



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO
BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL

Superintendência de Resíduos Sólidos, Gás e Energia

Coordenação de Regulação e Outorga da Superintendência de
Resíduos Sólidos, Gás e Energia

Nota Técnica SEI-GDF n.º 9/2018 - ADASA/SRS/CORR

Brasília-DF, 29 de outubro de 2018

Assunto: Apresentação da minuta de resolução que tipifica as infrações e estabelece as penalidades a serem aplicadas aos prestadores de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do Distrito Federal.

1. DO OBJETIVO

1.1. Esta Nota Técnica tem por objetivo apresentar para a Diretoria Colegiada a minuta de resolução (14435435) que tipifica as infrações e estabelece as penalidades a serem aplicadas aos prestadores de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do Distrito Federal, para aprovação e abertura do processo de consulta e audiência pública.

2. DOS FATOS

2.1. A Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, reforçou o papel das entidades reguladoras dos serviços de saneamento básico, conferindo-lhes competências para exercer a regulação e a fiscalização da prestação dos serviços, sobretudo sob os aspectos técnico, econômico e social.

2.2. Em consonância com a Lei Federal nº 11.445/2008, a Lei Distrital nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008, que reestruturou a Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal, estabeleceu que, dentre outras, a Adasa editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços de saneamento básico, incluindo o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos.

2.3. Em atendimento a esse mandamento legal, a partir do ano de 2016 a Adasa começou a publicar resoluções de forma a efetivar sua atividade regulatória para com os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Para tanto, o primeiro passo foi a assinatura com o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU, do Contrato de Gestão e Desempenho nº 01/2016 – Adasa/SLU, cujo objeto é a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Desde então, foram publicadas pela Adasa quatro resoluções técnicas e elaborado o Manual de Procedimentos de Fiscalização.

2.4. Todas as resoluções e o Contrato de Gestão e Desempenho trazem regras para a prestação dos serviços públicos que devem ser observadas pelo SLU.

2.5. De acordo com Malta Valada (2015), o poder (dever) de fiscalização é previsto em todas as leis que instituíram agências reguladoras no Brasil (VALADA, 2015), seja a atividade regulada um serviço público delegado, exploração de um monopólio estatal, ou mesmo setores da atividade privada. Dessa

forma, os incisos II, III, XIX, XX e XXIX do art. 7º e o §3º do art. 9º da Lei Distrital nº 4.285/2008, dentre outros, atribuem competências referentes ao exercício da fiscalização por parte da Adasa, *in verbis*:

“Art. 7º Compete à ADASA:

II – **exercer o poder de polícia** em relação à prestação dos serviços regulados, na forma das leis, regulamentos, contratos, atos e termos administrativos pertinentes;

III – expedir normas, resoluções, instruções, portarias, firmar termos de ajustamento de conduta, por iniciativa própria ou quando instada por conflito de interesses;

XIX – **apurar infrações a normas legais e a contratos** e termos de concessão, permissão, autorização, licença, entre outros, e aplicar as respectivas penalidades aos prestadores de serviços públicos e a usuários ou consumidores, na forma das normas legais, contratos, atos e termos;

XX – **disciplinar** de forma complementar os **procedimentos relativos à imputação de sanções e penalidades que objetivem dar eficácia à fiscalização dos serviços**, inclusive determinando a inscrição das multas não pagas e legalmente atribuídas no rol da dívida ativa própria da Agência;

XXIX – **assegurar o cumprimento de suas decisões administrativas** por parte dos agentes prestadores de serviços, usuários e consumidores, inclusive **mediante imposição de penalidades** previstas nas leis, regulamentos, contratos ou atos de outorga;

Art. 9º.....

§3º **Aplicar aos prestadores de serviços públicos** de saneamento básico e de tratamento e destinação final de resíduos da construção civil e aos seus usuários, no que couber, **as penalidades de advertência, multa, intervenção administrativa e rescisão contratual pelas infrações** previstas na lei, nos contratos e nas normas expedidas pela ADASA.”

2.6. A atividade fiscalizatória tem por objetivo verificar se todas as disposições das normas de regulação editadas estão sendo adequadamente cumpridas pelos prestadores de serviços. Infrações às disposições dessas resoluções ou o descumprimento de disposições das normas legais, regulamentares e contratuais pertinentes sujeitam os prestadores de serviços a sanções e medidas administrativas estabelecidas.

2.7. Segundo Teixeira (2014), o poder sancionador da Administração Pública funda-se no poder-dever de punir do Estado (TEIXEIRA, 2014). Malta Valada (2015) ainda considera que as agências reguladoras têm também o poder de aplicar sanções administrativas que, como qualquer sanção dessa natureza, devem estar revestidas de legalidade, além de serem motivadas e proporcionais à infração cometida, e respeitarem o devido processo, a ampla defesa e o contraditório (VALADA, 2015).

2.8. Para dar legalidade e eficácia ao processo sancionatório aplicável aos prestadores de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do Distrito Federal, faz-se necessária a publicação de uma resolução da Adasa que tipifique as infrações e permita aplicar as sanções ao prestador de serviços públicos quando cometer infrações às normas legais, regulamentares e contratuais, especialmente, àquelas publicadas pela Adasa. Para suprir essa necessidade, foi elaborada uma minuta de resolução que tipifica as infrações e estabelece as penalidades a serem aplicadas aos prestadores de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do Distrito Federal, inclusive aqueles constituídos no âmbito do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás (CORSAP – DF/GO).

2.9. O contrato de consórcio do CORSAP – DF/GO, aprovado por meio da Lei nº 4948, de 11 de

outubro de 2012, autorizou a gestão associada dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, que serão prestados na área de atuação do Consórcio observando necessariamente o planejamento regional integrado e a uniformidade de regulação e fiscalização, com vistas a promover gestão técnica, obter economias de escala, reduzir custos, elevar a qualidade e minimizar os impactos ambientais, inclusive pela ampliação da reciclagem.

2.10. De acordo com a Cláusula 8ª §2º desse contrato de consórcio, a regulação e a fiscalização da prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos se adequarão às diretrizes do planejamento regional integrado, podendo ser efetuadas pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, quando prestado ao Distrito Federal, ou pela Agência Goiana de Regulação – AGR, quando prestado a Município de Goiás, ou ainda por convênio de cooperação entre as mesmas, com interveniência do Consórcio, no caso de regulação e fiscalização unificada dentro da área de abrangência do Consórcio.

2.11. Sendo assim, a publicação dessa resolução será de fundamental importância para completar o ciclo regulatório, ao garantir que a Adasa, após a ação fiscalizatória, possa sancionar o prestador de serviços quando este cometer alguma infração.

2.12. Com o objetivo de obter contribuições à norma em elaboração, em 11 de outubro de 2018, a Adasa promoveu uma reunião com o diretor técnico e outros servidores do SLU para apresentação da proposta de resolução e discussão do tema (ofício convite 14358276 – lista de presença 14358350). Foram recebidas algumas contribuições prévias do SLU que foram analisadas e incorporadas na minuta de resolução em tela.

3. DO FUNDAMENTO LEGAL

3.1. Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

3.2. Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010;

3.3. Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos;

3.4. Lei Distrital nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008 que reestrutura a Adasa;

3.5. 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;

3.6. Lei Distrital nº 4.948, de 11 de outubro de 2012, que dispõe sobre a ratificação do Protocolo de Intenções do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás;

3.7. Lei Distrital nº 5.275, de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal e dá outras providências;

3.8. Lei Distrital nº 5.418, de 24 de novembro de 2014, que dispõe sobre a Política Distrital de Resíduos Sólidos;

3.9. 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;

3.10. Resolução Adasa nº 14, de 15 de setembro de 2016, 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;

3.11. Resolução Adasa nº 21, de 25 de novembro de 2016, que estabelece as condições gerais da prestação e utilização dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Distrito Federal;

3.12. Resolução Adasa nº 05, de 17 de março de 2017 que dispõe sobre os procedimentos para instalação, operação e manutenção de estações de transbordo de resíduos sólidos no Distrito Federal;

3.13. Resolução Adasa nº 18, de 01 de agosto de 2018, que estabelece diretrizes e procedimentos para a implantação, operação, manutenção, monitoramento e encerramento de aterros sanitários destinados à disposição final de rejeitos originários dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do Distrito Federal.

4. **DA ANÁLISE**

4.1. As funções de fiscalização e de regulação são indissociáveis, e tanto melhor será a regulação quanto mais eficiente for à fiscalização. Por meio da atividade de fiscalização verifica-se a correta aplicação das normas, bem como se há necessidade da publicação de novo ato normativo ou de aperfeiçoamento de norma em vigor. Dessa forma, se o processo sancionatório for ineficaz, o trabalho regulatório estará comprometido.

4.2. Sendo assim, objetivando conferir a maior eficácia possível à fiscalização da Adasa, a minuta de resolução foi elaborada pela Superintendência de Resíduos Sólidos, Gás e Energia – SRS, com o apoio da equipe da Superintendência de Estudos Econômicos e Fiscalização Financeira – SEF, tipificando infrações de ordem técnica e econômica, em consonância com as resoluções já publicadas pela Adasa.

4.3. A minuta de resolução possui 27 artigos estruturados em capítulos conforme a seguir:

Capítulo I - Do objeto e das definições

Capítulo II - Das penalidades

Capítulo III - Da advertência e multa

Seção I - da advertência

Seção II - da multa

Seção III - dos critérios para fixação das multas

Capítulo IV - Da intervenção administrativa e caducidade do contrato

Seção I - da intervenção administrativa

Seção II - da caducidade do contrato

Capítulo V - Do termo de ajustamento de conduta

Capítulo VI - Das disposições finais

4.4. Para a Adasa, o intuito da fiscalização não se trata apenas de evitar condutas contrárias ao interesse público, mas também promover ativamente a qualidade dos serviços.

4.5. A Subcláusula 8.1 do Contrato de Gestão nº 01/2016, firmado com o SLU, estabelece que a ação fiscalizadora da Adasa visará, primordialmente, à educação, à orientação do prestador de serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e à prevenção de condutas violadoras das normas legais, regulamentares, contratuais e do Contrato de Gestão. Entretanto, caso o prestador de serviços viole as determinações, as infrações tipificadas na minuta sujeitarão o infrator às penalidades de advertência, multa, intervenção administrativa e caducidade, em conformidade com a Lei Distrital nº 4.285/2008.

4.6. Quanto à aplicação de sanção administrativa por parte da entidade reguladora, Teixeira (2014), ressalta que não se trata de mera faculdade ou discricionariedade, mas de obrigação, de modo

que a infração a determinada norma sujeitará o infrator a sanção (TEIXEIRA, 2014). Nesses termos, a autora complementa afirmando que isso quer dizer que a Agência possui o dever legal de instaurar o devido processo de apuração de descumprimento de obrigação.

4.7. Além disso, a ausência de imposição de sanções aos prestadores de serviços enfraquece a atuação da entidade reguladora, por não coibir casos em que prestadores de serviços públicos não venham a colocar em prática as suas determinações e resoluções, as quais visam a garantir a adequada prestação dos serviços e o bom atendimento aos usuários.

4.8. Salienta-se, porém, que o objetivo maior desta Agência é assegurar a qualidade, a continuidade, a universalização e a modicidade de tarifas e preços nos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e não a mera imposição de penalidades decorrentes da inobservância de compromissos e obrigações normativas ou contratuais.

4.9. Observando o disposto no art. 9 da Lei Distrital nº 4.285/2018, foram tipificadas na resolução as infrações que sujeitam o prestador de serviços às penalidades de:

- advertência
- multa
- intervenção administrativa e
- caducidade contratual

4.10. As sanções devem ser aplicadas em consonância com a gravidade do fato e da repercussão da conduta faltosa, de forma que seja necessária, compatível e suficiente para reprimir a continuidade da conduta.

4.11. As infrações tipificadas no art. 4º da minuta sujeitam o infrator à penalidade de advertência por serem infrações leves, na sua maioria relacionadas à falta de comunicação ou de apresentação de documentos, de menor repercussão na prestação dos serviços e na segurança de pessoas, das instalações e do meio ambiente.

4.12. A sanção de advertência possui um caráter mais educativo, devendo produzir um efeito pedagógico junto ao penalizado, cujo objetivo é promover um efeito positivo na qualidade da prestação dos serviços (SILVEIRA, 2015).

4.13. Por outro lado, a pena de multa possui natureza pecuniária e caráter indenizatório, cujo objetivo é compensar prejuízos causados à Administração ou aos usuários dos serviços. As multas estão previamente dispostas em formas de percentuais, os quais incidirão como parâmetros mínimos e máximos, que serão aplicados de acordo com a abrangência e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários e a vantagem auferida pelo infrator, a depender de cada caso em concreto (SILVEIRA, 2015). Assim, foram definidos 4 grupos de multa de acordo com a gravidade da infração.

4.14. As multas do grupo I, art. 5º, são consideradas leves, mas já causam alguma repercussão na prestação dos serviços, e em alguns casos podem colocar em risco a segurança de pessoas, das instalações e do meio ambiente. Dentre as infrações enquadradas no Grupo 1 pelo art. 5º, pode-se destacar:

“III. deixar de programar atividades necessárias à regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e universalização da prestação dos serviços;

V. deixar de realizar a imediata limpeza das áreas afetadas pelo derramamento de líquidos ou resíduos por veículos do prestador de serviços;

VI. deixar de realizar a coleta de resíduos nos dias estabelecidos para a

localidade;”

4.15. Por sua vez, as multas do grupo II são caracterizadas como de média gravidade, como as tipificadas nos incisos I, II, e III do art. 6º, *in verbis*:

“I. deixar de adotar as medidas necessárias para resolução das interrupções programadas e não programadas de quaisquer atividades que afetem a continuidade, a regularidade, a qualidade dos serviços e a segurança de pessoas e bens;

II. deixar de elaborar, manter atualizados e cumprir os planos e programas relacionados à prestação dos serviços exigidos nas normas de regulação;

III. deixar de utilizar pessoal técnico, próprio ou de terceiros, legalmente habilitado e devidamente capacitado para a operação e manutenção das instalações e equipamentos relacionados à prestação dos serviços;”

4.16. As multas do grupo III são infrações graves por prejudicarem de forma mais ampla a qualidade da prestação dos serviços públicos. Essas infrações estão definidas no art. 7º, dentre as quais destacamos:

“III. deixar de cumprir as metas de melhoria da qualidade e eficiência da prestação dos serviços estabelecidas nas normas de regulação, no Contrato de Gestão e Desempenho, no Plano Distrital de Saneamento Básico e no Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

VI. deixar de elaborar planos de emergência e contingência conforme as disposições legais, regulamentares e contratuais;

VII. deixar de realizar os monitoramentos geotécnico e ambiental dos aterros;”

4.17. Por fim, o art. 8º define as infrações que estarão sujeitas à aplicação das multas do grupo IV. Trata-se de infrações gravíssimas, que podem ocasionar sérios problemas à prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e que colocam em risco o meio ambiente e a segurança de pessoas e de bens, conforme segue:

“Art. 8º Constitui infração, sujeita à imposição da penalidade de multa do Grupo IV:

I. fornecer informação falsa à Adasa;

II. permitir a catação de materiais para fins de reciclagem nas instalações de transbordo, tratamento e disposição final, fora dos locais devidamente licenciados para a triagem;

III. deixar de implantar e manter sistemas diferenciados de coletas seletivas;

IV. lançar chorume em locais que não garantam a destinação ambientalmente adequada, ou fora dos padrões de lançamento;

V. realizar a destinação final dos resíduos utilizando-se de métodos, formas, locais ou instalações vedados pelas normas legais, regulamentares, contratuais e de regulação;

VI. não cumprir os planos de emergência e contingência nas situações que demandem sua aplicação;

VII. operar as instalações de disposição final de forma a colocar em risco a estabilidade geotécnica do aterro;

VIII. operar instalações destinadas às atividades de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos sem licença ambiental.”

4.18. A minuta de resolução também dispõe sobre os casos em que for constatada a ocorrência

concomitante de mais de uma infração. Nesses casos, cada infração terá tratamento individualizado, não haverá qualquer benefício decorrente do fato de terem sido cometidas em concurso. Para tanto, o art. 9º estabelece que, na hipótese da ocorrência concomitante de mais de uma infração, serão aplicadas simultânea e cumulativamente as penalidades correspondentes a cada uma delas.

4.19. Apesar de o §2º do art. 47 da Lei Distrital nº 4.285/2008 permitir a delegação da prestação de parte dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, atualmente, somente o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU realiza a prestação desses serviços.

4.20. Mesmo sendo discricionário, o valor da penalidade de multa precisa ser justo e deve haver transparência quanto aos critérios escolhidos para dosar as sanções, buscando-se a individualização da penalidade de acordo com a situação concreta³. Para tanto, a minuta de resolução estabelece que na fixação do valor das multas serão consideradas a abrangência, a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator e a as circunstâncias agravantes e atenuantes.

4.21. Dessa forma, para propor as faixas dos valores das multas, foram analisados diversos contratos de concessão de serviços públicos. Constatou-se que, via de regra, que os valores das multas podem chegar até o limite de 2% (dois por cento) da receita anual, por cada infração cometida pelo prestador de serviços, conforme observado na Resolução nº 188/2006 da Adasa (ADASA, 2006), que regulamenta os procedimentos para aplicação de penalidades às infrações cometidas contra os Regulamentos e Contrato de Concessão dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, e nos contratos da ANEEL com a CEB (ANEEL, 1999) e com a Itamaracá Transmissora (ANEEL, 2018).

4.22. Porém, conforme já esclarecido, o SLU é uma autarquia do Distrito Federal, ou seja, pessoa jurídica de direito público que realiza suas atividades sem a pretensão de obter “lucro”. Por isso, em virtude de, no momento, não haver previsão da delegação de serviços a pessoas jurídicas de direito privado, a equipe técnica considerou que não seria razoável propor multas que pudessem chegar até o limite de 2% (dois por cento) de sua “receita” auferida para a prestação dos serviços e a limitou em 0,6% (seis décimos por cento) que incidirá sobre a Variação Patrimonial Aumentativa – VPA.

4.23. Essa decisão encontra respaldo no art. 20 do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942](#) (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), *in verbis*:

“Art. 20 Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”.

4.24. Sendo assim, entendeu-se que o fato de o SLU não ter por objetivo a busca de ganhos financeiros constitui motivação que justifica a proposição de multa em valores inferiores ao que seria aplicável às pessoas jurídicas de direito privado, sendo propostas 4 (quatro) faixas progressivas, uma para cada grupo de multa, conforme segue:

“Art. 10 Os valores das multas serão determinados mediante aplicação dos seguintes percentuais definidos para os grupos I a IV, observando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade na fixação da sanção:

I. Grupo I: de 0,002 a 0,01% (de dois milésimos a um centésimo por cento);

II. Grupo II: de 0,011 a 0,05% (de onze milésimos a cinco centésimos por cento);

III. Grupo III: de 0,051 a 0,2% (de cinquenta e um milésimos a dois décimos por cento);

IV. Grupo IV: de 0,201 a 0,6% (de duzentos e um milésimos a seis décimos por cento).”

4.25. As entidades do setor público adotam a contabilidade pública regida pelo MCASP (Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público), como instrumento para registro das receitas e despesas, que são reconhecidas, sob enfoque patrimonial, segundo o regime de competência, conforme o fato gerador, independente do recebimento ou pagamento (BRASIL, 2017).

4.26. Dentre as demonstrações contábeis públicas, as entidades do setor público dispõem da Demonstração das Variações Patrimoniais – DVP, que de acordo com o art. 104 da Lei 4.320/64, evidencia as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indica o resultado patrimonial do exercício, demonstrando assim o ponto de equilíbrio financeiro capaz de suprir todos os dispêndios decorrentes da prestação do serviço.

4.27. Essa demonstração evidencia o resultado patrimonial da entidade: superávit, déficit ou resultado nulo patrimonial, que, de acordo com a as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (CFC, 2016) define que o superávit ou déficit (patrimonial) da entidade para o exercício é oriundo da diferença entre as receitas e as despesas (sob enfoque patrimonial) que constam na demonstração que evidencia o desempenho das entidades do setor público.

4.28. Nesse sentido, a DVP equipara-se a Demonstração do Resultado do Exercício – DRE, exigida pela Lei nº 6.404/76 para as entidades privadas (MCASP, 2017, p.395), a qual evidencia o resultado econômico (lucro ou prejuízo) em um determinado exercício financeiro (MOTA, 2009).

4.29. A DVP, tal como a DRE, apura as alterações verificadas no patrimônio da entidade, oferecendo informações sobre quanto e de que forma a Administração influenciou nas alterações patrimoniais (BRASIL, 2017).

4.30. Compõem a DVP as Variações Patrimoniais Aumentativas – VPA e as Variações Patrimoniais Diminutivas – VPD.

4.31. Segundo Deusvaldo Carvalho e Marcoi Ceccato (2017), sob enfoque patrimonial, as VPA correspondem às receitas que resultaram em aumentos na situação patrimonial líquida da entidade; e as VPD correspondem às despesas que resultam na diminuição da situação patrimonial da entidade (CARVALHO, 2017).

4.32. De acordo com o art. 9º da Resolução nº 188, de 24 de maio de 2006, as penalidades aplicadas aos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sujeitos à Lei 6.404/1976, são calculadas a partir da aplicação de percentual sobre a Receita Líquida, que é resultado da Receita Bruta, abatida das deduções de venda/serviço e impostos incidentes, valores que efetivamente não pertencem à concessionária.

4.33. Com a utilização da Receita Líquida como base de cálculo para as penalidades, a Adasa assegura que a multa incida somente sobre as receitas decorrentes da atividade concedida.

4.34. No setor público não há classificação de Receita Bruta. Mas considera-se similar a esta, a VPA, que, assim como a Receita Bruta, corresponde a valores oriundos dos serviços concedidos e representa aumento na situação patrimonial, independentemente do recebimento financeiro.

4.35. Dessa forma, tratamento similar ao cálculo das penalidades para a concessionária de direito privado é dado ao cálculo das penalidades para o setor público, subtraindo-se da VPA os impostos incidentes, informados na VPD, e as despesas com pessoal cedido e com manejo de resíduos de saúde, haja vista tratarem-se de dispêndios, cujo orçamento lhe são especificamente destinados.

4.36. Portanto, quanto a esses dispêndios, há uma proporção da receita voltada exclusivamente para o seu financiamento, a qual não é passível de penalidade, pois não representa receita de prestação

de serviço. Com a dedução dessa parcela da receita da base de cálculo da multa do regulado público, obtém-se base similar à Receita Líquida dos entes privados.

4.37. É importante mencionar que os itens da VPA que não possuem relação com a prestação do serviço regulado (exemplo: variações patrimoniais aumentativas financeiras, valorização e ganhos com ativos) foram retirados, visando assim, manter a similaridade com o processo de apuração de penalidades já aplicadas aos entes regulados privados, de forma que a multa incidirá sobre a receita do serviço regulado.

4.38. Nesse entendimento, o Quadro 01, a seguir, apresenta os valores da base de cálculo das multas, simulados para os anos de 2015 e 2016 do SLU.

Quadro 01: Simulação de base de cálculo para aplicação da multa, com dados contábeis do SLU de 2015 e 2016

CONTA	BASE DE CÁLCULO PARA APLICAÇÃO DA MULTA	2016	2015
	RECEITA	507.570.788	509.500.101
430000000	Exploração e venda de bens, serviços e direitos	13.091	33.601
450000000	Transferências e delegações recebidas	507.546.432	506.031.569
490000000	Outras variações patrimoniais aumentativas	11.264	3.434.930
	(-) TRIBUTOS	5.000.770	4.872.263
370000000	Tributárias¹	5.000.770	4.872.263
	(=) RECEITA LÍQUIDA	502.570.018	504.627.838
	(-) DESPESAS	73.503.607	69.812.972
332310702	Tratamento e Manejo de Resíduos de Saúde²	572.231	572.231
310000000	Pessoal Cedido²	72.931.376	69.240.741
	BASE LÍQUIDA	429.066.411	434.814.867

¹ PIS/PASEP e Obrigações patronais (serviços terceiros pessoa física)

² Valores extraídos do Relatório de Atividades SLU de 2015 e 2016.

4.39. O quadro 02 a seguir apresenta os valores mínimos e máximos de cada grupo de multas, simulados com as informações das bases de cálculo dos anos 2016 e 2017.

Quadro 02: Simulação dos valores das multas, com dados contábeis do SLU de 2015 e 2016

APLICAÇÃO DE PERCENTUAIS SOBRE A BASE DE CÁLCULO (mínima e máxima)

Grupo	Percentuais		2016		2015	
			429.066.411		434.814.867	
	De	Até	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.
I	0,002%	0,010%	8.581	42.907	8.696	43.481
II	0,011%	0,050%	47.197	214.533	47.830	217.407
III	0,051%	0,200%	218.824	858.133	221.756	869.630
IV	0,201%	0,600%	862.423	2.574.398	873.978	2.608.889

4.40. O detalhamento dos quadros 01 e 02 expostos, encontram-se presente no Anexo I desta Nota Técnica (14435552).

4.41. Constatada a ocorrência de infração, após a definição do valor base da multa, faz-se

necessário verificar a ocorrência de outros fatores para a fixação dos valores a serem efetivamente aplicadas. Trata-se das situações agravantes e atenuantes. De acordo com o que dispõe a minuta, ocorrendo situações agravantes, a advertência será punida com multa do grupo I, e quando da ocorrência de infrações sujeitas a aplicação de multas, essas terão acréscimo de até 50% sobre o valor aplicado. No caso de situações atenuantes, as multas poderão ser reduzidas em até 30%. O acréscimo ou redução, nesses casos, serão proporcionais à quantidade de situações agravantes ou atenuantes efetivamente constatadas.

4.42. O Art. 13 estabelece que as situações agravantes são as seguintes:

- I. reincidência;
- II. dano a integridade física de pessoas e bens;
- III. dano ao meio ambiente;
- IV. ter o prestador de serviços agindo com dolo ou má-fé;
- V. a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;
- VI. a obtenção, para si ou para outrem, de vantagens resultantes da infração.

4.43. Já o Art. 15 define que as situações atenuantes são as seguintes:

- I. a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, ou para reparar, antes da decisão do processo ou de determinação da autoridade competente, os efeitos da infração;
- II. ter o prestador de serviços comunicado à Adasa, voluntariamente, a ocorrência da infração;
- III. a inexistência de aplicação de penalidades no último ano.

4.44. Os Quadros 03 e 04 a seguir apresentam os valores da base de cálculo dos atenuantes e agravantes simulados para os anos de 2015 e 2016 do SLU.

Quadro 03: Simulação de base de cálculo dos atenuantes com dados contábeis do SLU de 2015 e 2016

ATENUANTES - Até 30%

Grupo	ATENUANTES							
	Mín.	10%	20%	30%	Máx.	10%	20%	30%
I	8.581	7.723	6.865	6.007	42.907	38.616	34.325	30.035
II	47.197	42.478	37.758	33.038	214.533	193.080	171.627	150.173
III	218.824	196.941	175.059	153.177	858.133	772.320	686.506	600.693
IV	862.423	776.181	689.939	603.696	2.574.398	2.316.959	2.059.519	1.802.079

Quadro 04: Simulação de base de cálculo dos agravantes com dados contábeis do SLU de 2015 e 2016

AGRAVANTE - 50%

Grupo	AGRAVANTE			
	Mín.	50%	Máx.	50%
I	8.581	12.872	42.907	64.360
II	47.197	70.796	214.533	321.800
III	218.824	328.236	858.133	1.287.199
IV	862.423	1.293.635	2.574.398	3.861.598

4.45. É importante destacar que todas as atividades operacionais da prestação dos serviços são realizadas por terceiros contratados pelo SLU. Por isso, caso a Adasa venha a aplicar qualquer das penalidades de multa em razão de infração a que tenha dado causa qualquer de seus contratados, recomenda-se que o SLU instaure processo administrativo para apurar a infração do terceirizado e cobrar,

se comprovada a responsabilidade, o ressarcimento dos valores pagos à Adasa a título de multa (Direito de Regresso – Art. 37 §6º CF/1988).

4.46. Além das penalidades de advertência e de multa, outras penalidades previstas na Lei Distrital nº 4.285/2008 que se pretende regular por meio da presente minuta são os casos de intervenção administrativa e de caducidade contratual, que poderão ser aplicadas nos casos de os serviços públicos serem delegados mediante contrato de concessão ou de contrato de programa.

4.47. De acordo com o art. 32 da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, o poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

4.48. De acordo com o art. 16 da minuta de resolução ora apresentada, os casos sujeitos a intervenção pela Adasa ou sua recomendação ao respectivo titular dos serviços, são:

- I. desequilíbrio econômico-financeiro decorrente de gestão que coloque em risco a continuidade dos serviços;
- II. verificação de reiteradas infrações a normas contratuais, legais e de regulação pertinentes não regularizadas após determinação da Adasa;
- III. descumprimento reiterado e injustificado de metas estabelecidas nas normas de regulação, no Plano Distrital de Saneamento Básico e no Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- IV. infração da ordem econômica, nos termos da legislação própria;
- V. prática de ato que coloque em risco a prestação do serviço;
- VI. pedido de recuperação judicial, quando for o caso.

4.49. A mesma Lei nº 8.987/1995 também traz em seu art. 35 a caducidade como uma das formas de extinção da concessão, que será declarada pelo poder concedente. A Lei nº 4.285/2008, por sua vez, autoriza a Adasa a firmar contratos de concessão para a prestação dos serviços de sua competência regulatória e os atos administrativos deles decorrentes. Sendo assim, o art. 17 da minuta buscou abarcar tanto os casos em que os contratos de concessão ou de programa sejam firmados diretamente com o titular dos serviços, quanto os casos em que a Adasa for a representante legal, conforme segue:

“Art. 17 Os prestadores de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos estarão sujeitos à caducidade dos contratos de concessão e de programa, nos termos das normas legais, regulamentares e contratuais, nos casos em que:

- I. tenham sido reiteradamente autuados por prestar o serviço de forma inadequada ou ineficiente, tendo por base as normas legais, contratuais e de regulação;
- II. interromper o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses previstas em resolução da Adasa;
- III. descumprir reiteradamente cláusulas contratuais ou disposições legais ou de regulação;
- IV. perder as condições econômicas e financeiras, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço;
- V. não cumprir as penalidades decorrentes de infrações nos devidos prazos;
- VI. não atender as determinações da Adasa no sentido de regularizar a prestação do serviço;

VII. for condenado em sentença transitada em julgado por sonegação de tributos, inclusive contribuições sociais;

VIII. descumprir cronogramas, obrigações e encargos;

IX. transferir a terceiros bens e instalações relacionados à prestação dos serviços sem prévia e expressa autorização da Adasa, quando aplicável."

4.50. Quando a Adasa não tiver delegação para realizar a intervenção ou declarar a caducidade nos serviços públicos regulados, ela recomendará ao poder concedente que aplique essas sanções.

4.51. Por fim, a minuta de resolução dispõe sobre uma solução alternativa à imposição de penalidades ao prestador de serviços ao permitir a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, que é um documento assinado por partes que se comprometem a cumprir determinadas condicionantes, de forma a resolver determinado problema que seja de responsabilidade das partes envolvidas ou a compensar danos e prejuízos já causados. Este instrumento tem a finalidade de impedir a continuidade da situação de ilegalidade e reparar o dano.

4.52. O termo de ajustamento de conduta está previsto no §6º do art. 5º da Lei Federal 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências: ***"Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial."***

4.53. Em consonância com essa norma federal, o inciso III do art. 7º da Lei nº 4.285/2008 define que a Adasa tem a competência de expedir normas, resoluções, instruções, portarias, firmar termos de ajustamento de conduta, por iniciativa própria ou quando instada por conflito de interesses.

4.54. Dessa forma, para regulamentar a celebração de TAC com o prestador de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, o Capítulo V da minuta de resolução trata dessa possibilidade, visando à adequação da conduta irregular às disposições regulamentares, de regulação e/ou contratuais aplicáveis.

4.55. O art. 19 apresenta o conteúdo mínimo do TAC, que inclui, entre outros: metas e compromissos, penalidades e condições para a sua rescisão. As metas e compromissos deverão, no seu conjunto, ser compatíveis com as obrigações previstas nos regulamentos e contratos descumpridos pelo prestador de serviços.

4.56. Nas disposições finais é esclarecido que a Adasa poderá tipificar outras infrações relacionadas às atividades integrantes dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos em complemento ao que já está disposto na minuta. Ademais, estabelece que é de responsabilidade do próprio prestador de serviços a prova dos fatos que este tenha alegado.

4.57. A minuta de resolução não estabeleceu o procedimento administrativo que deverá ser observado na aplicação das penalidades, pois esse procedimento será estabelecido em resolução específica da agência.

4.58. Ainda foi incluído na minuta um dispositivo que permita a responsabilização regressiva e subjetiva dos agentes públicos, nos casos de dolo ou culpa. Este dispositivo está de acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 37, §6º - ***"As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa"***. O art. 24 da minuta de resolução regulamenta esse assunto:

"Art. 24 A Adasa comunicará ao Ministério Público e aos órgãos de controle interno e externo sobre as penalidades aplicadas aos prestadores de serviços

integrantes da administração pública para que seja verificada a responsabilidade dos agentes públicos nas infrações e nos danos delas decorrentes.”

4.59. Para esclarecer o alcance da aplicação da resolução, foi incluído no art. 25 que a Adasa também aplicará essa resolução ao prestador de serviços públicos quando este prestar serviço de gerenciamento de resíduos especiais e quando for contrato no âmbito do CORSAP.

“Art. 25 O disposto nessa resolução também se aplica aos prestadores de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos do Distrito Federal que realizarem atividades de gerenciamento de resíduos sólidos especiais ou, contratados no âmbito do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás – CORSAP – DF/GO.”

4.60. Finalmente, é esclarecido que caberá à Adasa resolver os casos omissos ou dúvidas suscitadas na aplicação desta Resolução. Propõe-se ainda que a entrada em vigor da Resolução seja de 90 (noventa) dias após a data da sua publicação.

5. DA CONCLUSÃO

5.1. A fim de contribuir com a legalidade e eficácia ao processo sancionatório aplicável aos prestadores de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do Distrito Federal, faz-se necessária a publicação de uma resolução da Adasa que tipifique as infrações e permita aplicar as sanções ao prestador de serviços públicos quando cometer infrações às normas legais, regulamentares e contratuais, especialmente, àquelas publicadas pela Adasa.

5.2. A minuta de resolução em tela possui instrumentos que possibilitarão o efetivo exercício do poder de polícia administrativa por parte da Adasa e reúne condições para que se inicie a fase de recebimento de contribuições externas, por meio de consulta e audiência públicas.

6. DA RECOMENDAÇÃO

6.1. Diante dos argumentos apresentados, sugere-se a submissão da minuta de resolução de que trata esta Nota Técnica à avaliação do Serviço Jurídico da Adasa e posterior encaminhamento à Diretoria Colegiada, para o devido exame e a aprovação para que a mesma possa ser submetida à consulta e audiências públicas.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

7.1. VALADA, Matheus Malta. **Poder Normativo das Agências Reguladoras**. Jusbrasil, out. 2015. Disponível em: <<https://matheusvalada.jusbrasil.com.br/artigos/250344996/poder-normativo-das-agencias-reguladoras>>. Acesso em: 06 set. 2018.

7.2. TEIXEIRA, Danielle Felix. **Análise acerca da possibilidade de aplicação de sanção administrativa por Agências Reguladoras Federais em face de órgão municipal**. Conteúdo Jurídico, Brasília, 06 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,analise-acerca-da-possibilidade-de-aplicacao-de-sancao-administrativa-por-agencias-reguladoras-federais-em-fac,48438.html>>. Acesso em: 06 set. 2018.

7.3. SILVEIRA, S. C. F. et al. **Sanções Administrativas. Diretrizes para formulação de procedimento administrativo específico**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2015.

7.4. ADASA. **Resolução nº 188, de 24 de maio de 2006**. Regulamenta os procedimentos para aplicação de penalidades às infrações cometidas contra os Regulamentos e Contrato de Concessão dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, 02

jun. 2006. Seção 1, p. 32.

7.5. ANEEL. **Contrato de concessão nº 66 / 99 – ANEEL**. Para distribuição de energia elétrica que celebram a União e a CEB - COMPANHIA ENERGÉTICA DE BRASÍLIA. Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/documents/10184//15062872//contrato de concessão.pdf](http://www.aneel.gov.br/documents/10184//15062872//contrato%20de%20concess%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2018.

7.6. ANEEL. **Contrato de Concessão nº11/2018-ANEEL**. Do Serviço Público de transmissão de energia elétrica, que celebram a União e a ITAMARACÁ TRANSMISSORA SPE LTDA. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/contratos-de-transmissao>. Acesso em: 26 out. 2018.

7.7. BRASIL. STN (Secretaria do Tesouro Nacional). **Manual de contabilidade aplicada ao setor público** - MCASP, 7º edição. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>. Acesso em: 14 set. 2018.

7.8. CFC. Conselho Federal de Contabilidade. **Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público** – (NBC TSP) - ESTRUTURA CONCEITUAL. Brasília, 23 de SETEMBRO de 2016.

7.9. MOTA, Francisco Glauber Lima. Contabilidade Aplicada ao Setor público. 1/. Ed. Brasília/DF. 2009.

7.10. CARVALHO, Deusvaldo. **Manual Completo de contabilidade Pública: Teoria Descomplicada** / Deusvaldo Carvalho, Marcio Ceccato. 4. Ed. Niterói. RJ: Impetus, 2017.

KAOARA BATISTA DE SÁ

Coordenadora de Regulação e Outorga – SRS

SILVO GOIS DE ALCÂNTARA

Assessor – SRS

LUCIANA CARVALHO DE SOUZA JUNHO

Coordenadora de Fiscalização Financeira - COFF

De acordo. Encaminhe-se o processo ao Serviço Jurídico para análise e posterior encaminhamento à Diretoria Colegiada da Adasa para deliberação.

ÉLEN DÂNIA SILVA DOS SANTOS

Superintendente de Resíduos Sólidos, Gás e Energia

CÁSSIO LEANDRO COSSENZO

Superintendente de Estudos Econômicos e Fiscalização Financeira



Documento assinado eletronicamente por **KAOARA BATISTA DE SÁ - Matr.0266962-5, Coordenador(a) de Regulação e Outorga**, em 29/10/2018, às 17:32, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANA CARVALHO DE SOUZA JUNHO - Matr.0266969-2, Coordenador(a) de Fiscalização Financeira**, em 29/10/2018, às 17:37, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **SILVO GOIS DE ALCÂNTARA - Matr.0182243-8, Assessor(a)**, em 29/10/2018, às 17:38, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **ÉLEN DÂNIA SILVA DOS SANTOS - Matr.0182175-X, Superintendente de Resíduos Sólidos, Gás e Energia da ADASA**, em 29/10/2018, às 17:39, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **CÁSSIO LEANDRO COSSENZO - Matr.0182174-1, Superintendente de Estudos Econômicos e Fiscalização Financeira da ADASA**, em 29/10/2018, às 17:55, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site: http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 verificador= **14449439** código CRC= **9B1F36CA**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Setor Ferroviário - Parque Ferroviário de Brasília - Estação Rodoferroviária - Sobreloja - Ala Norte - Bairro SAIN - CEP 70631-900 - DF

3961-4907

00197-00003730/2018-31

Doc. SEI/GDF 14449439