

Nota Técnica nº 23/2016/SEF/SRS/ADASA

Em 25 de julho de 2016.

Assunto: Minuta de Resolução que estabelece os preços públicos a serem cobrados pelo prestador de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do Distrito Federal na execução de atividades de gerenciamento dos resíduos de grandes geradores, de eventos, da construção civil.

Referência: Processo nº
197.000.481/2016

I. DO OBJETIVO

1. Esta Nota Técnica tem por objetivo apresentar a minuta de resolução que estabelece os preços públicos a serem cobrados pelo prestador dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos na execução de atividades de gerenciamento dos resíduos de grandes geradores, de eventos e dos grandes volumes de resíduos da construção civil e dá outras providências.

II. DOS FATOS

2. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010) bem como o Decreto Federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010 que a regulamentou, atribuiu responsabilidades aos geradores, consumidores, prestadores de serviços e poder público quanto à gestão dos resíduos sólidos.

3. Segundo a Constituição Federal, em seu artigo 30, é competência dos municípios organizar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local. Tal atribuição confere à instância municipal a responsabilidade da gestão dos serviços de saneamento, entre os quais se inserem os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

4. Logo, compete ao regulador local emitir normativos a respeito desses serviços, regulamentando as atividades a serem realizadas e custeadas pelo poder público e custeadas pelos próprios usuários.

5. De acordo com a Lei nº 12.305/2010, compete aos grandes geradores o gerenciamento adequado dos resíduos que produzirem, incluindo a responsabilidade pela coleta, triagem, transporte e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos, conforme segue:

Art. 27. As pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 20 são responsáveis pela implementação e operacionalização integral do plano de gerenciamento de resíduos sólidos aprovado pelo órgão competente na forma do art. 24.

§ 1º A contratação de serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento ou destinação final de resíduos sólidos, ou de disposição final de rejeitos, não isenta as pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 20 da responsabilidade por danos que vierem a ser provocados pelo gerenciamento inadequado dos respectivos resíduos ou rejeitos.

*§ 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, observado o disposto no § 5º do art. 19. (Grifo nosso)***

6. Em consonância com a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, o Distrito Federal publicou a Lei nº 4.704, de 20 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a gestão integrada de resíduos da construção civil e de resíduos volumosos e dá outras providências. A referida lei instituiu uma série de princípios, procedimentos e responsabilidades para os geradores de resíduos de construção civil e de resíduos volumosos, para os transportadores, para o poder público, etc. Entre as novidades, destaca-se a determinação de cobrança de preço público sempre que o grande gerador utilizar os serviços públicos para gerenciar seus resíduos.

7. Posteriormente, foi publicada a Lei Distrital nº 5.610, de 16 de fevereiro de 2016, que dispõe sobre a responsabilidade dos grandes geradores de resíduos sólidos e dá outras providências. Essa lei delegou à Adasa a competência de estabelecer os preços públicos a serem cobrados dos grandes

geradores de resíduos sólidos de natureza e composição similares aos domiciliares, dos promotores de eventos em áreas públicas e das empresas por eles contratadas. Para tanto, o seu art. 13 estabeleceu que a Adasa deverá regulamentá-la no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data de sua publicação.

III. DA ANÁLISE

8. A Política Nacional de Resíduos Sólidos integra, segundo a norma, a Política Nacional do Meio Ambiente, articulando-se com a Política Federal de Saneamento Básico, prevista na Lei Federal nº 11.445/2007, bem como com a Lei de Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107/2005).

9. Os arts. 1º e 2º da Lei nº 12.305/2010 delimitam o seu objeto e campo de aplicação. Apenas estão excluídos de sua aplicação os resíduos sólidos radioativos, objeto da Lei nº 10.308/2001.

10. Importante frisar que a Lei nº 11.445/2007 inclui no conceito de saneamento básico (art. 3º, I, “c”), os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, abrangendo o conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas. Assim, suas disposições aplicar-se-ão em conjunto com a Lei nº 12.305/2010.

11. A PNRS considera como destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos: a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético, bem como outras destinações admitidas pelos órgãos públicos competentes.

12. A disposição ambientalmente adequada, por sua vez, entendida como a distribuição ordenada de rejeitos em aterros, desde que observadas as regras ambientais e de saúde pública pertinentes, constitui a última etapa da destinação final ambientalmente adequada estabelecida na Lei.

13. Rejeitos são definidos como resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra forma de tratamento que não a disposição final ambientalmente adequada.

14. A Lei Federal nº 12.305/2010 adotou um conceito amplo de geradores de resíduos sólidos, abrangendo todas as pessoas físicas ou jurídicas, entes públicos ou privados, cujas atividades geram resíduos sólidos.

15. O gerenciamento de resíduos sólidos, por sua vez, diz respeito aos processos a que esses devem ser submetidos, incluindo as etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos.

16. É obrigatória a elaboração, implementação e operacionalização integral de plano de gerenciamento de resíduos por parte dos geradores de resíduos sólidos: os estabelecimentos de serviços públicos de saneamento básico, industriais, de serviços de saúde, de mineração, comerciais e de prestação de serviços que gerem resíduos perigosos ou que gerem resíduos que, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo Poder Público Municipal ou Distrital, as empresas de construção civil, os responsáveis por portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagem de fronteira, assim como as empresas de transporte, e os responsáveis por atividades agrossilvopastoris.

17. É importante destacar que a lei nº 12.305/2010 estabelece que a responsabilidade por danos que vierem a ser provocados pelo gerenciamento inadequado dos respectivos resíduos ou rejeitos é do gerador, ainda que tenha havido contratação de serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento ou destinação final de resíduos sólidos, ou de disposição final de rejeitos.

18. Se o Poder Público realizar qualquer etapa do gerenciamento de resíduos sólidos que seja de responsabilidade do gerador, este deverá pagar o Poder

Público pelo serviço prestado, conforme prescreve o §2º, do art. 27 da Lei Federal nº 12.305/2010.

III.a SISTEMA REMUNERATÓRIO – PREÇO PÚBLICO

19. O ordenamento jurídico brasileiro prevê basicamente três formas de remuneração para a prestação de serviços públicos:

20. Tarifa: também chamada de preço público, é a remuneração paga pelo usuário quando serviço público *uti singuli* é prestado indiretamente, por delegação nas hipótese de concessão e permissão. Outra possibilidade é a hipótese prevista na Súmula nº 545 do STF¹, na qual prescreve que mesmo que o serviço seja prestado diretamente pelo Poder Público, mas sua utilização pelo usuário for facultativa, pode ser remunerado por preço público.

21. A tarifa é uma contrapartida sem natureza tributária, mas cunho privado-contratual. Não sendo tributo, está dispensada do cumprimento dos princípios da legalidade e da anterioridade, razão pela qual pode ser majorada por ato administrativo do poder concedente, e a exigência será realizada imediatamente, sem necessidade de observância do intervalo de não surpresa característico da anterioridade tributária. Exemplo de tarifa/preço público: o valor dos serviços de abastecimento de água e esgotamentos sanitário cobrado dos usuários desses serviços.

22. Taxa: é uma contrapartida tributária utilizada nas hipóteses de prestação direta pelo Estado de serviços públicos *uti singuli*. Também poderão ser remunerados por taxa os serviços públicos outorgados a pessoas jurídicas da Administração indireta, como autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

23. Em razão de sua natureza tributária, as taxas somente podem ser criadas ou majoradas por meio de lei (art. 150, I, da CF), e sua cobrança está submetida

¹ Súmula nº 545 STF: Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e tem sua cobrança condicionada a prévia autorização orçamentária, em relação a lei que as instituiu

ao intervalo mínimo imposto pelo princípio da anterioridade (art. 150, III, “b” e “c”, da CF). Exemplo de serviço público remunerado por taxa é o serviço de manejo de resíduos sólidos domiciliares.

24. Imposto: no caso de serviços públicos *uti universi*, não se pode falar propriamente em remuneração, mas em prestação custeada pelas receitas provenientes de impostos. Um exemplo é o serviço de limpeza pública.

25. Neste diapasão, como os grandes geradores de resíduos sólidos urbanos e de resíduos da construção civil, são responsáveis pelo seu gerenciamento, e que *a priori* deverão contratar uma empresa privada para tal finalidade. Eventual serviço prestado pelo Poder Público para esse objetivo será facultativo, e poderá ser remunerado por tarifa/preço público.

III.b LEI DISTRITAL N° 4.704, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2011

26. A Lei Distrital nº 4.704, de 20 de dezembro de 2011, dispõe sobre a gestão integrada de resíduos da construção civil e de resíduos volumosos e dá outras providências. A lei prescreve seus princípios e diretrizes nos incisos do art. 2º:

“Art. 2º A gestão de que trata esta Lei será realizada conforme os seguintes princípios e diretrizes:

I – redução, reutilização, reciclagem e correta destinação dos resíduos;

II – melhoria e manutenção da limpeza urbana;

III – responsabilidade do gerador pelos resíduos por ele gerados;

IV – responsabilidade do transportador e dos receptores pelos resíduos em sua posse;

V – implantação em rede das infraestruturas de recepção e entrega de resíduos;

VI – recuperação de áreas ambientalmente degradadas;

VII – cooperação entre Poder Executivo e sociedade civil;

VIII – transparência e participação popular.

27. No art. 3º define o que vem a ser geradores de resíduos da construção civil e geradores de resíduos volumosos, bem como o que considera-se resíduos da construção civil e resíduos volumosos, *in verbis*:

Art. 3º Para efeito do disposto nesta Lei, ficam estabelecidas as seguintes definições:

(...)

IX – geradores de resíduos da construção civil: pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, proprietárias ou responsáveis por obra de construção civil ou empreendimento com movimento de terra que produzam resíduos da construção civil;

X – geradores de resíduos volumosos: pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, proprietárias, locatárias ou ocupantes de imóvel em que sejam gerados resíduos volumosos;

(...)

XVII – resíduos da construção civil: são os provenientes de construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, e os resultantes da preparação e da escavação de terrenos de classe A, B, C e D conforme legislação federal, e são classificados como de pequeno ou grande volume, se este for inferior ou superior a 1m³ (um metro cúbico), respectivamente;

(...)

XIX – resíduos volumosos: resíduos constituídos basicamente por materiais de volume superior a 1m³ (um metro cúbico) e outros não caracterizados como resíduos industriais e não removidos pela coleta pública rotineira;

28. Em relação à responsabilidade dos geradores de resíduos da construção civil e volumosos, o art. 22 do mesmo diploma legal assim prescreve:

“Art. 22. São responsáveis pela gestão dos Resíduos da Construção Civil e Resíduos Volumosos:

I – os geradores de resíduos da construção civil, pelos resíduos das atividades de construção, reforma, reparo e demolição, bem como por aqueles resultantes dos serviços preliminares de remoção de vegetação e escavação de solo;

II – os geradores de resíduos volumosos, pelos resíduos dessa natureza originados nos imóveis, de propriedade pública ou privada;

III – os transportadores de resíduos da construção civil e resíduos volumosos e os receptores de resíduos da construção civil e resíduos volumosos, pelos resíduos em seu poder.

§ 1º É competência do órgão responsável pelo serviço público de limpeza urbana responder:

I – pela recepção nos pontos de entrega e pelo manejo dos pequenos volumes de resíduos da construção civil;

II – pela coleta, pela recepção nos pontos de entrega e pelo manejo de resíduos volumosos;

III – pelo manejo de grandes volumes de resíduos da construção civil, mediante a cobrança de preço público pelo serviço prestado.

§ 2º A atividade descrita nos incisos I, II e III do § 1º poderá ser exercida pela iniciativa privada.

29. Pela dicção do dispositivo legal acima transcrito, o Serviço de Limpeza Urbana – SLU, autarquia responsável pela prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Distrito Federal, a teor das Leis Distritais nº 4.285/2008 e nº 5.275/2013, poderá cobrar preços públicos quando prestar os serviços acima elencados, por ser de utilização facultativa pelo usuário, nos termos da Súmula nº 545, do Supremo Tribunal Federal.

30. A previsão normativa, os valores e os reajustes e revisões desses preços públicos devem ser estabelecidos através de Resolução da Adasa, em decorrência da previsão do art. 7º, XI, c/c art. 10, §3º, ambos da Lei Distrital nº 4.285/2008, na qual delega a competência para esta Agência Reguladora, *“regulamentar, fixar e fiscalizar as tarifas (preço público), dos serviços públicos delegados...”*

III.c LEI DISTRITAL Nº 5.610, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2016

31. Em 2013, a Superintendência de Resíduos Sólidos da Adasa realizou um estudo sobre o tratamento legal dado pelos municípios brasileiros, no que diz respeito aos grandes geradores. Naquela oportunidade, a Superintendência elaborou a Nota Técnica SRS nº 01/2013, a qual teve como objetivo analisar como o tema “grandes geradores de resíduos” estava sendo abordado em diversos municípios brasileiros e apresentar questões que deveriam ser levadas em consideração pelo DF para elaborar uma lei que disciplinasse esta matéria.

32. Após a análise da legislação dos municípios pesquisados e o levantamento das melhores práticas, a nota técnica da SRS apontou que o Distrito Federal precisaria disciplinar o tema por meio de uma lei distrital. Diversas questões deveriam ser contempladas no texto da futura norma que trataria o tema. O ato normativo deveria conter disposições que abordassem:

- a) Definição de pequeno e grande gerador de resíduos;
- b) Alternativas de execução das atividades de manejo dos resíduos (se ocorrerá por meio de prestador de serviço público e/ou privado);
- c) Identificação e obrigatoriedade de cadastramento dos grandes geradores;

- d) Obrigatoriedade de cadastramento dos prestadores de serviços privados;
- e) Identificação do órgão/entidade perante a qual ocorrerão os cadastramentos acima mencionados;
- f) Responsabilidades dos grandes geradores;
- g) Obrigatoriedade de Plano de Gerenciamento de Resíduos contendo o conteúdo mínimo exigido pela Lei nº 12.305/2010;
- h) Previsão de pagamento de preço público caso o serviço seja prestado pelo poder público;
- i) Identificação da entidade de regulação e fiscalização dos serviços, no caso a Adasa, conforme competência lhe atribuída pela Lei nº 4.285/2008;
- j) Obrigatoriedade de separação de materiais recicláveis na fonte de geração;
- k) Critérios para separação e acondicionamento de materiais recicláveis; e
- l) Identificação das sanções a serem aplicadas aos grandes geradores (usuários) e aos prestadores de serviços no caso de descumprimento do disposto no ato legal;
- m) Isenção da cobrança do preço público para realização da atividade de coleta de resíduos sólidos recicláveis por parte do SLU.

33. Em 2016, o Distrito Federal publicou a Lei Distrital nº 5.610, de 16 de fevereiro de 2016, que dispõe sobre a responsabilidade dos grandes geradores de resíduos sólidos e dá outras providências.

34. A Lei nº 5.610/2016 também tratou das obrigações das pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela promoção de eventos em logradouros públicos. O legislador percebeu que o prestador de serviços está arcando, indevidamente, com os ônus da limpeza das áreas onde são realizados os mais variados tipos de eventos. Por isso, foi incluído no diploma legal, dispositivo que compatibiliza a ação do poder público distrital ao disposto na PNRS ao reconhecer que a responsabilidade pela gestão dos resíduos é dos seus geradores. Segundo o referido diploma, o prestador de serviços poderá realizar as atividades de responsabilidade dos organizadores de eventos mediante a remuneração por meio de preços públicos, conforme segue:

Art. 11. As pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela promoção de eventos de qualquer natureza em vias, logradouros ou espaços públicos que gerem resíduos sólidos devem:

I - assegurar a limpeza urbana da área de realização do evento;

II - promover o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos gerados e arcar com os ônus dele decorrentes;

III - promover a segregação na origem dos resíduos sólidos similares aos domiciliares nos termos das normas legais, regulamentares e contratuais;

IV - encaminhar para a triagem com vista à reciclagem os resíduos passíveis de reciclagem;

V - encaminhar para a disposição final em aterro sanitário os resíduos não passíveis de reciclagem.

Parágrafo único. A prestação de serviços pelo SLU ao promotor de eventos se dá mediante contrato e é remunerada mediante o prévio pagamento de preços públicos a serem definidos em normas de regulação editadas pela ADASA.

35. A Lei nº 5.610/2016 ainda estabeleceu as sanções e demais medidas administrativas a serem aplicadas aos infratores às disposições da Lei e demais normas infralegais aplicáveis, como as resoluções da Adasa.

36. Cabe destacar que a Lei delegou à Adasa a competência de regular os serviços a serem prestados aos grandes geradores, aos promotores de eventos e aos seus contratados mediante a cobrança de preços públicos e estabeleceu o prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data da sua publicação, para publicar resolução regulamentando a referida lei.

37. Atendendo ao mandamento legal, a Adasa elaborou a metodologia econômica para definir os preços público a serem cobrados pela execução de atividades de gerenciamentos dos resíduos sólidos similares aos domiciliares produzidos pelos grandes geradores, dos grandes volumes de resíduos da construção civil e limpeza e gerenciamento dos resíduos de eventos realizados em vias, logradouros e espaços públicos, a qual será apresentada a seguir.

IV. DA MINUTA DE RESOLUÇÃO

38. A minuta de resolução propõe os preços públicos a serem cobrados pelo prestador de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do Distrito Federal na execução de atividades de gerenciamento dos resíduos sólidos de grandes geradores, de eventos, da construção civil e dá outras providências está estruturada em 19 (dezenove artigos), subdivididos em 4 (quatro) capítulos e um anexo, conforme segue:

Capítulo I: Do objeto e das definições

Capítulo II: Dos preços públicos

Capítulo III: Do gerenciamento dos resíduos sólidos

Capítulo IV: Das disposições finais

Anexo único: Tabela de preços públicos

39. O Capítulo I é composto de dois artigos. O primeiro define o objeto da minuta de resolução e esclarece que o gerenciamento dos resíduos de que trata a norma proposta não constitui serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e que estes serviços públicos de competência do Distrito Federal são remunerados por meio da arrecadação da Taxa de Limpeza Pública – TLP. O art. 2º apresenta a definição dos termos que são utilizados ao longo do texto normativo.

40. O Capítulo II, Dos preços públicos, define que a execução de atividades de gerenciamento dos resíduos de responsabilidade dos geradores pelo prestador de serviços serão realizadas mediante remuneração por meio da cobrança de preços públicos e estabelece os critérios para os reajustes e revisão dos referidos preços.

41. De acordo com a proposta, os reajustes dos preços públicos dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos, limpeza de vias e logradouros públicos em decorrência da realização de eventos e para a disposição final de resíduos de construção civil não segregados na origem, ocorrerão a cada 12

(doze) meses, tendo por base a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, acumulado no período de referência.

42. Para os demais serviços de disposição final, os preços serão reajustados com base na seguinte fórmula:

$$\frac{[(OPEX \times \Delta IPCA) + RA_{\text{anual}}]}{\text{Quantidade}}$$

- OPEX: Estimativa de custos operacionais para disposição final, no período de referência.
- Δ IPCA: Variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, no período de referência.
- RA_{anual}: Remuneração adequada dos investimentos prudentemente realizados nas unidades de destinação final de resíduos sólidos.
- Quantidade: Quantitativo de toneladas de resíduos sólidos dispostos nas unidades de disposição final, no período de referência.

43. A minuta propõe que seja realizada revisão periódica ordinária dos preços públicos a cada 36 (trinta e seis) meses, alterando-os para mais ou para menos, considerando as modificações na estrutura de custos e de mercado do prestador dos serviços públicos, bem como os estímulos à eficiência na prestação dos serviços.

44. Além da revisão ordinária, a Adasa poderá realizar revisão extraordinária a qualquer tempo, desde que haja comprovada alteração significativa nos custos relacionados à prestação dos serviços.

45. Em conformidade com a Lei nº 5.610/2016, a minuta estabelece que o prestador de serviços é obrigado a ofertar os seguintes serviços:

- i. aos grandes geradores:
 - a. a coleta, o transporte e a destinação final de materiais recicláveis secos separados na origem;
 - b. o tratamento e a disposição final em aterro sanitário de resíduos orgânicos e indiferenciados.

- ii. aos geradores de grandes volumes de resíduos da construção civil: disposição final.

46. Os serviços de coleta de resíduos sólidos orgânicos e indiferenciados serão ofertados apenas se houver interesse do prestador de serviços. Porém, o Anexo Único contém uma proposta de preço para essa atividade, pois, o prestador de serviços será obrigado a respeitá-lo sempre que disponibilizar esse serviço aos grandes geradores ou for contratado para fazer a limpeza em eventos que ocorram em vias, logradouros e espaços públicos.

47. Por outro lado, fica estabelecida a obrigatoriedade de o prestador de serviços coletar os resíduos sólidos recicláveis secos separados pelos grandes geradores sem a cobrança de preços públicos.

48. A norma proposta contém disposições que regulam a prestação de serviços aos promotores de eventos em vias, logradouros e espaços públicos, em atenção ao que dispõe a Lei nº 5.610/2016, a qual determinou que a Adasa publique resolução estabelecendo preços para a execução das atividades de limpeza das áreas, coleta e destinação final dos resíduos gerados nesses eventos.

49. As atividades prestadas aos promotores de eventos deverão ser contratadas com antecedência, os valores estimados constantes do contrato deverão ser pagos previamente à execução dos serviços. Após a conclusão dos serviços, os valores resultantes da diferença entre o quantitativo estimado pago pelos promotores de eventos no ato da contratação e os quantitativos das atividades efetivamente prestadas serão compensados no prazo de até 20 (vinte) dias, contados do final da prestação dos serviços contratados.

50. Atualmente os geradores de resíduos de construção civil dispõe seus resíduos em unidade do prestador de serviço sem efetuarem a devida remuneração pela execução dessa atividade, transferindo, assim, para o poder público os ônus de sua responsabilidade.

51. Para resolver essa irregularidade, a minuta propõe dois preços públicos para disposição de grandes volumes de resíduos da construção civil, sendo um

preço público para resíduos segregados pelos geradores nas frações que forem definidas em instrução do prestador de serviços e outro para ser cobrado dos geradores que não os segregarem. .

52. Os preços públicos diferenciados a serem cobrados para o gerenciamento dos resíduos da construção civil segregados e não segregados na origem são indispensáveis para remunerar os custos adicionais incorridos para o gerenciamento dos resíduos não segregados.

53. É importante destacar que de acordo com a Lei Federal nº 6.945/1981, que institui a Taxa de Limpeza Pública – TLP, em seu art. 7º inciso I alínea a, abaixo transcrito, o pagamento da TLP pelos grandes geradores, não exclui a obrigação do pagamento de preços públicos decorrentes da contratação de serviços especiais a serem executados pelo prestador de serviços.

Art. 7º O pagamento da Taxa de Limpeza Pública e das penalidades a ela referentes não exclui:

I – o pagamento:

a) de preços pela prestação de serviços especiais contratados, expressa ou tacitamente, entre o usuário e o órgão de limpeza pública;

54. Dessa forma, temos a garantia legal de que o Distrito Federal não terá perda de arrecadação de TLP em decorrência do início da cobrança de preços públicos para a execução de atividades do gerenciamento dos resíduos sólidos de que trata a minuta de resolução.

55. A Lei nº 5.610/2016 estabelece que o prestador de serviços deve prestar os serviços de tratamento dos resíduos sólidos orgânico dos grandes geradores e que a Adasa deve estabelecer o preço público para a execução dessa atividade. Entretanto, o prestador de serviços, por meio do ofício nº 27/2016-DITEC/SLU, declarou que atualmente não possui condições técnicas, em suas instalações, para prestar os serviços de tratamento desses resíduos.

56. Para estimular a adequação das instalações de tratamento de resíduos orgânicos, a minuta propõe que o prestador de serviços deverá implementar ações para viabilizar o tratamento de resíduos sólidos orgânicos dos grandes geradores no prazo de 2 (dois) anos. Para tanto, deverá apresentar para

apreciação e aprovação da Adasa, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados a partir da data de publicação da Resolução, plano de trabalho contendo ações e cronograma para adequação das instalações de tratamento de resíduos sólidos orgânicos, de forma a atender à demanda do serviço.

57. A adequação das instalações de tratamento de resíduos orgânicos trará grandes benefícios à gestão de resíduos sólidos do Distrito Federal, pois, a compostagem de resíduos sólidos orgânicos aumentará a vida útil do aterro sanitário e poderá gerar receita decorrente da venda do adubo aos agricultores.

V. DA METODOLOGIA E DEFINIÇÃO DOS PREÇOS PÚBLICOS

58. A cobrança de preços públicos quando o gerenciamento de resíduos sólidos de responsabilidade do gerador for realizado por entidade pública é condizente com o princípio do “poluidor pagador”. Assim, nesse caso, cabe ao responsável pela geração de resíduos os ônus decorrentes de seu adequado gerenciamento.

59. A Lei Distrital nº 5.610/2016, assim prevê:

Art. 5º O SLU deve disponibilizar aos grandes geradores ou às empresas por eles contratadas os serviços de tratamento e disposição final.

§ 1º O SLU não é obrigado a ofertar os serviços de coleta e transporte aos grandes geradores ou às empresas por eles contratadas.

§ 2º A prestação de serviços pelo SLU aos grandes geradores ou às empresas por eles contratadas é remunerada mediante o pagamento de preços públicos a serem definidos em normas de regulação editadas pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal - ADASA.

§ 3º Os preços públicos de que trata o § 2º não podem ser inferiores aos custos das atividades contratadas.

60. A concepção de custos das atividades permite concluir que o prestador de serviços deverá recuperar os custos operacionais e de capital incorridos para oferta adequada dos serviços. Assim, a formação dos preços públicos para as atividades de gerenciamento de resíduos sólidos deve considerar tanto os custos operacionais como os custos de capital necessários à execução dessas atividades.

61. Os custos operacionais (operação e manutenção) são os necessários para realização das atividades, tais como mão de obra, materiais, manutenção de máquinas e equipamentos, etc.

62. Nesse sentido, o prestador dos serviços deve recuperar, via cobrança de preços públicos, os custos incorridos para desenvolvimento das atividades necessárias à oferta de serviços aos grandes geradores e aos promotores de eventos em vias e logradouros públicos.

63. Com objetivo de estabelecermos uma metodologia para definição dos preços públicos, sugere-se que os preços a serem cobrados dos geradores sejam definidos a partir da estimativa de um custo médio do serviço a ser prestado, considerando-se para sua aferição os custos operacionais e de capital incorridos pelo prestador dos serviços.

64. A prestação dos serviços incorre em custo diretos e indiretos e em despesas diretas e indiretas. Entretanto, dada a estrutura organizacional do prestador de serviços e a falta de um sistema de mensuração e gerenciamento de custos; não dispomos de informações (qualitativas e quantitativas) que permitam alocar custos e despesas indiretas aos diversos serviços prestados pela entidade.

65. Assim, torna-se difícil a realização de estimativas razoáveis dos custos e despesas indiretas e a seleção de bases adequadas para alocação desses às atividades a serem custeadas.

66. Visando remunerar o prestador dos serviços pelos custos e despesas indiretas relacionadas aos serviços prestados, sugere-se a incorporação aos custos diretos, de uma parcela a título de Bonificação por Despesas Indiretas – BDI.

67. Para uma melhor estimativa, optou-se por calcular uma taxa de BDI específica para a atividade de disposição final de resíduos sólidos e outra taxa para os demais serviços a serem prestados aos geradores, sendo que os valores obtidos foram, respectivamente de **15,21%** e **18,25%**.

68. Sugere-se que os preços das atividades de tratamento e de disposição final de resíduos sólidos sejam estabelecidos através da seguinte formulação básica:

$$\text{Preço da atividade} = \left(\frac{OPEX_{\text{anual}} + RA_{\text{anual}}}{\text{Quantidade anual}} \right) \times BDI$$

Onde:

- $OPEX_{\text{anual}}$ = Estimativa de custos operacionais anual para execução da atividade considerada.
- RA : Representa a remuneração adequada dos investimentos prudentemente realizados pelo prestador para o desenvolvimento da atividade considerada. A remuneração adequada é composta pela quota de reintegração do capital (QRC) e pela remuneração dos investimentos (CAPEX).
- Quantidade = Estimativa, em toneladas, de resíduos sólidos urbanos a serem recebidos nas unidades de tratamento ou de disposição final, no período de referência.

V.a DA REMUNERAÇÃO ADEQUADA DO CAPITAL

69. A remuneração adequada do capital investido em um empreendimento, também denominada de custo com capital, contempla a remuneração e a recomposição dos investimentos realizados.

70. Os investimentos correspondem ao valor dos ativos disponibilizados para a prestação dos serviços, denominada de base de remuneração. A remuneração dos investimentos é obtida considerando o custo de oportunidade do capital (custo do capital), enquanto que a recomposição dos investimentos (Quota de Reintegração de Capital – QRC) é obtida considerando o tempo de vida útil dos ativos.

71. Custo de capital encerra um conceito semelhante ao que verificamos quando se faz uma operação de empréstimo/financiamento, onde o tomador paga o custo de oportunidade do capital (taxa de juros), bem como o principal (amortização do capital). É como se o prestador de serviços estivesse fazendo

um empréstimo para os usuários no valor equivalente aos ativos utilizados para sua prestação, sendo que por esse empréstimo, os usuários pagarão o custo de oportunidade do capital, bem como devolverão ao prestador o principal, que corresponde ao valor dos ativos.

72. Portanto, para conhecer o quanto o prestador deverá ser remunerado, por meio dos preços públicos, pelos investimentos realizados é necessário conhecer a base de remuneração do capital, o custo de oportunidade do capital e a quota de reintegração do capital.

73. O custo de oportunidade pode ser entendido como a taxa requerida pelo investidor para aplicação de seu capital em um empreendimento. Assim, sugere-se a utilização da média aritmética da taxa SELIC dos últimos 12 (doze) meses, como taxa de remuneração dos investimentos.

74. Na Tabela 01 é demonstrada a Remuneração Adequada do prestador dos serviços, para a atividade de disposição final de resíduos sólidos no Aterro de Brasília.

Tabela 01 - Remuneração Adequada dos investimentos realizados no Aterro de Brasília

CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO DOS INVESTIMENTOS - ATERRO DE BRASÍLIA		
Fórmula	Valor	Descrição
A) Remuneração Adequada		RA = Rcapex + QRC
Rcapex:	24.255.748	Remuneração do Investimento Realizado (CAPEX)
QRC:	13.186.055	Quota de Reintegração do Capital
RA:	37.441.803	Remuneração Adequada
B) Remuneração do Investimento Realizado (CAPEX)		Rcapex = BRL x CCT
Rcapex:	24.255.748	
BRL	171.418.715	
Custo de Capital - CCT	14,15%	
B.1) BRL - Base de Remuneração Líquida		BRL = (VBR - AA)
VBR:	171.418.715	Valor da Base de Remuneração
AA:	-	Amortização Acumulada
BRL	171.418.715	Base de Remuneração Líquida
Rcapex-bar:	24.255.748	Remuneração do Investimento Realizado (CAPEX)
C) Quota de Reintegração do Capital		QRC = %AMOaa x BRL
%AMOaa:	7,69%	Percentual médio de amortização ao ano
BRL	171.418.715	Base de Remuneração Líquida
QRC	13.186.055	Quota de Reintegração do Capital

75. Assim, sugere-se como remuneração anual dos investimentos realizados no Aterro de Brasília, o valor de **R\$ 37.441.803,00 (Trinta e sete milhões, quatrocentos e quarenta e um mil, oitocentos e três reais)**. Tal valor deverá compor os custos para formação do preço público a ser estabelecido para disposição final de resíduos sólidos no Aterro de Brasília.

76. Na Tabela 02 é demonstrada a Remuneração Adequada do prestador dos serviços, para a atividade de disposição final de resíduos da construção civil no Aterro do Jóquei.

Tabela 02 - Remuneração Adequada dos investimentos realizados no Aterro do Jóquei

CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO DOS INVESTIMENTOS - ATERRO DO JÓQUEI		
Fórmula	Valor	Descrição
A) Remuneração Adequada		
		RA = Rcapex + QRC
Rcapex:	233.604	Remuneração do Investimento Realizado (CAPEX)
QRC:	165.091	Quota de Reintegração do Capital
RA:	398.696	Remuneração Adequada
B) Remuneração do Investimento Realizado (CAPEX)		
		Rcapex = BRL x CCT
Rcapex:	233.604	
BRL	1.650.915	
Custo de Capital - CCT	14,15%	
B.1) BRL - Base de Remuneração Líquida		
		BRL = (VBR - AA)
VBR:	1.650.915	Valor da Base de Remuneração
AA:	-	Amortização Acumulada
BRL	1.650.915	Base de Remuneração Líquida
Rcapex-bar:	233.604	Remuneração do Investimento Realizado (CAPEX)
C) Quota de Reintegração do Capital		
		QRC = %AMOaa x BRL
%AMOaa:	10,00%	Percentual médio de amortização ao ano
BRL	1.650.915	Base de Remuneração Líquida
QRC	165.091	Quota de Reintegração do Capital

77. Assim, sugere-se como remuneração anual dos investimentos projetados para o Aterro do Jóquei a serem realizados para adequação das instalações da Unidade, com objetivo de realizar a atividade de disposição final de Resíduos da Construção Civil - RCC, o valor de **R\$ 398.696,00 (Trezentos e noventa e oito mil, seiscentos e noventa e seis reais)**. Esse valor integra o custo de capital para formação do preço público a ser estabelecido para disposição final de RCC no Aterro do Jóquei.

V.b DO PREÇO PARA ATIVIDADE DE DISPOSIÇÃO FINAL NO ATERRO DE BRASÍLIA

78. Abaixo apresentamos um resumo dos cálculos para determinação dos preços públicos para disposição final de resíduos sólidos no Aterro sanitário de Brasília.

$$\text{Preço para disposição final} = \left(\frac{OPEX_{anual} + RA_{anual}}{\text{Quantidade anual}} \right) \times BDI$$

$$\text{Preço para disposição final} = \left(\frac{27.710.328 + 37.441.803}{816.000} \right) \times 1,1521$$

$$\text{Preço para disposição final (R\$/t)} = \mathbf{91,99}$$

79. Assim, sugere-se que o preço público para disposição final de resíduos sólidos no Aterro de Brasília seja fixado no montante de **R\$ 91,99 (Noventa e um reais e noventa e nove centavos)** por tonelada.

V.c DO PREÇO PARA ATIVIDADE DE DISPOSIÇÃO FINAL DE RCC NO ATERRO DO JÓQUEI

80. Sabe-se que os resíduos da construção civil não segregados causam maior ônus à atividade de disposição final, em comparação aos segregados. Nesse sentido, os preços a serem cobrados para disposição final de Resíduos da Construção Civil (RCC) devem ser distintos entre os resíduos segregados na origem os não segregados.

81. Abaixo apresentamos os cálculos para determinação do preço público para disposição final, no Aterro do Jóquei, de RCC segregado na origem.

$$\text{Preço para RCC segregado} = \left(\frac{OPEX_{anual} + RA_{anual}}{\text{Quantidade anual}} \right) \times BDI$$

$$\text{Preço para RCC segregado} = \left(\frac{15.092.650 + 398.695}{1.244.931} \right) \times 1,1521$$

$$\text{Preço para RCC segregado (R\$/t)} = \mathbf{14,34}$$

82. Assim, sugere-se que o preço público para disposição final, no Aterro do Jóquei, de resíduos da construção civil segregados na origem, seja fixado no montante de **R\$ 14,34 (Quatorze reais e trinta e quatro centavos)** por tonelada.

83. Para a atividade de disposição final de RCC não segregados na origem, entendemos que o preço público deve ser pautado no valor contratado com a empresa que opera o Aterro do Jóquei. Desta forma, o preço a ser estabelecido pode ser obtido pelo custo por tonelada praticado pela empresa que opera a unidade, acrescido da taxa de BDI para atividade de disposição final de resíduos.

84. Abaixo apresentamos os cálculos para determinação do preço público para disposição final, no Aterro do Jóquei, de RCC não segregado na origem.

$$\text{Preço para RCC não segregado} = \text{Custo por tonelada} \times \text{BDI}$$

$$\text{Preço para RCC não segregado} = \text{R\$/t } 22,80 \times 1,1521$$

$$\text{Preço para RCC não segregado(R\$/t)} = \mathbf{26,27}$$

85. Assim, sugere-se que o preço público para disposição final no Aterro do Jóquei, de resíduos da construção civil não segregados, seja fixado no montante de **R\$ 26,27 (Vinte e seis reais e vinte e sete centavos)** por tonelada.

V.d DOS PREÇOS DA ATIVIDADE DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

86. A metodologia para estabelecimento dos preços para tratamento de resíduos sólidos segue a mesma formulação utilizada para a atividade de disposição final.

87. Abaixo apresentamos um resumo dos cálculos para determinação dos preços públicos para tratamento de resíduos sólidos.

$$\text{Preço da atividade tratamento} \left(\frac{\text{OPEX}_{\text{anual}} + \text{RA}_{\text{anual}}}{\text{Quantidade anual}} \right) \times \text{BDI}$$

$$\text{Preço da atividade tratamento} = \left(\frac{10.703.444}{156.000} \right) \times 1,1825$$

Preço da atividade de tratamento (R\$/t) = 81,13

88. Assim, sugere-se que o preço público para tratamento de resíduos sólidos seja fixado no montante de **R\$ 81,13 (Oitenta e um reais e treze centavos)** por tonelada.

89. Apesar de a metodologia de cálculo do preço público de tratamento de resíduos sólidos urbanos considerar a remuneração adequada dos investimentos (CAPEX + QRC), não há informações atualizadas sobre a vida útil, a depreciação/amortização e a valoração dos investimentos realizados nas unidades de tratamento.

90. Nesse sentido, será necessária a realização de um amplo levantamento sobre todas as infraestruturas, suas vidas úteis, depreciação/amortização e valoração dos investimentos realizados nas unidades de tratamento de resíduos sólidos.

91. Após a realização dos levantamentos sobre os investimentos realizados nas unidades de tratamento haverá condições de inclusão, para cálculo dos preços públicos, da parcela de remuneração adequada do capital investido no sistema de tratamento de resíduos sólidos.

92. Cabe destacar que, para os cálculos dos preços públicos para tratamento de resíduos sólidos, foram utilizadas informações operacionais e financeiras referentes ao Tratamento Mecânico Biológico – TMB realizado na Usina de Ceilândia (PSUL).

V.e DOS PREÇOS DA ATIVIDADE DE COLETA

93. Sabe-se que atualmente o prestador de serviços realiza a atividade de coleta de resíduos sólidos urbanos por intermédio da contratação, via Lei nº 8.666/93, de empresas privadas. Assim, o preço pago atualmente às empresas executoras da atividade de coleta é uma boa estimativa de custo direto da atividade.

94. Desta forma, entendemos que os preços pagos às empresas executoras das atividades de coleta devem ser recuperados quando o prestador de serviços realizar essa atividade para os grandes geradores e promotores de eventos em vias e logradouros públicos.

95. No intuito de recuperar os custos e despesas indiretas sugerimos que a formação dos preços públicos para coleta inclua os valores contratados para os serviços de coleta e de transferência de resíduos sólidos. Entretanto, a prestação dos serviços incorre em outros custos e despesas que não estão incorporados aos preços contratados com as empresas executoras dos serviços.

96. Tendo em vista ser atualmente impraticável estimarmos os custos e despesas indiretas e a consequente seleção de bases adequadas para alocação desses às atividades, sugere-se a incorporação aos custos diretos, de uma parcela a título de Bonificação por Despesas Indiretas – BDI.

97. Tendo em vista ser o valor mais recente, sugere-se que o valor de coleta a ser considerado seja o do contrato do SLU referente ao valor licitado para o “Lote 2” (R\$ 93,25 por tonelada).

98. Para cálculo do valor referente à transferência de resíduos sólidos sugerimos que se considere a distância média entre as unidades de transbordo e o aterro sanitário de Brasília. Sendo que a distância média estimada foi de 42 Km. Sendo que o custo direto para transferência deverá considerar essa distância e o valor contratado com a empresa que executa a atividade.

99. O preço público para coleta de resíduos sólidos poderá ser obtido pela seguinte expressão:

Preço coleta = [Custo de Coleta (R\$/t) + Distância média entre as unidades de transbordo e disposição final (em km) x Custo unitários de transferência (R\$/t/Km)] x BDI

Preço coleta (R\$/t) = [93,25 + (42 x 0,80)] x 1,1825

Preço coleta (R\$/t) = 150,00

100. Assim, sugere-se que o preço público para coleta e transporte de resíduos sólidos seja fixado no montante de **R\$ 150,00 (Cento e cinquenta reais)** por tonelada.

V.f DOS PREÇOS PARA OS SERVIÇOS DE LIMPEZA DE VIAS E LOGRADOUROS

101. Sabe-se que atualmente o prestador de serviços realiza a atividade de limpeza de vias e logradouros públicos, por intermédio da contratação, via Lei nº 8.666/93, de empresas privadas. Assim, o preço pago atualmente às empresas executoras desses serviços é uma boa estimativa de custo direto da atividade.

102. Desta forma, entendemos que os preços pagos às empresas executoras das atividade de limpeza de vias e logradouros públicos devem ser integralmente recuperados quando o prestador de serviços realizar essas atividades para os geradores.

103. Sabe-se também que a prestação dos serviços incorre em outros custos e despesas que não estão incorporados aos preços contratados com as empresas executoras dos serviços. Assim, sugere-se a incorporação aos custos diretos, de uma parcela a título de Bonificação por Despesas Indiretas – BDI.

104. Na Tabela 03 demonstramos os valores considerados para o estabelecimento dos preços dos serviços de limpeza de vias e logradouros públicos prestados aos promotores de eventos.

Tabela 03 - Preços para limpeza de vias e logradouros públicos

	Serviço	Unidade de medida	Preço por equipe
1	Limpeza de vias ou logradouros públicos realizada em dias úteis, cujo tempo de execução dos serviços seja de até 4 horas	Equipe	R\$ 2.655,29
2	Limpeza de vias ou logradouros públicos realizada em dias úteis, cujo tempo de execução dos serviços seja superior a 4 horas	Equipe	R\$ 4.085,06
3	Limpeza de vias e logradouros realizada em feriados, cujo tempo de execução dos serviços seja de até 4 horas	Equipe	R\$ 3.540,30
4	Limpeza de vias e logradouros realizada em feriados, cujo tempo de execução dos serviços seja superior até 4 horas	Equipe	R\$ 5.446,61
5	Limpeza de vias e logradouros públicos realizada no período noturno (22 as 5h), cujo tempo de execução dos serviços seja de até 4 horas	Equipe	R\$ 2.920,82
6	Limpeza de vias e logradouros públicos realizada no período noturno (22 as 5h), cujo tempo de execução dos serviços seja superior a 4 horas	Equipe	R\$ 4.493,57

VI. DO FUNDAMENTO LEGAL

105. As normas aplicáveis ao tema são:

- Lei Federal nº 6.945, de 14 de setembro de 1981, que institui a Taxa de Limpeza Pública no Distrito Federal;
- Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico;
- Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;
- Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;
- Lei Distrital nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008, que reestrutura a Adasa;
- Lei Distrital nº 4.704, de 20 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a gestão integrada de resíduos da construção civil e de resíduos volumosos;
- Lei Distrital nº 5.281, de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre o licenciamento para realização de eventos e dá outras providências;
- Decreto Distrital nº 35.816, de 16 de setembro de 2014, que regulamenta a Lei Distrital nº 5.281, de 24 de dezembro de 2013;
- Lei Distrital nº 5.418, de 27 de novembro de 2014, que dispõe sobre a Política Distrital de Resíduos Sólidos e dá outras providências;
- Lei Distrital nº 5.610, de 16 de fevereiro de 2016, que dispõe sobre a responsabilidade dos grandes geradores de resíduos sólidos e dá outras providências;

VII. CONCLUSÕES

106. Diante da geração de informações mais acuradas será possível o aperfeiçoamento continuado da metodologia utilizada para a definição dos preços públicos a serem cobrados quando houver a prestação de atividades para os grandes geradores de resíduos sólidos.

107. O custeio das atividades de coleta, transporte e destinação final pelos grandes geradores implicará na redução dos custos pagos pela coletividade por meio da Taxa de Limpeza Pública.

108. A minuta de Resolução, e a metodologia tarifária elaborada pela Adasa reúnem condições adequadas para serem submetidas a consulta e audiência públicas.

VIII. RECOMENDAÇÃO

109. Recomenda-se a implantação de um sistema de gerenciamento de custos que tenha como centro de custos as atividades desenvolvidas pelo SLU, que será imprescindível para uma correta avaliação de desempenho da entidade. Sendo que tal sistema contribuirá positivamente para que se tenha melhores condições de analisar a eficiência na alocação de recursos da entidade.

110. Diante dos argumentos apresentados, sugere-se a submissão da Minuta de Resolução de que trata esta Nota Técnica à aprovação da Diretoria Colegiada da Adasa, e autorização para que a mesma possa ser submetida à consulta e audiências públicas.

CLÉSIO GOMES DE ARAÚJO
Regulador de Serviços Públicos
Matrícula: 264.643-9

KAOARA BATISTA DE SÁ
Regulador de Serviços Públicos
Matrícula: 266.962-5

SILVO GOIS DE ALCANTARA
Regulador de Serviços Públicos
Matrícula: 182.243-8

De acordo. Encaminha-se o processo conforme sugerido.

JOSÉ QUEIROZ DA SILVA FILHO
Superintendente de Estudos
Econômicos e Financeiros

EDUARDO COSTA CARVALHO
Superintendente de Resíduos
Sólidos, Gás e Energia