só pode atuar dentro do respectivo estado (art, 23, § 1º, da Lei nº 11.445/2007).

Devido a diversos motivos, entre os quais o fato de não terem sua essencialidade reconhecida pela maioria da população e a dificuldade de sua cobrança direta dos usuários, a prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos vem sofrendo desenvolvimento mais lento das suas formas de execução. Por essa razão, em quase todos os municípios – cerca de 90% conforme o SNIS de 2016 – a prestação dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos está organizada sob a forma de prestação direta, exercida por órgão da administração centralizada. São poucos os serviços prestados por autarquias ou empresas municipais e, menos ainda, mediante delegação contratual.

Como bem mostram os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a implantação da cobrança de taxas e tarifas pela prestação dos serviços e a gestão financeira autônoma dos mesmos, por entidades públicas, é condição necessária para alcançar sua viabilidade e sustentabilidade econômica. Entretanto, os mesmos exemplos mostram que a instituição, implantação e eficácia da política de cobrança dos serviços públicos de saneamento básico dependem de os serviços estarem adequadamente organizados e eficientemente geridos.

A precária funcionalidade organizacional e administrativa e a competição pelos poucos recursos orçamentários decorrentes da prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos por órgão da administração direta municipal, são fatores que dificultam o avanço da adequada prestação e da eficiência e viabilidade técnica e econômica desses serviços. Os referidos dados do SNIS também mostram que os serviços de manejo de resíduos sólidos organizados como autarquias específicas, ou cuja prestação é integrada com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, realizada por autarquias ou empresas municipais, são geridos com maior eficiência e condições de alcançar sua viabilidade econômica, particularmente em municípios de maior porte.

O mesmo SNIS também mostra que, devido à restrição legal que dificulta a cobrança direta pela prestação dos serviços, é praticamente inexistente e pouco factível a prestação indireta mediante delegação contratual plena dos serviços de manejo de resíduos sólidos (coleta e destinação final). Ao mesmo tempo, há ocorrências de vários casos de delegação da implantação e operação de aterros sanitários em regime de parceria público-privada e de gestão por consórcio público. De outro lado, verifica-se a ocorrência de significativa e predominante terceirização das atividades de coleta domiciliar e seletiva e da operação de aterros, além de atividades de limpeza urbana, mediante contratos de serviços¹⁰.

As indicações e orientações apresentadas a seguir têm como base os elementos desse preâmbulo, alguns paradigmas de casos de sucesso revelados pelo SNIS e alguns elementos intuitivos extraídos da análise da organização dos serviços municipais de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

¹⁰ Contratos administrativos regidos pela Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações).

2.2.2.1 Alternativas de organização da prestação direta

I. Prestação centralizada por unidades da administração direta

As atividades-fim gerenciais e executivas dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos podem ser concentradas em um único órgão (secretaria, departamento, divisão, etc.), ou desconcentradas em diferentes órgãos da administração direta de acordo com suas especificidades, conforme a estrutura organizacional da Administração Direta (Prefeitura), o porte do município e outros atributos.

Entendem-se como atividades-fim as atividades operacionais dos serviços de:

- a) **Limpeza urbana** – varrição, capina, roçada, poda de árvores e outras atividades de limpeza de vias e logradouros públicos;
- b) **Manejo de resíduos** – coleta de resíduos domésticos e equiparados e de resíduos especiais (de saúde, da construção, entulhos e volumosos, etc.); operação de unidades de transbordo e de processamento de resíduos recicláveis; operação de aterro sanitário ou outras formas de destinação final de resíduos ou rejeitos.

Entendem-se como atividades gerenciais e executivas dos serviços:

- Planejamento e coordenação logística e administrativa das atividades operacionais.
- Gerenciamento do pessoal administrativo e operacional alocados exclusivamente aos serviços.
- Cadastro dos domicílios usuários geradores e grandes geradores de resíduos domésticos ou equiparados e de geradores de resíduos especiais (de saúde, da construção, perigosos, e outros).
- Projeto e cadastro técnico e controle patrimonial/contábil das infraestruturas administrativas e operacionais – imóveis, unidades de aterro, edificações, instalações e equipamentos operacionais; veículos e máquinas, etc..
- Controle da movimentação de resíduos por origem/tipo e destinação.
- Gerenciamento do lançamento, cobrança e arrecadação de taxas, preços públicos e outras receitas dos serviços.

A concentração das referidas atividades em um único órgão é mais viável e recomendável para municípios de maior porte, especialmente os de porte intermediário (entre 20.000 e 50.000 hab.) e população predominante em áreas urbanas (sede e distritos). Nesses municípios supõe-se haver escala suficiente para a estruturação administrativa e operacional, de um órgão municipal ou de uma subdivisão do mesmo, de forma racional e exclusivamente para a execução dessas atividades.

Essa solução permite razoável planejamento técnico e econômico e controle contábil e financeiro dos custos dos serviços, além de facilitar a alocação e execução orçamentária das receitas e das despesas diretamente relacionadas com esses serviços, bastando para tanto a adequada estruturação e classificação das contas orçamentárias e contábeis e um bom gerenciamento financeiro/contábil.

Para municípios menores, abaixo de 20.000 hab., a solução mais racional pode ser o compartilhamento dessas atividades com outros serviços urbanos, particularmente se estiverem estruturados em um mesmo órgão da administração (p. ex. Secretaria ou Departamento de Serviços Urbanos ou de Infraestruturas Urbanas). Embora mais trabalhoso, é importante que a estrutura e a classificação orçamentária e contábil das despesas e das receitas diretas com esses serviços estejam bem definidas, facilitando a apuração dos seus custos e a base para fixação ou revisão de taxas e eventuais preços públicos aplicáveis. Um bom sistema de gestão financeira (gestão de custos) pode compensar falhas da estrutura e classificação de despesas do sistema orçamentário.

Conforme também já visto, nessas hipóteses, as atividades-meio comuns a toda administração, tais como: gestão de pessoal, licitação e compras, assessoria jurídica, contabilidade, serviços de informática, etc., devem ser exercidas pelos órgãos da Prefeitura que cuidam especificamente dessas atribuições.

II. Prestação descentralizada por entidades da administração indireta

Conforme dito, a criação de entidades da administração indireta – autarquia, empresa pública ou de capital misto –, para a prestação exclusiva dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, tende a ser a solução mais apropriada para municípios de médio e grande porte, acima de 50.000 hab., podendo ser adotada também para municípios de porte intermediário com maior desenvolvimento administrativo, técnico e econômico.

Essa solução é ainda mais recomendável se o município decidir pela prestação integrada dos serviços de manejo de resíduos sólidos com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluídas ou não as atividades de limpeza urbana cujo custeio dependa de recursos gerais do orçamento.

Essas entidades são dotadas de autonomia para sua gestão administrativa, financeira e técnica, requerendo para tanto estrutura organizacional mais ampla e complexa. Portanto, os custos adicionais de gestão devem ser compensados pela maior racionalidade e flexibilidades gerenciais atinentes a essas entidades e pela maior escala dimensional dos serviços e também pela ampliação do escopo nos casos de prestação integrada dos serviços de saneamento básico. O compartilhamento de determinadas atividades-meio e técnicas com a administração direta, tais como: licitação e compras, assessoria jurídica, contabilidade, informática, projetos e obras, etc. e de equipamentos operacionais (veículos e máquinas) costuma ser solução adequada para a racionalização dos respectivos custos, desde que devidamente formalizados em atos administrativos próprios e regularmente contabilizados.

Não há diferenças significativas entre as estruturas organizacionais e as funções gerenciais dessas entidades. Porém a empresa pública ou de capital misto tem algumas vantagens administrativas por ter maior flexibilidade na gestão de pessoal (regime trabalhista) e maior facilidade na gestão contábil e financeira (contabilidade e gestão empresarial menos complexas do que o orçamento e contabilidade pública). Por outro lado, a empresa de capital misto pode ter essa vantagem reduzida ou anulada pelo impacto

de custos tributários, se houver distribuição de lucros e dividendo e remuneração do capital de seus sócios¹¹.

2.2.2.2 Opção pela prestação indireta

Embora não haja impedimento jurídico, *a priori*, é tecnicamente impossível a prestação indireta dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, mediante delegação na modalidade de concessão comum (regida pela Lei nº 8.987, de 1995), em face da impossibilidade prática da cobrança direta, pelos prestadores, de tarifas ou outros preços públicos dos geradores de resíduos domésticos e assemelhados, usuários compulsórios da coleta domiciliar convencional e objeto principal desse serviço. Também pelo fato de que as atividades de limpeza urbana não são sujeitas à cobrança de taxas ou tarifas, e são custeadas mediante repasse de recursos do orçamento geral.

Dessa forma, a prestação delegada desses serviços só pode ser realizada no regime de parceria público-privada (PPP), mediante concessão administrativa ou concessão patrocinada, regidas pela Lei nº 11.079, de 2004, nesse último caso se incluir serviços sujeitos à cobrança de tarifas ou outros preços públicos diretamente dos usuários, tais como: coleta e/ou destinação final de resíduos de grandes geradores, da construção civil, de serviços de saúde, etc.

Observa-se que, em face de suas peculiaridades – uso intensivo e combinado de equipamentos e mão de obra, baixa exigência de qualificação técnica, mobilidade e rotatividade de mão de obra, etc. –, a terceirização das atividades-fim de coleta e de operação de aterro sanitário já é predominante nos municípios de médio e grande porte. Considerando-se que essa tendência deve permanecer e que a execução dessas atividades por meio de concessão administrativa é mais uma forma de terceirização de longo prazo, que permite incluir também o financiamento de infraestruturas (aterro, equipamentos), desde que tecnicamente bem estruturada e juridicamente bem regulada e fiscalizada, essa opção de prestação indireta desses serviços pode ser vantajosa e eficiente para qualquer porte de município, observando-se que só pode ser aplicada a contratos com valor igual ou superior a R\$ 20 milhões e com prazo maior que cinco anos.

2.2.2.3 Opção pela prestação em regime de gestão associada

A gestão associada para a prestação plena ou parcial dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é opção que pode ser adotada por qualquer porte de município, seja por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

I. Organização da prestação por convênio de cooperação

Essa é uma alternativa indicada para municípios que tenham interesse e disposição para o compartilhamento da prestação dos serviços mediante delegação a uma entidade prestadora pertencente à administração indireta de um deles, e pode envolver mais

¹¹ Decisões do STF têm garantido imunidade tributária às empresas públicas e, em certas circunstâncias, às de capital misto que, comprovadamente, não distribuem lucros ou remuneração do capital aos sócios.

de dois municípios, mediante convênios bilaterais ou multilaterais entre eles e contratos de programa bilaterais entre a entidade prestadora (autarquia ou empresa) e cada um deles.

Essa solução é mais ágil e menos burocrática de se implantar do que o consórcio público, pois exige apenas a celebração individualizada de atos bilaterais de convênio de cooperação e de contrato de programa. Relembrando que os convênios de cooperação deverão sempre estar disciplinados em leis dos municípios convenientes, conforme dispõe o art. 241 da Constituição Federal. São apresentados a seguir dois modelos dessa forma de organização.

O modelo esquemático das Figuras 2 e 3 representam soluções de gestão associada entre dois ou mais municípios, autorizada por convênios de cooperação, para a prestação dos serviços de saneamento básico por empresa ou autarquia municipal de um deles, mediante contrato de programa.

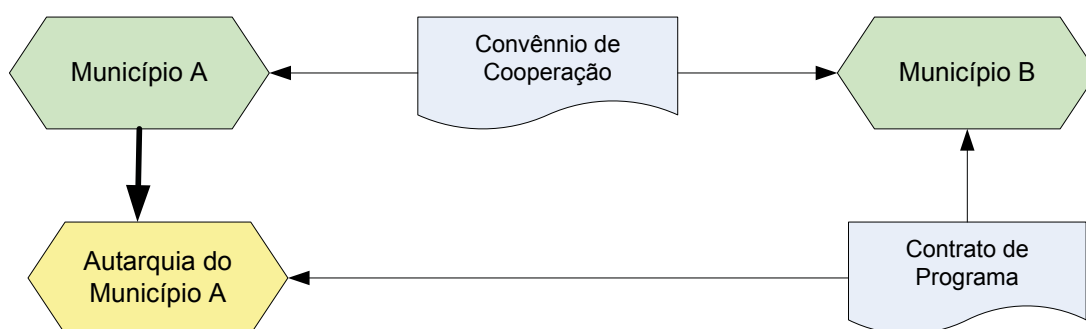


Figura 2 – Organização da prestação por convênio de cooperação entre dois municípios.

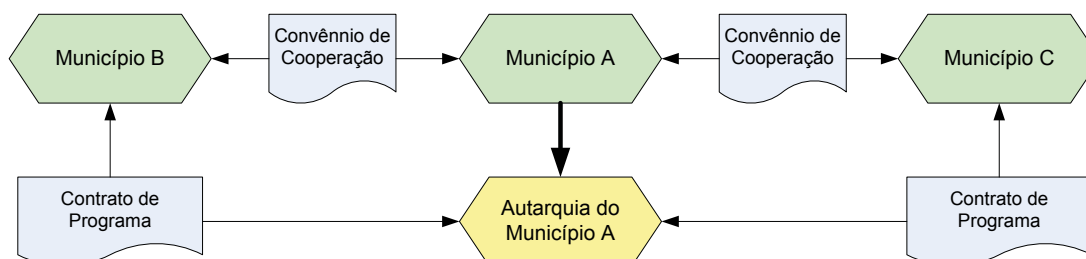


Figura 3 – Organização da prestação por convênio de cooperação entre vários municípios.

Essas soluções se aplicam particularmente a municípios localizados próximos uns dos outros, em que um deles já tenha uma adequada organização e uma eficiente entidade prestadora dos serviços, principalmente em regiões onde haja dificuldade para organização de consórcio público.

Em ambos os casos dessa hipótese, é necessário que a autarquia ou empresa municipal que irá prestar os serviços para os demais municípios tenha competência legal e estatutária para esse fim e que o respectivo município tenha uma boa regulação dos serviços que possa ser adotada e aplicada de modo uniforme para os municípios conveniados, ou que se submeta à regulação uniforme por entidade reguladora escolhida ou instituída pelo conjunto de municípios.

II. Organização da prestação por consórcio público

Além de permitir a integração das funções de gestão dos serviços (planejamento, regulação, fiscalização e prestação), a gestão associada por meio de consórcio público possibilita estabelecer uma escala territorial ótima e mais ampla com significativos ganhos econômicos e técnicos, tornando técnica e economicamente mais racional e qualificada a estruturação da prestação dos serviços ou de algumas de suas atividades, beneficiando todos os municípios envolvidos, mesmo os de grande porte e, principalmente, os de menor porte.

Também nesse caso são possíveis diversas formas de organização da prestação dos serviços, conforme os modelos simplificados ilustrados a seguir.

No modelo representado pela Figura 4, o consórcio público é constituído para prestar diretamente os serviços para os entes consorciados, devendo, para tanto, estruturar-se administrativa e tecnicamente para essa finalidade. Conforme os termos do protocolo de intenções e eventuais restrições previstas nas respectivas leis de ratificação do mesmo, os municípios outorgam ao consórcio a prestação plena ou parcial dos seus serviços de saneamento básico, cujas condições de prestação são disciplinadas por meio de contratos de programa celebrados entre cada município e o consórcio.

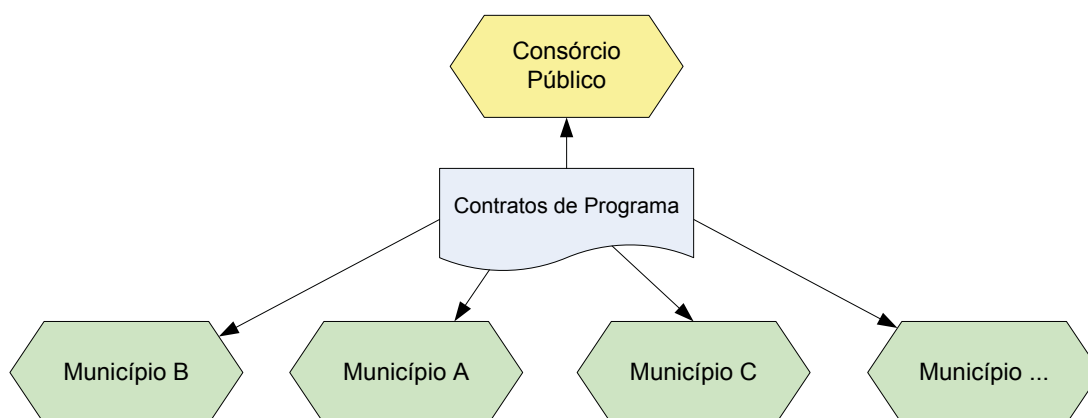


Figura 4 – Organização da prestação direta dos serviços por consórcio público.

Na hipótese esquematizada nas Figuras 5 e 6, além de outras funções de gestão, o consórcio público é autorizado, nos termos do protocolo de intenções, a delegar a prestação plena ou parcial dos serviços de saneamento básico a uma entidade prestadora integrante da administração de um dos municípios consorciados. Nesse caso, as condições de prestação poderão ser contratadas de duas formas: (i) por meio de um contrato de programa coletivo, celebrado entre o consórcio, representando os municípios consorciados, e o prestador, se os serviços delegados forem iguais e as condições de prestação forem uniformes; ou (ii) por meio de contratos de programa individuais, celebrados entre cada município e o prestador, com a interveniência do consórcio, que será o gestor desses contratos, se os serviços delegados forem diferentes ou se as condições de prestação não forem uniformes.

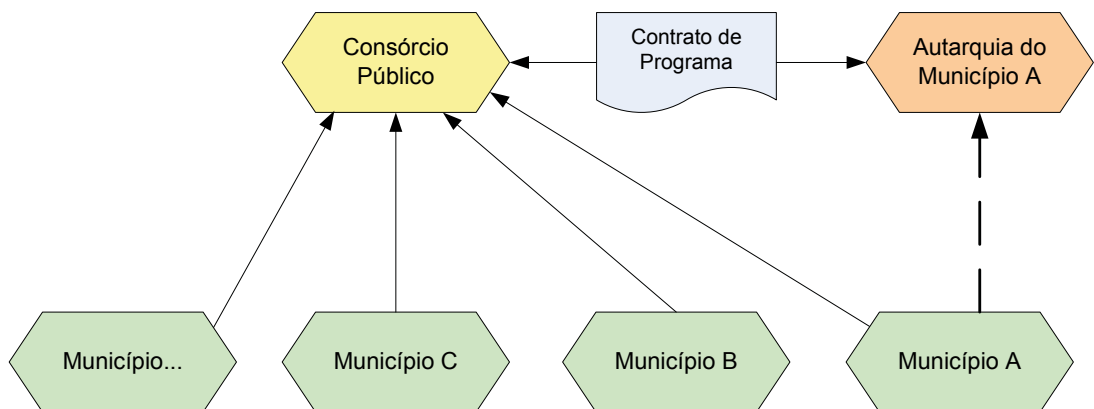


Figura 5 – Organização (i) da prestação indireta por consórcio público

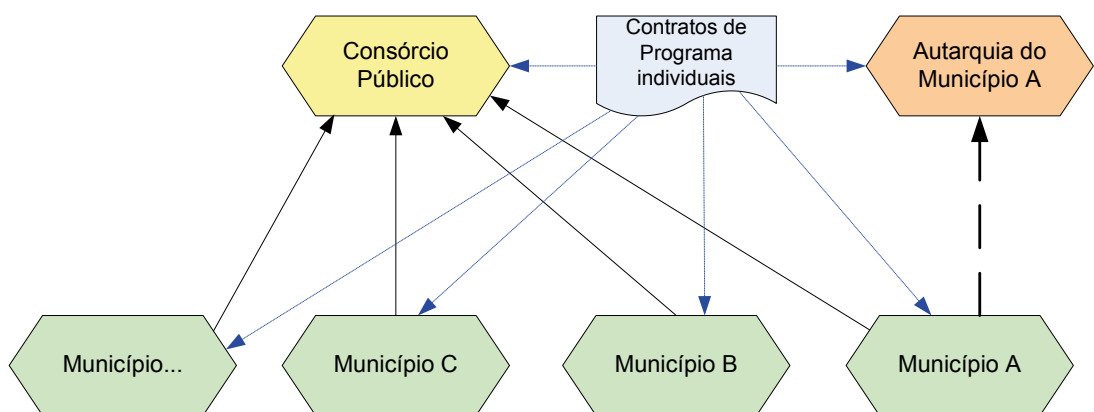


Figura 6 – Organização (ii) da prestação indireta por consórcio público

Esses modelos esquemáticos são similares caso a delegação da prestação dos serviços pelo consórcio seja feita para entidade pública ou empresa privada, mediante contrato de concessão (concessão comum ou em regime de PPP), precedida de licitação, desde que seja prevista essa hipótese no protocolo de intenções de constituição do consórcio.

A Figura 07 mostra alguns aspectos comparativos das alternativas de gestão e prestação dos serviços públicos vistas neste e nos tópicos anteriores

ASPECTOS	ÓRGÃO PÚBLICO (DEPARTAMENTO)	AUTARQUIA	EMPRESA PÚBLICA OU DE ECONOMIA MISTA	CONSÓRCIO PÚBLICO
Criação e Extinção	Lei de organização da administração pública	Lei específica	Lei específica de autorização e estatuto ou contrato social	Lei e Protocolo de Intenções
Personalidade jurídica	Direito Público	Direito Público	Direito Privado ¹²	Direito Público e Privado
Ordenador de despesas	Prefeito Municipal	Diretor da Autarquia	Presidente da Empresa	Presidente do consórcio
Regime jurídico de pessoal	Quadro da Prefeitura estatutário ou CLT	Quadro próprio estatutário ou CLT	Quadro próprio CLT	Quadro Próprio CLT
Gestão financeira	Centralizada	Autônoma	Autônoma	Autônoma
Gestão administrativa	Centralizada	Autônoma	Autônoma	Autônoma
Prestação de contas	Tribunal de Contas do estado	Tribunal de Contas do estado	Tribunal de Contas do estado	Tribunal de contas do estado ¹³
Tributos	Isento	Isento	IRPJ, CSLL, Cofins IPVA, etc.	Isento

Figura 7 – Aspectos comparativos entre órgão, autarquia, empresa estatal e consórcio público.

Fonte: Adaptado de Pereira, J.R, in: Manual de orientação para criação e organização de autarquias municipais de água e esgoto. 2. ed. – Brasília: Funasa, 2003

2.2.3 Prestação Integrada dos Serviços de Saneamento Básico

A integração da prestação dos serviços de saneamento básico por um único prestador gera economia de escala das estruturas e atividades administrativas e técnicas, com redução significativa dos custos consolidados desses serviços. A prestação integrada também facilita e racionaliza o planejamento e a regulação dos serviços.

Conforme o SNIS Resíduos Sólidos (2016), a prestação isolada dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos ocorre em cerca de 67% dos municípios pesquisados. A prestação integrada dos serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos está presente em 17% dos municípios, com predominância da prestação por órgãos da administração direta – 91% dos municípios.

Os mesmos dados indicam que não há correlação significativa entre a adoção dessa forma de prestação com o porte dos municípios, pois ocorre em localidades de pequeno, médio e grande portes.

2.2.3.1 Integração dos Serviços de Água, Esgoto e Resíduos Sólidos

Geralmente são mais perceptíveis os elementos integradores da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitários, tanto do ponto de vista gerencial administrativo e técnico, como do ponto de vista operacional e estrutural. No entanto, são signifi-

12 A empresa pública ou de capital misto criada com fim exclusivo de prestar serviços público também se sujeita a alguns princípios e normas do Direito Público.

13 As contas do consórcio público são controladas pelo Tribunal de Contas a que está sujeito o Município cujo prefeito esteja no exercício da presidência do mesmo.

cativos os ganhos consolidados para o município com a integração desses serviços com os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Para os municípios de maior porte, os ganhos de escala normalmente são mais significativos nas atividades-meio (administração geral, gestão comercial e financeira) e nas atividades de apoio técnico (estudos e projetos, almoxarifado, oficinas eletromecânicas, etc.), e menos representativos e decrescentes nas atividades-fim, visto que, quanto maiores forem as áreas urbanas do município, mais requerem estruturas e atividades operacionais específicas para cada serviço. Para os municípios de menor porte, os ganhos de escala ocorrem em níveis significativos e inversamente crescentes, em termos relativos, em todas as atividades-meio e fim, pois permite maior compartilhamento dos recursos humanos e materiais e das atividades operacionais.

Nem todos os municípios têm política de cobrança pela disposição e prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos e, entre os que cobram, são raros os municípios em que a receita obtida é suficiente para cobrir os seus custos. As economias obtidas com a integração da prestação desses serviços, juntamente com uma adequada política de cobrança pela disposição e prestação dos mesmos, possibilitam melhorar as condições de sua sustentabilidade econômica.

Entre outras aplicações os ganhos de escala obtidos podem ser aproveitados para:

- reduzir o custo agregado dos serviços e seu reflexo na modicidade das tarifas e taxas;
- melhorar as condições de viabilidade e sustentabilidade dos serviços;
- promover uma política de subsídios e de acesso dos cidadãos aos serviços mais justa e flexível; e/ou
- acelerar as metas de universalização e/ou de melhoria da gestão.

A análise dos dados do SNIS mostra também que a prestação integrada de dois ou mais serviços de saneamento básico tem melhores resultados quando organizada sob as formas de autarquia e de empresa municipal, particularmente nos municípios de maior porte, visto que requer estrutura administrativa e operacional mais complexa e especializada, além de maior autonomia para o planejamento e para a gestão administrativa e financeira.

2.2.4 Modelo de Gestão e Forma de Prestação mais Adequada

Conforme os elementos de orientação propostos, verifica-se que existe modelo padrão de organização da gestão e de arranjos para a prestação dos serviços de saneamento básico, particularmente para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

A configuração do modelo de gestão e do arranjo para a prestação que melhor atenda aos interesses dos municípios depende da combinação dos fatores que afetam a gestão dos serviços em cada um deles. Portanto, para a escolha da melhor alternativa é necessário que sejam realizados, da forma mais completa e qualificada possível, os diagnósticos da situação atual dos serviços e as análises das alternativas de combinações e arranjos jurídico-institucionais, organizacionais, administrativos e técnico-operacionais das formas de gestão e de prestação dos serviços.

As alternativas de configurações obtidas desse processo, que melhor se adequam à política municipal e às diretrizes, objetivos e metas do PMSB ou do PMGIRS e que indicam condições mais favoráveis para executar os seus programas, projetos e ações, devem ser submetidas a um estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira no longo prazo, para que se possa eleger a configuração do modelo de gestão e do arranjo para a prestação dos serviços mais viável e sustentável em todos os aspectos.

2.3 Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira

Embora o “Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira” (EVTE) seja indicado na Lei nº 11.445, de 2007, apenas como instrumento e condição de validação dos contratos de delegação da prestação dos serviços, o EVTE é um instrumento essencial e indispensável para avaliação e validação do PMSB ou do PMGIRS, e também deve ser aplicado para a avaliação da (re)organização da gestão e da prestação dos serviços, mesmo para as hipóteses de prestação direta.

Nesse sentido, recomenda-se que, com base nos elementos e resultados dos diagnósticos previstos nas atividades anteriores, e considerando as normas de referência estabelecidas na Portaria nº 557, de 2017, do Ministério das Cidades e as orientações indicadas nesse documento, seja realizado o EVTE da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, considerando a situação atual e os possíveis cenários de (re)organização institucional, jurídico-administrativa e estrutural, conforme as configurações indicadas para a gestão e prestação desses serviços, focando particularmente as alternativas de prestação direta, por órgão ou entidade municipal, de forma isolada ou integrada com outros serviços de saneamento básico, bem como as hipóteses de prestação em regime de gestão associada, por consórcio público ou, mediante convênio de cooperação, por entidade pública ou empresarial de outro ente federativo municipal ou estadual.

Considerando as particularidades da organização e a diversidade de arranjos para a prestação desses serviços, o EVTE poderá também indicar e avaliar as situações que justifiquem a contratação de terceiros para a execução integral ou parcial de suas atividades-fim, nas modalidades de prestação de serviços, prevista na Lei nº 8.666/1993, e/ou de concessão administrativa ou patrocinada, previstas na Lei nº 11.079/2004.

Tendo em vista que ainda não esteja disponível um modelo de aplicação do EVTE, conforme os requisitos sugeridos na referida portaria ministerial e as orientações desse manual, o processo de elaboração, a formatação estrutural e a formulação das análises que compuserem o EVTE poderá adotar, além dos requisitos da Portaria nº 557/2017, os seguintes elementos e procedimentos:

- I. Sistematização e análise das informações resultantes dos diagnósticos realizados e/ou, quando houver, das informações correspondentes atualizadas do PMSB ou dos planos específicos dos serviços:
 - a) caracterizando sucintamente a situação atual da prestação dos serviços;

- b) identificando e caracterizando os problemas encontrados e suas possíveis causas;
 - c) indicando as medidas e ações recomendadas para superação desses problemas, e
 - d) se for o caso, indicando e justificando a necessidade de reorganização e/ou reestruturação da prestação dos serviços e da elaboração do EVTE.
- II. Avaliação, definição e configuração dos arranjos institucionais e jurídico-administrativos da organização, da gestão e da prestação individual ou integrada dos serviços que constituirão os cenários de análise do EVTE, inclusive hipóteses de prestação local e regionalizada por meio de consórcio público ou convênio de cooperação;
- III. Definição/indicação dos objetivos e das metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas e dos parâmetros, padrões e/ou indicadores que serão adotados, entre outros, os:
- a) de eficiência técnica, sanitária e ambiental – perdas de água, produtividade operacional e de pessoal, consumo de energia, qualidade da água distribuída e dos efluentes de esgoto, geração de resíduos, aterramento de rejeitos, recuperação de materiais recicláveis, etc.;
 - b) econômicos – perdas de receitas, taxa interna de retorno, índices de preços, taxas de juros e encargos de financiamentos, etc.; e
 - c) sociais – perfil de renda familiar, capacidade de pagamento de taxas e tarifas, critérios para concessão de subsídios e isenções, etc.
- IV. Estudo e projeção da demanda e das necessidades de investimentos para horizonte de até 30 (trinta) anos, considerando horizonte mínimo igual ao prazo previsto para contratos de delegações dos serviços e/ou para amortização de financiamentos onerosos dos investimentos, bem como proposição das metas e dos programas, projetos e ações e respectivos cronogramas físico e financeiros;
- V. Estimativa e projeção dos custos e despesas com a prestação dos serviços para o mesmo horizonte, inclusive previsão de despesas contingentes – perdas de receitas, encargos trabalhistas e previdenciários, ações civis e trabalhistas, se existentes, e outras;
- VI. Previsão de pagamentos de eventuais indenizações ou amortizações de investimentos não amortizados de contratos de delegações anteriores, vencidos ou rescindidos, e de empréstimos e outras dívidas existentes;
- VII. Estudo e projeção das receitas necessárias para a viabilidade econômico-financeira dos serviços, em condições de eficiência na prestação dos serviços, incluindo receitas acessórias geradas pelos serviços e receitas não operacionais e repasses ou subvenções orçamentárias do município;
- VIII. Avaliação da necessidade e formas de financiamento dos investimentos estruturais e estruturantes, análise das possíveis fontes de financiamentos, inclusive recursos municipais de origem fiscais próprios ou transferidos e projeção dos ingressos dos recursos e dos pagamentos de amortizações e respectivos encargos financeiros;
- IX. Estimativa e projeção dos custos fiscais/tributários e de regulação, conforme os modelos de prestação dos serviços analisados;
- X. Projeção e análise econômico-financeira dos fluxos de caixa e das demonstrações de resultados, conforme os modelos de prestação dos serviços e respectivas modalidades de regulação econômica e a legislação fiscal e tributária;
- XI. Avaliação econômico-social dos modelos analisados, quando for o caso;

- XII. Análise comparativa dos resultados das análises realizadas para os diferentes cenários e modelos de prestação dos serviços, inclusive avaliação econômico-social dos benefícios esperados e das vantagens e desvantagens dos mesmos; e
- XIII. Configuração da organização institucional e jurídico-administrativa da gestão dos serviços e definição do(s) modelo(s) de prestação dos serviços considerado(s) mais vantajoso(s) e adequado(s) para o município.

Para que a análise comparativa dos diferentes modelos de prestação dos serviços seja consistente e coerente, além dos seus custos e benefícios econômicos diretos, o EVTE deve considerar também os efeitos e externalidades econômicas e sociais que podem gerar para o município e para a sociedade, tais como:

- comprometimento ou liberação de recursos orçamentários alocáveis para outros serviços ou infraestruturas essenciais;
- redução/aumento da dívida pública;
- antecipação/postergação do acesso/atendimento dos serviços (universalização);
- custos e benefícios ambientais e de saúde (eliminação de lixões, redução de gastos com doenças relacionadas à falta de saneamento, recuperação/preservação de mananciais, recuperação de áreas degradadas, etc.).

No mesmo sentido, os modelos de prestação pública avaliados no EVTE devem considerar os mesmos objetivos e metas e semelhantes padrões de eficiência administrativa, técnica e econômica adotados para as eventuais hipóteses de delegação da prestação, mediante contrato de programa ou de concessão, bem como os requisitos e viabilidade de aplicá-los, possibilitando evidenciar com maior precisão e objetividade as causas e explicações da situação atual e o embasamento das justificativas das modelagens propostas.

A configuração dos modelos de análises para realização do EVTE deve conter elementos que possibilitem demonstrar que as respectivas modelagens:

- contemplam os investimentos necessários e suas amortizações;
- induzem à eficiência, mediante a adoção dos indicadores previstos no PMSB, coerentes com as metas estabelecidas ou, na falta desses, de indicadores de eficiência previstos no SINISA (SNSA/MCidades);
- consideram escalas adequadas da prestação dos serviços, visando maximizar a eficiência econômica e minimizar os impactos ambientais e sanitários, sem prejuízo do cumprimento das metas de prestação integral e universal dos serviços; e
- avaliam a melhor combinação para prestação dos serviços de saneamento básico, ou de suas atividades, que podem ser adotadas.

Por fim, os resultados do EVTE devem evidenciar a alternativa que apresente a combinação do modelo de gestão e do arranjo para a prestação dos serviços que apresente as condições mais eficientes e eficazes de viabilidade e sustentabilidade técnica e econômica para cumprir as diretrizes da política municipal, os objetivos e metas do PMSB e/ou do PMGIRS.

03

Instituição ou revisão da política de cobrança

A cobrança direta dos usuários efetivos ou potenciais de serviços públicos tem suporte legal originário na Constituição Federal (Arts. 30, 145 e 175), no Código Tributário Nacional (arts. 77 a 80) e na legislação infraconstitucional, que trata das políticas públicas relacionadas a esses serviços.

A cobrança de taxas, tarifas ou outros preços públicos pela prestação de serviços públicos específicos e divisíveis e a gestão financeira autônoma dos mesmos, por órgãos e entidades públicas, são condições necessárias para alcançar sua viabilidade e sustentabilidade econômica. Entretanto, a instituição, implantação e eficácia da política de cobrança dos serviços públicos de saneamento básico dependem de os serviços estarem adequadamente organizados e eficientemente geridos, o que se aplica especialmente aos serviços de manejo de resíduos sólidos.

Por diversas razões os municípios não têm instituído ou praticado políticas adequadas de cobrança pela disposição e prestação desses serviços. No entanto, o acelerado crescimento das cidades, as exigências mais rigorosas da legislação ambiental e os problemas sanitários gerados pela falta ou precariedade desses serviços, combinado com a escassez de recursos dos municípios, vêm demonstrando a necessidade e condição indispensável de se instituir e/ou implantar a cobrança, como forma de alcançar e garantir a viabilidade e sustentabilidade da prestação universal desses serviços, com qualidade, de forma integral e com regularidade.

Nesse sentido, são apresentadas a seguir orientações e procedimentos com o objetivo de auxiliar os gestores municipais na condução dos processos de instituição e/ou de revisão da política de cobrança pela prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

3.1 Base legal da cobrança dos serviços

3.1.1 Da Competência Municipal para Instituir e Regulamentar a Cobrança

A competência originária dos municípios para legislar e regulamentar a cobrança pela prestação de serviços públicos municipais, inclusive os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos, é conferida e afirmada pelos seguintes dispositivos da Constituição Federal:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

.....

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

“Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I – impostos;

II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.”

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

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

.....

III – política tarifária;”

O exercício dessa competência municipal, bem como as diretrizes e elementos essenciais para a instituição da política de cobrança pela disposição e prestação dos serviços têm suporte nas seguintes normas legais:

- I. Lei nº 11.445, de 2007 (Diretrizes nacionais para o Saneamento Básico)

“Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

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

II – de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades;

III – de manejo de águas pluviais urbanas: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

§ 1º. Observado o disposto nos incisos I a III do *caput* desse artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

I – prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;

II -ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

III – geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;

IV – inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

V – recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI- remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;

.....

§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.”

“Art. 35. As taxas ou tarifas decorrentes da prestação de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos devem levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados e poderão considerar:

I – o nível de renda da população da área atendida;

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

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

“Art. 41. Desde que previsto nas normas de regulação, grandes usuários poderão negociar suas tarifas com o prestador dos serviços, mediante contrato específico, ouvido previamente o regulador.”

II. Lei nº 12.305, de 2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos)

“Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

I – diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas;

.....

XIII – sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007;”

“Art. 26. O titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, observados o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Lei nº 11.445, de 2007, e as disposições dessa Lei e seu regulamento.”

“Art. 27.

§ 2º Nos casos abrangidos pelo art. 20, as etapas sob responsabilidade do gerador que forem realizadas pelo poder público serão devidamente remuneradas pelas pessoas físicas ou jurídicas responsáveis, ...”

A regulação normativa legal e regulamentar compete ao Poder Legislativo e ao Executivo, respectivamente.

Quando o serviço ou parte dele for prestado mediante delegação a terceiros, por meio de contrato de concessão ou de programa, as atividades administrativas de regulação normativa dos aspectos técnicos, econômicos e sociais da prestação dos serviços (Lei nº 11.445/2007, art. 23) podem ser outorgadas ou delegadas a qualquer "...*órgão ou entidade de direito público que possua competências próprias de natureza regulatória, independência decisória e não acumule funções de prestador dos serviços regulados*" (Dec. nº 7.217/2010, art. 2º, IV).

É importante destacar que as referidas diretrizes se aplicam para a formulação da política de cobrança seja de taxas ou de tarifas e outros preços públicos, admitindo-se a cobrança simultânea das mesmas para determinadas situações da prestação dos serviços, como por exemplo: cobrança de taxas para domicílios com serviço regular de coleta e destinação final de resíduos domiciliares, e cobrança de tarifa ou outra espécie de preço público para usuários de serviços especiais de coleta e/ou de disposição de resíduos não domiciliares.

Vale ressaltar ainda que, tanto para prestadores públicos como privados, a composição de taxas ou de tarifas deve considerar, além da cobertura dos custos da prestação dos serviços, também a geração de recursos para cobertura dos investimentos necessários e a remuneração adequada do capital investido.

3.2 Dos regimes de cobrança pela prestação dos serviços

Regimes de cobrança compreendem os instrumentos legais e as formas de remuneração direta do prestador ou de custeio do serviço, incluindo a competência para lançar/faturar e arrecadar e o direito de se apropriar e dispor da receita obtida.

Conforme a Constituição Federal (arts. 145 e 175) e a Lei nº 11.445, de 2007 (art. 29), são admitidos dois regimes de cobrança direta dos usuários pela prestação ou disposição dos serviços públicos de saneamento básico:

- i. **regime de preços públicos** (Tarifário); e
- ii. **regime tributário**.

No entanto, conforme interpretação das referidas normas e do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), esses regimes e suas espécies não se aplicam de modo uniforme para os diferentes serviços ou atividades de saneamento básico ou para as diferentes formas de prestação desses serviços, conforme se verifica nos tópicos seguintes.

3.2.1 Regime de Preço Público

Preço público, em sentido amplo, é denominação genérica dos valores cobrados pela prestação de qualquer atividade ou serviço público ou de interesse público, cuja prestação pode ser de competência privativa ou não do Poder Público.

A **tarifa** é uma espécie de preço público cobrada em contraprestação de serviço público, aplicada especialmente quando se trata de serviços continuados:

- **preferencialmente**, quando a adesão não for compulsória e cujas condições de prestação atendam a determinados requisitos, independentemente de quem seja o prestador (público ou privado); e
- **obrigatoriamente**, quando, atendidos os referidos requisitos, a prestação for outorgada a uma entidade de direito privado (empresa pública ou sociedade de economia mista) da administração indireta do titular, ou, quando for delegada por meio de contrato de programa ou de concessão a consórcio público ou a qualquer entidade pública ou privada.

A **política tarifária** deve ser **disciplinada em lei** do Poder Público titular do serviço (art. 175 da CF) e sua aplicação disciplinada **em normas de regulação** (decreto, contrato, instruções, resoluções, etc.) do Poder Executivo e/ou do ente regulador.

A adoção do regime de preço público (tarifário) requer que:

- i. a **adesão** do usuário ao serviço seja **voluntária e contratual**, isso é, não pode ser imposta pelo Poder Público ou pelo prestador;
- ii. o **serviço** seja **específico e divisível**. Específico, quando puder ser prestado de forma destacada e direcionada para usuários determinados e, divisível, quando puder ser utilizado separada e individualmente por parte de cada um dos seus beneficiários (o indivíduo ou o domicílio);
- iii. o **serviço** deve ser **efetivamente prestado** e livremente utilizado pelo usuário; e
- iv. a **utilização** do serviço seja **mensurável** por meio de instrumento ou por critério técnico e objetivo de aferição da quantidade utilizada (peso, volume, unidades, etc.).

3.2.2 Regime Tributário

O regime tributário que se pode aplicar para remuneração da prestação de serviços públicos em geral e, particularmente, para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é o de **cobrança de taxas**, cuja adoção requer o atendimento, pelo menos, das seguintes condições:

- i. o serviço seja **específico e divisível**, conforme definição anterior; e
- ii. haja possibilidade de **utilização efetiva ou potencial** do serviço público, ou seja: o serviço pode ser **utilizado de fato** pelo usuário quando necessitar, ou, sendo de **utilização compulsória**, o serviço esteja **à sua disposição** mediante atividade permanente em efetivo funcionamento; **ou**
- iii. o serviço seja **efetivamente prestado e utilizado** pelo usuário/contribuinte

3.2.3 Aplicação dos Regimes de Cobrança

Conforme as diretrizes legais citadas, a prestação dos serviços pode ser remunerada simultaneamente por taxas, tarifas e preços públicos, conforme as atividades executadas e a condição de adesão ao uso das mesmas – adesão compulsória ou voluntária –, por exemplo:

- i. **taxas** pela disposição e prestação do serviço de coleta e destinação final de resíduos domiciliares (serviço de responsabilidade do Poder Público);
- ii. **tarifa** pela coleta e destinação final de resíduos de serviços de saúde (serviço de responsabilidade do gerador; e
- iii. **preços públicos** específicos para atividades coleta destinação final de resíduos volumosos, e pela disposição de resíduos da construção ou de inertes em aterro sanitário por particulares (atividades complementares);

Deve-se observar que determinadas atividades do serviço de limpeza urbana de responsabilidade do Poder Público como: poda de árvores, varrição, capina e limpeza em geral de vias e locais públicos, não podem ser cobradas diretamente do cidadão, mediante qualquer desses regimes, e devem ser custeadas com recursos ordinários do orçamento geral do município.

No entanto, conforme o código ambiental ou de posturas municipais, o Poder Público pode instituir cobranças pela execução de atividades de limpeza urbana de responsabilidade dos municípios, como a limpeza de terrenos particulares (capina, poda de árvore, remoção de entulhos e lixos), mediante taxas, quando o serviço for executado compulsoriamente, após notificação ao município, ou preços públicos, quando o serviço for solicitado voluntariamente.

Juridicamente seria admissível a cobrança de tarifas pela coleta e destinação final de resíduos domiciliares para qualquer regime e forma de prestação, porém, por razões culturais e socioeconômicas, é inviável a adoção de mecanismos de segregação e coleta individualizada (recipientes padronizados – sacos/contêiner) dos resíduos domiciliares e/ou a utilização de meios objetivos de medição (peso, volume, embalagem) dos resíduos coletados.

Assim, somente quando houver **prestação direta** por **órgão ou entidade pública do município (órgão ou autarquia)**, poderá haver cobrança (lançamento e arrecadação) de taxas **diretamente pelo prestador** para remuneração desse serviço.

Portanto, para os **demais regimes e formas de prestação** do serviço de coleta e destinação final de resíduos domiciliares (empresa municipal e quaisquer prestadores contratados), só é possível a **cobrança de taxas** dos usuários **diretamente pelo Poder Público municipal**, que remunerará o prestador, conforme as condições regulamentadas e/ou contratadas.

Isso não impede a atividade de arrecadação de taxas seja realizada pelo prestador contratado – emissão e entrega da conta e controle dos pagamentos recebidos em favor do Tesouro Municipal.

Da interpretação dos requisitos apresentados pode-se concluir também que, satisfeitos os requisitos para adoção do regime de preço público (tarifário), também poderá ser adotado o re-

gime tributário de taxa para qualquer serviço público, quando prestado diretamente por órgão ou entidade pública do titular.

3.3 Dos aspectos econômicos da política de cobrança

Pela lógica econômica e pelas diretrizes legais, as tarifas e outros preços públicos e as taxas pela prestação dos serviços de saneamento básico devem ter seus valores fixados tendo como referência os seus custos efetivos, em termos econômicos (**Custo Econômico**), observados padrões de eficiência e outros fatores estabelecidos pela regulação (**Custo Regulatório**).

Sempre que possível, as receitas originárias desses valores devem garantir aos entes responsáveis pela prestação dos serviços a recuperação integral dos custos incorridos, inclusive despesas de capital (depreciação, amortização e/ou exaustão de ativos) e remuneração adequada dos investimentos realizados (**Equilíbrio e Sustentabilidade Econômico-financeira**).

Existem diferentes modalidades de regulação econômica da cobrança dos serviços baseadas no seu custo econômico, cujos respectivos valores são determinados mediante aplicação de diferentes metodologias de cálculo, conforme a respectiva regulação. Algumas dessas modalidades somente são aplicáveis nos casos de prestação delegada a terceiros mediante contratos de concessão ou de programa e, às vezes, em situações muito específicas. Essas modalidades de regulação são tratadas de forma mais detalhada no documento "*Regulação econômica da cobrança e metodologia para a definição e cálculo de taxas, tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços de manejo de resíduos sólidos*", Cooperação Técnica Funasa-OPAS (2017).

Considerando que, no caso dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, não haverá prestação delegada com cobrança de tarifas diretamente dos usuários, neste manual são abordadas somente a modalidade de regulação pelo "**custo econômico puro**" e a metodologia de seu cálculo baseada no "**custo histórico-contábil**".

3.3.1 Composição e Cálculo do Custo Econômico Total do Serviço

Na metodologia baseada no **custo histórico-contábil**, o **custo econômico** do serviço é apurado a cada exercício (ano), considerando o regime de competência de exercício para as receitas e despesas, e o cálculo considera as informações contábeis do Balanço Patrimonial e das demonstrações das receitas e das despesas, compreendendo a seguinte composição sintética:

- i. **custo operacional**, representado pelas despesas efetivamente incorridas com o seu custeio, gastos com pessoal, com insumos e materiais de operação e manutenção, com serviços de terceiros e outros gastos gerais e fiscais;

- ii. **recuperação do capital investido**, representado pelas despesas com depreciação, amortização ou exaustão dos investimentos realizados, compatível com a vida econômica do empreendimento para o prestador, conforme a forma de prestação adotada¹⁴;
- iii. taxa justa de **remuneração do capital** próprio e de terceiros, compatíveis com os custos de financiamentos existentes (FGTS/Caixa, FAT/BNDES, etc.), e com a taxa média de aplicação do capital próprio em opções admissíveis¹⁵; e
- iv. **custos tributários, fiscais e de regulação** efetivos incidentes sobre a receita e sobre o lucro, no caso de prestadores de direito privado não imunes.

No entanto, nem sempre o custo econômico total dos serviços, em termos orçamentários ou contábeis, pode ser tomado como referência para a fixação de taxas e preços públicos dos serviços prestados. Para tanto é necessário determinar o efetivo custo econômico dos serviços que deve ser coberto pelas referidas receitas, conforme os critérios regulatórios (**custo econômico regulatório**). Para esse fim devem ser integrados ao custo total obtido, conforme o tópico anterior, os acréscimos e as deduções definidas pela regulação.

Acréscimos regulatórios: são constituídos por despesas não financeiras e custos regulatórios inerentes à prestação dos serviços, tais como:

- Perdas de receitas de taxas e preços públicos (inadimplência líquida – contas a receber de difícil recebimento) – a regulação deve estabelecer as regras para determinação dos créditos que podem ser considerados, inclusive o limite do valor compensável (por ex.: 2% da receita bruta anual), visando inibir ineficiência da arrecadação e da gestão financeira;
- Valores de isenções e subsídios legais concedidos – as isenções e subsídios tributários e tarifários devem ser instituídos por lei, inclusive a forma de seu custeio ou compensação financeira e seus valores só podem ser acrescidos ao custo se forem cobertos pela receita própria de taxas e tarifas;
- Provisões para despesas contingentes cíveis e trabalhistas, quando não tiverem sido incluídas nas composições das despesas administrativas e/ou das atividades-fim – geralmente se referem a ações indenizatórias requeridas por particulares e por servidores ou empregados, ainda em fase de julgamento e que têm grande possibilidade de decisão favorável.

Deduções regulatórias: são constituídas por despesas não reconhecidas pela regulação ou não vinculadas aos serviços e por **receitas diversas** não decorrentes da prestação dos serviços-fim, tais como:

- Despesas com publicidade não obrigatória ou que não sejam de interesse público (despesas promocionais, patrocínio de eventos de qualquer natureza, etc.);
- Receitas de serviços complementares ou acessórios, de multas e encargos por inadimplência dos usuários, de multas de postura quando destinadas ao prestador, de aplicações financeiras de recursos disponíveis e receitas extraordinárias (alienação de ativos, indenizações ou doações recebidas, etc.);

14 A vida econômica dos investimentos realizados (infraestruturas e outros bens) é definida: (a) pelo prazo contratual, nos casos de delegação da prestação a terceiros de qualquer das fases do manejo de resíduos, e/ou (b) pela vida útil produtiva média, no caso de prestação direta.

15 Observando-se que o capital de prestadores privados pode ser aplicado livremente no mercado, enquanto o capital ou recurso público/estatal tem limitações legais para sua aplicação, além de não poder visar o lucro (receitas extraordinárias) quando aplicado em atividades essenciais de obrigação-dever do Poder Público.

- Repasses regulares recebidos de subvenções orçamentárias para custeio de atividades ou despesas incluídas na composição do custo do serviço ou de isenções e subsídios concedidos;
- Despesas com pessoal cedido sem ônus para outras instituições, quando apropriadas ao custo dos serviços;
- Custos considerados ineficientes ou dispensáveis, definidos pela regulação e de acordo com as diretrizes, objetivos e metas estabelecidas no Plano de Saneamento Básico.

Essa composição básica se aplica quando a prestação for realizada por órgão específico da Administração Direta ou por autarquia ou empresa municipal, mesmo havendo terceirização de atividades e pode ser aplicada sem qualquer decomposição, quando a prestação do serviço envolver somente as atividades de coleta convencional e seletiva e a disposição final dos resíduos domiciliares e equiparados em aterro sanitário.

Caso a prestação seja integrada com outros serviços de saneamento básico e/ou inclua outras atividades-fim executadas/geridas pelo mesmo prestador (órgão ou entidade), tais como: atividades de limpeza urbana, coleta e tratamento de RSS, recebimento e disposição no aterro sanitário de resíduos entregues diretamente pelos geradores, etc., será necessário decompor a estrutura de custos para apurar os custos comuns que serão rateados entre os diferentes serviços de saneamento (administração geral e outras atividades-meio) e -os custos diretos ou específicos de cada serviço/atividade-fim.

Observa-se que, nesse caso, as despesas com as atividades de limpeza urbana não compõem o custo de referência para o cálculo das taxas de coleta e destinação dos resíduos domiciliares. A apuração do seu custo específico serve também para definir o valor dos repasses orçamentários para seu custeio, quando o serviço for prestado/gerido por entidade da administração indireta.

3.3.2 Cálculo dos Custos Individuais dos Serviços/Atividades-fim

Para a estruturação e composição da modelagem de cálculo dos custos individuais dos serviços/atividades-fim primeiramente é necessário:

- i. Definir a forma e estrutura organizacional da prestação do serviço:
 - Prestação exclusiva do serviço;
 - Prestação integrada com outros serviços -> Resíduos, Água e/ou Esgoto;
- ii. Definir os serviços/atividades-fim que integram a prestação:
 - Limpeza urbana;
 - Coleta domiciliar e disposição final de resíduos domiciliares e equiparados (RDO);
 - Coleta seletiva e processamento de materiais recicláveis;
 - Coleta, tratamento e disposição final de resíduos de serviços de saúde (RSS);
 - Coleta e/ou disposição de resíduos da construção (RCC) em aterro sanitário ou de inertes;
 - Coleta e/ou disposição de outros resíduos em unidades de aterro ou de processamento;

- iii. Havendo prestação integrada com outros serviços, definir os critérios de rateio das despesas indiretas (administração central e apoio técnico); e
- iv. Critérios de rateio dos custos diretos de recursos compartilhados relativos a: pessoal; veículos, máquinas e equipamentos; serviços de terceiros; etc.
- v. Havendo prestação de duas ou mais atividades-fim de limpeza urbana e manejo de resíduos **sólidos, definir:**
 - Quais serviços/atividades serão cobrados dos usuários
 - Regime e forma de cobrança – taxas e/ou preços públicos – integral ou subsidiado;
 - Forma de custeio de serviços não cobrados ou subsidiados -> OGM e/ou subsídio interno;
 - Critérios de **rateio das despesas indiretas** (administração central e apoio técnico); e
 - Critérios de **rateio dos custos diretos de recursos compartilhados**

As tabelas 1 a 3 representam o desenho referencial da estrutura de dados financeiros e das composições dos custos dos serviços e atividades executadas, direta ou indiretamente, pelo prestador dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Tabela 1 – Estrutura referencial de dados financeiros dos serviços (parte 1).

Estrutura sintética de dados financeiros dos serviços de manejo de resíduos - Despesas				
CENTRO DE CUSTOS	ELEMENTOS DAS DESPESAS (principais grupos/subgrupos de contas)	Valores		
		Ano base	Ano atual (Estim)	
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL/ ATIVIDADES-MEIO ⁽¹⁾ (Despesas indiretas distribuíveis)	Pessoal e Encargos - Administração central/atividades-meio			
	(+) Pessoal próprio e pessoal cedido de outros órgãos com ônus para o prestador	0,00	0,00	
	(+) Pessoal contratado (mão de obra terceirizada)	0,00	0,00	
	Serviços de terceiros (serviços administrativos ou de apoio à gestão)	0,00	0,00	
	Materiais de consumo	0,00	0,00	
	Despesas gerais	0,00	0,00	
	Despesas extraordinárias ou eventuais ⁽³⁾	0,00	0,00	
	Provisões de despesas contingentes - cíveis e trabalhistas	0,00	0,00	
	Subtotal Administração Central (A)	0,00	0,00	
ATIVIDADES DE LIMPEZA URBANA ⁽²⁾ (Despesas diretas)	Pessoal e Encargos (pessoal alocado diretamente a essas atividades)			
	(+) Pessoal próprio (inclui cedido de outros órgãos)	0,00	0,00	
	(+) Pessoal contratado (mão de obra terceirizada)	0,00	0,00	
	Serviços de terceiros (varrição, coleta/transp RPU, locação veículos e máq., outros)	0,00	0,00	
	Materiais de consumo (inclusive combustíveis)	0,00	0,00	
	Despesas gerais	0,00	0,00	
	Despesas extraordinárias ou eventuais	0,00	0,00	
	Subtotal Desp Operacionais LU (B)	0,00	0,00	
COLETA CONVENCIONAL E SELETIVA DE RDO (Despesas diretas)	Coleta convencional de RDO (inclui grandes geradores atendidos)	0,00	0,00	
	Pessoal e Encargos (pessoal alocado diretamente a esses serviços)			
	(+) Pessoal próprio (inclui cedido de outros órgãos)	0,00	0,00	
	(+) Pessoal contratado (mão de obra terceirizada)	0,00	0,00	
	Serviços de terceiros (Coleta/transp de RDO, operaç transbordo, locação veículos)	0,00	0,00	
	Despesas gerais (inclusive combustíveis)	0,00	0,00	
	Despesas extraordinárias ou eventuais	0,00	0,00	
		Coleta seletiva de RDO (inclui grandes geradores atendidos)	0,00	0,00
	Pessoal e Encargos (pessoal alocado diretamente a esses serviços)			
	(+) Pessoal próprio (inclui cedido de outros órgãos)	0,00	0,00	
	(+) Pessoal contratado (mão de obra terceirizada)	0,00	0,00	
	Serviços de terceiros (coleta/transp de RDO e rejeitos da triagem, locação veículos)	0,00	0,00	
	Despesas gerais (inclusive combustíveis)	0,00	0,00	
Despesas extraordinárias ou eventuais	0,00	0,00		
	Subtotal Desp Operacionais Coleta RDO (C)	0,00	0,00	

Estrutura sintética de dados financeiros dos serviços de manejo de resíduos - Despesas			
CENTRO DE CUSTOS	ELEMENTOS DAS DESPESAS (principais grupos/subgrupos de contas)	Valores	
		Ano base	Ano atual (Estim)
COLETA EXCLUSIVA DE GRANDES GERADORES (Despesas diretas)	Pessoal e Encargos (pessoal alocado diretamente a esses serviços)		
	(+) Pessoal próprio (inclui cedido de outros órgãos)	0,00	0,00
	(+) Pessoal contratado (mão de obra terceirizada)	0,00	0,00
	Serviços de terceiros (Coleta e transporte de RDO, RCC e Volumosos)	0,00	0,00
	Materiais de consumo	0,00	0,00
	Despesas gerais	0,00	0,00
	Despesas extraordinárias ou eventuais	0,00	0,00
	Subtotal Desp Operac Coleta Exclusiva (D)	0,00	0,00
	Operaç. e manut. de unidades de processamento ⁽⁴⁾	0,00	0,00
	Pessoal e Encargos (pessoal alocado diretamente a esses serviços)		
(+) Pessoal próprio (inclui cedido de outros órgãos)	0,00	0,00	
(+) Pessoal contratado (mão de obra terceirizada)	0,00	0,00	
Serviços de terceiros			
Operação de Unidades de Triagem	0,00	0,00	
Operação de Usina Compostagem	0,00	0,00	
Operação de Unidades de Incineração	0,00	0,00	
Vigilância e conservação	0,00	0,00	
Aluguel de imóveis ou áreas (exclusivos para esses serviços)	0,00	0,00	
Energia elétrica	0,00	0,00	
Despesas gerais	0,00	0,00	
Despesas extraordinárias ou eventuais	0,00	0,00	
Operaç, manut ou disposição em Aterros Sanitários	0,00	0,00	
Pessoal e Encargos (pessoal alocado diretamente a esses serviços)			
(+) Pessoal próprio (inclui cedido de outros órgãos)	0,00	0,00	
(+) Pessoal contratado (mão de obra terceirizada)	0,00	0,00	
Serviços de terceiros			
Operação e manutenção Aterro, locação de veículos e máquinas	0,00	0,00	
Disposição de RSU em aterro de terceiros	0,00	0,00	
Vigilância e conservação	0,00	0,00	
Energia elétrica	0,00	0,00	
Despesas gerais	0,00	0,00	
Despesas extraordinárias ou eventuais	0,00	0,00	
Subtotal Desp Operac Process e Destinação (E)	0,00	0,00	
COLETA, TRANSP E TRATAMENTO RSS (Despesas diretas)	Pessoal e Encargos (pessoal alocado diretamente a esses serviços)		
	(+) Pessoal próprio (inclui cedido de outros órgãos)	0,00	0,00
	(+) Pessoal contratado (mão de obra terceirizada)	0,00	0,00
	Serviços de terceiros - Coleta e tratamento de RSS, locação de veículos	0,00	0,00
	Despesas diretas coleta e de oper. e manut. de unidade de tratamento de RSS	0,00	0,00
	Despesas gerais	0,00	0,00
	Subtotal Desp Operac Coleta Tratam RSS (F)	0,00	0,00
Despesas de Exploração DEX - Total (A+B+C+D+E+F) (G)	0,00	0,00	

Tabela 2 – Estrutura referencial de dados financeiros dos serviços (parte 2).

Estrutura sintética de dados financeiros dos serviços de manejo de resíduos - Despesas (2)			
CENTRO DE CUSTOS	ELEMENTOS DAS DESPESAS (principais grupos/subgrupos de contas)	Valores	
		Ano base	Ano atual (Estim)
DEPRECIÇÃO, AMORTIZAÇÃO E EXAUSTÃO DE ATIVOS (Despesas Patrimoniais)	Depreciação de ativos do sistema de limpeza urbana	0,00	0,00
	Depreciação de ativos do sistema de coleta (RDO, RPU, RCC e volumosos)	0,00	0,00
	Depreciação de ativos de unidades de processamento (triagem, compost., reciclagem de RCC)	0,00	0,00
	Depreciação e exaustão de ativos das unidades de aterros sanitários e de Incineração	0,00	0,00
	Depreciação de ativos alocados ao serviço de RSS	0,00	0,00
	Depreciação de bens de uso geral da Administração	0,00	0,00
	Subtotal - Desp Patrimoniais (H)	0,00	0,00
DESPESAS FINANCEIRAS (Remuneração capital de terceiros) ⁽⁶⁾	Juros e encargos de empréstimos para investimentos no sistema de limpeza urbana	0,00	0,00
	Juros e encargos de empréstimos para investimentos no sistema de coleta	0,00	0,00
	Juros e encargos de empréstimos para investimentos em unidades de processamento de RSU	0,00	0,00
	Juros e encargos de empréstimos para investimentos em unidades de disposição final de RSU	0,00	0,00
	Juros e encargos de empréstimos para investimentos em serviços de RSS	0,00	0,00
	Juros e encargos de empréstimos para investimentos em bens de uso geral e/ ou capitalização do prestador	0,00	0,00
	Subtotal - Remuneração Capital de Terceiros (I)	0,00	0,00
DESP FISCAIS E REGULATÓRIAS	PIS/PASEP (J)	0,00	0,00
	Taxa de regulação e fiscalização (K)	0,00	0,00
Custo Contábil Total dos Serviços (G+H+I+J+K) (L)		0,00	0,00

Fontes: Relatórios contábeis e gerenciais do prestador

NOTAS

- Inclui áreas comercial, financeira e de apoio técnico.
- Atividades de limpeza urbana - varrição, poda de arvores, limpeza de praças e monumentos, coleta de resíduos públicos e entulhos em vias, etc.
- Despesas eventuais/extraordinárias: indenizações civis, passivos trabalhistas, ocorrência de greves e catastrofes, etc.
- Pode ser individualizado por tipo de processamento (triagem, compostagem, incineração).
- Despesas de juros e demais encargos contratuais - taxa de risco, taxa de administração, correção monetária ou cambial, sobre empréstimos para investimentos em infraestruturas dos serviços.

Tabela 3 – Estrutura referencial de dados financeiros dos serviços (parte 3).

Estrutura sintética de dados financeiros dos serviços de manejo de resíduos - Receitas			
Fontes	ELEMENTOS DAS RECEITAS	Valores	
		Ano base	Ano atual
Taxas de Coleta e Destinação de RDO -(TRS)	Valores das taxas lançadas no ano ⁽¹⁾	0	0
	Valores de multas e de encargos lançados no ano (por inadimplência)	0	0
	Subtotal lançado no ano (a)	0	0
	Valores arrecadados no ano da receita corrente e dívida ativa ⁽²⁾	0	0
	Valores arrecadados no ano relativos a multas e encargos (dívidas do ano e anteriores)	0	0
	Isonções e subsídios legais concedidos	0	0
	Subtotal arrecadado + isenções subsídios concedidos no ano (b)	0	0
Preços Públicos de Serviços Diversos	Da Coleta Convencional e Destinação de RDO - lançados no ano ⁽¹⁾	0	0
	Da Coleta Exclusiva e/ou Destinação de RDO - lançados no ano ⁽¹⁾	0	0
	Da Coleta Exclusiva e/ou Disposição de RCC - lançados no ano ⁽¹⁾	0	0
	Da Coleta Exclusiva e/ou Disposição de Volumosos - lançados no ano ⁽¹⁾	0	0
	Da Coleta, Tratamento e Disposição de RSS - lançados no ano ⁽¹⁾	0	0
	Valores de multas e de encargos lançados no ano (por inadimplência)	0	0
	Subtotal lançado no ano (c)	0	0
	Valores arrecadados no ano da receita corrente e dívida ativa ⁽²⁾		
	Da Coleta Convencional e Destinação de RDO	0	0
	Da Coleta Exclusiva e/ou Destinação de RDO	0	0
	Da Coleta Exclusiva e/ou Disposição de RCC	0	0
	Da Coleta Exclusiva e/ou Disposição de Volumosos	0	0
	Da Coleta, Tratamento e Disposição de RSS	0	0
Valores arrecadados no ano relativos a multas e encargos (dívidas do ano e anteriores)	0	0	
	Subtotal arrecadado no ano (d)	0	0
Outras Receitas	Venda de composto orgânico e outros subprodutos	0	0
	Receitas não operacionais (serviços administrativos)	0	0
	Receitas de aplicações financeiras	0	0
	Receitas extraordinárias (indenizações recebidas)	0	0
	Receitas de multas de posturas (arrecadadas)	0	0
	Alienação de bens patrimoniais	0	0
	Outras receitas (especificar)	0	0
	Subtotal outras receitas no ano (e)	0	0
Repasse do OGM	Repasse orçamentário do Tesouro Municipal (f)	0	0
Operações de Crédito e Subvenções	Empréstimos realizados - desembolsos recebidos no ano (g)	0	0
	Subvenções recebidas (repasse e doações de entes públicos e privados)⁽³⁾ (h)	0	0
Receita Orçamentária Total do Prestador (base caixa) (b+d+e+f+g+h)		0	0

Fontes: Relatórios contábeis e gerenciais do prestador

NOTAS

1. Considerar somente receitas diretas dos serviços (taxas e preços públicos) - Não incluir receitas de serviços acessórios ou multas e encargos por inadimplência
2. Não incluir arrecadação de multas e de encargos por inadimplência
3. Doações e subvenções destinadas/vinculadas especificamente aos serviços (custeio ou investimentos)

Abordagem mais aprofundada sobre os aspectos econômicos da cobrança e detalhamento da metodologia de cálculos dos custos dos serviços, sob os diferentes enfoques indicados neste manual, inclusive a hipótese de prestação integrada com outros serviços de saneamento básico, encontram-se no citado documento “Regulação econômica da cobrança e metodologia para a definição e cálculo de taxas, tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços de manejo de resíduos sólidos”, Cooperação Técnica Funasa-OPAS (2017).

3.3.3 Determinação do Valor Básico de Referência para Cálculo das Taxas

Conforme dispõe a Lei nº 11.445, de 2007 (art. 35), a determinação dos valores das taxas ou tarifas decorrentes da prestação de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos poderá considerar: (i) o nível de renda da população da área atendida; (ii) as

características dos lotes (ou imóveis) urbanos e as áreas que podem ser neles **edificadas**; e (iii) o **peso ou o volume médio** gerado/coletado por habitante ou por domicílio.

Diante da impossibilidade prática de quantificar individualmente, por domicílio, os resíduos domiciliares gerados e disponibilizados para a coleta regular, a referida lei prevê a possibilidade de adoção dos citados atributos para a determinação da taxa a ser cobrada de cada domicílio. De um modo geral, onde existe cobrança dos serviços, os municípios têm adotado critérios diversificados cujas formulações buscam combinar os referidos atributos para determinação das taxas, visando obter valores finais aplicados às diferentes categorias de domicílios da forma mais justa, do ponto de vista social, incluindo mecanismos de subsídios intra e entre essas categorias.

Conforme visto, a adoção do regime tributário de taxa requer que o serviço seja específico e divisível por unidade de uso ou consumo. O domicílio se caracteriza como a unidade básica geradora, para o qual o serviço de coleta e destinação de resíduos domiciliares é especificamente prestado ou disponibilizado, e se constitui na unidade básica ou fator de divisibilidade dos custos desse serviço.

Para que se possa aplicar essa divisão dos custos do serviço de forma justa, as diferentes formulações adotadas pelos referidos municípios consideram, geralmente, um valor unitário básico de referência do custo do serviço, calculado em relação à área construída total (R\$/m²) ou à quantidade total de resíduos coletados/gerados (R\$/ton. ou m³) dos domicílios atendidos, ou a uma combinação desses fatores.

Em razão da diversidade de usos (residência, comércio, serviço, etc.) e de ocupação (quantidade de pessoas e atividades geradoras de resíduos) dos domicílios beneficiários do serviço, é relativamente complexo estabelecer, de forma satisfatória, uma formulação para determinação do referido valor unitário de referência, que leve em consideração essas variáveis, visto que algumas das mais relevantes estão fora do controle do prestador ou do gestor público (p. ex.: pessoas/domicílio, renda média, resíduos gerados/atividade).

Nesse sentido, as correlações entre o custo do serviço e a área construída ou a quantidade coletada (coleta domiciliar convencional + seletiva) podem até não ser as mais adequadas para determinação do valor unitário de referência, porém são fatores cujas variáveis são possíveis de ser controlados e aferidos pelo prestador do serviço.

Estudos gravimétricos realizados em vários municípios têm mostrado que existe grande correlação entre a quantidade de resíduos gerados e a quantidade média de pessoas por domicílio, variando entre 0,80 e 1,00 kg/hab. por dia, em média. Tomando-se por base essa variável e a taxa média de habitantes por domicílio do município, obtida do Censo do IBGE, é possível se obter um fator de cálculo do custo médio por domicílio com base na quantidade total, em peso, dos resíduos coletados.

Portanto, é razoável adotar o custo médio por tonelada de resíduos como unidade do "valor básico de referência" (VBR), tanto para o cálculo das taxas do serviço de coleta e destinação final de RDO (TRS) aplicáveis a cada domicílio, como para os preços públicos aplicáveis aos eventuais serviços prestados aos geradores de outros resíduos (RSS, RCC, etc.).

Como medida compensatória de erros e possíveis injustiças sociais que podem ocorrer com a aplicação direta e linear VBR obtido dessa forma, para o cálculo das taxas devidas pelos domicílios, podem-se adotar elementos de ajustes na sua formulação mediante estabelecimento de fatores baseados em outras variáveis que podem ter correlação com a geração de resíduos nos domicílios, baseados em estudos referenciais ou do próprio município, destacando-se, entre outras variáveis:

- Categorias de usos;
- Zona fiscal do domicílio urbano e/ou atributos do padrão de construção;
- Faixas de áreas construídas, para domicílios não residenciais; e/ou
- Frequência da coleta.

3.3.4 Cálculo dos Valores Finais das Taxas e Preços Públicos

A fruição dos serviços pelos usuários e os fatores relacionados à sua prestação não ocorrem em condições uniformes. Assim, a fixação de taxas e preços públicos deve ser condizente com uma estrutura de cobrança socialmente justa e economicamente coerente com seus objetivos.

A estrutura de cobrança deve estabelecer taxas e preços diferenciados para os diferentes geradores/usuários, adotando critérios e fatores que propiciem a geração de subsídios para os usuários residenciais de menor renda e promovam incentivos aos grandes geradores para separação de resíduos recicláveis ou reaproveitáveis e para a adoção de mecanismos de coleta de grandes volumes de resíduos de forma mecanizada e/ou em viagem exclusiva.

Os valores finais das taxas e preços públicos cobrados dos usuários/contribuintes são calculados com base em **Valores Básicos de Referência (VBR)** unitários fixados para cada tipo de serviço prestado, compostos pelos custos econômicos unitários (CEU) de cada serviço/atividade-fim do prestador, conforme critérios definidos pela regulação. Os exemplos apresentadas a seguir ilustram a aplicação da metodologia proposta neste manual para determinação das taxas aplicáveis ao serviço de coleta e destinação final em aterro sanitário de RDO para domicílios residenciais e para pequenos geradores de RDO não residenciais.

Tabela 4 – Valores de referência para cálculo da TRS.

1. Valor Básico de Referência - Taxas para COLETA E DESTINAÇÃO FINAL DE RDO*		
PARCELAS DE CUSTOS	Ano Base	Ano atual
Custo unitário médio da coleta domiciliar e seletiva R\$/ton	0,00	0,00
Custo unitário médio processamento de resíduos R\$/ton**	0,00	0,00
Custo unitário médio da disposição final em aterro R\$/ton	0,00	0,00
Valor Unitário Médio - VBRtrs - R\$/ton	0,00	0,00
* Aplicável quando houver coleta seletiva e processamento de resíduos recicláveis		
** Excluir essa parcela do custo quando não houver coleta seletiva e processamento de resíduos recicláveis		

Fórmula básica para cálculo da TRS individual do serviço de coleta e destinação final de RDO:

$$TRSi = fci(VBRtrs)$$

Onde:

TRSi: Valor individual da TRS para os contribuintes/usuários da classe "i".

i : Classificação dos contribuintes/usuários conforme os fatores adotados.

fci : Fator de cálculo da TRS para os contribuintes/usuários da classe "1", conforme estrutura estabelecida com base na combinação dos fatores adotados.

- Fatores que podem ser adotados para cálculo da TRS:
 - Fator de localização e/ou padrão construtivo do imóvel
 - Fator de área construída
 - Fator de categoria de uso do imóvel
 - Fator de frequência da coleta
 - Fator de renda, em especial para imóveis ocupados por população de baixa renda

A definição dos fatores de cálculo (fci) deve considerar os pesos relativos das quantidades de contribuintes de todas as classes.

As figuras 8 e 9 mostram exemplos de tabelas referenciais de cálculo da TRS.

Tabela 1a - Estrutura referencial para cálculo das taxas para Coleta e Disposição Final de RDO (Opção 1)							
Classe	Categoria	Subcategoria	Frequência da coleta	Unidade	Fator de cálculo ⁽¹⁾	VBRtrs	Taxa (R\$) anual ⁽²⁾
1	Residencial	Social de baixa renda	1 x semana	Domicílio	0,4	0,00	R\$ -
			3 x semana		0,6		R\$ -
			6 x semana		0,8		R\$ -
		Normal	1 x semana	Domicílio	0,8	0,00	R\$ -
			3 x semana		1		R\$ -
			6 x semana		1,2		R\$ -
2	Comercial e serviços	Única	1 x semana	Domicílio	1	0,00	R\$ -
			3 x semana		1,2		R\$ -
			6 x semana		1,5		R\$ -
3	Industrial	Única	1 x semana	Domicílio	1	0,00	R\$ -
			3 x semana		1,2		R\$ -
			6 x semana		1,5		R\$ -
4	Pública e filantrópica	Única	1 x semana	Domicílio	0,8	0,00	R\$ -
			3 x semana		1		R\$ -
			6 x semana		1,2		R\$ -

(1) Fatores aplicáveis para VBRtrs expresso em R\$/ton. Se a quantificação dos resíduos coletados for em metro cúbico (m³) e o VBRtrs também expresso em R\$/m³, pode-se converter os fatores multiplicando-os pelo coeficiente 1/peso médio (ton) por m³ dos resíduos domiciliares.

(2) Lançamento anual da TRS - a Cobrança pode ser em parcela única ou mensal

Figura 8 – Tabela referencial de cálculo da TRS – Opção 1.

Tabela 1b - Estrutura referencial para cálculo da Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos (TRS) - Serviços de Coleta e Disposição Final de RDO (Opção 2)											
Classe	Categoria	Subcategoria	Fator Categoria (A) ⁽¹⁾	Fator frequência da coleta (B) ⁽¹⁾			Unidade	VBRtrs R\$/ton	Taxa (R\$/ano)		
				1 x sem	3 x sem	6 x sem			1 x sem	3 x sem	6 x sem
1	Residencial	Social de baixa renda	0,5	0,8	1,2	1,2	Domicílio	0,00	0,00	0,00	R\$ -
		Padrão popular	0,8	0,8	1	1,2			0,00	0,00	R\$ -
		Padrão médio	1	0,8	1	1,2			0,00	0,00	R\$ -
		Alto padrão	1	1	1,2	1,5			0,00	0,00	R\$ -
2	Comercial e serviços	Pequeno porte - até 100 m ²	1	1	1,2	1,3			0,00	0,00	R\$ -
		Médio porte - entre 100 e 300 m ²	1,2	1	1,3	1,6			0,00	0,00	R\$ -
		Grande porte - acima de 300 m ²	1,5	1	1,5	2			0,00	0,00	R\$ -
3	Industrial	Pequeno porte - até 200 m ²	1	1	1,2	1,3			0,00	0,00	R\$ -
		Médio porte - entre 200 e 500 m ²	1,2	1	1,3	1,6			0,00	0,00	R\$ -
		Grande porte - acima de 500 m ²	1,5	1	1,5	2			0,00	0,00	R\$ -
4	Pública e filantrópica	Pequeno porte - até 200 m ²	1	0,8	1	1,2			0,00	0,00	R\$ -
		Médio porte - entre 200 e 500 m ²	1,2	1	1,2	1,5			0,00	0,00	R\$ -
		Grande porte - acima de 500 m ²	1,5	1	1,2	1,5	0,00	0,00	R\$ -		

(1) Fatores aplicáveis para VBRtrs expresso em R\$/ton. Se a quantificação dos resíduos coletados for em metro cúbico (m³) e o VBRtrs também expresso em R\$/m³, pode-se converter os fatores multiplicando-os pelo coeficiente 1/peso médio (ton) por m³ dos resíduos domiciliares.

Figura 9 – Tabela referencial de cálculo da TRS – Opção 2.

3.4 Instituição e regulação das taxas e preços públicos

Conforme estabelecem os arts. 150 e 175, da Constituição Federal, as taxas e a política de cobrança de preços públicos, incidentes sobre os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos devem ser instituídas mediante lei editada pelo município, disciplinando seus aspectos essenciais, cuja regulamentação dos aspectos técnicos e econômicos de sua aplicação pode ser feita por meio de decreto do Poder Executivo Municipal e de normas de regulação editadas pelo ente regulador, no que lhe for pertinente.

Deve-se observar que as taxas só podem começar a ser cobradas no ano seguinte ao da lei que as instituir ou alterar e decorridos noventa (90) dias da sua publicação. Desde que previsto na lei, a atualização monetária dos valores de referência, base de cálculo das taxas, por índice oficial de inflação nacional ou setorial não caracteriza aumento das taxas sujeito à aprovação mediante lei, podendo ser efetivada por decreto.

Em relação aos preços públicos, observadas as disposições legais e as normas de regulação, estes podem ser reajustados ou revistos periodicamente, em intervalo mínimo de um ano, por ato do ente regulador dos serviços e, se o caso, homologado por ato do Poder Executivo.

A política de cobrança dos serviços, incluída a instituição das taxas, pode/deve integrar a lei que criar ou reorganizar e a sua regulamentação. Se já existir órgão ou entidade prestadora dos serviços instituído, deve-se editar lei específica para esse fim, assim como sua regulamentação e as demais normas de regulação dos serviços.

Visando orientar a edição de lei que institui a política de cobrança dos serviços e seu regulamento, são apresentados os modelos de lei e de decreto nos Anexos I e II deste documento, os quais foram obtidos do documento *"Regulação econômica da cobrança e metodologia para a definição e cálculo de taxas, tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços de manejo de resíduos sólidos"*, Cooperação Técnica Funasa-OPAS (2017).

04 Conclusões e recomendações

- i. As proposições desse manual se baseiam em modelagens conceituais desenvolvidas pelo autor no documento referido no item 3.4, a partir de concepções e modelos teóricos elaborados com base em sua longa experiência, tendo em vista a inexistência, publicamente conhecidas, de experiências concretas de precificação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, considerando as diretrizes legais vigentes, particularmente a Lei 11.445/2007, que trata das diretrizes nacionais para o saneamento básico, e a Lei 12.305/2010, que trata da Política nacional de Resíduos Sólidos.
- ii. Para que as aplicações da metodologia aqui apresentada sejam satisfatoriamente consistentes e confiáveis é necessário que o prestador dos serviços¹⁶ adeque as estruturas dos seus planos contábeis e orçamentários, para que permitam obter informações mais precisas e agregadas por serviço ou atividade, bem como implante as recomendações das novas normas de contabilidade aplicáveis ao setor público, particularmente as relativas à adequada contabilização dos ativos patrimoniais.
- iii. A instituição de uma adequada política de cobrança pelos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, e de outros serviços de saneamento básico, pode promover a sua viabilidade e sustentabilidade econômico-financeira de longo prazo. Se aplicada corretamente a metodologia aqui proposta possibilitará alcançar esse objetivo. No entanto, para que isso ocorra, é condição necessária e indispensável que os recursos financeiros gerados com a cobrança sejam efetivamente aplicados para a execução e sustentabilidade dos serviços, e não desviados para outras funções ou atividades públicas.
- iv. É esperado e consequência natural da aplicação da política de cobrança sugerida neste manual, que o prestador dos serviços passe a gerar, já no curto prazo, superávits financeiros de caixa, particularmente os decorrentes da inclusão na composição dos custos dos serviços as despesas relativas à depreciação, amortização ou exaustão dos ativos e da parcela relativa à sua justa remuneração. Nesse caso, provisionados os valores para os pagamentos de passivos de curto prazo, inclusive amortização de empréstimos e de restos a pagar, as disponibilidades de caixa só devem ser comprometidas no orçamento do exercício seguinte com a realização de investimentos. Os eventuais saldos remanes-

16 A Prefeitura, no caso de prestação por órgão da administração direta, e/ou a autarquia ou empresa municipal.

centes deverão ser destinados à constituição do fundo especial a que se refere o art. 13 da Lei nº 11.445, de 2007, que pode/deve ser instituído pelo município ou no âmbito do consórcio público do qual participe, visando constituir reservas para investimentos em ampliação ou em reposição das infraestruturas vinculadas aos serviços.

Itajubá, 10/08/2018
João Batista Peixoto
Consultor

Anexo I – Modelo de Projeto de Lei que institui a política de cobrança dos serviços

Minuta de Projeto de Lei nº de

Institui a Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos – TRS para os serviços de coleta, transporte, processamento e disposição final de resíduos sólidos domiciliares e equiparados e a cobrança de preços públicos pelo Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos de outras origens e dá outras providências.

A Câmara Municipal de aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituída a Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos – TRS, destinada a custear os serviços públicos específicos e divisíveis de coleta, transporte, processamento e disposição final de resíduos sólidos domiciliares e equiparados prestados, direta ou indiretamente, pelo Município de

Art. 2º Constitui fato gerador da Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos – TRS a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos específicos e divisíveis de coleta, transporte, processamento e disposição final de resíduos sólidos domiciliares e equiparados, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição pelo Município de, por intermédio de órgão ou entidade municipal ou por meio de delegação contratual a terceiros.

§ 1º O sujeito passivo da Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos – TRS é o proprietário, titular do domínio útil ou o possuidor, a qualquer título, de bem imóvel, edificado ou não, localizado ou que tenha acesso à via ou logradouro público, por ruas ou passagens particulares, entrada de viela ou assemelhados, beneficiados pelos serviços públicos específicos e divisíveis de coleta, transporte, processamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares e equiparados no âmbito do Município de

§ 2º A utilização potencial dos serviços, de que trata o *caput* desse artigo, se caracteriza pela efetiva disposição e manutenção continuada dos referidos serviços para fruição dos contribuintes usuários conforme suas necessidades.

Art. 3º Consideram-se resíduos sólidos domiciliares ou equiparados, para efeito de incidência da taxa de que se trata o art. 1º dessa Lei, os resíduos originários de atividades domésticas e os originários de outras atividades que, por sua natureza, composição ou volume, sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal, conforme previsto no inciso I, alínea “a” e parágrafo único do art. 13, da Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, e

cujo volume gerado por unidade imobiliária não ultrapasse 200 (duzentos) litros ou 100 (cem) quilogramas por coleta.

Art. 4º A base de cálculo da Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos – TRS é o custo econômico dos serviços de coleta, transporte, processamento e disposição final de resíduos sólidos domiciliares e equiparados a que se refere o art. 1º, observado o disposto no art. 3º, ambos dessa Lei.

§ 1º O custo econômico dos serviços especificados no *caput* será calculado, para cada exercício financeiro, conforme as definições e os critérios técnicos estabelecidos no regulamento dessa lei ou em normas específicas de regulação, contemplando em sua composição:

- I – custo operacional dos serviços de coleta e transporte, de processamento em unidades de triagem, compostagem ou de incineração, e de disposição final em aterro sanitário de resíduos domiciliares e seus rejeitos, correspondente às despesas de custeio, relativas aos gastos com pessoal, com insumos e materiais de operação e manutenção, com serviços de terceiros e outros gastos gerais;
- II – despesas indiretas de administração e outras atividades-meio de apoio à prestação dos serviços, inclusive despesas de depreciação de bens de uso geral da administração dos serviços, mediante rateio proporcional ao custo operacional do conjunto de atividades-fim dos serviços de manejo de resíduos sólidos;
- III – despesas com depreciação, amortização ou exaustão dos investimentos em ativos vinculados aos referidos serviços;
- IV – remuneração dos investimentos em operação, calculada pela média ponderada dos custos de financiamentos de infraestruturas dos serviços por fundos públicos ou privados e do custo do capital próprio imobilizado na prestação dos referidos serviços, o qual não poderá ser inferior ao INPC do IBGE acumulado do exercício anterior ou superior à Taxa Básica de Juros do Banco Central vigente;
- V – custos tributários, fiscais e regulatórios efetivos incidentes sobre os serviços; e
- VI – acréscimo ou dedução de eventual déficit ou superávit da receita efetiva da TRS em relação à receita máxima permitida para o respectivo exercício, conforme aplicação dos critérios previstos nessa lei.

§ 2º O custo econômico dos serviços será rateado entre os contribuintes da TRS com base na proporção da quantidade de geração potencial de resíduos sólidos domiciliares e equiparados, na categoria de uso do imóvel e na frequência da prestação do serviço de coleta, conforme a classificação e os critérios de cálculo previstos na Tabela que integra o Anexo I dessa Lei.

§ 3º O valor anual da TRS de cada unidade imobiliária autônoma será obtido, conforme a Tabela do Anexo 1, mediante aplicação da seguinte fórmula:

$$\text{TRSi} = \text{VBRtrs} \times \text{FCc} \times \text{FCf}, \text{ onde:}$$

TRSi: Taxa anual de manejo de resíduos sólidos relativa ao imóvel da classe “I”;

VBRtrs: Valor Básico de Referência para cálculo da TRS, equivalente ao resultado da divisão do custo econômico total dos serviços especificados no *caput* pela quantidade total expressa em toneladas¹⁷ de resíduos sólidos domiciliares e equiparados coletados, referentes ao exercício anterior ao de vigência da TRS, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC do IBGE, acumulado nos doze meses do mesmo exercício;

FCc: Fator de cálculo relativo à categoria e subcategoria do imóvel; e

FCf: Fator de cálculo relativo à frequência da coleta de resíduos domiciliares.

§ 4º A apuração e os cálculos do custo econômico de que trata esse artigo serão realizados pelo órgão responsável pela administração financeira e contábil da prestação dos serviços¹⁸ e homologado por Decreto do Executivo no mês de janeiro de cada exercício.

Art. 5º A Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos – TRS será lançada anualmente até o mês de fevereiro e poderá ser cobrada em até 12 (doze) parcelas mensais fixas, isoladamente ou em conjunto com outros tributos ou preços públicos de outros serviços municipais, a critério do Município.

§ 1º O documento de cobrança deverá destacar individualmente os valores e os elementos essenciais de cálculos da TRS e de outros eventuais tributos, tarifas e outros preços públicos lançados para cada serviço.

§ 2º O contribuinte poderá requerer a emissão de documento individualizado de arrecadação mensal ou anual da TRS do respectivo imóvel.

§ 3º Aplicam-se aos procedimentos de lançamento e cobrança da TRS, no que couberem, as disposições legais referentes aos tributos ou preços públicos lançados em conjunto.

Art. 6º Os geradores dos demais resíduos descritos no art. 13, inciso I, da Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, bem como os geradores de resíduos domiciliares ou equiparados, para a parcela que exceder o limite previsto no art. 3º dessa Lei, são responsáveis pela coleta, transporte, tratamento e destinação final adequada dos referidos resíduos.

Parágrafo único. O Município, por meio do órgão ou entidade prestadora dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, poderá prestar, integral ou parcialmente, os serviços de que trata o *caput* desse artigo, mediante contrato e cobrança de preços públicos e demais condições estabelecidas em regulamento editado pelo Executivo Municipal e em normas de regulação editadas pelo ente regulador municipal dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos.

17 Em grande parte dos municípios pode não haver pesagem dos resíduos coletados e/ou recebidos nas unidades de aterro ou de processamento. Nesses casos pode-se adotar o VBRtrs expresso em m³, estimando-se o volume de resíduos em m³, pela cubagem dos veículos de transporte e convertendo-se os fatores de cálculo da tabela do Anexo 1 para que expressem essa unidade de valor, multiplicando-os pelo coeficiente da relação volume (m³) / massa (ton) de resíduos (peso médio por m³ de resíduos verificado por amostragem dos resíduos domiciliares).

18 Substituir pelo nome do órgão, se houver.

Art. 7º O Executivo Municipal editará, no prazo de dias contados a partir da data de publicação dessa Lei, os regulamentos necessários para a sua correta aplicação.

Art. 8º Essa Lei entra em vigor na data de sua publicação, observando-se, para os seus efeitos jurídicos, o prazo de noventa dias, contados a partir da data de sua publicação, para o início da cobrança da Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos – TRS, conforme dispõe o art. 150, inciso III, da Constituição Federal.

Prefeitura Municipal de, dede

 Prefeito Municipal

 Secretário

ANEXO 1

Tabela Referencial de Cálculo da Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos

Taxa referencial para cálculo da Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos (TRS) - Serviços de Coleta e Disposição Final de RDO											
Classe	Categoria	Subcategoria	Fator Categoria (A) ⁽¹⁾	Fator frequência da coleta (B) ⁽¹⁾			Unidade	VBRtrs R\$/ton	Taxa (R\$/ano)		
				1 x sem	3 x sem	6 x sem			1 x sem	3 x sem	6 x sem
1	Residencial	Social de baixa renda	0,5	0,8	1,2	1,2	Domicílio	0,00	0,00	0,00	R\$ -
		Padrão popular	0,8	0,8	1	1,2			0,00	0,00	R\$ -
		Padrão médio	1	0,8	1	1,2			0,00	0,00	R\$ -
		Alto padrão	1	1	1,2	1,5			0,00	0,00	R\$ -
2	Comercial e serviços	Pequeno porte - até 100 m ²	1	1	1,2	1,3			0,00	0,00	R\$ -
		Médio porte - entre 100 e 300 m ²	1,2	1	1,3	1,6			0,00	0,00	R\$ -
		Grande porte - acima de 300 m ²	1,5	1	1,5	2			0,00	0,00	R\$ -
3	Industrial	Pequeno porte - até 200 m ²	1	1	1,2	1,3			0,00	0,00	R\$ -
		Médio porte - entre 200 e 500 m ²	1,2	1	1,3	1,6			0,00	0,00	R\$ -
		Grande porte - acima de 500 m ²	1,5	1	1,5	2			0,00	0,00	R\$ -
4	Pública e filantrópica	Pequeno porte - até 200 m ²	1	0,8	1	1,2			0,00	0,00	R\$ -
		Médio porte - entre 200 e 500 m ²	1,2	1	1,2	1,5			0,00	0,00	R\$ -
		Grande porte - acima de 500 m ²	1,5	1	1,2	1,5	0,00	0,00	R\$ -		

Anexo II – Modelo de Decreto de regulamentação da política de cobrança

Minuta de Decreto N°/20....

Regulamenta a Lei n°, de de de 20...., que dispõe sobre a Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos – TRS para os serviços de coleta, transporte, processamento e disposição final de resíduos sólidos domiciliares e equiparados e sobre a cobrança de preços públicos por serviços de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos de outras origens e dá outras providências.

....., Prefeito do Município de,
Estado de, no uso e gozo de suas atribuições legais,

CONSIDERANDO os princípios da eficiência e sustentabilidade econômica previstos no inciso VII do art. 2º e no art. 29 da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, pelos quais se assegura a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, mediante sua adequada remuneração, visando recuperar os custos incorridos na prestação dos serviços, em regime de gestão eficiente e tecnológica e ambientalmente atualizada, compatível com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços,

CONSIDERANDO que a receita a ser arrecadada com a cobrança é de suma importância para manutenção da gestão integrada e a prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos domiciliares, inclusive a coleta seletiva e a logística reversa dos resíduos de origem domiciliar,

DECRETA:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Ficam regulamentadas, conforme as disposições do presente decreto, a Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos – TRS, pela prestação ou disposição dos serviços públicos de coleta, transporte, processamento e disposição final de resíduos sólidos domiciliares e equiparados, disciplinada pela Lei Municipal nº, de de de 20...., bem como a cobrança de preços públicos pela prestação de serviços de coleta, transporte, tratamento, processamento e/ou de disposição final para:

- I – Grandes geradores de resíduos domiciliares ou equiparados (RDO);
- II – Geradores de resíduos de serviços de saúde (RSS);
- III – Geradores de resíduos da construção civil (RCC);

IV – Geradores de resíduos volumosos.

Art. 2º Para os fins desse Decreto, consideram-se:

- I – resíduos sólidos domiciliares ou equiparados: os resíduos originários de atividades domésticas e os originários de outras atividades que, por sua natureza, composição ou volume e conforme avaliação técnica do prestador dos serviços, tenham características similares às dos resíduos domésticos e cujo volume gerado por unidade imobiliária não ultrapasse 200 (duzentos) litros ou 100 (cem) quilogramas por coleta;
- II – Grande gerador de RDO: a pessoa física ou jurídica proprietária, titular do domínio útil, possuidora a qualquer título ou responsável pela ocupação de unidade imobiliária autônoma que gerar quantidades de RDO acima de 200 (duzentos) litros ou 100 (cem) quilogramas por coleta;
- III – Gerador de RSS: a pessoa física ou jurídica ocupante de unidade imobiliária autônoma em que se desenvolvam serviços de saúde e que geram resíduos infectantes, ou que possam acarretar riscos à saúde das pessoas ou de danos ambientais, que necessitam de tratamento especial para a sua disposição em aterros sanitários;
- IV – Gerador de RCC: a pessoa física ou jurídica responsável por obras e serviços de construção civil, inclusive demolições e reformas que, em cada empreendimento ou unidade imobiliária autônoma, gera resíduos característicos da construção civil em quantidade superior a 1 (um) metro cúbico por (mês, quinzena, semana ?);
- V – Resíduo volumoso: móveis e eletrodomésticos usados, carcaças de veículos, grandes embalagens e peças de madeira, resíduos de podas de árvores e jardins particulares e assemelhados;
- VI – processamento de resíduos: atividades de triagem e enfardamento de materiais recicláveis; de compostagem de resíduos orgânicos; de seleção, transformação e manufatura de artefatos ou reaproveitamento de resíduos da construção; de incineração e outros processos de recuperação, transformação ou aproveitamento de resíduos de qualquer origem;
- VII – Disposição final: aterramento de rejeitos de processamento e de resíduos não aproveitáveis de qualquer origem em aterro sanitário ou de inertes.

CAPÍTULO II

DA TAXA DE MANEJO DE RESÍDUOS – TRS

Art. 3º Constitui fato gerador da Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos – TRS a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos específicos e divisíveis de coleta, transporte, processamento e disposição final de resíduos sólidos domiciliares e equiparados, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição pelo Município de, por intermédio de órgão ou entidade municipal ou por meio de delegação contratual a terceiros.

§ 1º O sujeito passivo da Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos – TRS é o proprietário, titular do domínio útil ou o possuidor, a qualquer título, de bem imóvel, edificado ou não, localizado ou que tenha acesso à via ou logradouro público, por ruas ou passagens particulares, entrada de viela ou assemelhados, beneficiados pelos serviços públicos específicos e divisíveis de coleta, transporte, processamento e disposição final de resíduos sólidos domiciliares e equiparados no âmbito do Município de

§ 2º A cobrança da TRS mediante lançamento em fatura de outro serviço público municipal, emitida em nome de locatário ou outro ocupante do imóvel a qualquer título, não exime a responsabilidade do sujeito passivo da TRS pelo seu pagamento.

Art. 4º A base de cálculo da Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos – TRS é o custo econômico dos serviços de coleta, transporte, processamento e disposição final de resíduos sólidos domiciliares e equiparados a que se refere o art. 1º dessa Lei.

§ 1º O custo econômico dos serviços especificados no *caput* será calculado, para cada exercício financeiro, conforme as definições e os critérios técnicos estabelecidos nesse regulamento e, complementarmente, em normas específicas de regulação editadas por ente regulador dos serviços.

§ 2º O custo econômico dos serviços de coleta, transporte, processamento e disposição final de resíduos sólidos domiciliares e equiparados é composto pelas seguintes parcelas:

- I – custo operacional direto das atividades de coleta convencional e seletiva porta a porta e em equipamentos estacionários e de transporte de resíduos domiciliares ou equiparados e seus rejeitos, correspondente às despesas de custeio, relativas aos gastos com pessoal, com insumos e materiais de operação e manutenção, com serviços de terceiros e outras despesas gerais e extraordinárias;
- II – parcela de rateio do custo econômico das atividades de processamento e/ou de disposição final de resíduos em aterros sanitários ou de inertes, proporcional à massa de resíduos domiciliares ou equiparados e seus rejeitos recebida nas respectivas unidades;
- III – parcela de rateio das despesas indiretas de administração e das atividades de apoio da prestação integrada com outros serviços de saneamento básico e da execução das atividades de manejo de resíduos sólidos, proporcional ao peso relativo das despesas diretas de cada serviço e de cada atividade-fim em relação às despesas diretas totais do conjunto de serviços prestados e das atividades-fim de manejo de resíduos sólidos;

- IV – despesas de depreciação e amortização dos ativos diretamente vinculados às atividades de coleta convencional e seletiva e de transporte de resíduos domiciliares e equiparados;
- V – parcela de rateio das despesas de depreciação, amortização e exaustão dos ativos de uso geral ou compartilhado, proporcional ao peso relativo das despesas diretas de cada serviço em relação às despesas diretas totais, quando os ativos atenderem indiretamente todos os serviços e atividades-fim; ou em relação ao total das despesas diretas somente dos serviços e atividades-fim que compartilharem seu uso;
- VI – parcela da remuneração do capital imobilizado, mediante rateio proporcional ao peso relativo dos investimentos e ativos em operação dos serviços de coleta, processamento e destinação final de resíduos domiciliares e equiparados em relação aos ativos totais em operação do conjunto de serviços e atividades-fim;
- VII – parcela da despesa fiscal do PIS/PASEP mediante rateio proporcional ao peso relativo das despesas diretas de cada serviço e atividade-fim nas despesas diretas totais dos serviços e atividades-fim;
- VIII – eventuais acréscimos e/ou deduções de custos regulatórios relativos a:
- a) perdas de receitas e isenções, mediante adequada apropriação e registro contábil dos custos correspondentes aos serviços de coleta, transporte, processamento e disposição final de resíduos domiciliares e equiparados;
 - b) provisão de despesas contingentes apropriadas para os referidos serviços e/ou de despesas contingentes comuns ao conjunto de serviços, mediante rateio proporcional ao peso relativo das despesas diretas de cada serviço nas despesas diretas totais;
 - c) receitas indiretas dos serviços e outras receitas diversas não vinculadas aos respectivos serviços e atividades-fim;
- IX – compensação mediante acréscimo ou dedução de eventual déficit ou superávit da receita efetiva da TRS em relação à receita máxima permitida para o respectivo exercício, conforme aplicação dos critérios previstos nesse regulamento.

§ 3º. A eventual remuneração das atividades de regulação e fiscalização dos serviços, executadas por entidade reguladora pública municipal ou delegada, poderá ser repassada aos contribuintes da TRS mediante inclusão do seu valor no respectivo documento de arrecadação;

§ 4º. O custo econômico dos serviços de coleta, transporte, processamento e disposição final de resíduos sólidos domiciliares e equiparados será rateado entre os contribuintes da TRS com base na proporção da quantidade de geração potencial de resíduos sólidos domiciliares e equiparados, na categoria de uso do imóvel e na frequência da prestação do serviço de coleta, conforme a classificação e os critérios de cálculo previstos na Tabela constante do Anexo 1 desse regulamento.

§ 5º O valor anual da TRS de cada unidade imobiliária autônoma será obtido, conforme a Tabela do Anexo 1, mediante aplicação da seguinte fórmula:

$TRSi = VBRtrs \times FCc \times FCf$, onde:

TRSi: Taxa anual de manejo de resíduos sólidos relativa ao imóvel da classe “i”;

VBRtrs: Valor Básico de Referência para cálculo da TRS, equivalente ao resultado da divisão do custo econômico total dos serviços de coleta, transporte, processamento e disposição final pela quantidade total de resíduos sólidos domiciliares e equiparados coletados, referentes ao exercício anterior ao de vigência da TRS, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC do IBGE, acumulado nos doze meses anteriores;

FCc: Fator de cálculo relativo à categoria e subcategoria do imóvel; e

FCf: Fator de cálculo relativo à frequência da coleta de resíduos domiciliares.

Art. 5º A Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos – TRS será lançada anualmente até o mês de fevereiro e poderá ser cobrada em até 12 (doze) parcelas mensais fixas vencíveis até o mês de fevereiro do ano subsequente.

§ 1º A cobrança da TRS poderá ser feita individualmente ou em conjunto com outros tributos ou preços públicos de outros serviços municipais, por meio de documento único de arrecadação.

§ 2º O documento de cobrança deverá destacar individualmente os valores e os elementos essenciais de cálculos da TRS e de outros eventuais tributos, tarifas e outros preços públicos lançados para cada serviço.

§ 3º O contribuinte poderá requerer a emissão de documento individualizado para o pagamento mensal ou anual da TRS do respectivo imóvel.

§ 4º Aplicam-se aos procedimentos de lançamento e cobrança da Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos – TRS, no que couberem, as disposições legais referentes aos tributos ou preços públicos lançados em conjunto.

CAPÍTULO III DOS PREÇOS PÚBLICOS

Art. 6º Os geradores de resíduos não classificados como domiciliares ou equiparados, bem como os grandes geradores de resíduos domiciliares ou equiparados, são responsáveis pela coleta, transporte e destinação final adequada dos referidos resíduos.

§ 1º O Município, por meio do órgão ou entidade prestadora dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, poderá prestar, integral ou parcialmente, os serviços de que trata o *caput* desse artigo, mediante cobrança de preços públicos e conforme as condições estabelecidas nesse regulamento e em normas de regulação editadas pelo ente regulador municipal dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos.

§ 2º Os preços públicos serão estabelecidos tendo como valor básico de referência (VBR) os custos econômicos unitários de cada serviço, cujas composições observarão os elementos pertinentes descritos no § 2º, do art. 4º desse regulamento.

§ 3º Os preços públicos finais dos serviços de que trata esse artigo serão fixados considerando, entre outros, os seguintes critérios de classificação, fatores e variáveis de cálculo aplicáveis a cada tipo de serviço:

- a) tipo de resíduos conforme as condições de apresentação dos mesmos para coleta, tais como: resíduos secos, orgânicos ou mistos, resíduos segregados de qualquer espécie, etc.;
- b) quantidade média diária de resíduos gerados, definida no momento da contratação ou cadastramento;
- c) forma de acondicionamento para coleta, definida por tipo de resíduos, por faixa de quantidade diária gerada ou por capacidade do recipiente coletor;
- d) tipo de coleta (convencional, seletiva, exclusiva);
- e) frequência da coleta;
- f) local de entrega direta, em unidade de processamento ou em aterro sanitário ou de inertes;
e
- g) unidade ou período de faturamento e cobrança.

§ 4º Os preços unitários dos serviços de que trata esse artigo serão fixados conforme os parâmetros e fatores definidos nas Tabelas constantes do Anexo 2.

CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 7º Os procedimentos contábeis e a metodologia de cálculo dos custos econômicos dos serviços e atividades-fim de manejo de resíduos sólidos e a aplicação dos critérios estabelecidos nesse regulamento serão definidos em normas técnicas editadas pelo ente regulador dos serviços.

Art. 8º Esse Decreto entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de, dede

Prefeito Municipal

Secretário

Anexo 1

Taxa referencial para cálculo da Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos (TRS) - Serviços de Coleta e Disposição Final de RDO											
Classe	Categoria	Subcategoria	Fator Categoria (A) ⁽¹⁾	Fator frequência da coleta (B) ⁽¹⁾			Unidade	VBRtrs R\$/ton	Taxa (R\$/ano)		
				1 x sem	3 x sem	6 x sem			1 x sem	3 x sem	6 x sem
1	Residencial	Social de baixa renda	0,5	0,8	1,2	1,2	Domicílio	0,00	0,00	0,00	R\$ -
		Padrão popular	0,8	0,8	1	1,2			0,00	0,00	R\$ -
		Padrão médio	1	0,8	1	1,2			0,00	0,00	R\$ -
		Alto padrão	1	1	1,2	1,5			0,00	0,00	R\$ -
2	Comercial e serviços	Pequeno porte - até 100 m ²	1	1	1,2	1,3			0,00	0,00	R\$ -
		Médio porte - entre 100 e 300 m ²	1,2	1	1,3	1,6			0,00	0,00	R\$ -
		Grande porte - acima de 300 m ²	1,5	1	1,5	2			0,00	0,00	R\$ -
3	Industrial	Pequeno porte - até 200 m ²	1	1	1,2	1,3			0,00	0,00	R\$ -
		Médio porte - entre 200 e 500 m ²	1,2	1	1,3	1,6			0,00	0,00	R\$ -
		Grande porte - acima de 500 m ²	1,5	1	1,5	2			0,00	0,00	R\$ -
4	Pública e filantrópica	Pequeno porte - até 200 m ²	1	0,8	1	1,2			0,00	0,00	R\$ -
		Médio porte - entre 200 e 500 m ²	1,2	1	1,2	1,5			0,00	0,00	R\$ -
		Grande porte - acima de 500 m ²	1,5	1	1,2	1,5	0,00	0,00	R\$ -		



Missão

Promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental.

Visão de Futuro

A Funasa, integrante do SUS, contribuindo para as metas de universalização do saneamento no Brasil, será referência nacional e internacional nas ações de saneamento e saúde ambiental.

Valores

- Agimos sempre com excelência;
- Valorizamos a integração e o trabalho em equipe;
- Nossa conduta é ética e transparente;
- Pensamos e agimos de forma sustentável;
- Valorizamos todos os saberes;
- Oferecemos mais a quem menos tem.



MINISTÉRIO DA
SAÚDE



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL