

**IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

**PROJETO 914BRZ2016 – ELABORAÇÃO DE ESTUDOS EM REGULAÇÃO  
DE RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO**

**Contrato nº SA-1756/2015**

**CONTRATAÇÃO DE CONSULTOR INDIVIDUAL PARA REALIZAÇÃO DE  
ESTUDOS, LEVANTAMENTO NORMATIVO E PROPOSIÇÃO DE  
ADEQUAÇÃO AO MARCO LEGAL REFERENTE A RESÍDUOS SÓLIDOS  
PARA SUBSIDIAR A ELABORAÇÃO DO PLANO DE SANEAMENTO  
BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL**

**PRODUTO 2 – Elaboração de minutas de normas necessárias à  
adequação do marco legal e arranjo institucional sobre os serviços  
limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos que proporcionem  
a sustentabilidade técnica, econômica e regulatória.**

**Consultor: Ivan Antônio Barbosa**

|

# **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>1. ADEQUAÇÃO DO MARCO LEGAL E ARRANJO INSTITUCIONAL SOBRE OS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS. ....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. Conclusões da análise da legislação do Distrito Federal – Produto .....</b>	<b>6</b>
<b>1.2. Omissões x sobreposições: necessidade da integração.....</b>	<b>8</b>
<b>1.3. Falta de uniformidade terminológica.....</b>	<b>11</b>
<b>1.4. Poder Regulamentar.....</b>	<b>14</b>
<b>1.5. Proposta de Decreto para instituir o Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos do Distrito Federal – SIS – Resíduos.....</b>	<b>23</b>
<b>2. ADEQUAÇÃO DA LEGISLAÇÃO QUE INSTITUI A TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA – TLP.....</b>	<b>39</b>
<b>2.1. O Sistema Tributário Nacional.....</b>	<b>39</b>
<b>2.2. As diversas espécies de tributos permitidos pela Constituição Federal.....</b>	<b>42</b>
<b>2.3. As Taxas.....</b>	<b>45</b>
<b>2.3.1. Fato gerador.....</b>	<b>45</b>
<b>2.3.2. Análise da taxa de polícia.....</b>	<b>48</b>
<b>2.3.3. Análise da taxa de serviço.....</b>	<b>50</b>
<b>2.3.4. A base de cálculo nas taxas.....</b>	<b>53</b>
<b>2.4. A taxa de coleta, remoção e destinação final de resíduos sólidos..</b>	<b>55</b>
<b>2.5. A taxa de limpeza urbana – Lei Distrital nº 6.945, de 14/09/1981.....</b>	<b>59</b>
<b>2.6. Proposta de instituição da taxa de resíduos sólidos domiciliares, apresentada pelo CORSAP – DF/GO.....</b>	<b>66</b>

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

<b>3. COBRANÇA DE PREÇOS PÚBLICOS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AOS GRANDES GERADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS E DE RESÍDUOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL.....</b>	<b>71</b>
<b>3.1. Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 – Aspectos Relevantes.....</b>	<b>71</b>
<b>3.2. Sistema Remuneratório – Preço Público.....</b>	<b>82</b>
<b>3.3. Lei Distrital nº 4.704, de 20 de dezembro de 2011.....</b>	<b>84</b>
<b>3.4. Proposta de Resolução para a cobrança de preços públicos para a prestação de serviços aos grandes geradores de resíduos sólidos urbanos e de resíduos da construção civil.....</b>	<b>87</b>
<b>4. VENDA DE COMPOSTO ORGÂNICO.....</b>	<b>93</b>
<b>4.1. Destinação final dos resíduos sólidos.....</b>	<b>93</b>
<b>4.2. Decreto nº 35.166, de 14 de fevereiro de 2014.....</b>	<b>100</b>
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>107</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>110</b>

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

### **INTRODUÇÃO**

Através do manejo adequado dos instrumentos hermenêuticos é possível se realizar leitura em que todo o corpus normativo da gestão de resíduos sólidos do Distrito Federal seja entendido como um ordenamento coerente, não apenas internamente, mas também com o ordenamento nacional.

Contudo, para evitar que a fragmentação de normas, ou as dificuldades inerentes de quem deve realizar a leitura dos textos normativos sem o concurso de um advogado especializado em Direito dos Resíduos Sólidos, seria de todo conveniente que as normas citadas no Produto I, fossem consolidadas em regulamento, ou seja, por decreto que institua o Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos do Distrito Federal - SIS-Resíduos.

Após análise da legislação existente do Distrito Federal notou-se a ausência de regulamentação sobre alguns assuntos sensíveis em matéria de gestão de resíduos sólidos urbanos.

A primeira lacuna identificada diz respeito à taxa cobrada dos contribuintes em função da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis de manejo de resíduos sólidos urbanos. Deve-se realizar um estudo aprofundado sobre composição e forma de cobrança dessa taxa, com o objetivo de harmonizar essa atividade estatal com as atuais orientações dadas pelos Tribunais Superiores sobre o tema.

Assim, é importante o desenvolvimento de estudo jurídico de cunho tributário para avaliar a legalidade da taxa hoje cobrada, analisando as alternativas que podem ser adotadas, inclusive no sentido de simplificar o seu

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

lançamento e arrecadação, bem como para torná-la mais aderente ao princípio do poluidor-pagador.

A segunda questão envolve a ausência de regulamentação sobre os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis<sup>1</sup>. Atualmente no Distrito Federal, os catadores desempenham atividades relevantes no processo de destinação final dos resíduos sólidos urbanos sem qualquer instrumento jurídico ou regulamentação apto a conferir o nível mínimo de segurança jurídica ou inclusão social desses trabalhadores.

A consequência disso é que, esses trabalhadores desempenham atividades que integram o serviço público de manejo de resíduos sólidos sem qualquer formalização de sua situação jurídica, inclusive em relação às normas de segurança do trabalho, o que agrava ainda mais sua vulnerabilidade. Ademais, a própria Política Distrital de Resíduos Sólidos reconhece sua importância e opta pela integração e incentivo desses catadores no âmbito da gestão dos resíduos sólidos.

Percebe-se, portanto, a urgência na tomada de decisão pela regulamentação das atividades desempenhadas pelos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis de forma a evitar a configuração de eventual omissão por parte da administração pública distrital.

Por fim, a última lacuna identificada diz respeito à ausência de cobrança de preços públicos para a prestação de serviços públicos aos grandes geradores de resíduos sólidos urbanos e de resíduos da construção civil.

---

<sup>1</sup> Será objeto do estudo elaborado no Produto IV.

## **1. ADEQUAÇÃO DO MARCO LEGAL E ARRANJO INSTITUCIONAL SOBRE OS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS**

### **1.1. Conclusões da Análise da Legislação do Distrito Federal – Produto 1**

Um princípio fundamental da lógica clássica é a “não-contradição”: uma coisa não pode existir e inexistir ao mesmo tempo e uma afirmação não pode ser verdadeira e falsa, onde no direito as normas jurídicas poderão ser válidas ou inválidas.

As normas jurídicas podem conter contradições, já que pertencem ao mundo imaginário do dever ser. No mundo real do comportamento humano a contradição não pode persistir, porque leva a consequências sociais indesejáveis. Diante de imperativos contraditórios, a população e os órgãos do Estado não sabem como atuar. Isso gera insegurança jurídica e mina a confiança na capacidade do ordenamento jurídico de regulamentar a vida social.

Se a mesma pessoa deve e não deve pagar uma dívida, o direito falha em sua principal promessa: organizar o convívio pacífico, definindo os direitos e as obrigações de cada um. Em outras palavras, diante de uma antinomia jurídica deve ser tomada uma decisão, tendo como ponto de partida a tese de que o legislador é racional, não podendo ter emitido ordens contraditórias.

Todos sabem que a realidade é bem diferente. No entanto, os operadores do direito fundamentam seu trabalho na ficção de que as normas

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

jurídicas não podem ser contraditórias entre si. Isso significa que deve prevalecer uma das normas contraditórias ou uma combinação harmônica entre elas.

A pergunta é: qual norma jurídica vale no caso concreto, devendo ser utilizada como premissa maior na construção do silogismo jurídico? Diante de um caso concreto, o operador jurídico identifica as normas jurídicas que, *prima facie* (à primeira vista), podem ser aplicadas e, em seguida, decide qual e como será aplicada.

A partir da análise realizada, o que se observa é que a legislação do Distrito Federal, na maior parte das vezes, apenas aparentemente possui sobreposições e desarmonias, com o qual podemos resolver através da utilização do critério cronológico de solução de antinomias, onde prevalece a norma mais nova (*lex posterior derogat legi priori*)<sup>2</sup>.

E ainda, através do manejo adequado dos instrumentos hermenêuticos é possível se realizar leitura em que todo o corpus normativo da gestão de resíduos sólidos do Distrito Federal seja entendido como um ordenamento coerente, não apenas internamente, mas também com o ordenamento nacional.

Contudo, para evitar que a fragmentação de normas, ou as dificuldades inerentes de quem deve realizar a leitura dos textos normativos sem o concurso de um advogado especializado em Direito dos Resíduos Sólidos, seria de todo conveniente que as normas citadas fossem consolidadas em regulamento, ou seja, por decreto que institua o Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos do Distrito Federal - SIS-Resíduos, que será

---

<sup>2</sup> A razão para tal revogação se encontra no que prevê o § 1º do art. 2º do Decreto-lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), que afirma: "*§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando*

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

apresentado no Produto 2 – Elaboração de minutas de normas necessárias à adequação do marco legal e arranjo institucional.

### **1.2. Omissões x sobreposições: necessidade da integração**

Várias das leis analisadas jamais tiveram qualquer regulamentação, como se pode observar na visão panorâmica da legislação descrita no Produto 1 – Atualização do estudo do marco legal sobre resíduos sólidos em vigor no Distrito Federal.

Ressalta-se, contudo, que praticamente não há sobreposições, pois a extensa atividade legiferante provocou verdadeira segmentação da matéria. Todavia, a tendência desta fragmentação é multiplicar a possibilidade de decisões contraditórias, duplicidade de esforços e aplicação menos eficiente de recursos públicos.

Todavia, frisa-se que esta fragmentação não é um mal em si: trata-se, em realidade, de se prestigiar no âmbito da Administração a (i) desconcentração e a (ii) descentralização de tal sorte que haja a repartição de poderes entre os diferentes órgãos (reduzindo a arbitrariedade) e sua especialização para maior eficiência (conferindo funções específicas para cada unidade).

Com isso, cada órgão tem evidenciadas as suas relevância e especialidade, e pode atuar como um contrapeso ou em fiscalização a outros órgãos que atuam no mesmo sistema<sup>3</sup>, assegurando a efetividade de toda a

---

*expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior."*

<sup>3</sup> Sobre o tema da distribuição de competências, e seus conflitos naturais e patológicos, veja-se: Roberto BIN em *L'Ultima Fortezza: Teoria Della Costituzione e confliti de attribuzione*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1996.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

legislação vigente e reduzindo a possibilidade de atuação contraditória da Administração.

Assim, o entendimento da função de cada órgão deve ocorrer no âmbito de sua própria especialidade e da coordenação de todas as atividades de forma sistêmica. Observe-se que este entendimento se dá de forma endógena, pelas características de cada órgão no interior do sistema, por vezes características advindas de um texto legal (*rectius*: de uma dada interpretação de um texto legal<sup>4</sup>), como pode se dar de forma exógena, mediante opções do Chefe do Poder Executivo em seu papel de organizar a Administração Pública a ele ligada.

Neste contexto de coordenação e sistematização, de compreender cada um também pelas relações que estabelece com os demais, é que deve ser compreendida a competência de cada órgão ou entidade. E, muitas vezes, o que parece contraditória se transforma no dever de atuar em conjunto com os demais, especialmente mediante órgãos colegiados.

Deste modo, a proposta de regulamentação infralegal, deste estudo não suprimirá ou deslocará competências, mas apenas esclarecerá a função de cada órgão ou entidade a partir de suas atribuições já previamente definidas, atuando de forma sistêmica, tendo em vista inclusive as diretrizes que, para a gestão dos resíduos sólidos, foi emanada pela legislação federal.

A proposta central é a de colegiar algumas competências, mas unificando os órgãos colegiados existentes, para se evitar duplicidade de

---

<sup>4</sup> Como ensina Miguel REALE, em famoso prefácio à obra *Da ação direta* do Professor Alfredo BUZAID: "*Uma lei, em última análise, é a sua interpretação, o complexo dos significados que lhe vamos infundindo através do processo histórico, superando e surpreendendo as intenções do legislador, numa interação constante com fatores sociais, econômicos e técnicos supervenientes*" (São Paulo: Saraiva, 1958, p.11).

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

representação e a emissão de diretrizes contraditórias ou não complementares. Com esse intuito é preciso rever o papel dos Comitês Intersetoriais atualmente existentes no Distrito Federal e que possuam competências em matéria de resíduos.

Por outro lado, não se pode olvidar a atuação especializada de órgãos ou entidades<sup>5</sup>, como o SLU, para a prestação dos serviços públicos pertinentes, da ADASA, como órgão regulador e fiscalizador, e de órgãos fiscalizadores em setores específicos, como o tributário, o ambiental e o da vigilância sanitária.

A divisão de atribuições, funções e responsabilidades, repita-se, não é um mal em si, em realidade é até desejável para evitar a arbitrariedade e promover a eficiência (por via da especialização), como já aqui afirmado. Contudo, há que existir uma articulação integrada a um sistema, com inúmeros ganhos tanto para a Administração, quanto para o administrado.

Evita-se, por exemplo, a duplicidade de representação em Comitês Intersetoriais que tratam de temas muito próximos e que devem ser articulados de forma integrada, bem como de outros comitês que atuam de forma segmentada, também a bem da gestão integrada (como, por exemplo, o Comitê Gestor do Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos Volumosos do Distrito Federal de que trata o art. 14 da Lei Distrital nº 4.704/2011).

Ademais, a organização de um sistema no nível do Distrito Federal só vem a corroborar as grandes diretrizes da Política Nacional de

---

<sup>5</sup> Anotamos que, nesse texto, "*órgão*" e "*entidade*" são tomados em sentido técnico-jurídico, como definido pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: Art. 1º (...) §2º Para os fins desta Lei, consideram-se: I - órgão - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta; II - entidade - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica; (...)"

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Resíduos Sólidos, que apontam para um sistema nacional de gestão, sob as mesmas diretrizes e princípios.

### **1.3. Falta de uniformidade terminológica**

É inegável que a multiplicidade de leis, decretos, resoluções e instruções em um período longo de tempo aumentam as chances da falta de uniformidade, o que efetivamente ocorre na legislação do Distrito Federal.

Neste sentido, talvez o principal problema seja o emprego da palavra gestão, pois esta, no âmbito da organização de um sistema normativo indicando as funções administrativas de cada órgão e entidade, deve ser entendida a partir de seu sentido técnico, abrangendo as atividades de planejamento, regulação, fiscalização e/ou prestação.

Contudo, esse rigor técnico não prevalece nas diferentes leis e decretos analisados. Tomem-se, como exemplo, as competências atribuídas ao Serviço de Limpeza Urbana - SLU para a promoção da gestão e operação da limpeza pública e manejo de resíduos sólidos ou para o exercício da gestão do planejamento<sup>6</sup>. Ou seja, o todo (gestão) é tratado como algo independente do seu particular (operação e planejamento), como se fosse possível somar o continente e o conteúdo para resultar em algo diverso ou mais amplo. Evidente que há que se interpretar o planejamento da própria entidade, planejamento interno, e não dos serviços, sob pena de não se cumprir as diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos ou da Lei Nacional de Saneamento Básico.

As normas interagem entre si, inclusive as locais com as federais, gerando novas compreensões que acabam por conferir uma harmonia

---

<sup>6</sup> Cf. incisos I e II do art. 4º da Lei Distrital nº 5.275/13.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

sistêmica. Numa frase: é pelo todo que se compreende a parte, por exemplo, a partir de uma leitura sistêmica, fica evidente que o papel de coordenação e formulação de políticas públicas pela legislação vigente é de órgãos da Administração Direta do Distrito Federal e à SLU cabe, como autarquia que é, fundamentalmente gerir, o planejamento de sua própria atividade, qual seja: a de prestadora dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos.

Já a regulação e a fiscalização não podem se confundir com o planejamento e, principalmente com a prestação, sob pena de confusão na atuação das respectivas atividades e, ainda, em detrimento das diretrizes fixadas na legislação federal. De fato, seria contraproducente o mesmo órgão estabelecer a política a seguir, determinar as suas metas, prestar o serviço e ainda promover a respectiva fiscalização. Funções específicas geralmente exigem estruturas específicas e, ainda, segregadas - porém, como tais funções não são estanques, haverá ainda que se estabelecer as relações mantidas entre elas, alcançando-se sua compreensão sistêmica.

Assim, sob a perspectiva dos tópicos acima elencados, retomando as conclusões da análise legislativa promovida no Produto 1, tem-se que:

- a) A nova Política Distrital de Resíduos Sólidos do Distrito Federal prestigia a gestão integrada, o que exige a cooperação dos diferentes órgãos e entidades integrantes da Administração do Governo do Distrito Federal, sendo que é importante lembrar que as respectivas competências e atribuições podem ser exercidas no âmbito regional, como será o caso do CORSAP – DF/GO, cujo protocolo de intenções foi ratificado pelo Distrito Federal, por meio da Lei Distrital nº 4948/2012;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

- b) O papel de regulação e fiscalização dos resíduos sólidos claramente cabe à ADASA, nos termos da Lei Distrital nº 4.285/2008, a qual inclusive reconhece a atribuição da SLU como prestadora dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- c) Por seu turno, a Lei Distrital nº 5.275/2013, dispõe sobre o SLU, explicitando seu papel de prestador dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Nesta lei, como ao longo de toda a legislação distrital, não há rigor no uso dos termos gestão e planejamento. Aponta-se, aqui, que o SLU é entidade autárquica vinculada à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal, logo a gestão e o planejamento de políticas públicas não podem caber a essa autarquia, mas tão somente a gestão e o planejamento de suas próprias atividades, e sempre em coordenação com os demais órgãos e entidades da Administração Pública;
- d) Importante esclarecer uma imprecisão terminológica entre o art. 47, §5º da Lei Distrital nº 4.285/2008 e o art. 4º, III, da Lei Distrital nº 5.275/2013, em relação as hipóteses de celebração de contratos de programa e de concessão. Utilizando o método de interpretação sistemática, a ADASA recebeu a delegação do Distrito Federal para realizar as contratações e o SLU tem a possibilidade de prestar esses serviços, a outros titulares mediante contratos de concessão ou de programa, dessa forma, a ADASA pode ser contratante e o SLU contratado;
- e) Não há, portanto, sobreposição entre as leis da ADASA e do SLU com as demais normas atinentes aos resíduos sólidos no Distrito Federal.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Logo, justifica-se amplamente a organização dos órgãos e entidades num único sistema, a fim de garantir o foco e execução das políticas públicas relativas a resíduos sólidos de forma integrada, nos termos da legislação vigente.

Pelas razões acima, a proposta é que seja instituído um Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos no âmbito do Distrito Federal, sugerindo-se que o formato para a instituição desse sistema seja o de Decreto do Governador do Distrito Federal.

### **1.4. Poder Regulamentar**

O poder normativo é aquele em função do qual a Administração Pública edita atos com efeitos gerais e abstratos. Compreende a edição de decretos regulamentares, instruções normativas, resoluções e deliberações.

Enquanto os decretos regulamentares, que são também chamados de decretos executórios, são editados pelos Chefes dos Executivos federal, distrital, estadual e municipal e têm alcance externo, os demais atos normativos têm, via de regra, efeitos restritos aos órgãos que os expedem e não são editados, em geral, pelos Chefes do Poder Executivo.

Poder regulamentar<sup>7</sup>, espécie de poder normativo, é, portanto, o que cabe aos Chefes do Poder Executivo com a finalidade de expedir normas de execução ou de complementação das leis. Decorre do dispositivo contido no art. 84, IV, da Constituição Federal, que determina ser competência privativa do Presidente expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis.

---

<sup>7</sup> Regulamentação não é sinônimo de regulação, porque esta última expressão abrange não apenas a edição de atos normativos, mas a fiscalização de seu cumprimento, a imposição de sanções e a mediação de conflitos. Ver MEDAUAR, Odete. *Regulação e Auto-regulação*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 228, p. 123-128, abr./jun. 2002. Ressalta também Medauar que o termo inglês *regulation* não implica na edição de regulamentos, atividade que é denominada de *rulemaking*.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

Além dos decretos executórios, que são estes que regulamentam fielmente a lei, há, regulamentos autônomos ou independentes, isto é, aqueles que não têm por objetivo regulamentar lei. Os decretos independentes são admitidos de maneira ampla na França e nos Estados Unidos.

Enquanto a lei é considerada ato normativo primário, pois aufere sua força normativa diretamente da Constituição e pode, portanto, inovar a ordem jurídica, “*criando direitos, obrigações, proibições e medidas punitivas*”<sup>8</sup>, à medida que “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei*”, situando-se um degrau acima do regulamento na estrutura escalonada do ordenamento; o regulamento é ato normativo secundário, situando-se abaixo das leis, ou seja, ele é inferior e complementar, viabilizando a execução das leis.

Segundo enfatizam García de Enterría e Tomás Ramón Fernández<sup>9</sup>, além da distinção quantitativa entre lei e regulamento, que se pauta no grau que se encontram no escalonamento jurídico, eles têm diferenças qualitativas, uma vez as leis são o resultado da “*vontade geral*”<sup>10</sup> potencialmente limitada pela Constituição, e os regulamentos são obra da Administração Pública.

Assim, pode-se dizer que o regulamento editado pelo Chefe do Executivo é subordinado à lei, pois, enquanto esta pressupõe maior grau de discussão e de legitimidade em sua elaboração, o decreto regulamentar é ato unilateral do Executivo e não depende de autorização parlamentar.

---

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 23ª ed., São Paulo: Atlas, 2010, p. 93.

<sup>9</sup> ENTERRÍA, García de; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de derecho administrativo*, 4ª ed., Madrid: Civitas, 1984, p. 182.

<sup>10</sup> Não no sentido originalmente atribuído a Rousseau, isto é, com fundamento jusnaturalistas já ultrapassados do ponto de vista da ciência do Direito.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

O regulamento, segundo expõe Helly Lopes Meirelles, não é lei, embora a ela se assemelhe no conteúdo e poder normativo, pois são determinações de caráter geral e com efeitos externos; contudo que: “*nem toda lei depende de regulamento para ser executada, mas toda e qualquer lei pode ser regulamentada se o Executivo julgar conveniente fazê-lo*”<sup>11</sup>.

Dentro do conceito de lei em sentido amplo, enquadram-se tão somente as espécies normativas primárias, isto é, aquelas contidas no art. 59 da Constituição Federal. Note-se que, dentre as espécies normativas do art. 59, são atos normativos primários editados pelo Chefe do Executivo: as *medidas provisórias* com força de lei, que são submetidas de imediato ao Congresso Nacional, e as *leis delegadas* pelo Congresso Nacional, não se incluindo no rol, pelo fato de ser expressão de atividade normativa secundária do Executivo, os decretos regulamentares.

Existe, na realidade, acentuada polêmica em âmbito doutrinário acerca da possibilidade de o Executivo, por meio do poder regulamentar, criar direitos e obrigações, sendo que, enquanto juristas<sup>12</sup> como Geraldo Ataliba, Victor Nunes Leal, Clèmerson Clève, Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvania Zanella di Pietro não admitem a inovação por decreto, Tércio Sampaio Ferraz Júnior<sup>13</sup>, Helly Lopes Meirelles<sup>14</sup> e Eros Roberto Grau<sup>15</sup> admitem maior liberdade no exercício do poder regulamentar.

---

<sup>11</sup> MEIRELLES, Helly Lopes. *Os poderes do administrador público*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Seleção Histórica: 1 a 150, p. 335.

<sup>12</sup> ATALIBA, Geraldo. *O decreto regulamentar no sistema brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, 97/29; LEAL, Victor Nunes. *Lei e regulamento*. Problemas de Direito Público. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 57-91; CLÉVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 280; BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 338; DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*, 27ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 90-94.

<sup>13</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Agências reguladoras: legalidade e constitucionalidade*. Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, ano 8, nº 35, nov./dez. 2000.

<sup>14</sup> Alguns excertos dos textos de Helly Lopes Meirelles têm sido favoráveis ao suprimimento por decreto de “*situações não previstas em lei*”, caso em que a omissão há o suprimimento de lacuna por regulamento, “*até que o legislador complete os claros da legislação*. Enquanto não o faz, vige o regulamento, desde

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Assim, seguindo a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella di Pietro, entende-se que o regulamento não pode, via de regra, ser:

1. **Ultra legem:** ir além, isto é, inovar a ordem jurídica, produzindo mais direitos e deveres do que os emanados da lei; no entanto, ele derroga regulamento anterior, neste sentido, inova as regras aplicáveis ao assunto disciplinado;
2. **Contra legem:** contrariar o sentido da lei; e
3. **Citra legem:** suprimir direitos e obrigações contidas na lei a pretexto de regulamentá-la.

O Congresso Nacional dispõe de competência, exclusivamente conferida pelo art. 49, V, da Constituição Federal, para sustar atos normativos expedidos pelo Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar. Essa é atribuição atípica do Poder Legislativo, a qual não exclui o controle jurisdicional de ilegalidade ou inconstitucionalidade do ato.

Assim, pode-se dizer que o ordenamento jurídico brasileiro não admite, em geral, expedição de **regulamentos autônomos** ou **independentes**<sup>16</sup>, ou seja, aqueles que não complementam nem desenvolvem nenhuma lei e que, portanto, inovam inicialmente a ordem jurídica, sendo editados sem *intermediação legislativa*, auferindo seu fundamento diretamente da Constituição.

---

*que não invada matéria reservada à lei". Cf. Os poderes do administrador público. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, seleção Histórica: 1 a 150, p. 335.*

<sup>15</sup> Eros Grau fala sobre a capacidade normativa de conjuntura, para setores financeiros como os bancos ou a CVM. GRAU, Eros Roberto. *Capacidade normativa de conjuntura*. Enciclopédia Saraiva do Direito. São Paulo: Saraiva, 1978.

<sup>16</sup> Enquanto a maior parte da doutrina utiliza os termos indistintamente, Clèmerson Merlin Clève diferencia: 1. Regulamento autônomo – criado pelo Executivo em virtude de competência outorgada diretamente pelo texto constitucional; de 2. Regulamento independente – que não existe no Brasil, sendo encontrado no Direito Português – aquele que a lei se limita a indicar a autoridade que poderá ou deverá

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

A única **exceção**, mencionada pela doutrina majoritária, recai sobre a possibilidade de o Chefe do Executivo, conforme dispositivo trazido pela Emenda Constitucional nº 32/2001, que alterou o conteúdo do art. 84, VI, “a”, da Constituição da República<sup>17</sup>, dispor, mediante decreto, sobre **organização e funcionamento** da administração, quando não implicar:

1. Aumento de despesa; ou
2. Criação ou extinção de órgãos públicos.

Note-se que os termos **organização e funcionamento** excluem a possibilidade de criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública, que continuam na dependência de lei, conforme determina o art. 88 da Constituição da República, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/2001.

García de Enterría expõe que na Espanha o regulamento independente de lei recai, assim como no Brasil após a Emenda Constitucional nº 32/2001, apenas sobre matérias organizativas que não afetem direitos básicos dos administrados. Por conseguinte, nos regulamentos independentes a Administração exercita faculdade de autodisposição ao configurar sua organização para melhor cumprir os fins públicos, não havendo, no sistema espanhol (nem no brasileiro), ao contrário do francês<sup>18</sup>, a possibilidade de criação de direito objetivo sem lei.

---

emanar o regulamento e a matéria sobre que versa. Cf. *Atividade legislativa do Poder Executivo*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 99.

<sup>17</sup> Já a alínea “b”, do inciso VI, do art. 84 não alterou a sistemática anterior, uma vez que a extinção de funções ou cargos públicos pelo Chefe do Executivo quando vagos é ato de efeitos concretos, e não implica na criação de regras gerais a esse respeito.

<sup>18</sup> A Constituição Francesa (arts. 34 e 37) admite a expedição de regulamentos autônomos de caráter legislativo em matérias excluídas da apreciação do Parlamento. Cf. ENTERRÍA, García de; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de derecho administrativo*, 4ª ed., Madrid: Civitas, 1984, p. 191.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Advirta-se que mesmo os autores que admitem a existência de decreto autônomo no Brasil o fazem contanto que não haja invasão de reserva de lei pela Constituição Federal, no que se verifica, por exemplo, da ADIMC 519-7, Relator Ministro Moreira Alves, *DJ* 11.10.1991, que determina que a ação direta é a via adequada para impugnar decreto autônomo, sendo fundamento da ação justamente o fato de ele ter invadido a esfera reservada à lei pela Constituição.

Apesar de o decreto proposto (SIS – Resíduos) na verdade regulamentar, de forma sistêmica, a legislação existente, também pode ser tomado como decreto autônomo, uma vez que, organiza a Administração Pública do Distrito Federal.

O Decreto – regulamentar ou autônomo – como já mencionamos, trata-se de instituto com fundamento nos incisos IV e VI, "a", do art. 84 da Constituição Federal, essencialmente repetidos, por força do princípio da simetria constitucional, nos incisos VII e X da Lei Orgânica do Distrito Federal.

*“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:*

*(...)*

*IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;*

*(...)*

*VI - dispor, mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração federal quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;”*

*“Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:*

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

(...)

*VII - sanciona; promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;*

(...)

*X - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, na forma desta Lei Orgânica;"*

Note-se que tanto o inciso IV do art. 84 da Constituição Federal, como o inciso VII do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal, conferem competência privativa ao Chefe do Executivo para a expedição de decretos para fiel execução da lei, chamados decretos regulamentares. Já os incisos VI do art. 84 e X do art. 100 permitem ao Chefe do Poder Executivo a expedição de decreto para organização e funcionamento da administração federal, chamado decreto autônomo.

Logo, mediante a conjugação desses dois institutos, é possível organizar o arcabouço jurídico distrital, por meio da expedição de um único Decreto com o objetivo de compilar e organizar a legislação e, assim, definir a atuação dos diferentes órgãos e entidades da Administração frente a política de resíduos sólidos do Distrito Federal, inclusive para que esta esteja adequada com as diretrizes e princípios estabelecidos pela legislação federal de resíduos sólidos.

Ressalva-se que a expedição de um regulamento - tal qual o Decreto proposto - para organizar um sistema jurídico legal extenso e aparentemente contraditório não extrapola os limites do Poder Executivo, já que não há invasão a matéria reservada à lei.

Desde já se destaca que a consolidação aqui tratada tem sentido amplo, não coincide, portanto, com o conceito de "consolidação" exposto nos

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

parágrafos únicos dos arts. 59 da Constituição Federal e 60 da Lei Orgânica do Distrito Federal regulamentados, respectivamente, pela Lei Complementar nº 95/98 e Lei Complementar Distrital nº 13/96. E, sequer, coincide com a técnica legislativa de "consolidação por compilação" prevista nos arts. 127 a 132 da Lei Complementar Distrital nº 13/96. O motivo é muito simples: referidas técnicas desembocam na produção de novo ato normativo, que reúne as disposições esparsas, revogando-as de seu ato original (art. 13, §1º da Lei Complementar nº 95/98 e art. 131 da Lei Complementar do Distrito Federal nº 13/96), o que é muito diferente do aqui proposto.

Isso porque, a proposta aqui apresentada não tem por objetivo organizar os atos normativos em si, revogando-os de seu ato original, mas unicamente interpretar as competências de cada órgão ou entidade do Distrito Federal de forma sistêmica, no sentido de lhe conferir sentido que lhe extraia a máxima eficácia em termos de cumprir as diretrizes da legislação federal e, ainda, no sentido de gerar uma atuação concertada e eficiente dos diversos órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal que cuidem da gestão de resíduos sólidos.

A proposta apresentada é apenas uma das soluções possíveis dentre diversas alternativas, a juízo do Governo do Distrito Federal. A opção selecionada se deu em razão da realidade normativa encontrada, diante da qual procurou se aproveitar ao máximo a estrutura já existente e se promover intervenções mínimas.

Não será proposta uma norma para esclarecer as sobreposições identificadas, quando da realização da análise da legislação do Distrito Federal (Produto I), ou ainda, propor uma norma revogando expressamente dispositivos que perderam sua eficácia ou por alguma razão não estejam mais vigentes, tendo em vista que, o ordenamento jurídico brasileiro já estabelece

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

uma sistemática para essas hipóteses, que serão identificadas e solucionadas, em cada caso concreto, no momento da aplicação das normas jurídicas.

A Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59, da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona, no seu art. 9º, determina que a cláusula de revogação, deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. Tem-se, pois, que não se admite a fórmula “revogam-se as disposições em contrário”, que por sua generalidade, dificulta o conhecimento da norma que não mais se acha em vigor por força de lei nova.

Dessa forma, se o legislador, através da nova norma jurídica, não revogou expressamente outra norma jurídica, presume-se que “a priori” ele entendeu que não existem contradições ou sobreposições de normas jurídicas, ou que elas tenham perdido eficácia.

Entretanto, caso ocorra contradições ou sobreposições entre normas jurídicas, no momento da sua aplicação, o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010, no qual estabelece a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, em seu art. 2º, prescreve os critérios para solucionar os conflitos normativos, tais como o critério cronológico e o critério da especialidade.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

### **1.5. Proposta de Decreto para Instituir o Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos do Distrito Federal – SIS-RESÍDUOS**

#### **MINUTA<sup>19</sup>**

**DECRETO Nº NONONO, DE [dia] DE [mês] DE [ano].**

Institui e organiza o Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos do Distrito Federal (SIS-RESÍDUOS).

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso de suas atribuições, especialmente as previstas no art. 100, VII e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e considerando o disposto na Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, e na Lei Distrital nº 5.418, de 24 de novembro de 2014, D E C R E T A:

#### **CAPÍTULO I DA INSTITUIÇÃO E DEFINIÇÕES**

Art. 1º Fica instituído o Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos do Distrito Federal (SIS-RESÍDUOS), consistente na atuação harmônica de todos os órgãos e entidades da administração do Distrito Federal

---

<sup>19</sup> Elaborado de acordo com os Relatórios 2 e 3 produzidos pelo Drº Wladimir Antônio Ribeiro, consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal – Programa Brasília Sustentável II (PSB II), com o objetivo de analisar de forma detalhada o marco legal e institucional da gestão de resíduos sólidos do Distrito Federal, para esclarecer as responsabilidades legais e operacionais de cada instituição envolvida e propor os instrumentos e mecanismos de coordenação necessários para torna-la eficiente e efetiva, em 20 de outubro de 2014, com as devidas atualizações.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

que possuam competência de interesse da gestão dos resíduos sólidos urbanos no Distrito Federal, em especial dos seguintes:

I - Secretaria de Estado de Relações Institucionais e Sociais do Distrito Federal;

II - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social do Distrito Federal;

III - Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal;

IV - Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal

V - Secretaria de Estado do Trabalho e do Empreendedorismo do Distrito Federal;

VI - Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal;

VII - Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal;

VIII – Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal;

IX - Serviço de Limpeza Urbana - SLU;

X- Companhia Urbanizadora da Nova Capital-NOVACAP;

XI - Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – BRASÍLIA AMBIENTAL;

XII - Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal - ADASA;

XIII - Agência de Fiscalização do Distrito Federal - AGEFIS; e

XIV - Consórcio Público de Manejo de Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás – CORSAP/DF-GO.

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

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

I - serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais para a coleta, o transbordo e transporte, a triagem para fins de reuso ou reciclagem, o tratamento, inclusive por compostagem, e a disposição final de resíduos sólidos domiciliares, equiparados e provenientes da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

II - resíduos sólidos urbanos (RSU): são os resíduos sólidos domiciliares, resíduos sólidos equiparados a domiciliares e os resíduos sólidos originários do serviço de limpeza pública;

III - gestão dos resíduos sólidos urbanos: é o exercício das atividades administrativas de planejamento, regulação, fiscalização e prestação de serviços públicos referentes aos RSU e de limpeza urbana e manejo dos RSU;

IV - planejamento: as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais os serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos RSU e de limpeza pública devem ser prestados ou colocados à disposição de forma adequada;

V - regulação: todo e qualquer ato emitido pela ADASA, que discipline ou organize os serviços públicos de manejo dos RSU ou de limpeza pública, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

VI - fiscalização: atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir o cumprimento de normas e regulamentos editados pelo poder público e a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público pertinente;

VII - prestação: é a prestação do serviço público de forma direta, por órgão ou entidade ao qual a lei atribuiu essa função, ou de forma indireta, por delegação prevista em lei a entidade privada;

VIII - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107/2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica;

IX - gestão associada de serviços públicos: exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, nos termos do art. 241 da Constituição Federal;

X - prestação regionalizada: aquela em que um único prestador atende a dois ou mais municípios, contíguos ou não, com uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração, e com compatibilidade de planejamento.

§ 1º Os resíduos sólidos produzidos por grandes geradores, nos termos definidos pela ADASA, não são considerados resíduos sólidos urbanos

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

para fins do SIS-RESÍDUOS, e seu manejo não é responsabilidade da Administração Pública direta ou indireta.

§ 2º As atividades de planejamento são indelegáveis e cabem, no caso, tão somente ao Distrito Federal titular dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e de limpeza pública.

§ 3º No caso dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, ou atividades deles integrantes, que estejam em regime de prestação direta, a gestão dos contratos para a aquisição de bens ou serviços que sirvam de insumos para a prestação dos serviços é atribuição do prestador de serviços, cabendo ao regulador fiscalizar se o serviço é executado de forma adequada, inclusive se atende, nesse aspecto, ao previsto nas normas administrativas de regulação do serviço.

## **CAPÍTULO II DOS PRINCÍPIOS**

Art. 3º São princípios da gestão de resíduos sólidos do Distrito Federal:

I - universalização, por meio do qual é assegurado a todos o acesso aos serviços públicos de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos, independentemente da situação fundiária de sua moradia ou local de convívio social, desde que situado em zona urbana e fora de áreas que ofereçam evidente risco à saúde ou à vida;

II - integralidade, entendido como o acesso a todas as atividades que integram os serviços públicos limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, inclusive as atividades de educação ambiental;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

III - modicidade das tarifas e outras formas de remuneração dos serviços, obrigando a adoção de meios técnicos eficientes e econômicos na prestação dos serviços;

IV - regionalização, por meio do qual o Distrito Federal somente exercerá suas competências em matéria de gestão de resíduos sólidos quando comprovada a inviabilidade de exercer tais competências por meio do Consórcio Público de Manejo de Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás – CORSAP/DF-GO;

V - independência e unidade da regulação, pelo que as atividades de regulação e fiscalização dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos devem ser executadas pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA;

VI - sustentabilidade ambiental, o que implica que as atividades relativas aos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos sejam executadas nos termos do fixado pela autoridade ambiental, em especial das licenças e demais atos que expedir;

VII - planejamento das ações, sendo consideradas nulas e lesivas ao interesse público ou ao meio ambiente todas as ações que não sejam compatíveis com o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PGIRS; e

VIII - controle social, entendido como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

### **CAPITULO III DA GESTÃO**

Art. 4º A gestão do SIS-RESÍDUOS será desenvolvida de forma a priorizar a gestão regionalizada, em regime de gestão associada no âmbito do CORSAP/DF-GO.

Art. 5º As atividades de gestão no âmbito do SIS-RESÍDUOS, sem prejuízo do interesse e da participação em colegiados dos outros órgãos mencionados no art. 1º deste Decreto, estão distribuídas entre os seguintes órgãos e entidades conforme o rol abaixo:

- I – Serviços de Limpeza Urbana - SLU;
- II – Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP;
- III – Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal;
- IV – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social do Distrito Federal;
- V – Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal;
- VI - Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA;
- VII - Agência de Fiscalização do Distrito Federal - AGEFIS; e
- VIII - Consórcio Público de Manejo dos Resíduos sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás - CORSAP-DF/GO.

Parágrafo Único. A atuação de cada órgão ou entidade deverá observar o respectivo papel de planejamento, regulação, fiscalização e prestação de serviços de acordo com as respectivas normas de regência, de forma articulada no âmbito da administração pública do Distrito Federal e em

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

consonância com a gestão associada dos serviços públicos de manejo dos Resíduos Sólidos Urbanos no âmbito do CORSAP/DF-GO.

### **Seção I DO SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA - SLU**

Art. 6º O Serviço de Limpeza Urbana – SLU tem por finalidade à gestão dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, nos termos dos art. 3º da Lei Distrital nº 5.275/13, compreendendo a gestão das atividades relacionadas à:

I – coleta, transporte, triagem, transbordo, tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos domiciliares e dos provenientes de sistema de coleta seletiva;

II – varrição e limpeza de logradouros e de vias públicas, incluídas as atividades de remoção e transporte dos resíduos sólidos produzidos;

III – coleta e remoção de resíduos sólidos urbanos, de resíduos volumosos da construção civil e de eletrônicos e correlatos entregues nas áreas sob sua competência e os lançados em vias e logradouros públicos;

IV – operação e manutenção de usinas e instalações destinadas a triagem e compostagem, incluindo transporte, tratamento e destinação final dos rejeitos;

V – demais atividades relacionadas ao cumprimento das diretrizes de que tratam os dispositivos relacionados aos resíduos sólidos constantes da legislação vigente.

§ 1º Compete ao Serviço de Limpeza Urbana – SLU, nos termos da Lei Distrital nº 5.275/13, em seu art. 4º:

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

I – promover a gestão das atividades de sua competência relacionadas a operação da limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos urbanos no Distrito Federal;

II – exercer, em caráter privativo, a gestão do seu planejamento e da execução das atividades públicas de interesse comum relacionadas aos resíduos sólidos no Distrito Federal;

III – organizar e prestar, direta ou indiretamente, os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Distrito Federal nos termos das normas de regulação e do Plano de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos, podendo tais atividades ser executadas mediante contrato de gestão ou concessão de serviço público;

IV – implementar e executar as políticas e diretrizes nacionais e distritais dos resíduos sólidos urbanos no Distrito Federal;

V – supervisionar, controlar e fiscalizar a execução dos serviços de limpeza urbana de sua competência;

VI – supervisionar, controlar e fiscalizar a destinação final sanitária dos resíduos sólidos coletados pelos seus contratados;

VII – cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de resíduos sólidos relacionadas com suas atribuições;

VIII – praticar atos relativos a licitações, contratos e convênios relativos ao desenvolvimento de suas atividades;

IX – estabelecer, em conjunto com os órgãos reguladores, fiscalizadores e ambientais do Distrito Federal, as respectivas diretrizes para a fiscalização ostensiva da disposição dos resíduos sólidos urbanos;

X – promover e participar de projetos e programas de orientação e educação ambiental de acordo com as diretrizes nacionais e distritais;

XI – elaborar e executar atos relativos à sua proposta orçamentária e financeira para a execução de suas atividades;

XII – adquirir, alienar, arrendar, alugar e administrar seus bens e direitos;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

XIII – desempenhar outras atividades relacionadas à política de resíduos sólidos do Distrito Federal que lhe forem delegadas.

§ 2º No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, observado, se houver, o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, compete ao SLU, nos termos do art. 28, da Lei Distrital nº 5.418/2014:

I – adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

II – estabelecer sistema de coleta seletiva;

III – articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

IV – realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial;

V – implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido;

VI – dar disposição final ambientalmente adequada aos rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

§3º Ao Serviço de Limpeza Urbana – SLU, em conjunto com a Companhia de Água e Esgotos de Brasília, compete à eliminação dos criadouros associados ao lixo e às canalizações nas vias públicas, nos termos do art. 145, II, do Decreto Distrital nº 32.568/2010.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

§ 4º Os serviços prestados pelo SLU devem ser executados observando a regulação e fiscalização da ADASA.

### **Seção II**

#### **DA COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL - NOVACAP**

Art. 7º Caberá a Companhia Urbanizadora da Nova Capital- NOVACAP realizar as seguintes atividades:

- I- capina, roçada e poda de árvores em vias e logradouros públicos;
- II- desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos;
- III- destinação final ambientalmente adequada dos resíduos da execução de atividades integrantes dos serviços públicos de limpeza urbana;
- IV- gerenciamento adequado dos resíduos sólidos gerados nas demais atividades executadas sob sua responsabilidade.

Parágrafo único. A NOVACAP deverá executar suas atividades respeitando a regulação da ADASA e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

### **Seção III**

#### **DA SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS**

Art. 8º A Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos realizará o controle finalístico das atividades realizadas pelo Serviço de Limpeza Urbana – SLU e pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital-

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

NOVACAP, conforme prescreve o inciso IV, do § 3º, do art. 28 do Decreto Distrital nº 36.236/2015.

### **Seção IV**

#### **DA SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL**

Art. 9º Compete à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social o fomento, planejamento e monitoramento das ações de inclusão social e produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, a partir dos incisos I, II, III e IV do art. 31, do Decreto Distrital nº 36.236/2015.

Parágrafo único. A atuação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social deverá ser articulada com as diretrizes emanadas pelo Comitê Gestor Intersectorial para Inclusão Social e Econômica de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis do Distrito Federal, instituído pelo Decreto nº 34.329/2013.

### **Seção V**

#### **DA SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE**

Art. 10. Compete à Secretaria de Estado do Meio Ambiente a disciplina ambiental dos resíduos sólidos a ser observada no âmbito do SIS-RESÍDUOS, pelas entidades públicas e privadas geradores de resíduos sólidos.

### **Seção VI**

#### **DA AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL – ADASA**

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Art. 11. Compete à ADASA a regulação e fiscalização dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, nos termos da Lei Distrital nº 4.285 de 26 de dezembro de 2008 e do contrato de consórcio público do CORSAP-DF/GO, incluindo:

- I- a edição de normas sobre os aspectos técnicos, econômicos e sociais da prestação dos serviços;
- II- a fiscalização da prestação dos serviços;
- III- a definição das tarifas e preços públicos;
- IV- a publicação de relatório anual sobre a qualidade dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

§ 1º Compete a ADASA 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, conforme dispõe o §3º, art. 9º, da Lei Distrital nº 4.285/2008.

§2º A ADASA poderá cooperar com a Agência Goiana de Regulação - AGR nas atividades de regulação e fiscalização dos serviços públicos regionalizados, nos termos do Protocolo de Intenções celebrado no âmbito do CORSAP/DF-GO, devidamente ratificado mediante a promulgação da Lei Distrital nº 4.948/2012.

### **Seção VII**

#### **DA AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL - AGEFIS**

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Art. 12. A AGEFIS tem como finalidade básica implementar a política de fiscalização de atividades urbanas do Distrito Federal, em consonância com a política governamental e em estrita obediência à legislação aplicável, nos termos do art. 2º, da Lei Distrital nº 4.150/2008.

§1º Compete a AGEFIS, nos termos do art. 3º, da Lei Distrital nº 4.150/2008:

I – executar as políticas de fiscalização de atividades urbanas do Distrito Federal, em consonância com as políticas governamentais;

IX – privativamente: acolher, instruir e julgar, em primeira instância, reclamações, representações, impugnações, recursos e processos oriundos do exercício da fiscalização de atividades urbanas e da fiscalização de limpeza pública, na forma do seu regimento interno;

X – fiscalizar as vias e os logradouros públicos, visando à higienização das áreas urbanas e rurais do Distrito Federal e impedir o lançamento irregular de resíduos sólidos, bem como aplicar todas as sanções previstas em lei, especialmente as cominadas na Lei nº 41, de 13 de setembro de 1989;

XI – supervisionar, planejar e coordenar as ações de fiscalização de limpeza pública no Distrito Federal.

§2º A competência fiscalizatória da AGEFIS, refere-se aos atos lesivos contra a limpeza urbana, voltada para as condutas individuais das pessoas físicas e jurídicas, segundo o disposto na Lei Distrital nº 4.150/2008.

§3º A fiscalização dos serviços públicos regulados compete à entidade reguladora ADASA, segundo disposto na Lei Distrital nº 4.285/2008.

### **Seção VIII**

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

### **DO CONSÓRCIO PÚBLICO DE MANEJO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS E DAS ÁGUAS PLUVIAIS DA REGIÃO INTEGRADA DO DISTRITO FEDERAL E GOIÁS – CORSAP-DF/GO**

Art. 13. O Distrito Federal promoverá a atuação dos seus órgãos e entidades de acordo e em compatibilidade com a gestão associada do serviço público de manejo dos resíduos sólidos urbanos no âmbito do CORSAP/DF-GO, nos termos da Lei Distrital nº 4.948/2012.

§1º São objetivos do CORSAP/DF-GO, nos termos da cláusula 7ª, do Protocolo de Intenções, ratificado pela Lei Distrital nº 4.948/2012 (Contrato de Consórcio):

I – exercer, na escala regional, as atividades de planejamento dos serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos no território do Distrito Federal e dos Municípios consorciados;

II – prestar serviço público de manejo dos resíduos sólidos ou atividade integrante desses serviços por meio de contratos de programa que venha a celebrar com o Distrito Federal e com Municípios consorciados;

III – delegar, por meio de contrato de programa, a prestação de serviço público de manejo dos resíduos sólidos ou de atividade deles integrante que tenha como titular o Distrito Federal ou Municípios consorciados, a órgão ou entidade da administração de ente consorciado;

IV – delegar, por meio de contrato de concessão, a prestação de serviço público de manejo de resíduos sólidos ou de atividade dele integrante que tenha como titular o Distrito Federal ou Municípios consorciados;

V – contratar com dispensa de licitação, nos termos do inciso XXVII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas como catadores de materiais recicláveis para prestar serviços de

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo na área de atuação do Consórcio;

VI – nos termos da legislação aplicável, exercer o planejamento, a regulamentação e a fiscalização da gestão dos resíduos da construção civil e dos resíduos volumosos e, sem prejuízo das responsabilidades dos geradores, transportadores e receptores, implantar e operar rede de pontos de entrega e instalações e equipamentos de transbordo e triagem, reciclagem e armazenamento desses resíduos;

VII - nos termos da legislação aplicável, exercer o planejamento, a regulamentação e a fiscalização da gestão dos resíduos dos serviços de saúde e, sem prejuízo das responsabilidades dos geradores, transportadores e processadores, implantar e operar serviços de coleta, instalações e equipamentos de armazenamento, tratamento e disposição final desses resíduos;

VIII - nos termos da legislação aplicável, exercer o planejamento, a regulamentação e a fiscalização da gestão de resíduos especiais tais como pneus, pilhas e baterias, equipamentos eletroeletrônicos e, sem prejuízo das responsabilidades dos geradores, transportadores e processadores, implantar e operar instalações e equipamentos de entrega e armazenamento desses resíduos.

§2º Os serviços públicos no âmbito do SIS-RESÍDUOS serão prestados preferencialmente de forma regionalizada.

### **CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS**

Art. 14. A ADASA deverá implementar, no prazo de 12 (doze) meses, o Sistema de Informações sobre Saneamento Básico do Distrito Federal, conforme previsto no art. 9º, VII, da Lei Distrital nº 4.285/2008.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Art. 15. A Secretaria de Estado de Relações Institucionais e Sociais manterá sítio eletrônico na rede mundial de computadores a fim de disponibilizar à população informações sobre o SIS-RESÍDUOS e acesso aos relatórios produzidos pelos Comitês e da atividade do CORSAP/DF-GO.

Art. 16. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17. Fica revogado o Decreto Distrital nº 32.922/2011<sup>20</sup>.

Brasília, [dia] de [mês] de [ano]  
[o]º da República e [o]º de Brasília  
[Governador do Distrito Federal]”

## **2. ADEQUAÇÃO DA LEGISLAÇÃO QUE INSTITUI A TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA – TLP**

### **2.1. O Sistema Tributário Nacional**

Antes de tratar da taxa de limpeza pública, vale uma visão conceitual de ordem geral, ainda que feita de maneira perfunctória, a partir da consideração do sistema normativo em que o direito tributário se insere, e no sistema tributário constitucional brasileiro em que a taxa se acha incluída. De início, não creio que possam haver dúvidas quanto à conceituação do direito como um sistema de normas regedoras da conduta humana<sup>21</sup> e como ordem normativa de coação<sup>22</sup> que compõem um universo interligado e integrado, no

---

<sup>20</sup> Está sendo proposta a revogação do Decreto Distrital nº 32.922/2011, que instituiu o Comitê Intersetorial de Resíduos Sólidos, por sugestão dos técnicos da ADASA, pois o mesmo não está funcionando atualmente.

<sup>21</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, 4ª ed., Coimbra: Ed. Armênio Amado, 1975, p. 21: “O direito, que constitui o objeto deste conhecimento, é uma ordem normativa da conduta humana, ou seja, um sistema de normas que regulam o comportamento humano.”

<sup>22</sup> Idem, p. 74.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

qual podem coexistir divisões metódicas para efeitos meramente didáticos<sup>23</sup>. No mesmo sentido, embora divergindo de Hans Kelsen em alguns conceitos por este posto, Norberto Bobbio<sup>24</sup> vê o sistema não somente como repressivo, sancionador, mas também como encorajador de condutas positivas, o que em nada altera a conceituação aqui trazida. O que pode haver de variação está na circunstância de que cada Estado, assim considerado o grupo social politicamente constituído sob a regência de normas que prescrevem o tipo de conduta a ser cumprida pelos cidadãos e dentro dos seus limites territoriais, adote o tipo de regramento que melhor se ajuste à sua maneira de ser e às suas necessidades sociais.

Da diversidade de anseios e de comportamento social decorrem os vários sistemas jurídicos nacionais, nos quais se pode constatar maiores ou menores pontos de contato, de uns com os outros, mas também as muitas diferenças resultantes das peculiaridades de cada país. Todavia, isso não invalida a ideia de que cada país o direito é um só, sistematizado (ou não será direito, mas um ajuntamento de normas dispersas e nem sempre harmônicas, tendendo para o subjetivismo e, portanto, para o caos) e de apreciação integrada pelo seu intérprete, sob pena de chegar este a conclusões equivocadas quanto ao direito aplicável a tais ou quais situações fáticas.

A tão discutida autonomia do direito tributário, da mesma maneira que a de outros ramos do direito está muito longe de significar independência com relação a eles, sendo apenas uma metodização taxionômica para efeitos

---

<sup>23</sup> FALCÃO, Amílcar de Araújo. *Introdução ao Direito Tributário*. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1959, p. 28.

<sup>24</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*, 9ª ed., Brasília: Editora UNB, 1997, p. 71: *“Entendemos por “sistema” uma totalidade ordenada, um conjunto de entes entre os quais existe uma certa ordem. Para que se possa falar de uma ordem, é necessário que os entes que a constituem não estejam somente em relacionamento com o todo, mas também num relacionamento de coerência entre si. Quando nos perguntamos se um ordenamento jurídico constitui um sistema, nos perguntamos se as normas que o compõem estão num relacionamento de coerência entre si, e em que condições é possível essa relação.”*

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

de estudo e ensino. O direito é um só e o direito tributário é parte desse todo, a ele se integrando e harmonizando. Essa a lição de Antônio Berliini:

*“Que el Derecho financiero y el tributario no constituyen em ningún caso algo desgajado de las otras ramas del Derecho, una especie de ordenamiento jurídico de por sí, toda vez que, dada la unidad del Derecho, cualquiera de sus ramas, aun cuando autónomas, está necesariamente ligada a todas las demás con las cuales forma un todo único inescindible.”<sup>25</sup>*

O direito brasileiro é um só, e, mais do que um “conjunto de normas” – ditado comum e equivocado -, é um ordenamento sistematicamente integrado, composto de todas as normas que, a partir daquela norma básica, que é a Constituição Federal, com esta coexistem desde que com ela estejam adequadas, visto que dela tiram a sua validade e eficácia, sendo próprio do sistema que as normas inferiores à norma fundamental devam estar com ela concordes, sob pena de, em isso ocorrendo, ter-se uma subversão do próprio sistema e, por consequência, a sua vulneração.

A norma inferior em hierarquia que infrinja a norma básica é repugnante ao sistema e, por isso mesmo, inválida no máximo grau de ilegalidade, que é a inconstitucionalidade. Norma inconstitucional é norma inexistente, ou existente apenas na aparência, mas inválida “*ab ovo*”, não produzindo quaisquer efeitos válidos, embora, em face do instituto da preclusão, possa teoricamente gerar situações fáticas imutáveis pela ausência de ação para a reparação do efeito perverso por ela gerado.

O direito brasileiro, a partir de sua norma básica, consagra um sistema tributário constitucional que é brasileiro, *sui generis*, que a própria carta denomina “Sistema Tributário Nacional”, como um subordenamento da matéria

---

<sup>25</sup> BERLINI, Antônio. *Principios de Derecho Tributario*, vol. I, Madri: Editorial de Derecho Financiero, 1964, p. 20.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

tributária, feito pela mesma Constituição Federal, o qual, não sem razão, faz parte do todo que ela é e nele se integra, de nenhum modo se constituindo em uma parte separada ou estanque daquele todo constitucional.

Especialmente tratada no Capítulo I, do Título VI, da Constituição da República, tal compartimentação não significa que ali e somente ali estejam as regras a que devam se submeter as relações tributárias entre a administração e os administrados, visto que, tal localização não constitui uma separação e está feita apenas de modo a metodizar a matéria tributária e a permitir uma visualização mais fácil por parte dos interessados.

A relação jurídico-tributária não é excepcional e nem exorbitante do sistema, mas sim parte integrante dele, o que faz com que sofra, desde a criação da norma propriamente tributária em que ela se baseie, até os efeitos consequentes da sua concretização, a incidência de outras normas inespecíficas, mas todo modo incidentes e aplicáveis.<sup>26</sup>

### **2.2. As diversas espécies de tributos permitidas pela Constituição Federal**

O Brasil adotou um sistema tributário constitucional de tributos múltiplos, fugindo da falácia do imposto único<sup>27</sup>, irrealizável devaneio em um Estado Federado e complexo, como é o brasileiro; sistema esse semi-rígido, com um regramento detalhado que tem sido objeto de críticas por parte de

---

<sup>26</sup> SOUZA, Rubens Gomes de. *Compêndio de Direito Tributário*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Edições Financieiras S.A., 1954, p.145: “O sistema tributário de qualquer país deve, antes de mais nada, corresponder às suas condições econômicas e sociais, e ser adaptado às suas instituições políticas e ao seu regime jurídico geral. O sistema brasileiro corresponde a esses requisitos, mesmo porque, como vimos, é um produto da evolução histórica, e além disso, como vem se mantendo em sua linhas gerais desde 1891, já faz parte das tradições econômicas, políticas e jurídicas do país.”

<sup>27</sup> JARACH, Dino. *El Hecho Imponible*, 2ªed., Buenos Aires: Editora Abeledo-Perrot, 1971, p. 230: “La esperanza de poder cubrir todas las necesidades públicas mediante un solo impuesto, resulta siempre una engañosa ilusión cuando se examina de cerca. El impuesto único, si fuera realizable, lo sería exclusivamente cuando las necesidades públicas fueran absoluta y relativamente ínfimas.”

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

juristas, mas que entendo conveniente à nossa federação e ao impedimento dos excessos praticados pelos legisladores de todos os níveis dela e, também pelos órgãos administrativos e jurisdicionais encarregados da aplicação do direito.

Nesse sistema, há a enunciação das espécies tributárias admitidas (impostos; taxas; contribuição de melhoria; empréstimo compulsório; contribuições sociais, corporativas e interventivas; e a contribuição de custeio da iluminação pública).

Temos então que o quadro tributário nacional compreende os seguintes impostos:

1) De competência legislativa da União Federal, que pode instituir:

- a) os impostos relacionados na Constituição como de sua competência privativa (art. 153, I a VII);
- b) os impostos previstos como de competência dos Estados e Municípios, em relação aos Territórios Federais (art. 147);
- c) os impostos novos (residuais) e extraordinários (de guerra), nos termos e com as limitações postas pelo art. 154, I e II.

2) De competência legislativa dos Estados Federados e do Distrito Federal, que podem instituir os impostos relacionados nos incisos I a III, do art. 155, quais sejam:

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

- a) imposto sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens e direitos;
- b) imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
- c) imposto sobre a propriedade de veículos automotores.

3) De competência legislativa dos Municípios e do Distrito Federal, que podem instituir os impostos relacionados nos incisos I a III, do art. 156, quais sejam:

- a) imposto sobre propriedade predial e territorial urbana;
- b) imposto sobre a transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
- c) imposto sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Nesse quadro estão também:

1) As taxas, cuja competência legislativa é comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos limites de sua competência quando aos fatos geradores, e que estão definidas em seus contornos fáticos no inciso II do art. 145 da Constituição Federal.

2) A contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas (inciso III do art. 145), também de competência legislativa comum às mesmas pessoas referidas acima.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

3) Os empréstimos compulsórios, previstos no art. 148, de competência exclusiva da União Federal.

4) As contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, cada uma delas correspondendo a um diferente tributo com fato gerador próprio, cuja instituição, através de lei, é privativa da União Federal (art. 149, *caput* e § 4º do art. 195).

5) As contribuições para o custeio do serviço de iluminação pública, cuja instituição é privativa dos Municípios e do Distrito Federal (art. 149 – A.)

A consequência dessa atribuição de competências pela Constituição Federal é a corolária limitação da competência criadora de tributos de cada uma das pessoas de direito público interno que compõem o Estado brasileiro, quer dizer, elas podem instituir os tributos que lhes foram cometidos, mas não podem instituir nenhum outro além deles, ressalvada a possibilidade de instituição de novos impostos pela União Federal, com as limitações contidas no inciso I, do art. 154 da Constituição Federal, competência essa que é indelegável ou impossível de substituição, de tal modo que não será pelo seu inexercício por parte da pessoa jurídica de direito público a quem haja sido deferida a competência que se permitirá a outra pessoa jurídica de direito público exercê-la em seu lugar<sup>28</sup>.

### **2.3. As Taxas**

#### **2.3.1. Fato gerador**

---

<sup>28</sup> Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), “art. 8º O não exercício da competência tributária não a defere a pessoa jurídica de direito público diversa daquela a que a Constituição a tenha atribuído.”

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

O legislador constitucional brasileiro, seguindo na mesma linha dos anteriores, decidiu-se por uma definição rígida de taxa, na qual ficam claros os seus fatos geradores de maneira a não permitir interpretações distorcidas da sua natureza. A taxa é um tributo imediatamente vinculado à ação estatal, atrelando-se à atividade pública, e não à ação do particular.

É assim, um gravame com hipótese de incidência plasmada em atividade da Administração Pública, que se refere, direta e imediatamente, ao contribuinte, destinatário daquela investida do Estado. De fato, a taxa é *“um tributo em cuja norma está feita a previsão, no núcleo do seu antecedente normativo, de uma atuação estatal diretamente referida ao sujeito passivo”*.<sup>29</sup>

Como bem assevera Luciano Amaro, *“o fato gerador da taxa não é um fato do contribuinte, mas um fato do Estado. O Estado exerce determinada atividade e, por isso, cobra a taxa da pessoa a quem aproveita aquela atividade”*.<sup>30</sup>

Por essa razão, diz-se que *“os tributos podem ser vinculados a uma atuação do Estado – taxas e contribuições de melhoria – e não vinculados – impostos”*.<sup>31</sup>

No plano competencial tributário, como já mencionado, a taxa deverá ser exigida pelas entidades impositoras – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – em face da atuação a elas adstrita, não se admitindo a exigência em virtude de atividade de empresa privada.

---

<sup>29</sup> LACOMBE, Américo. *Taxa e preço público*. Caderno de Pesquisas Tributárias. São Paulo: Resenha Tributária, v. 10, 1985, p. 21.

<sup>30</sup> AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 14ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 31.

<sup>31</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 16ª ed., São Paulo: Saraiva, 2004, p. 35.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

O disciplinamento do tributo ora em análise vem expresso no art. 145, II, da Constituição Federal c/c o art. 77 da Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional):

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

*(...)*

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

*“Art. 77. As taxas cobradas pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.”*

Observa-se, portanto, que o fato gerador da taxa é (1) o exercício regular do poder de polícia ou (2) a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Nesse passo, os dois fatos impositivos da taxa adstringem-se à ação do Estado, e não à do particular, o que, diferindo do imposto, transforma a taxa uma exação bilateral, contraprestacional ou sinalagmática. Aliás, *“em qualquer das hipóteses previstas para a instituição de taxas (...), o caráter sinalagmático deste tributo haverá de mostrar-se à evidência.”*<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 16ª ed., p. 40.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Sendo assim, á luz da concepção da exclusividade das taxas, despontam duas espécies destas, em nosso sistema tributário. Seguindo a ordem imposta pelo art. 77 do CTN, temos:

- a) Taxa de polícia ou de fiscalização (art. 78, CTN);
- b) Taxa de serviço ou de utilização (art. 79, CTN).

### **2.3.2. Análise da taxa de polícia**

A taxa de polícia, também chamada de taxa de fiscalização, será exigida em virtude de atos de polícia, realizados pela Administração Pública, pelos mais diversos órgãos ou entidades fiscalizadores.

Para Luciano Amaro, “a taxa de polícia é cobrada em razão da atividade do Estado, que verifica o cumprimento das exigências legais pertinentes e concede a licença, a autorização, o alvará e etc.”<sup>33</sup>

É imperioso antecipar que a chamada *polícia administrativa* não se confunde com a polícia judiciária nem com a polícia de manutenção da ordem pública.

O art. 78 do CTN define, com exclusivismo, o conceito do *poder de polícia*. Observe-o *in verbis*:

*“Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao*

---

<sup>33</sup> AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 14ª ed., p. 33.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

*exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”*

Há inúmeras atividades fiscalizatórias que podem permitir a cobrança do tributo, deflagrando-se as conhecidas taxas de polícia. Veja as principais:

- a) Taxa de alvará (ou de funcionamento)<sup>34</sup>;
- b) Taxa de fiscalização de anúncios<sup>35</sup>;
- c) Taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários pela CVM<sup>36</sup>;
- d) Taxa de controle e fiscalização ambiental (TCFA<sup>37</sup>);
- e) Taxa de fiscalização dos serviços de cartórios extrajudiciais<sup>38</sup>.

Segundo o art. 78, parágrafo único, do CTN, pagar-se-á a taxa de polícia em virtude do *exercício regular do poder de polícia administrativa*, hábil a limitar direitos ou liberdades individuais em prol da coletividade.

Atente para o dispositivo:

*“Art. 78. (...)*

*Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.”*

---

<sup>34</sup> STF: RE 222.251; RE 115.213; RE 116.518/SP.

<sup>35</sup> STF: RE 216.207/MG.

<sup>36</sup> STF: RE 177.835.

<sup>37</sup> STF: RE 416.601.

<sup>38</sup> STF: ADIn 3.151/2005 – MT.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

O Supremo Tribunal Federal, em reiterados pronunciamentos, entendeu que o exercício regular significa um policiamento efetivo, concreto ou real, traduzível por uma inequívoca materialização do poder de polícia.<sup>39</sup>

Entretanto, é de notar que o próprio STF vem alterando o modo de ver, dando à expressão um sentido menos literal: o de que o simples fato de existir um órgão estruturado e em efetivo funcionamento viabiliza a exigência da taxa. Assim, vem entendendo que se torna desnecessário que o cidadão-contribuinte tenha sofrido, concretamente, a fiscalização, mostrando-se válida a taxa de polícia ainda que o contribuinte tenha os próprios meios de “se policiar”.<sup>40</sup>

### **2.3.3. Análise da taxa de serviço**

A taxa de serviço, também denominada taxa de utilização, será cobrada em razão da prestação estatal de um serviço público específico e divisível. Observe que se trata de requisitos cumulativos, que dão os contornos necessários à exigibilidade, conforme dispõe o art. 79, II e III, CTN. Note:

*“Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:*

*I - utilizados pelo contribuinte:*

*a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;*

*b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;*

*II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;*

*III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.”*

---

<sup>39</sup> STF: RE 116.518/SP, RE 140.278/CE, RE 195.788, RE 216.207/MG

<sup>40</sup> STF: RE 416.601 (Pleno).

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

De início, impede situarmos a noção de “**serviço público**”. Seguindo as precisas palavras de Hugo de Brito Machado, o serviço público será “*toda e qualquer atividade prestacional realizada pelo Estado, ou por quem fizer suas vezes, para satisfazer, de modo concreto e de forma direta necessidades coletivas.*”<sup>41</sup>

Assim, o serviço estipulado pela taxa de utilização em comento será:

- a) Específico: também intitulado serviço público “singular” (ou *ut singuli*), é aquele destacável em unidades autônomas de utilização<sup>42</sup>, permitindo-se identificar o sujeito passivo ou discriminar o usuário. Direciona-se, assim, a um número determinado de pessoas;
- b) Divisível: é aquele passível de individualização ou “susceptível de utilização individual pelo contribuinte”<sup>43</sup>, ou seja, o serviço quantificável, que traz um benefício individualizado para o destinatário da ação estatal. Conforme aduz Luciano Amaro, “*o imposto é o modo de financiamento próprio dos serviços públicos indivisíveis, e a taxa, dos serviços divisíveis*”<sup>44</sup>. Com efeito, a divisibilidade “*pressupõe que o Estado os destaque ou especialize, segregando-os do conjunto de suas tarefas para a eles vincular a cobrança das taxas*”.<sup>45</sup>

Desse modo, podemos concluir que a taxa de serviço somente será exigida se houver uma prestação de um serviço público específico e divisível. Em resumo, diz-se que serviço divisível, necessário para a instituição

---

<sup>41</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 29ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 426.

<sup>42</sup> NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário*. 14ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995, p. 162.

<sup>43</sup> NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário*. 14ª ed., p. 162.

<sup>44</sup> AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 14ª ed., p. 32.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 34.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

da taxa, é o suscetível de utilização individual pelo contribuinte, e específico é o destacável em unidades autônomas.

Fácil perceber que não são poucos os serviços públicos que preenchem com nitidez os requisitos em epígrafe, v.g., os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, energia elétrica, telefonia, entre outros.

Temos ainda, que a utilização do serviço público deflagrador da taxa de serviço será:

- a) Efetiva: se o serviço for concretamente prestado à coletividade, com fruição fática e materialmente detectável. Vale dizer, um serviço fruído, a qualquer título;
- b) Potencial: se o serviço, sendo de utilização obrigatória, for colocado à disposição do usuário-contribuinte, sem a correspondente utilização. Diz-se serviço fruível ou potencialmente utilizado. É que *“certos serviços trazem vantagens pela sua existência mesma (...), representam vantagem efetiva para quem pode dispor deles”*<sup>46</sup>. Em outras palavras, *“a razão de ser da taxação do uso potencial está, a nosso ver, em que há atividade para cuja execução o Estado se a parilha, mas que podem não estar à disposição de todos os indivíduos da comunidade”*<sup>47</sup>.

Dessa forma, o serviço não específico (inespecífico) ou o serviço não divisível (indivisível) tende a rechaçar a exigência de taxa. Além disso,

---

<sup>46</sup> BALEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*, 11ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 564.

<sup>47</sup> AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*, 14ªed., p. 39.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

indica que a taxa será cobrável “tanto na fruição quanto na fruição potencial de serviços públicos”.<sup>48</sup>

É nesse interim que se faz necessária a análise do serviço público que se contrapõe ao acima descrito, com ele se mostrando diametralmente oposto: o serviço público geral (universal ou *ut universi*), isto é, aquele prestado indiretamente à coletividade, inviabilizando a identificação precisa do sujeito passivo e a quantificação do importe tributário devido. O serviço público geral provoca a percepção de receitas públicas de modo difuso, pela via arrecadável dos impostos.

### **2.3.4. A base de cálculo nas taxas**

A base de cálculo (ou base imponible) é uma grandeza dimensional do fato gerador, ou seja, uma perspectiva que o dimensiona, com o intuito de permitir, aritmeticamente, no cotejo com a alíquota, a detecção do *quantum debeatur*, para a devida quantificação do tributo.

A base de cálculo, para Aires Barreto<sup>49</sup>, é “a definição legal da unidade de medida, constitutiva do padrão de referência a ser observado na quantificação financeira dos fatos tributários. Consiste em critério abstrato para medir os fatos tributários que, conjugado à alíquota, permite obter a dívida tributária.”

Nesse passo, a base imponible se mostra como ordem de medida dimensional (ou dimensória) do aspecto material da hipótese de incidência, vale dizer, do próprio fato gerador, dando-lhe a exata expressão econômica.

---

<sup>48</sup> AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*, 14ªed., p. 40.

<sup>49</sup> BARRETO, Aires. *Base de cálculo e princípios constitucionais*. São Paulo: RT, 1987, pp. 39-40.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

Desse modo, a sua possível inadequação pode representar uma distorção do fato gerador, desnaturando o próprio tributo, que pode, por exemplo, travestir-se de imposto Y e ser, de fato, um imposto Z; ou até mesmo, mostrar-se como tributo X e ser, de verdade, um tributo Y.

Segundo Paulo de Barros Carvalho<sup>50</sup>, *“acaso o legislador mencione a existência de taxa, mas eleja base de cálculo mensurada de fato estranho a qualquer atividade do Poder Público, então a espécie tributária será outra, naturalmente um imposto”*.

Nesse compasso, entende-se que, em nenhuma hipótese, pode subsistir imposto com base de cálculo de taxa, ou taxa com base de cálculo de imposto, sob pena de termos um tributo pelo outro, dando ensejo ao intitulado “imposto disfarçado”.

Segundo Hugo de Brito Machado<sup>51</sup>, o tributo disfarçado ou oculto *“é aquela prestação pecuniária que, não obstante albergue todos os elementos essenciais do conceito de tributo na teoria geral do Direito, é exigida pelo Estado sem obediência às normas e princípios que compõem o regime jurídico do tributo.”*

A propósito, tal proibição está cristalina e disciplinada em dois comandos normativos – um na Carta Constitucional, e outro, no CTN -, a seguir expostos, respectivamente:

*“Art. 145. (...)*

*§2º As taxas não poderão ter a base de cálculo própria de impostos.”*

---

<sup>50</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 16ª ed., p. 39.

<sup>51</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 29ª ed., p. 68.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

“Art. 77. (...)”

*Parágrafo único. A taxa não pode ter a base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto, nem ser calculado em função do capital das empresas.”*

Por exemplo, a base de cálculo do IPTU, atrela-se ao valor venal do bem imóvel, enquanto a base de cálculo da taxa adstringe-se ao custo da atividade estatal respectiva.

### **2.4. A Taxa de Coleta, Remoção e Destinação Final de Resíduos Sólidos**

De acordo com o Sistema Tributário Nacional e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as taxas cobradas em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis são tidas como constitucionais. Tal questão é fácil de ser constatada, vez que tais serviços são exclusivamente específicos e divisíveis, conforme afirma Eduardo Sabbag, *“pois tendente a beneficiar unidades mobiliárias autônomas, de propriedade de diferentes lindeiros das vias públicas servidas, além de serem suscetíveis de utilização, de modo separado, por parte de cada usuário”*.<sup>52</sup>

Vale ressaltar que a respeito da constitucionalidade da taxa referenciada, o próprio Supremo Tribunal Federal já sumulou a matéria, conforme segue no texto da Súmula Vinculante nº 19, vejamos:

*“Súmula Vinculante nº 19. A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou*

---

<sup>52</sup> SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 417.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

*resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal.”*

Interessante salientar o precedente representativo para a edição da Súmula Vinculante nº 19 do STF:

*"(...) observo, inicialmente, que o Supremo Tribunal Federal fixou balizas quanto à interpretação dada ao art. 145, II, da Constituição, no que concerne à cobrança de taxas pelos serviços públicos de limpeza prestados à sociedade. Com efeito, a Corte entende como específicos e divisíveis os serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, desde que essas atividades sejam completamente dissociadas de outros serviços públicos de limpeza realizados em benefício da população em geral (uti universi) e de forma indivisível, tais como os de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos (praças, calçadas, vias, ruas, bueiros). Decorre daí que as taxas cobradas em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis são constitucionais, ao passo que é inconstitucional a cobrança de valores tidos como taxa em razão de serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos. (...) Além disso, no que diz respeito ao argumento da utilização de base de cálculo própria de impostos, o Tribunal reconhece a constitucionalidade de taxas quem na apuração do montante devido, adote um ou mais dos elementos que compõem a base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não se verifique identidade integral entre uma base e a outra." (RE 576321 RG-QO, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 4.12.2008, DJe de 13.2.2009)*

Segue ainda, a jurisprudência da Corte Constitucional proferida após a edição da Súmula:

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

"Ementa (...) 1. Pacífica é a jurisprudência desta Corte no sentido de ser legítima a cobrança de taxa de coleta de lixo domiciliar, haja vista ser esse serviço de caráter divisível e específico." (RE 596945 AgR, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 14.2.2012, DJe de 29.3.2012);

"Ementa (...) 1. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido da legitimidade da taxa de coleta de lixo proveniente de imóveis, entendendo como específico e divisível o serviço público de coleta e tratamento de lixo domiciliar prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição." (AI 311693 AgR, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 6.12.2011, DJe de 19.12.2011).

"Ementa: (...) 1. O exame da possibilidade de o serviço público ser destacado em unidades autônomas e individualizáveis de fruição não se esgota com o estudo da hipótese de incidência aparente do tributo. É necessário analisar a base de cálculo da exação, que tem por uma de suas funções confirmar, afirmar ou infirmar o critério material da regra-matriz de incidência. As razões de agravo regimental, contudo, não indicam com precisão como a mensuração do tributo acaba por desviar-se da prestação individualizada dos serviços de coleta e remoção de lixo. 2. "A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal" (Súmula Vinculante 19). Agravo regimental ao qual se nega provimento." (RE 571241 AgR, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, julgamento em 20.4.2010, DJe de 4.6.2010).

No mesmo sentido: RE 540951 AgR, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, julgamento em 28.8.2012, DJe de 19.9.2012; AI 632521 AgR, Relator Ministro Ayres Britto, Segunda Turma, julgamento em 1.2.2011, DJe de 25.4.2011; RE 602741 AgR, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, julgamento em 25.5.2010, DJe de 25.6.2010.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

Em relação à base de cálculo, foi editada a Súmula Vinculante nº 29, com a seguinte redação:

*“Súmula Vinculante nº 29. É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra.”*

Já com relação à taxa de serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos, percebe-se sua inconstitucionalidade por ferir de pronto o art. 145, II, da Constituição Federal, combinado com o art. 79 do Código Tributário Nacional, eis que não trata de serviço específico e divisível, conforme é exigido.

Para Eduardo Sabbag a inconstitucionalidade da taxa de limpeza pública é dada em razão dos seguintes fatores:

*“Trata-se de taxa que, de qualquer modo, tem por fato gerador prestação de serviço inespecífico, indivisível, não mensurável ou insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, não podendo ser custeado senão por meio do produto de arrecadação dos impostos gerais”.<sup>53</sup>*

Vale ressaltar que já faz um bom tempo que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a taxa de limpeza pública, tendo em vista a dissonância com o art. 145, II, da Constituição Federal, vejamos:

---

<sup>53</sup> Idem, p.417.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

*“EMENTA: TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. ILEGALIDADE DA TAXA DE COLETA DE LIXO E LIMPEZA PÚBLICA. ART. 145, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. (...) hipótese em que os serviços são executados em benefício da população em geral (uti universi), sem possibilidade de individualização dos respectivos usuários e, conseqüentemente, da referibilidade a contribuintes determinados (...).”<sup>54</sup>*

*“Serviço de Limpeza de Logradouros Públicos e de Coleta Domiciliar de Lixo. Universalidade. Cobrança de Taxa. Impossibilidade.*

*Trata-se de taxa vinculada não somente à coleta de lixo, mas, também, à limpeza de logradouros públicos, que é serviço de caráter universal e indivisível, é de se reconhecer a inviabilidade de sua cobrança.*

*Precedente: RE 206.777.*

*Embargos de divergência conhecidos e providos.”<sup>55</sup>*

Por fim, nota-se que o fator determinante para configurar a constitucionalidade das referidas taxas está localizado na possibilidade de ser “*uti singuli*”, ou seja, ser específica e divisível, sendo possível especificar o serviço prestado, bem como o usuário, o que é perceptível na taxa de coleta domiciliar de lixo e imperceptível na taxa de limpeza pública.

### **2.5. A Taxa de Limpeza Pública – Lei nº 6.945, de 14/09/1981**

Através da Lei nº 6.945, de 14 de setembro de 1981, foi instituída a taxa de limpeza urbana no Distrito Federal e dá outras providências. Ela foi alterada pelas Leis Distritais nº 989, de 18/12/1995; nº 2.168, de 29/12/1998; nº

---

<sup>54</sup> Supremo Tribunal Federal, Primeira Turma. Tributário. Agravo de Instrumento nº 245539 / RJ. Município de Rio de Janeiro e Raul Cid Loureiro. Relator: Min. Ilmar Galvão. 14 dez. 1999. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 03 nov. 2015.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

2.853, de 28/12/2001; nº 3.258, de 29/12/2003; nº 3.448, de 30/09/2004; nº 4.022, de 28/09/2007; nº 4.940, de 27/09/2012; e nº 5.412, de 13/11/2014.

Em relação à constitucionalidade da aludida Lei nº 6.945, de 14 de setembro de 1981, cumpre transcrever, *in totum*, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 698.248, Distrito Federal, Segunda Turma, de Relatoria da Ministra Cármen Lúcia:

**“AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 698.248  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA: MIN. CÁRMEN LÚCIA**

**AGTE.(S):** DISTRITO FEDERAL

**PROC.(A/S) (ES):** PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

**AGDO.(A/S):** AMANCIO AUGUSTO CHAVES MACHADO

**ADV.(A/S):** SÓCRATES CHAVES MARANHÃO MACHADO

**EMENTA:** AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA. SERVIÇO INESPECÍFICO E INDIVISÍVEL. INCONSTITUCIONALIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

**A C Ó R D Ã O**

*Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Relatora.*

---

<sup>55</sup> Supremo Tribunal Federal, Plenário, Embargos de Divergência no RE 256.588, Relatora: Min. Ellen Gracie. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 03 nov. 2015.

# **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

Brasília, 05 de novembro de 2013.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA** - Relatora

## **RELATÓRIO**

### **A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. Em 6 de agosto de 2012, neguei seguimento ao agravo nos autos do recurso extraordinário interposto pelo Distrito Federal contra julgado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, o qual decidiu ser inconstitucional a cobrança da taxa de limpeza pública instituída pela Lei distrital n. 6.945/1981. A decisão agravada teve a seguinte fundamentação:

“5. Razão jurídica não assiste ao Agravante.

6. Concluir de forma diversa demandaria o reexame de provas e da legislação infraconstitucional (Lei distrital n. 6.945/1981 e o Código Tributário Nacional), procedimento que não pode ser validamente adotado em recurso extraordinário. Incide na espécie as Súmulas 279 e 280 do Supremo Tribunal Federal.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal assentou a inconstitucionalidade da cobrança da Taxa de Limpeza Pública e de Conservação de Vias e Logradouros Públicos, quando vinculada a serviços de caráter universal e indivisível. Nesse sentido:

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. TAXA DE CONSERVAÇÃO DE VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS. INCONSTITUCIONALIDADE. TAXAS DE LIMPEZA PÚBLICA DOMICILIAR E DE MANUTENÇÃO DA REDE DE ÁGUA E ESGOTO. IMPOSSIBILIDADE DA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO LOCAL E DO REEXAME DE FATOS E PROVAS (SÚMULAS 279 E 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL). AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (AI 653.547-AgR/SP, de minha relatoria, Primeira Turma, DJ 23.10.2009).

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

*“EMENTA: TRIBUTÁRIO. TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE. A decisão agravada está em conformidade com o entendimento firmado nesta Corte no sentido de que é inconstitucional a cobrança da Taxa de Limpeza Pública instituída pela Lei 6.945/1981, alterada pela Lei 989/1995, do Distrito Federal. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 433.335-AgR/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJ 20.3.2009).*

*(...)*

*Nada há a prover quanto às alegações do Agravante.*

*7. Pelo exposto, nego seguimento ao agravo (art. 544, § 4º, inc. II, alínea a, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal)”.*

*2. Publicada essa decisão no DJe de 10.8.2012, interpõe o Distrito Federal, em 22.8.2013, tempestivamente, agravo regimental.*

*3. O Agravante afirma que “há entendimento firmado no STF sobre a constitucionalidade da Lei Distrital n. 6.945/81. Decidiu a 2ª Turma do STF: ‘a Taxa de Limpeza Pública prevista na Lei n. 6.945/81, do Distrito Federal, é constitucional, vez que instituída em decorrência de atuação estatal específica e divisível. Precedente. Agravo regimental a que se nega provimento’ (RE n. 488.174-DF, DJ de 14.08.2008)”.*

*Assevera que o Recurso Extraordinário n. 433.355, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, precedente indicado na decisão agravada, não afirmaria a inconstitucionalidade da Lei distrital n. 6.945/1981, ao passo que o Recurso Extraordinário n. 488.174 atestaria sua constitucionalidade.*

*Requer a reconsideração da decisão agravada ou o provimento do presente recurso.*

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

É o relatório.

### **VOTO**

#### **A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. Razão jurídica não assiste ao Agravante.

2. Este Supremo Tribunal não reconheceu a constitucionalidade da Lei distrital n. 6.945/1981 no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 488.174, Relator o Ministro Eros Grau, tampouco sua inconstitucionalidade no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 433.335, Relator o Ministro Joaquim Barbosa. Em ambos os recursos, foram mantidos os acórdãos do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, que, no primeiro caso, assentou a constitucionalidade da cobrança da taxa de limpeza pública, por considerá-la decorrente de “atuação estatal específica e divisível”, e, no segundo caso, decidiu de forma contrária.

3. No caso vertente, o Tribunal de origem assentou a inconstitucionalidade da Lei distrital n. 6.945/1981:

“Não obstante a revogação da alínea ‘b’, parágrafo único, do artigo 2º, da Lei nº 6.945/1981, o Conselho Especial deste e. Tribunal de Justiça, em sessão realizada no dia 12/02/2008, se pronunciou pela inconstitucionalidade da aludida lei, ao considerar ausentes as características da especificidade e da divisibilidade do serviço de limpeza pública prestado pelo ente estatal, caracterizando violação ao art. 145, inciso II, da Constituição Federal” (grifos nossos).

Como afirmado na decisão agravada, o acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que assentou a inconstitucionalidade da cobrança da taxa de limpeza pública quando vinculada a serviços de caráter universal e indivisível. Assim, por exemplo:

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP**

**Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

*“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA: MUNICÍPIO DE IPATINGA/MG. C.F., art. 145, II. CTN, art. 79, II e III. I. - As taxas de serviço devem ter como fato gerador serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Serviços específicos são aqueles que podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade públicas; e divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos usuários. CTN, art. 79, II e III. II. - Taxa de Limpeza Pública: Município de Ipatinga/MG: o seu fato gerador apresenta conteúdo inespecífico e indivisível. III. - Agravo não provido” (RE 366.086-AgR, Relator o Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe 1º.8.2003).*

*“AGRAVO REGIMENTAL. TRIBUTÁRIO. TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA. EXAÇÃO QUE TAMBÉM REMUNERA O SERVIÇO DE LIMPEZA DE LOGRADOUROS PÚBLICOS. INCONSTITUCIONALIDADE. Esta Corte fixou entendimento no sentido da invalidade da remuneração do serviço universal e indivisível de limpeza de logradouros públicos por meio de taxa. Hipótese em que o Tribunal de origem concluiu que a exação remunera tanto o serviço de remoção de lixo domiciliar quanto o serviço de limpeza de vias e logradouros. Impossibilidade de conclusão diversa ante o óbice da Súmula 280/STF e da falta de cópia da legislação municipal nos autos. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 540.951-AgR, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 19.9.2012).*

*“Agravo regimental no recurso extraordinário. Município de Salvador. Taxa de limpeza pública. Taxa vinculada a serviço de caráter indivisível e universal. Improcedência. Precedentes. 1. Pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido da inconstitucionalidade da referida taxa, quando vinculada a serviços em benefício da população em geral, como limpeza de vias e logradouros públicos. 2. O Tribunal a quo decidiu pela inconstitucionalidade da taxa exigida pelo município, uma vez que está vinculada à limpeza de logradouros públicos, em benefício da população geral. 3. Agravo regimental não provido” (RE 583.463-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 9.3.2012).*

*“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. TAXA DE COLETA DE LIXO*

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

*DOMICILIAR E LIMPEZA PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DOS SERVIÇOS DE CARÁTER UNIVERSAL E INDIVISÍVEL. PRECED*

*ENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (AI 811.387-AgR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe 24.3.2011).*

*4. Os argumentos do Agravante, insuficientes para modificar a decisão agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional.*

*5. Pelo exposto, nego provimento ao agravo regimental.*

### **SEGUNDA TURMA EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 698.248**

*PROCED. : DISTRITO FEDERAL*

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

*AGTE.(S) : DISTRITO FEDERAL*

*PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL*

*AGDO.(A/S) : AMANCIO AUGUSTO CHAVES MACHADO*

*ADV.(A/S) : SÓCRATES CHAVES MARANHÃO MACHADO*

*agravo **Decisão** regimental, : A Turma, nos por termos votação do voto unânime, da Relatora. negou provimento 2ª Turma ao , 05.11.2013.*

*Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Teori Zavascki.*

*Subprocurador-Geral da República, Dr. Francisco de Assis Vieira Sanseverino.”*

Diante da controvérsia sobre a constitucionalidade da Lei nº 6.945, de 14 de setembro de 1981, sugiro a elaboração de uma nova Lei, criando a taxa de coleta, remoção e destinação de resíduos, na qual está em consonância com as Súmulas nº 19 e 29, do Supremo Tribunal Federal.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Entretanto, caso não seja essa a opção adotada, sugiro alterar a Lei nº 6.945/1981, modificando o nome da taxa, na ementa e no seu corpo para “Taxa de coleta, remoção e destinação de resíduos sólidos”, conforme determinação do Supremo Tribunal Federal, ou “Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos”.

### **2.6. Proposta de instituição da Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares, apresentada pelo CORSAP- DF/GO**

O Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás – CORSAP – DF/GO, disponibilizou aos Municípios consorciados, como Anexo 3, do Protocolo de Intenções, ratificado pela Lei Distrital nº 4.948/2012 (Contrato de Consórcio) para avaliação dos mesmos e eventual aproveitamento, na qual segue abaixo transcrito.

#### **MINUTA**

### **INSTITUI A TAXA DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**

Art. 1º Fica instituída a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares, referenciada pela sigla TRSD, a qual passa a integrar o Sistema Tributário do Distrito Federal.

§ 1º A TRSD tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial dos serviços divisíveis de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos domiciliares de fruição obrigatória, prestados em regime público.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

§ 2º A utilização potencial dos serviços de que trata o parágrafo anterior ocorre no momento de sua colocação para fruição.

§ 3º As receitas provenientes do pagamento da TRSD têm como destinação exclusiva a remuneração dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos domiciliares e sua regulação.

Art. 2º São considerados resíduos sólidos domiciliares para efeito de incidência da TRSD:

I - os resíduos originários de atividades domésticas em residências;

II - os resíduos não perigosos gerados em razão do exercício das atividades de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, com natureza e composição de resíduos sólidos domiciliares e volume de até 200L (duzentos litros) ou 50 Kg (cinquenta quilogramas) por dia, excetuados:

a) os resíduos originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana

b) os resíduos dos serviços públicos de saneamento básico

c) os resíduos de serviços de saúde, assim definidos em normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária – SNVS e do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA;

d) os resíduos da construção civil, assim definidos em normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA e do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO);

e) os resíduos de serviços de transportes, assim compreendidos os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários, e passagens de fronteira.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

Art. 3º O valor da TRSD será definido anualmente e o total da receita estimada equivalerá ao rateio da remuneração anual dos serviços públicos de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos domiciliares prestados ao Distrito Federal e sua regulação, no percentual de 3% (três por cento) observando-se, necessariamente:

I - as disposições dos planos local e regional de manejo de resíduos sólidos domiciliares aplicáveis ao Distrito Federal;

II – a estimativa da remuneração a que se refere o *caput* com base nos custos eficientes para a prestação dos serviços no exercício subsequente, aprovada pelo órgão responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços passíveis de incidência da TRSD;

III – a legislação instituidora do zoneamento urbano, econômico e ambiental, quando houver;

IV - a área construída, a localização e a utilização da unidade imobiliária efetiva ou potencialmente usuária dos referidos serviços, observando se o imóvel é destinado à moradia ou ao desempenho de atividade comercial, industrial, de prestação de serviços ou a outra finalidade definida em regulamento;

V - a área, a localização da unidade imobiliária e as leis referidas no inciso III, tratando-se de terreno sem edificação;

VI - a localização, a utilização e as leis referidas no inciso III, tratando-se de quiosques, bancas de jornais, boxes de mercado e similares.

Art. 4º O responsável pelas obrigações principais e acessórias geradas em razão da instituição da TRSD é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor, a qualquer título, de imóvel beneficiado pelo serviço de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, ainda que seja apenas usuário em potencial destes serviços.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

§ 1º Para efeitos de incidência e cobrança da TRSD, consideram-se beneficiadas pelos serviços a que se refere o *caput* as unidades imobiliárias inscritas no cadastro imobiliário do Distrito Federal, edificadas ou não, lindeiras às vias ou logradouros públicos, tais como terrenos ou glebas, prédios ou edificações de qualquer tipo, que constituam unidade autônoma, residencial, comercial, industrial, de prestação de serviços ou de qualquer outra natureza ou destinação nos quais sejam ofertados serviços de coleta de resíduos sólidos domiciliares.

§ 2º Considera-se, também, lindeira a via ou logradouro público a unidade imobiliária que tem acesso, através de rua ou passagem particular, entradas de vilas ou assemelhados.

§ 3º A taxa é anual e, na forma da lei civil, se transmite aos adquirentes, salvo se constando de escritura certidão negativa de débitos referentes ao tributo.

Art. 5º O lançamento da TRSD será procedido anualmente em nome do contribuinte, na forma e nos prazos regulamentares, isoladamente ou em conjunto com o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU, ou em conjunto com a fatura do serviço público de abastecimento de água, a critério do órgão arrecadador.

Art. 6º A TRSD será paga, total ou parcialmente, na forma e nos prazos definidos em regulamento próprio.

Art. 7º O pagamento da TRSD e das penalidades ou acréscimos legais decorrentes do seu inadimplemento não exclui o pagamento de:

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

I - preços públicos pela prestação de serviços de manejo de resíduos sólidos especiais, assim considerados os resíduos sólidos domiciliares com volume diário maior que 200L (duzentos litros) ou 50Kg (cinquenta quilogramas) por unidade imobiliária, os resíduos da construção e demolição, os resíduos dos serviços de saúde, os resíduos eletroeletrônicos e de pilhas e baterias, os resíduos resultantes de aparas de jardins, bens móveis imprestáveis, animais abandonados ou mortos, veículos abandonados, capina de terrenos, limpeza de prédio, terrenos;

II - penalidades decorrentes da infração à legislação distrital referente ao manejo dos resíduos sólidos e à limpeza urbana.

Art. 8º Nenhuma pessoa física ou jurídica poderá concorrer a fornecimento de materiais e serviços, vender diretamente ou participar de licitação para execução de obra pública sem que se ache adimplente com a TRSD.

Art. 9º Esta Lei entrará em vigor em 1º de janeiro de 2017.

Art. 10. Fica revogada a Lei nº 6.945, de 14 de setembro de 1981.

Brasília, [dia] de [mês] de [ano]  
[o]º da República e [o]º de Brasília  
[Governador do Distrito Federal]

Ao analisar o texto da minuta apresentada, não vislumbramos óbice de natureza jurídica para sua adoção, em especial as Súmulas nº 19 e 29, do Supremo Tribunal Federal, conforme já exposto, entretanto, a sua redação foi adequada ao ente federativo Distrito Federal.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Cumprе salientar que este estudo visa subsidiar os aspectos jurídicos do tema ora tratado. Os estudos técnicos quanto ao custo atual da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, incluindo despesas administrativas do prestador de serviços; valores arrecadados com a Taxa de Limpeza Urbana – TLP, nos últimos 05 (cinco) anos; e a análise da sustentabilidade econômico-financeira do modelo atual da prestação dos serviços, deverá ser realizada por consultoria específica da área econômica.

### **3. COBRANÇA DE PREÇOS PÚBLICOS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AOS GRANDES GERADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS E DE RESÍDUOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL**

#### **3.1. Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 – Aspectos Relevantes**

A Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

Trata-se a lei de estabelecer as diretrizes mínimas para que se equacione um dos mais graves problemas ambientais urbanos do Brasil. Embora a situação pareça ter melhorado nos últimos anos, as deficiências ainda são enormes e o caminho para que se chegue a condições ambientalmente sustentáveis, socialmente justas e economicamente viáveis em relação aos resíduos sólidos ainda é bastante longo.

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

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

sólidos radiotivos, objeto da Lei nº 10.308/2001. Importante frisar que a Lei nº 11.445/2007, como já mencionado, 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 destino 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.

Entre a série de definições presente no art. 3º da Lei nº 12.305/2010, cabe destacar as seguintes: acordo setorial (inciso I); ciclo de vida do produto (inciso IV); destinação final ambientalmente adequada (inciso VII); disposição final ambientalmente adequada (inciso VIII); geradores de resíduos sólidos (inciso IX); gerenciamento de resíduos sólidos (inciso X); gestão integrada de resíduos sólidos (inciso XI); logística reversa (inciso XII); rejeitos (inciso XV); resíduos sólidos (inciso XVI); e responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (inciso XVII).

Os acordos setoriais terão aplicação concreta especialmente no âmbito das normas sobre responsabilidade pós-consumo do setor produtivo ou, adotando a terminologia da própria lei, da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e da logística reversa.

Esses acordos constituem atos de natureza contratual firmados entre o poder público dos diferentes níveis da Federação e os responsáveis pela fabricação, importação, distribuição e comercialização de produto abrangido pelas disposições sobre a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida.

O conceito de ciclo de vida do produto traz uma associação entre o conceito biológico de ciclo de vida (nascimento, crescimento, maturidade e

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

morte) com as etapas que abarcam o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a destinação final dos resíduos gerados.

Considera-se ambientalmente adequada como destinação dos resíduos sólidos a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético, bem como outras destinações admitidas pelos órgãos públicos competentes. A disposição 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 uma das formas de destinação final ambientalmente adequadas previstas em lei.

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.

A norma em análise distingue gerenciamento e gestão de resíduos sólidos. O gerenciamento diz respeito às etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos. Por sua vez a gestão integrada engloba o planejamento e a coordenação de todas as etapas inseridas no gerenciamento e, também, a inter-relação das dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social envolvidas.

A logística reversa, para a Lei, representa *“um instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por uma série de ações, procedimentos e meios destinados a tornar possível a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.”*

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Ao se discutir este conceito, não está se tratando apenas de logística reversa. Nestes termos também se discute a responsabilidade do pós consumo como um todo. A logística reversa é uma das formas, não a única, de se exercer a responsabilidade pós consumo, essencial em situações em que se é impossível de evitar a geração de resíduos sólidos.

Para a Lei Federal nº 12.305/2010, o conceito de resíduos sólidos e de rejeitos são distintos. Assim, pela lei, definem-se resíduos sólidos como:

*“material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.”*

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 que não a disposição final ambientalmente adequada.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece a responsabilidade compartilhada pelos resíduos entre geradores, poder público, fabricantes e importadores.

A responsabilidade compartilhada é um ato de natureza contratual estabelecido entre o poder público, fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes. Desta maneira, sem a existência desse acordo prévio e o

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

conhecimento da realidade local, regional ou nacional, o planejamento de metas e ações poderá ser inadequado, resultando em benefícios da gestão de resíduos sólidos ineficientes, tendo prejuízos ambientais e socioeconômicos.

Os arts. 4º e 5º da Lei Federal nº 12.305/2010, tratam da Política Nacional de Resíduos Sólidos, onde prioritariamente sua responsabilidade é da União, mas que demandará a participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, não somente na sua implementação, mas em sua concepção.

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).

O art. 6º<sup>56</sup> da Lei elenca os princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que devem nortear todos os atos praticados pelos agentes envolvidos.

Princípios são normas gerais que a doutrina identifica como condensadoras dos **valores fundamentais de um sistema**. Por meio de um processo lógico denominado *abstração indutiva*, os estudiosos extraem da totalidade de normas específicas às ideias-chave que animam todo o complexo

---

<sup>56</sup> Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: I - a prevenção e a precaução; II - o poluidor-pagador e o protetor-recebido; III - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; IV - o desenvolvimento sustentável; V - a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta; VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania; IX - o respeito às diversidades locais e regionais; X - o direito da sociedade à informação e ao controle social; XI - a razoabilidade e a proporcionalidade.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

de regras. Assim, os princípios *informam* e *enformam*<sup>57</sup> o sistema normativo. Informam porque armazenam e comunicam o núcleo valorativo essencial da ordem jurídica. Enformam porque dão forma, definem a feição de determinado ramo.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, *“princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhes a tônica que lhe dá sentido harmônico”*. E completa: *“violar um princípio é muito mais grave do que violar uma norma. A desatenção ao princípio implica em ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais.”*<sup>58</sup>

Podemos, assim, verificar a existência de dupla funcionalidade dos princípios, a função hermenêutica e a função integrativa. Na função hermenêutica se o aplicador do direito tiver dúvida sobre qual o verdadeiro significado de determinada norma, pode utilizar o princípio como ferramenta de esclarecimento sobre o conteúdo do dispositivo analisado.

Na função integrativa, além de facilitar a interpretação de normas, o princípio atende à finalidade de suprir lacunas, funcionando como instrumento para preenchimento de vazios normativos em caso de ausência de expresso regramento sobre determinada matéria.

---

<sup>57</sup> No direito português, vários autores falam em função “enformadora” dos princípios jurídicos.

<sup>58</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 27<sup>o</sup> ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 53.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

O art. 7º<sup>59</sup> elenca os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Como objetivo síntese das disposições da lei, podemos destacar a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, agregada à disposição final adequada dos rejeitos.

A Lei Federal nº 12.305/2010 define o gerenciamento de resíduos sólidos como:

*“conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos exigidos na forma da lei.”*

---

<sup>59</sup> Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos: I - proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; II - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; III - estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; IV - adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; V - redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos; VI - incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados; VII - gestão integrada de resíduos sólidos; VIII - articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos; IX - capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos; X - regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007; XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis; XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto; XIV - incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético; XV - estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

E a gestão integrada de resíduos sólidos é definida, pela PNRS, como:

*“conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social e sob o prisma do desenvolvimento sustentável.”*

Na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Como parte da gestão dos resíduos sólidos, o Distrito Federal e os Municípios, deverão elaborar o Plano Municipal (Distrital) de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). O Plano é pressuposto para que esses entes federativos tenham acesso aos recursos da União. Esses recursos são destinados a empreendimentos e serviços ligados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para os mesmos sejam beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito e fomento para tal objetivo.

Para tanto, os PMGIRS devem conter: *diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas; identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver; identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de*

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

*economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais; identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS; procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a Lei nº 11.445, de 2007; indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação federal e estadual; definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20 a cargo do poder público; programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização; programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos; programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver; mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos; sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007; metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada; descrição das formas e dos limites da*

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

*participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33; ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento; identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras; periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal.*

Ainda no âmbito dos planos, a Lei Federal nº 12.305/2010 impõe a elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos por determinados tipos de geradores. São responsáveis pela implementação e operacionalização integral do plano de gerenciamento de resíduos sólidos os geradores de resíduos de serviços públicos de saneamento básico, industriais, de serviços de saúde e de mineração.

Enquadram-se ainda nessa situação os estabelecimentos 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. Podem ainda estar inclusos nessa obrigação 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.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

A responsabilidade por danos que vierem a ser provocados pelo gerenciamento inadequado dos respectivos resíduos ou rejeitos é do responsável pela implementação do plano de gerenciamento de resíduos sólidos, 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.

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.

Outro aspecto importante a ser destacado refere-se aos consórcios públicos. Pela Lei nº 12.305/2010 os consórcios públicos formados tem por finalidade viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos. Desta maneira, os municípios participantes de consórcios intermunicipais entre 02 (dois) ou mais Municípios, e que implantarem coleta coletiva com participação de cooperativas formadas por pessoas físicas de baixa renda, terão apoio e prioridade no acesso dos recursos instituídos pelo Governo Federal no que tange ao gerenciamento e gestão dos resíduos sólidos.

For derradeiro, cumpre salientar o controle social, na qual se baseia no conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Este conjunto de ações se relaciona diretamente com a educação ambiental, uma vez que ambos são caminhos para se atingir as metas nacionais referentes aos resíduos sólidos.

### **3.2. Sistema Remuneratório – Preço Público**

Como exposto no tópico acima, 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. Entretanto, precisamos saber qual é o sistema a ser utilizado para remunerar a prestação desses serviços.

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

- a) Tarifa: também chamada de preço público, é a remuneração paga pelo usuário quando serviço público *uti singuli* é prestado indiretamente, por delegação nas hipóteses de concessão e permissão. Outra possibilidade é a hipótese prevista na Súmula nº 545 do STF<sup>60</sup>, 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.

A tarifa é uma contrapartida sem natureza tributária, mas cunho privado-contratual. Não sendo tributo, está dispensado do cumprimento dos princípios da legalidade e da

---

<sup>60</sup> 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

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

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 do pedágio cobrado nas rodovias exploradas por particulares.

- b) 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.

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 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 postal prestado pelos correios.

- c) 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 e conservação de logradouros públicos.

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

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

finalidade, eventual serviço prestado pelo Poder Público para esse objetivo será facultativo, onde segundo a Súmula nº 545 do Supremo Tribunal Federal poderá ser remunerado por tarifa/preço público.

### **3.3. Lei Distrital nº 4.704, de 20 de dezembro de 2011**

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, na qual 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.”*

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

No seu 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;”***

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

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.”**

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Pela dicção do dispositivo legal acima transcrito, o Serviço de Limpeza Urbana – SLU, órgão responsável pela gestão dos resíduos sólidos no Distrito Federal, a teor da Lei Distrital 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.

A previsão normativa desses preços públicos poderá ser realizada através da elaboração 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 a Agência Reguladora, *“regulamentar, fixar e fiscalizar as tarifas (preço público), dos serviços públicos delegados...”*

### **3.4. Proposta de Resolução para a cobrança de preços públicos para a prestação de serviços aos grandes geradores de resíduos sólidos urbanos e de resíduos da construção civil**

#### **MINUTA**

RESOLUÇÃO Nº NONONO, DE [dia] DE [mês] DE [ano].

Estabelece os preços públicos a serem cobrados pelo prestador de serviços para realizar etapas do gerenciamento dos resíduos de responsabilidade dos grandes geradores e de resíduos da construção civil

O DIRETOR-PRESIDENTE DA AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL –

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

ADASA no uso de suas atribuições regimentais, de acordo com deliberação da Diretoria Colegiada e considerando:

o que consta na Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico;

o que consta no 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;

o que consta na Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências;

o que consta no Decreto Federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências;

o que consta na Lei Distrital nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008, que reestrutura a ADASA;

o que consta na 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;

o que consta na Lei Distrital nº 5.610, de 16 de fevereiro de 2016;

as contribuições recebidas dos usuários e outros segmentos da sociedade, por meio da audiência pública realizada no dia xx de xxxxxxxx de 2015;

RESOLVE:

### **CAPÍTULO I**

## **DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º O prestador de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, mediante a cobrança de preço público poderá realizar etapas do gerenciamento dos resíduos sólidos produzidos pelos grandes geradores de resíduos similares aos resíduos domiciliares e dos grandes geradores de resíduos da construção civil.

Art. 2º Para fins desta Resolução considera-se:

I - Resíduos sólidos domiciliares:

- a) os originários de atividades domésticas em residências urbanas ou rurais, com características não perigosas;
- b) os originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em função de sua natureza, composição e quantidade, limitada por gerador ao volume diário de 120 (cento e vinte) litros ou 30 (trinta) kg.

II - Pequenos volumes de resíduos da construção civil: aqueles com volumes até 1m<sup>3</sup> (um metro cúbico).

III - Grandes geradores de resíduos similares aos domiciliares: aqueles que gerem resíduos não perigosos e com natureza e composição similar aos resíduos domiciliares em atividades comerciais, industriais e de serviços e com volume diário superior ao limite de 200 (duzentos) litros ou 50 (cinquenta) kg.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

IV - Grandes geradores de resíduos da construção civil: aqueles que gerem resíduos da construção civil superior ao volume diário 1m<sup>3</sup> (um metro cúbico) diário.

### **CAPÍTULO II**

#### **DOS GRANDES GERADORES DE RESÍDUOS SIMILARES AOS DOMICILIARES**

Art. 3º O prestador de serviços públicos poderá prestar os seguintes serviços aos grandes geradores de resíduos similares aos domiciliares:

I - Coleta regular: quando a coleta ocorrer de forma regular, de acordo com frequência semanal estabelecida em contrato;

II - Coleta ocasional: quando a coleta ocorrer ocasionalmente a pedido do gerador mediante pagamento prévio ao prestador de serviços; e

II - Disposição final: entrega dos resíduos pelo gerador na unidade de disposição final do prestador de serviços de forma regular ou ocasional.

Art. 4º Os preços públicos a serem pagos pelos grandes geradores de resíduos similares ao domiciliares em virtude da prestação dos serviços de coleta regular, coleta ocasional e disposição final serão calculados em conformidade com as fórmulas abaixo.

I - Coleta regular:  $PCR = 17,53 NR + 29,06 ND$ <sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Os valores são meramente exemplificativos, pois os estudos técnicos referentes à elaboração de metodologia de cálculo e cobrança pelos serviços prestados aos grandes geradores de resíduos sólidos e dos geradores dos resíduos da construção civil, considerando os custos das atividades a serem executadas

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

PCR = Preço da coleta regular/t;

NR = Número de recipientes de 200 (duzentos) litros coletados no decorrer de uma semana;

ND = Número de dias de coleta efetuada no decorrer de uma semana.

II - Coleta ocasional:  $PCO = (CTT \times KM/P) + VC \times CUAS$

PCO = Preço/t;

CTT = Preço do Transporte por Km = R\$ 6,61;

KM/P = Quilometragem do percurso do ponto de coleta até a descarga no Aterro Sanitário;

VC = Quantidade da coleta efetuada em tonelada medida na balança do Aterro Sanitário;

CUAS = Custo Unitário da disposição final em tonelada = R\$ 44,63/ton.

III - Preço por disposição final:

$PRO = VC \times PUAS$

PRO = Preço Mensal;

VC = Quantidade de resíduos em tonelada,

PUAS = Preço Unitário da disposição final em tonelada = R\$ 44,63/ton.

---

pelo prestador de serviços públicos para o manejo de cada tipo de resíduo será realizada por outra consultoria.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

### **CAPÍTULO III**

#### **DOS GRANDES GERADORES DE RESÍDUOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL**

Art. 5º O prestador de serviços poderá prestar o serviço de disposição final aos grandes geradores de resíduos da construção civil.

Art. 6º O preço público a ser pago pelos grandes geradores de resíduos da construção civil em virtude da prestação do serviço de disposição final será de R\$ xxxx/t.

Art. 7º Caso haja algum impedimento na pesagem do resíduo será considerado o volume para fins de cálculo do preço público.

### **CAPÍTULO IV**

#### **DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 8º Os preços públicos de que trata a presente Resolução deverá ser recolhido ao prestador de serviços pelos grandes geradores, através de Documento de Arrecadação emitido para esse fim específico antes da execução do serviço solicitado ou conforme definido no contrato de prestação de serviços firmado entre o usuário e o prestador de serviços.

Art. 9º Os procedimentos operacionais que envolvem o recebimento dos resíduos de construção civil, de observância obrigatória pelos usuários, serão estabelecidos pelo prestador de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Art. 10. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Brasília, [dia] de [mês] de [ano]  
[o]º da República e [o]º de Brasília  
[Diretor Presidente ADASA]

Cumprе salientar que os estudos técnicos referente à elaboração de metodologia de cálculo e cobrança pelos serviços prestados aos grandes geradores de resíduos sólidos e dos geradores dos resíduos da construção civil, considerando os custos das atividades a serem executadas pelo prestador de serviços públicos para o manejo de cada tipo de resíduo será realizada por outra consultoria.

#### **4. VENDA DE COMPOSTO ORGÂNICO**

##### **4.1. Destinação Final dos Resíduos Sólidos**

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS é dotada de princípios, objetivos e instrumentos, bem como de diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, aplicando-se às pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e às que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.<sup>62</sup>

Esse gerenciamento, por sua vez, deve ser entendido como o “conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada

---

<sup>62</sup> Ver art. 1º, da Lei Federal nº 12.305/2010.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (...).<sup>63</sup>

A destinação final adequada é parte integrante da gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, figurando-se, pois, como um dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos em vigor. A Lei Federal nº 12.305/2010, nos termos do art. 3º, VII, assim define essa expressão:

*“Art. 3º (...)*

*VII - destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;”*

Pela leitura do dispositivo verifica-se que a destinação final pode se dar de diversas formas. O legislador optou, nessa norma, com bom-senso, em não limitar o seu *modus operandi*. Exige, porém, que seja adequada, obviamente adotando-se como parâmetro a premissa constitucional de manutenção do equilíbrio ecológico do ambiente, pois é essencial ao desfrute de uma vida digna, com qualidade e saúde<sup>64</sup>.

É bem verdade que o termo “adequada” é, per si, dotado de subjetividade. Adequada significa ajustada, própria, compatível. Ou seja, a designação da forma de destinação a ser utilizada aos resíduos deve observar, em regra, suas próprias características, natureza, tipologia e local em que se

---

<sup>63</sup> Ver art. 3º, X, da Lei Federal nº 12.305/2010.

<sup>64</sup> Ver art. 225, *caput*, da Constituição Federal..

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

pretende realizá-la. Não poderia ser outro modo, sob o risco de contaminação e desequilíbrio ambiental, com repercussões jurídicas sérias no plano do regime de responsabilidades ambientais.

Assim, a destinação final deverá seguir padrões técnicos específicos definidos pela legislação, a exemplo do que faz o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA e, algumas de suas Resoluções<sup>65</sup>, ou ser acordada e aprovada pelos órgãos ambientais.

Inclui-se dentre as formas de destinação a disposição final adequada e ordenada de rejeitos em aterros<sup>66</sup>, ou seja, a destinação daqueles resíduos sólidos que, depois de esgotadas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada. Para isso, deverão ser observadas normas operacionais específicas, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.

A classificação dos resíduos, em razão de suas características e natureza, acaba por induzir a maneira de se fazer a sua destinação. Isso também é o que exige a Lei Federal nº 12.305/2010, com a expressão concretizada no art. 3º, VII, ou seja, a compatibilidade entre a natureza do resíduo e sua destinação.

É importante ressaltar, que a primeira fase para se proceder à adequada destinação dos resíduos sólidos é a própria capacidade técnica em

---

<sup>65</sup> Para exemplificar, algumas Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, que permeiam esse assunto: Resoluções nº 06/1991; nº 05/1993; nº 23/1996; nº 307/2002; nº 348/2004; nº 362/2005; nº 401/2008; nº 450/2012.

<sup>66</sup> O art. 3º, XV, da Lei Federal nº 12.305/2010, assim define os rejeitos: *resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada;*

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

armazená-los, segregá-los, coletá-los, tratá-los e, quando o caso, transportá-los de maneira também adequada. Por esse motivo, os geradores que decidem contratar empresa especializadas no tratamento e destinação de resíduos devem se preocupar com sua regularidade ambiental, atentando-se para a possibilidade de corresponsabilidade em decorrência de eventual dano ao meio ambiente.

Uma forma adequada de destinação dos resíduos é a reutilização. Trata-se de um processo de reaplicação de um resíduo, sem a transformação do mesmo. No texto legal que institui a PNRS, vem definido como o *“processo de aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, físico-química, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do SISNAMA e, se couber, do SNVS e do SUASA”*.<sup>67</sup>

Importante destacar ainda, a reciclagem, entendida como o processo de reaproveitamento de um resíduo após ter sido submetido à transformação. Trata-se de uma forma ecologicamente adequada para a destinação de resíduos e define-se, nos termos do art. 3º, XIV, da Lei Federal nº 12.305/2010, como o *“processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do SISNAMA e, se couber, do SNVS e do SUASA;”*

A reciclagem também figura como um dos objetivos da PNRS e envolve, consideravelmente, em nosso país, questões sociais. Não é novidade a imensa gama de catadores, individualmente ou em cooperativas, que trabalham e vivem da coleta de resíduos, destinando-os à reciclagem. Para isso, a coleta seletiva é imprescindível, bem como os trabalhos de educação

---

<sup>67</sup> Ver art. 3º, XVIII, da Lei Federal nº 12.305/2010.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

ambiental no fomento da participação de todos no acondicionamento dos resíduos em compartimentos próprios.

Outra forma de destinação é a compostagem. Trata-se de um processo aeróbio, de transformação de resíduos sólidos orgânicos, por decomposição biológica, em um produto humificado, chamado de composto orgânico, podendo ser utilizado como adubo no setor agrícola. No entanto, é necessário bastante critério na utilização dessa forma de destinação com aquela finalidade, uma vez que *“o processo de compostagem não elimina os agentes patogênicos ou os parasitas e, por essa razão, poderiam contaminar os alimentos adubados por esse composto”*.<sup>68</sup>

É possível fazer a compostagem da matéria orgânica presente nos resíduos sólidos urbanos, desde que haja a devida segregação, preferencialmente no próprio local de geração. Da mesma maneira que os biodigestores, a compostagem pode ser um processo descentralizado para tratamento de resíduos orgânicos, com geração de adubo para os jardins de residências, praças, condomínios ou espaços de atividades coletivas, como escolas, hotéis e repartições públicas.

As principais vantagens da compostagem da fração orgânica de resíduos sólidos urbanos são: a) redução dos resíduos a serem encaminhados para aterros sanitários, diminuindo a logística e prorrogando a vida útil dos aterros; b) maior envolvimento da comunidade no processo de gestão dos resíduos; c) possibilidade de geração de renda a partir da venda do adubo; d) melhoria das condições do solo onde fosse utilizado o composto.

Apesar de não estar expressamente referenciada na Lei da PNRS, a incineração merece também ser referenciada, pois é um

---

<sup>68</sup> SINVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*, 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010, p.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

procedimento que possibilita a destruição dos resíduos a partir de sua decomposição térmica. Assim através do calor, os materiais, geralmente os perigosos, reduzem seu peso, volume e níveis de periculosidade. A partir da incineração, os novos resíduos gerados podem ser melhor manipulados por serem menos nocivos e destinados adequadamente em aterros sanitários, devidamente licenciados.

Por sua vez, aterros sanitários são, conforme NBR 8419/1992 da ABNT, obras de engenharia destinadas a acomodar os resíduos sobre o solo, de forma a diminuir os impactos ambientais e os riscos à saúde.

Além disso, os aterros sanitários operam a disposição dos rejeitos, ou seja, aqueles resíduos sólidos que permanecem após esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis. É, portanto, aquela área na qual é empregado o método de disposição final dos resíduos sólidos no solo de forma adequada, sem riscos de contaminação ao meio ambiente e sem prejuízos à saúde da população. Possuem qualidade superior aos aterros controlados e infinitamente maior que os lixões.<sup>69</sup>

É bem verdade que o aterro é a solução para os resíduos cuja destruição seria complexa, cara ou até mesmo bastante danosa. Porém, a existência de um aterro sanitário, devidamente licenciado e observador das normas técnicas para sua construção, manutenção e operação, não impede que estrategicamente outras formas de destinação sustentáveis, como a reutilização, recuperação ou reciclagem de resíduos tenham lugar.

Existem várias opções de procedimentos para o aproveitamento energético (produção de energia elétrica), a partir dos resíduos sólidos

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

urbanos, onde os mais utilizados são: incineração; processamento biológico associado à compostagem e utilização do biogás (GDL) emitido em aterros sanitários.

A produção de energia elétrica pela incineração dos resíduos sólidos urbanos ocorre nas chamadas usinas WTE, que em média, são capazes de produzir entre 450 e 700 Kwh por tonelada de resíduos<sup>70</sup>. Essas usinas usam o vapor da incineração para a produção de energia, seguindo um processo similar ao das usinas térmicas tradicionais.

Outro procedimento pelo qual é possível produzir energia elétrica a partir dos resíduos sólidos urbanos, possuindo como benefício adicional a redução da destinação destes a aterros sanitários, é o processamento biológico, que deve ser associado à biodigestão anaeróbica.<sup>71</sup>

No processamento biológico, os materiais orgânicos dos resíduos sólidos são convertidos em adubo natural por meio da compostagem. O processamento ocorre naturalmente pela digestão anaeróbica de micro-organismos em áreas com baixas concentrações de oxigênio. Ao longo da conversão dos materiais orgânicos, é liberado um biogás – também chamado gás do lixo (GDL) – que pode ser utilizado na produção de energia, com potenciais impactos ambientais negativos inferiores aos da incineração.<sup>72</sup>

O aproveitamento energético do biogás da decomposição dos resíduos sólidos urbanos também pode ocorrer em aterros sanitários. O

---

<sup>69</sup> Fundação Estadual do Meio Ambiente. Orientações para a operação de aterros sanitários. Belo Horizonte: FEAM, 2006. Disponível em: [www.feam.br](http://www.feam.br). Acesso em 09 de nov. 2015.

<sup>70</sup> RIBEIRO, Lauro André. *Gestão dos resíduos sólidos urbanos com geração de energia: o projeto Ecoparque de Porto Alegre*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2008.

<sup>71</sup> Para um detalhamento tecnológico do procedimento, ver HENRIQUES, Rachel Martins. *Aproveitamento energético dos resíduos sólidos urbanos: uma abordagem tecnológica*. (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

aproveitamento energético do biogás (GDL) proveniente dos aterros sanitários (*landfill gas*) pode ser realizado por tecnologias relativamente simples. Assim como no processamento biológico, o GDL é gerado pela ação de micro-organismos que decompõem anaerobicamente alguns materiais existentes nos resíduos sólidos. Como um dos principais componentes do GDL, o metano pode ser convertido em energia se, após coletado e filtrado, alimentar geradores de combustão interna.<sup>73</sup>

### **4.2. Decreto nº 35.166, de 14 de fevereiro de 2014.**

O Decreto nº 10.198, de 23 de abril de 1987, que fixa valores para venda de composto orgânico, estabelece normas para alienação dos demais materiais recicláveis apurados no processamento industrial do lixo pelas usinas de tratamento de lixo do serviço autônomo de limpeza urbana – SLU, e dá outras providências, foi revogado totalmente pelo Decreto nº 10.767, de 22 de setembro de 1987, que fixou novos valores para venda de composto orgânico, estabelece normas para alienação dos demais materiais recicláveis apurados no processamento industrial do lixo pelas usinas de tratamento de lixo do serviço autônomo de limpeza urbana – SLU<sup>74</sup>.

O Decreto nº 10.767/1987, foi revogado totalmente pelo Decreto nº 11.125, de 10, de junho de 1988, que por sua vez foi revogado totalmente pelo Decreto nº 14.530, de 23 de dezembro de 1992, que foi revogado totalmente pelo Decreto nº 14.968, de 27 de agosto de 1993<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Idem.

<sup>73</sup> Empresa de Pesquisa Energética, Ministério de Minas e Energia. Avaliação preliminar do aproveitamento energético dos resíduos sólidos urbanos de Campo Grande/MS. Nota Técnica DEN, nº 06/08.EPE, 2008.

<sup>74</sup> Informações obtidas junto ao Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF – SINJ – DF.

<sup>75</sup> Informações obtidas junto ao Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF – SINJ – DF.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

**Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário**

---

Em relação ao Decreto nº 14.968, de 27 de agosto de 1993, não consta revogação expressa, entretanto, foi publicado o Decreto nº 15.639, de 15 de maio de 1994, que dispõe sobre a comercialização do composto orgânico de primeira produzido pelas usinas de tratamento de lixo do serviço autônomo de limpeza urbana – SLU e dá outras providências.

Dessa forma, para solucionar essa questão sensível, podemos utilizar o critério cronológico para a solução das antinomias, previsto no § 1º do art. 2º do Decreto-lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), que afirma: "*§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.*" Podemos concluir que ocorreu uma revogação tácita do Decreto nº 14.968, de 27 de agosto de 1993, pelo menos em relação à matéria referente à comercialização do composto orgânico produzido pelo Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU<sup>76</sup>.

Posteriormente, o Decreto nº 15.639, de 15 de maio de 1994, foi revogado totalmente pelo Decreto nº 23.904, de 11 de julho de 2003, e esse foi revogado totalmente pelo Decreto nº 35.166, de 14 de fevereiro de 2014, que Dispõe sobre a comercialização do composto orgânico produzido pelo Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU, e dá outras providências, que está em vigor.<sup>77</sup>

Neste diapasão, o Distrito Federal possui legislação atualizada referente à venda de composto orgânico, na qual segue abaixo transcrita:

---

<sup>76</sup> O Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF – SINJ – DF, não possibilita a visualização do conteúdo do Decreto mencionado.

<sup>77</sup> Informações obtidas junto ao Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF – SINJ – DF.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

### **“DECRETO Nº 35.166, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2014.**

Dispõe sobre a comercialização do composto orgânico produzido pelo Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso VII do artigo 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal, DECRETA:

Art. 1º A comercialização, doação, o gerenciamento, a fixação dos limites de compra e de doação, e o monitoramento do Composto Orgânico do Lixo – COL, bem como o cadastramento de seus usuários estão disciplinados neste decreto, e na Resolução CONAMA nº 1/2009, de 15 de dezembro de 2009, publicada no DODF de 11 de janeiro de 2010.

Art. 2º O preço do Composto Orgânico do Lixo - COL produzido pelo Serviço de Limpeza Urbana – SLU será estipulado em valor/tonelada, e deverá ser fixado pelo próprio SLU.

Parágrafo único. São de responsabilidade das unidades geradoras do COL o gerenciamento, o monitoramento do uso do composto, nos termos dos artigos 37 e 39 da Resolução CONAMA nº 1/2009, e o cadastramento dos usuários do COL.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP*

*Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Art. 3º Poderão adquirir o composto orgânico referido no art. 1º:

I – os produtores rurais do Distrito Federal e dos Municípios que compõem a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno-RIDE, conforme definido no Decreto Federal nº 2.710, de 04 de agosto de 1998;

II – as Prefeituras dos Municípios que compõem a RIDE;

III – quaisquer pessoas interessadas do Distrito Federal ou da RIDE; e,

IV – quaisquer pessoas, produtores rurais, órgãos ou entidades privadas de outros Estados da Federação.

§1º A Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal, a qualquer tempo, poderá pedir acesso ao cadastro de usuários do COL para fins de fiscalização.

§2º A comercialização do COL para os beneficiários relacionados no inciso IV, deste art. 3º, dependerá da disponibilidade do produto, observado o atendimento prioritário aos beneficiários do Distrito Federal e da RIDE.

Art. 4º Para fins de aquisição do produto, ficam estabelecidos os seguintes limites anuais:

I – até 2000 (duas mil) toneladas, para o produtor rural a que se refere o inciso I do artigo anterior;

II – até 500 (quinhentas) toneladas, para as entidades mencionadas no inciso II do artigo anterior; e

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

III – até 500 (quinhentas) toneladas, para os demais interessados.

Art. 5º Aos produtores rurais caracterizados no inciso I, do art. 3º deste Decreto, será concedida doação de até 30 (trinta) toneladas por ano.

§1º Para obtenção da doação prevista no caput deste artigo, o adquirente deverá comprovar junto ao SLU a condição de produtor rural, mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP ou carteira de produtor familiar emitida pela EMATER.

§2º Poderão também candidatar-se à doação de composto orgânico:

I – as entidades cadastradas na Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal que possuam a Declaração Jurídica de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica, cujo cadastro será repassado ao SLU, até o limite de 800 (oitocentas) toneladas de composto orgânico;

II – os órgãos e empresas públicas da União e do Distrito Federal, com demanda comprovada por recomendação técnica, até o limite de 800 (oitocentas) toneladas de composto orgânico;

III – as associações ou instituições diversas dos Municípios que compõem a RIDE, que comprovem, mediante estatuto devidamente registrado em cartório, sua condição filantrópica, bem como a demanda comprovada por recomendação técnica, até 50 (cinquenta) toneladas; e,

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

IV – os estabelecimentos de ensino da rede pública do Distrito Federal com demanda comprovada por recomendação técnica, até o limite de 50 (cinquenta) toneladas.

Art. 6º Compete ao Diretor-Geral do SLU, por meio de ato próprio publicado no Diário Oficial do Distrito Federal, estabelecer novos limites para compra e doação, com base na capacidade de produção das Usinas de Tratamento de Lixo.

Art. 7º O interessado terá o prazo de até 90 (noventa) dias, a contar da data de compra ou doação, para retirar o composto orgânico adquirido ou doado do pátio da Usina.

§1º A não retirada do produto no prazo estabelecido no caput deste artigo implica em sua perda, sem direito a ressarcimento do valor pago pelo adquirente.

§2º Se por motivos operacionais, o SLU não puder entregar o montante adquirido no prazo previsto, o interessado permanecerá com direito ao fornecimento do produto.

Art. 8º O pagamento devido pela aquisição de composto orgânico será efetuado no Serviço de Tesouraria do SLU.

Parágrafo único. O local de retirada do produto será estabelecido pelo SLU após a realização do pagamento.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Revogam-se as disposições em contrário, em especial o Decreto nº 23.904, de 11 de julho de 2003.

Brasília, 14 de fevereiro de 2014.

126º da República e 54º de Brasília

### **AGNELO QUEIROZ”**

Portanto, sob o aspecto jurídico, a única alteração a ser realizada refere-se ao aspecto formal, no §1º, do art. 3º e no inciso I, do §2º, do art. 4º, do Decreto nº 35.166/2014, alterando o nome da “Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural”, para “Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural”, em decorrência do disposto no inciso XV, do art. 4º do Decreto nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015, que dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Distrito Federal.

Cumprе salientar que os estudos técnicos referentes ao diagnóstico sobre a atual situação econômico-financeira dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, incluindo as receitas diretas (venda de composto orgânico, entre outros) e indiretas do prestador de serviços será realizada por consultoria contratada para este fim.

## **5. CONCLUSÃO**

Com o intuito de harmonizar o atual arcabouço jurídico na matéria de resíduos sólidos no Distrito Federal, propõe-se a expedição de Decreto com fundamento nos incisos IV e VI “a”, do art. 84 da Constituição Federal, essencialmente repetidos, por força do princípio da simetria constitucional, nos incisos VII e X do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Note-se que tanto o inciso IV, do art. 84 da Constituição Federal, como o inciso VII, do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal, conferem competência privativa ao Chefe do Executivo para a expedição de decretos para fiel execução da lei, chamados decretos regulamentares. Já os incisos VI, do art. 84 e X, do art. 100 permitem ao chefe do executivo a expedição de decreto para organização e funcionamento da administração federal, chamado decreto autônomo. Por meio da conjugação dessas duas figuras é possível organizar o arcabouço jurídico distrital, por meio da expedição de um único Decreto com o objetivo de compilar a legislação e, assim, definir a postura da Administração com relação ao conjunto de leis a política de resíduos sólidos do Distrito Federal, criando o SIS-Resíduos.

Como mencionado na introdução, após análise da legislação existente do Distrito Federal notou-se a ausência de regulamentação sobre alguns assuntos sensíveis em matéria de gestão de resíduos sólidos urbanos.

Em linhas gerais, a lacuna pode ser definida como um vazio existente no ordenamento legislativo, que por sua vez representa: a inexistência de uma norma jurídica aplicável a determinada caso em concreto.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Karl Engish<sup>78</sup> conceitua a lacuna “*como uma incompletude insatisfatória no seio do todo jurídico*”.

Para Luiz Regis Prado<sup>79</sup> “*a lacuna caracteriza-se quando a lei é omissa ou falha em relação a determinado caso. Em uma palavra, há uma incompleição do sistema normativo*”.

A primeira lacuna identificada diz respeito à taxa cobrada dos contribuintes em função da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis de manejo de resíduos sólidos urbanos. Foi proposto a elaboração de uma nova lei criando a taxa de resíduos sólidos domiciliares, disponibilizada pelo Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás – CORSAP – DF/GO, com as necessárias adequações.

A segunda lacuna envolve a ausência de regulamentação sobre os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis<sup>80</sup>. Atualmente no Distrito Federal, os catadores desempenham atividades relevantes no processo de destinação final dos resíduos sólidos urbanos sem qualquer instrumento jurídico ou regulamentação apto a conferir o nível mínimo de segurança jurídica ou inclusão social desses trabalhadores.

Por fim, a última lacuna identificada diz respeito à ausência de cobrança de preços públicos para a prestação de serviços públicos aos grandes geradores de resíduos sólidos urbanos e de resíduos da construção civil, na qual foi proposta a elaboração de uma Resolução da ADASA, para disciplinar a matéria.

---

<sup>78</sup> ENGLISH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. 6ª ed. Lisboa: Calouste Gulbendian, 1983, p. 75.

<sup>79</sup> PRADO, Luiz Regis. Argumento analógico em matéria penal, *artigo publicado pela Revista de Ciências Jurídicas. Maringá. Publicação oficial do curso de Mestrado em Direito da Universidade Estadual de Maringá, Maringá, nº 1, 1997, p. 162.*

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

Em relação à venda de composto orgânico, constatou-se que o Distrito Federal possui normatização atualizada, nos termos do Decreto nº 35.166/2014.

Por fim, importante salientar que as minutas apresentadas são apenas exemplificativas, pois os estudos técnicos quanto ao custo atual da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, incluindo despesas administrativas do prestador de serviços; valores arrecadados com a Taxa de Limpeza Urbana – TLP, nos últimos 05 anos; e a análise da sustentabilidade econômico-financeira do modelo atual da prestação dos serviços, incluindo as receitas diretas (venda de composto orgânico, entre outros), e a elaboração de metodologia de cálculo e cobrança pelos serviços prestados aos grandes geradores de resíduos sólidos e dos geradores dos resíduos da construção civil, considerando os custos das atividades a serem executadas pelo prestador de serviços públicos para o manejo de cada tipo de resíduo, serão realizados por outra consultoria.

---

<sup>80</sup> Será objeto do estudo elaborado no Produto IV.

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 14ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008;

ATALIBA, Geraldo. *O decreto regulamentar no sistema brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, 97/29;

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*, 11ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2004;

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010;

BARRETO, Aires. *Base de cálculo e princípios constitucionais*. São Paulo: RT, 1987;

BERLINI, Antônio. *Principios de Derecho Tributario*, vol. I, Madri: Editorial de Derecho Financiero, 1964;

BIN, Roberto. *L'Ultima Fortezza: Teoria Della Costituzione e confliti de attribuzione*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1996;

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*, 9ª ed., Brasília: Editora UNB, 1997;

BUZAID, Alfredo. *Da ação direta*. São Paulo: Saraiva, 1958;

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 16ª ed., São Paulo: Saraiva, 2004;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

CLÉVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 23ª ed., São Paulo: Atlas, 2010;

ENGLISH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. 6ª ed. Lisboa: Calouste Gulbendian, 1983;

ENTERRÍA, García de; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de derecho administrativo*, 4ª ed., Madrid: Civitas, 1984;.

FALCÃO, Amílcar de Araújo. *Introdução ao Direito Tributário*. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1959;

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Agências reguladoras: legalidade e constitucionalidade*. Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, ano 8, nº 35, nov./dez. 2000;

Fundação Estadual do Meio Ambiente. Orientações para a operação de aterros sanitários. Belo Horizonte: FEAM, 2006. Disponível em: [www.feam.br](http://www.feam.br). Acesso em 09 de nov. 2015.

GRAU, Eros Roberto. *Capacidade normativa de conjuntura*. Enciclopédia saraiva do Direito. São Paulo: Saraiva, 1978;

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, 4ª ed., Coimbra: Ed. Armênio Amado, 1975;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

HENRIQUES, Rachel Martins. *Aproveitamento energético dos resíduos sólidos urbanos: uma abordagem tecnológica*. (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004;

LACOMBE, Américo. *Taxa e preço público*. Caderno de Pesquisas Tributárias. São Paulo: Resenha Tributária, v. 10, 1985;

LEAL, Victor Nunes. *Lei e regulamento*. Problemas de Direito Público. Rio de Janeiro: Forense, 1960,

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 29ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008;

MEDAUAR, Odete. *Regulação e Auto-regulação*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 228, p. 123-128, abr./jun. 2002;

MEIRELLES, Helly Lopes. *Os poderes do administrador público*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Seleção Histórica: 1 a 150;

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário*. 14ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995;

PRADO, Luiz Regis. Argumento analógico em matéria penal, *artigo publicado pela Revista de Ciências Jurídicas. Maringá. Publicação oficial do curso de Mestrado em Direito da Universidade Estadual de Maringá, Maringá, nº 1, 1997;*

RIBEIRO, Lauro André. *Gestão dos resíduos sólidos urbanos com geração de energia: o projeto Ecoparque de Porto Alegre*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008;

## **IVAN ANTONIO BARBOSA**

*Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Consultor em Saneamento Básico e Professor Universitário*

---

RIBEIRO, Wladimir Antônio, Relatórios 2 e 3 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal – Programa Brasília Sustentável II (PSB II), com o objetivo de analisar de forma detalhada o marco legal e institucional da gestão de resíduos sólidos do Distrito Federal, para esclarecer as responsabilidades legais e operacionais de cada instituição envolvida e propor os instrumentos e mecanismos de coordenação necessários para torna-la eficiente e efetiva, em 20 de outubro de 2014, com as devidas atualizações.

SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010;

SINVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*, 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010;

SOUZA, Rubens Gomes de. *Compêndio de Direito Tributário*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1954;