# XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

## DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

**MARIA DE FATIMA RIBEIRO**

**RAYMUNDO JULIANO FEITOSA**

**FABIANO PIRES CASTAGNA**

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**
**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

**Conselho Fiscal:**
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
**Secretarias**
**Relações Institucionais:**
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
**Comunicação:**
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
**Relações Internacionais para o Continente Americano:**
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
**Relações Internacionais para os demais Continentes:**
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
**Eventos:**
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fabiano Pires Castagna; Maria De Fatima Ribeiro; Raymundo Juliano Feitosa.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-635-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34




Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

# XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

## DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

---

## Apresentação

Prefaciamos os artigos científicos apresentados no Grupo de Trabalho DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I, pelos quais ficamos responsáveis pela coordenação por ocasião do XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU – SC.

A exemplo dos Encontros anteriores, virtuais ou presenciais, o Direito Financeiro e o Tributário permanecem com grande relevância e destaque no cenário jurídico e da produção científica nacionais, fato este comprovado pela qualidade dos dezessete artigos enviados e dos 13 apresentados na tarde do dia 8 de dezembro de 2022. Organizados em quatro grandes eixos temáticos pelos coordenadores do Grupo de Trabalho, a saber, Eixo 1 (Processos Judicial e Administrativo Tributários), Eixo 2 (Sustentabilidade Ambiental e Tributação), Eixo 3 (Tributação, Direito Digital e Tecnologias) e Eixo 4, apresentaram temáticas de alta densidade e pertinência, sobretudo dado o contexto jurídico e econômico em que se encontra o País, que procura ainda se reerguer da recessão causada pela pandemia e para a qual a tributação, bem como a aplicação dos recursos públicos, detêm fundamental importância, podendo auxiliar na recuperação ou aprofundar ainda mais a crise pela qual passa o Brasil.

O primeiro dos eixos, direcionado para o Processo Tributário e para o Processo Administrativo Tributário, tratou de questões como a modulação de efeitos das decisões do STF e a convivência de norma declarada inconstitucional no ordenamento; o significado de "cancelamento" nas decisões administrativo-tributárias e a recente decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.422/DF acerca da não-incidência do Imposto sobre a Renda Pessoa Física sobre os valores percebidos por alimentandos, em que o autor expôs sua visão contrária ao referido posicionamento.

No segundo Eixo percorreu-se temáticas em que se correlacionaram tributação e questões envolvendo sustentabilidade ambiental. Tratou-se do novo marco de saneamento básico nacional, mais especificamente os limites da competência do manejo de resíduos sólidos urbanos pelos Municípios; as isenções tributárias tendo por método a análise econômica do Direito; a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais trazida pela Lei nº 14.119 /2021 e a tributação ambiental a ela relativa; ainda, a aplicação da subsidiariedade estatal – em outras palavras, a defesa de um grau menor de intervenção do Estado na economia – por

meio da concessão de incentivos fiscais a empresas que decidam investir na região do Polígono das Secas nordestino.

No Terceiro Eixo, de extrema atualidade, os autores dos artigos apresentados trouxeram temas muito interessantes, tais como o uso da Inteligência Artificial nos processos de Execução Fiscal visando o melhor e mais eficiente acesso à justiça e resolução dos inúmeros processos dessa ordem espalhados por todo o País e excelente artigo sobre a importância decisiva dos sistemas mundial e nacional de classificação das mercadorias para efeitos de tributação, tendo em vista o desenvolvimento tecnológico e a digitalização da economia como um todo.

O último e não menos importante dos Eixos, que entendemos por bem denominar Princípios Tributários e outros assuntos, versou sobre conteúdos atuais e específicos na tributação nacional e internacional. Apresentou-se artigo em que as teorias de justiça social de John Rawls foram aplicadas à progressividade tributária; outro artigo abordou as desigualdades regionais e econômicas que geram estratificação social no Brasil, problema que a tributação acaba por acirrar; a não-incidência de tributos, em especial o IPTU, sobre Áreas de Preservação Permanente e a natureza jurídica dos emolumentos notariais e registrais como forma de promoção de justiça fiscal.

De tudo que foi escrito e apresentado durante o Grupo de Trabalho em Direito Tributário e Financeiro do XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU – SC, é notável perceber que os temas destacaram-se pela originalidade e pela preocupação quanto ao enfrentamento dos problemas atuais e cotidianos vividos pela sociedade brasileira não somente quanto à constituição, cobrança e fiscalização dos tributos, mas quanto à prestação administrativa e jurisdicional de soluções eficazes quando há litígio, bem como a importância crescente de fenômenos contemporâneos que afetam as finanças públicas, a tributação e outras áreas do conhecimento humano, como as novas tecnologias e o meio ambiente.

Os organizadores desta obra registram o cumprimento cordial aos autores que se debruçaram em temáticas cruciais para a sociedade brasileira, tendo sido aprovados em um rigoroso processo de seleção, apresentando-nos tão profícuos debates que se desenvolveram neste Grupo de Trabalho.

Deixamos, ainda, nosso agradecimento especial à Diretoria do CONPEDI, em nome do Professor Orides Mezzaroba, pela confiança depositada nos nomes deste trio de coorganizadores para a condução presencial dos trabalhos do GT.

Aos leitores nosso desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dra. Maria de Fatima Ribeiro (Universidade de Marília)

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa (Universidade Católica de Pernambuco)

Prof. Dr. Fabiano Pires Castagna (Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI)

# NOVO MARCO DE SANEAMENTO BÁSICO: A BUSCA PELA MELHORIA DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS E SEUS REFLEXOS SOBRE A AUTONOMIA DOS ENTES MUNICIPAIS.

# NEW BASIC SANITATION FRAMEWORK: THE SEARCH FOR THE IMPROVEMENT OF MUNICIPAL SOLID WASTE MANAGEMENT SERVICES AND ITS CONSEQUENCES ON THE AUTONOMY OF MUNICIPAL ENTITIES.

**Raymundo Juliano Feitosa** [1]
**Kamilla Michiko Yazawa** [2]
**Maria Clara Teixeira da Silva Santana** [3]

**Resumo**

Com o propósito de garantir a melhoria da prestação de serviços de saneamento básico, foi publicada a Lei Federal nº 14.026/2020 intitulada como Novo Marco de Saneamento Básico, que realizou alterações na Lei Federal nº 11.445/2007, atribuindo aos entes municipais uma série de obrigações voltadas ao manejo de resíduos sólidos urbanos, inclusive com imputação de penalidades, para os casos de descumprimento. Ato contínuo a este movimento, foram suscitadas dúvidas acerca da competência da União para tal imputação, em virtude do disposto no artigo 30, inciso II, da Constituição Federal do Brasil de 1988, que atribui aos entes municipais a competência de legislar sobre assuntos de interesse local. Diante disso, faz-se necessária a observância do disposto na Constituição Federal em conjunto com os precedentes do Supremo Tribunal Federal, objetivando identificar se a autonomia dos Municípios, bem como o modelo federativo atual, têm sido respeitados com a instituição da Lei Federal nº 14.026/2020.

**Palavras-chave:** Lei federal nº 14.026/2020, Novo marco de saneamento básico, Lei federal nº 11.445/2007, Manejo de resíduos sólidos urbanos, Federalismo

**Abstract/Resumen/Résumé**

In order to guarantee the improvement in the provision of basic sanitation services, Federal Law no. 14.026/2020 was published, called the New Framework for Basic Sanitation, which made changes to Federal Law no. 11.445/2007, attributing to the municipal entities a series of obligations directed to the management of urban solid waste, including the imposition of

[1] Doutor em Direito pela Universidad Autonoma de Madrid. Pós-Doutor pela Universidad Castilla La Mancha. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Presidiu o CONPEDI.

[2] Doutoranda e Mestra em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Pesquisadora Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Professora de Direito na FNH. Advogada.

[3] Mestranda em Direito pela Faculdade Damas da Instrução Cristã (FADIC). Pós-Graduanda em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Advogada.

penalties for cases of non-compliance. Subsequently to this movement, doubts were raised about the Union's competence for such attribution, due to the provisions of article 30, II, of the Brazilian Federal Constitution of 1988, which attributes to the municipal entities the competence to legislate on matters of local interest. In this regard, it is necessary to observe the provisions of the Federal Constitution in conjunction with the precedents of the Federal Supreme Court, aiming to identify whether the autonomy of municipalities, as well as the current federative model, have been respected with the institution of Federal Law no. 14.026 /2020.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Federal law no. 14.026/2020, New basic sanitation framework, Federal law no. 11.445/2007, Urban solid waste management, Federalism

## 1. Introdução

O Brasil produz, anualmente, quantidade de resíduos sólidos semelhante aos países desenvolvidos. Todavia, diferentemente da sistemática adotada por estes, o sistema de saneamento brasileiro carece de desenvoltura quanto ao seu descarte e reciclagem (SOUSA DUTRA, COIMBRA, NASCIMENTO, CATTO e SIMAN, 2018).

Com o crescimento populacional e a expansão econômica registrada nas últimas décadas, a tendência natural é o aumento na geração de resíduos e degradação dos recursos naturais, causa de preocupação a nível global.

Entretanto, é imperioso observar que o constante crescimento demográfico do país, cumulado com o aumento do consumo de produtos industrializados, têm evidenciado o desafio no que tange ao controle e manejo de resíduos descartados a partir da implantação de alternativas técnicas apropriadas e ambientalmente adequadas (PHILIPI e AGUIAR, 2005; MARTINS, 2013).

Alinhado a isso, conforme pode ser observado pelo resultado da décima oitava edição do Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos do SNIS, ano de referência 2019, elaborada pela Secretaria Nacional de Saneamento (SNS), integrante do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), foi observado que a massa de resíduos domiciliares e públicos coletados resultam no indicador médio de coleta per capita brasileiro de 0,99kg/hab./dia, estimando-se que tenha sido coletado o equivalente a 65,11 milhões de toneladas por ano ou 178,4 mil toneladas por dia de resíduos sólidos urbanos. Desse montante, cerca de 15,9 milhões de toneladas (24,9% do montante) estão sendo descartadas em unidades de disposição consideradas inadequadas[4] (SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO, 2020).

Em relação aos custos com a prestação desse serviço, estima-se que as prefeituras gastaram aproximadamente R$137,73 por habitante, todavia, o valor arrecadado só custeou, aproximadamente, 57,2% dessas despesas. (*Idem. Ibidem*)

Diante desse cenário, a Lei Nacional de Saneamento Básico - LNS (Lei Federal nº 11.445/2007), desde a sua instituição, estabeleceu que os serviços públicos de saneamento básico deverão ser cobrados com vistas a assegurar a sua sustentabilidade econômico-financeira.[5]

---

[4] Levantamento realizado com cerca de 3.712 Municípios, correspondendo a 66,6% do país e a 86,6% da população urbana, com 154,2 milhões de habitantes. (SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO, 2020).

[5] Redação original do artigo 29: "Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:
I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;
II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades;

Ato contínuo a este movimento, em 2010 foi sancionada a Lei Federal nº 12.305, que tratou de instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos, bem como outras providências, trazendo em seu corpo uma série de metas voltadas à erradicação de aterros irregulares, disciplinando um conjunto de ações direcionadas ao desenvolvimento sustentável.

Ocorre que, muito embora a instituição da referida lei tenha aumentado o arcabouço legislativo nacional, trazendo novas medidas a serem adotadas em prol do saneamento básico, a morosidade da gestão pública em aplicar tais procedimentos ao longo dos anos refletiu a sua inaplicabilidade no campo prático, frustrando eventuais possibilidades de sustentabilidade econômico-financeira do serviço.

Não obstante, é necessário destacar que a façanha de alcançar a sustentabilidade econômico-financeira na prestação de serviços que compõem o saneamento básico, em especial o manejo de resíduos sólidos urbanos, tem sido um grande obstáculo em razão do alto custo do serviço bem como da atual metodologia de cobrança adotada pela maioria dos Municípios, que não é suficiente para cobrir os gatos da prestação desses serviços.

De fato, as dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos em promover ou de até mesmo em manter a prestação dos serviços de coleta, varrição, conservação urbana, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana estão vinculadas à deficiência no planejamento do saneamento básico de seus respectivos Municípios, mas não só disso, é preciso frisar que muitos inclusive não detêm de estruturas mínimas, equipes técnicas e, principalmente, de verba necessária para o custeio e execução dos serviços apontados.

Aparentemente, a solução apresentada às dificuldades indicadas seria o repasse do custo para a prestação dos serviços que compõem o manejo de resíduos sólidos aos contribuintes, independentemente do impacto que esta medida implicaria aos Municípios e aos seus respectivos

---

III - de manejo de águas pluviais urbanas: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.". Após a publicação desta lei, o referido dispositivo sofreu alterações através da MP nº 844/2018, MP nº 868/2018 e pela Lei Federal nº 14.206/2020, dispondo, atualmente, da seguinte redação:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços:

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

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades; e

III - de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, na forma de tributos, inclusive taxas, ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou das suas atividades.

munícipes, considerando as alterações trazidas pela Lei Federal nº 14.026/2020, intitulada como Novo Marco Legal do Saneamento Básico[6].

Importante destacar que essa Lei alterou o artigo 3º da Lei Federal nº 11.445/2007, incluindo o manejo de resíduos sólidos como integrante do saneamento básico e delimitando a composição de seus serviços.[7]

Ato contínuo, mais especificamente no tocante às obrigações atribuídas aos entes municipais no que diz respeito à prestação de serviços vinculados ao manejo dos resíduos sólidos, o Novo Marco de Saneamento Básico inovou ao instituir dispositivos que atribuem à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência para criar normas de referência de matérias elencadas no §1º do artigo 4º-A da Lei Federal nº 9.984/2000, assim como de avaliar o impacto regulatório e o cumprimento dessas pelos órgãos e entidades responsáveis pela regulação e pela fiscalização dos serviços, conforme definido no §6º deste mesmo artigo, sob pena de inviabilizar o acesso de recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, nos termos do artigo 50 da Lei Federal nº 11.445/2007, e de responsabilizar os gestores com fundamento na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2000 por renúncia de receita, caso não seja comprovada uma das condições dispostas no artigo 14 da LRF, nos moldes estabelecidos pelo §2º do artigo 35, da Lei Federal nº 11.445/2007[8], também alterado pelo Novo Marco de Saneamento Básico.

---

[6] Art. 1º da Lei nº 12.305/2010. Esta Lei atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 , para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003 , para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 , para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal , a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 , para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 , para tratar de prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação a unidades regionais, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017 , para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

[7] Art. 3° Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

(...)

**c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana**. (grifa-se)

[8] § 2º do artigo 35 da Lei Federal nº11.445/2007. A não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço nos termos deste artigo, no prazo de 12 (doze) meses de vigência desta Lei, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento.

Em razão das novas atribuições imputadas à ANA por meio da Lei Federal nº 14.026/2020, em 2021 esta agência publicou a Norma de Referência nº 01/ANA/2021, instituída através do anexo I da Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021.

Nesta ficou estabelecido que as diretrizes de cobrança do serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos seriam pautadas na sustentabilidade econômico-financeira, com base no subitem 5.1 da norma de referência.[9]

Não só isso, o item subsequente, que dispõe sobre a receita requerida, define que esta deverá ressarcir o prestador de serviço das despesas administrativas e dos custos eficientes de operação e manutenção, de investimentos prudentes e necessários, bem como remunerar de forma adequada o capital investido, incluindo-se também as despesas com os tributos cabíveis e com a remuneração de eventuais entidades reguladoras da prestação desse serviço e da contratação de associações ou cooperativas de catadores de materiais recicláveis. Assim, a metodologia de cálculo a ser adotada para a cobrança desse serviço deve abarcar a mencionada receita, para fins de consonância com as diretrizes da ANA.

Nessa senda, observa-se que aos Municípios foi imputada a obrigação de prestar o serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos repassando todo e qualquer custo que integre a receita requerida para as atividades de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, abarcando os resíduos domésticos; os resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, desde que não sejam de responsabilidade de seu gerador; e os resíduos originários do serviço público de limpeza urbana[10]**.**

À primeira vista, percebe-se que esta medida buscou garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, preceituado no artigo 225 do Diploma Constitucional[11]. Todavia, a imputação de restrições de recursos financeiros aos entes municipais, sem prejuízo de outras penalidades apontadas na legislação vigente, menospreza o modelo de federalismo ora vigente e

---

[9] Item 5.1 da Norma de Referência nº 01/ANA/2021. "**Sustentabilidade Econômico-Financeira.** 1. O REGIME, a ESTRUTURA e os PARÂMETROS DA COBRANÇA pela prestação do SMRSU devem ser adequados e suficientes para assegurar e manter a SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA da prestação dos serviços, e devem considerar o princípio da modicidade tarifária. (...)".

[10] Item 4.2 da da Norma de Referência nº 01/ANA/2021. "**Serviço Público de Limpeza Urbana (SLU)** Serviço público cujo objeto é prover o asseio dos espaços públicos urbanos, compreendendo, dentre outras, as atividades de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos; asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos; raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos; desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos; limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público; e outros eventuais serviços de limpeza urbana".

[11] Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

desampara os cidadãos no acesso a outros direitos fundamentais decorrentes da prestação de serviços públicos.

## 2. Do federalismo

É sabido que a Constituição Federal em seu artigo 18 estabelece que os entes que compõem a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil - isto é, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios - detêm autonomia.

Apesar disso, é imprescindível frisar que o exercício pleno da autonomia está vinculado a três campos indissociáveis: político, administrativo e financeiro (CONTI, 2001, p. 14-16).

No tocante à autonomia administrativa é possível defini-la como a capacidade de auto-organização de um ente subnacional, pela qual seria possível a criação de órgãos, assim como a definição de meios para o cumprimento das obrigações que lhes são atribuídas (*Idem, Ibidem*).

Já a autonomia política poderia ser interpretada *lato sensu*, abarcando o poder de obtenção de recursos e de auto-organização. Apesar disso, o próprio autor aduz que essa interpretação nada mais seria do que o desdobramento da autonomia financeira e administrativa. Assim, autonomia política *stricto sensu* pode ser entendida como a competência para legislar e delimitar as suas competências privativas, principalmente no tocante à prestação de bens e serviços - nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal; de criar órgãos próprio para o exercício dessas competências privativas e de participar das decisões do Estado, compreendido como Poder Central (*Idem, Ibidem*).

Por fim, a autonomia financeira é a capacidade de auto-sustentar de um ente subnacional, auferindo recursos por meio de tributos próprios, por participações sobre a receita tributária auferida por outros entes, assim como de recursos transferidos a fundos específicos. Para que se identifique a autonomia financeira de um ente, é necessário que este detenha de fontes de arrecadação independentes do Poder Central - e é daí que se observa a imprescindibilidade do modelo de repartição de competências executado em conjunto com a repartição assimétrica de recursos no Estado brasileiro (*Idem, Ibidem*).

Esse entendimento se dá porque cabe à União atuar e tributar sobre questões de interesse nacional, aos Estados sobre questões de interesse regional e aos Municípios sobre o interesse local - além do Distrito Federal, que cumula a sua atuação à nível regional e local. Diante disso, é natural que haja uma maior concentração de recursos com entes que possuam uma maior abrangência na sua área de atuação, havendo a redistribuição de uma parcela de sua receita por critérios constitucionais, legais e até voluntários, quando há objetivos alinhados entre entes.

Assim, a realização de transferências intergovernamentais de recursos se trata de ferramenta indissociável à manutenção do modelo de federalismo hoje aplicado (*Idem, Ibidem*), visto que as receitas próprias de entes subnacionais de menor abrangência da área de atuação, a exemplo dos Municípios, por si só não possibilitam a prestação de serviços públicos intrinsecamente ligados a direitos fundamentais prelecionados na Constituição Federal.

Acerca disso, Gomes (2010) aduz:

> As transferências intergovernamentais constituem repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um estado, ou entre estes e o poder central, com base em determinações constitucionais, legais, ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente, com vistas ao atendimento de determinado objetivo genérico (tais como, a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas ou do equilíbrio inter- regional) ou específico (tais como, a realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado).

No que concerne às transferências de recursos da União, destaque-se que as transferências constitucionais decorrem de previsão na Carta Magna, categorizando-se como: Fundo de Participação dos municípios – FPM (artigo 159, inciso I, alíneas 'b', 'd', 'e', e 'f', da CRFB/88[12]); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB (artigo 212-A da CRFB/88[13]); participação sobre o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem (artigo 158, inciso I, da CRFB/88)[14]; e participação sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR (artigo 158, inciso II, da CRFB/88[15]).

---

[12] Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: (...) b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; (...) d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; f) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano;

[13] Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:
(...) I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil;

[14] Art. 158. Pertencem aos Municípios: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

[15] Art. 158. Pertencem aos Municípios: (...) II - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

Já as transferências legais decorrem de legislação específica em que são definidos critérios objetivos pela União dispondo das condições de habilitação para o gozo dessas transferências, podendo haver vinculação ou não a um fim específico.

Enquanto isso, as transferências voluntárias detêm de conceito remanescente, conforme pode ser conferido no próprio artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000):

> Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Assim, saliente-se, é possível a realização de transferências voluntárias através de convênios, contrato de repasses ou termos de parceria.

Superadas as introduções acerca dos tipos de transferências de recursos federais, importante que seja observado o impacto destas nas receitas totais dos Municípios.

O Município de Lagoa de Itaenga - PE, por exemplo, escolhido com vistas a indicar o impacto dessas transferências em razão do seu coeficiente de participação no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que reflete o seu porte menor (1,2) nos balanços apresentados à Secretaria de Tesouro Nacional referente ao ano de 2019[16], teve R$62.913.971,32 de receitas totais. Deste total, apenas R$1.212.654,49 decorreram de tributos próprios municipais, constituindo apenas 1,9% das receitas totais (SICONFI, 2022).

Em contrapartida, 92,9% dessa receita decorre de transferências intergovernamentais, totalizando R$58.425.741,51. Deste valor, R$23.650.057,82 se refere aos valores do FPM, ultrapassando em aproximadamente 1850% o auferido a título de tributos próprios (*Idem, Ibidem*).

Diante do exposto, percebe-se a dependência exorbitante do ingresso de recursos federais para que seja possível custear a gestão desses entes subnacionais e, consequentemente, prestar serviços e oferecer bens fundamentais aos cidadãos. Assim, eventual obstrução do repasse desses valores torna o Município ainda mais dependente do auxílio do Poder Central e torna inaplicável o modelo federativo, que tem como preceito basilar a autonomia entre os entes que compõem a federação brasileira.

## 3. Da violação do pacto federativo

[16] No intuito de que sejam uniformizados os anos de referência utilizados neste artigo, foi considerado o exercício financeiro de 2019, em decorrência do Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos mais recente elaborado pelo SNIS, que teve como ano de referência 2019.

Como mencionado, o sistema constitucional brasileiro adota um sistema rígido no que concerne à repartição de competências.[17] Exercendo a competência do artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal[18], a União publicou a Lei nº 11.445/2007, que estabeleceria as diretrizes nacionais para o saneamento básico, cabendo aos Municípios a suplementação da legislação federal, quando necessário (artigo 30, inciso II, da Constituição Federal).

Não obstante, esta lei, por meio das alterações incluídas pela Lei Federal nº 14.026/2020, não apenas estabeleceu diretrizes, como também atribuiu aos Municípios a obrigação de prestar esse serviço, em especial no que diz respeito ao manejo de resíduos sólidos, imputando penalidades no caso de descumprimentos às diretrizes, conforme já citado.

Apesar do artigo 30 da Carta Magna ter sido utilizado como fundamento para atribuir aos Municípios a competência para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, por configurar interesse local, a possibilidade de estabelecer diretrizes para a prestação de serviços de saneamento básico não deve ser utilizado como escusa para aplicação de medidas restritivas tão agressivas aos entes municipais (restrições financeiras), bem como aos seus gestores (responsabilização com fundamento na LRF, desrespeitando a sua autonomia política).

Diante do mencionado, foi desencadeada uma série de questionamentos no tocante ao equilíbrio federativo, visto que a imposição dos deveres atrelados à prestação do serviço de saneamento básico feriria a autonomia municipal, refletindo, inclusive, na intervenção de um ente (União) na esfera de outro (Município).[19]

---

[17] Em se tratando de competência para legislar, segundo Schoueri (2015) esta poderá ser classificada como horizontal ou vertical (também conhecida como concorrente). Enquanto aquela disciplina as competências privativas dos entes federativos, atribuindo a cada um deles matérias específicas, esta versa sobre competências partilhadas entre os entes federativos.

[18] Art. 21 da Constituição Federal. Compete à União: (...) XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

[19] Acerca dos elementos que compõem a competência municipal, o Supremo Tribunal Federal, em sede de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842, sob voto do Ministro Gilmar Mendes, estabeleceu: "Especificamente quanto à autonomia dos municípios, a doutrina destaca quatro atribuições ou capacidades essenciais : '**a) poder de auto-organização** (elaboração de lei orgânica própria); **b)poder de autogoverno**, pela eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores; **e) poder normativo próprio, ou de autolegislação**, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar; e **d) poder de auto-administração**: administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas' (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 93).Dessas atribuições, caracterizam-se os elementos da autonomia municipal, quais sejam, '**autonomia política** (capacidade de auto-organização e autogoverno), a **autonomia normativa** (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a **autonomia administrativa** (administração própria e organização de serviços locais) e a **autonomia financeira** (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da auto-administração).' (SILVA, José Afonso da Silva. O Município na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, pp. 8-9). (...) Dessas considerações, depreende-se que a essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) **auto-administração,** que implica capacidade de decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Poder Legislativo (cf. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 93). Com efeito, a característica do **autogoverno** traduz (a) independência da administração

Assim sendo, publicada a Lei Federal nº 14.026/2020, foram ajuizadas as Ações Direta de Inconstitucionalidade nº 6492 e 6536, as quais questionaram a violação do pacto federativo e da autonomia dos Municípios na figura de titulares do serviço de saneamento. As referidas ADIs trazem como fundamento a violação aos seguintes artigos da Constituição Federal: 1º, 2º e 18, que dispõe acerca da autonomia dos entes federativos; 21, inciso XX, que disciplina a competência da União de estabelecer tão somente diretrizes no que concerne aos serviços de saneamento básico; 23, inciso IX, que disciplina a competência comum dos entes federativos; 30, que disciplina a competência privativa do município para legislar e realizar a prestação de serviços de interesse local; e 34, inciso VII em conjunto com o 35, inciso IV, que versam acerca do princípio da não intervenção.

Sucessivamente, a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe) ajuizou a ADI nº 6.882, aduzindo, em síntese, que as imposições da Lei Federal nº 14.026/2020 afrontam as competências previstas no artigo 30 do Diploma Constitucional, o qual prevê a competência municipal tanto para legislar sobre assuntos de interesse local quanto para organizar e prestar serviços públicos decorrentes deste, seja de maneira direta ou por meio da concessão ou permissão.

Por fim, tem-se a ADI nº 6583, proposta pela a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE, a qual alega que o texto legal impôs aos Municípios um modelo de gestão ao ente regionalizado, eliminando o poder de autogoverno e auto-administração municipal. A ASSEMAE ainda alegou que a atitude da União usurpou as competências municipais.

Diante do imbróglio instaurado, em novembro de 2021 a Suprema Corte Federal julgou as mencionadas ADIs, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, decidindo pela constitucionalidade da Lei Federal nº 14.026/2020. Para ela, as alterações incluídas por essa Lei tiveram como intuito a melhora da prestação dos serviços de saneamento básico, já que as diretrizes anteriores não estavam sendo seguidas, suscitando em um modelo de prestação ineficiente. Acerca disso, o Ministro Relator aduz em seu voto: “Onde não há saneamento não há saúde. A universalização desse serviço diz respeito à percepção de seu valor pela coletividade”.

---

municipal em relação a outras estruturas organizacionais e (b) o direito reflexo dos administrados de participarem no processo decisório quanto aos interesses locais, como bem apontou o Prof. Gönnenwein, elegendo o poder executivo (prefeito e vice-prefeito) e o poder legislativo (vereadores) locais. Por sua natureza, o autogoverno compreende a autonomia política e normativa" (STF, 2020) (grifa-se). Todavia, para determinados doutrinadores (ARRETCHE, 2012; SOUZA, 2005), em decorrência do que dispõe o artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal, os serviços de saneamento, cumulados com os de saúde, educação, assistência social, habitação e proteção ambiental, figurariam como serviços de competência concorrente/repartição vertical.

O julgamento fora decidido por maioria, restando vencidos os votos prolatados pelos Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski.

O Ministro Fachin, abriu a divergência, votando pela declaração da inconstitucionalidade dos artigos 7º, 9º e 13 da Lei Federal nº 14.026/2020 em razão da violação ao pacto federativo por reduzir a competência dos Municípios ao impossibilitá-los de prestar esse serviço por meio de gestão associada manifestada por consórcio público ou convênio de cooperação.[20]

Ademais, também entendeu pela invasão de competência municipal estabelecida pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, visto que a regulação instituída não só impossibilitou os Municípios de legislar sobre matéria de interesse local, como também os vinculou a tudo o que dispuser a ANA sobre a matéria, como condição ao acesso de recursos federais que lhes seriam devidos. Acerca disso, observe-se:

> Compreendo que o que importa é saber se é possível que as normativas a serem expedidas pela agência federal venham a exaurir a competências dos Municípios na regulação da matéria referente a serviço público de sua titularidade, não lhes restando praticamente nada a regulamentar, além do agravante de condicionar a obtenção de recursos federais por meio da obediência às regras da ANA.

Apesar do precedente desfavorável aos Municípios, verifica-se, por meio do voto prolatado pelo Ministro Edson Fachin, acompanhado pelos Ministros Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, que a decisão da Suprema Corte submete esses entes subnacionais a um cenário de

---

[20] "Essa Corte já glosou legislação estadual que impedia a concessão dos serviços à iniciativa privada, para não tolher a autonomia municipal na matéria: 'EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 3º DO ART. 210-A DA CONSTITUIÇÃO DO PARANÁ, ACRESCENTADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 24/2008. EXIGÊNCIA DE SEREM PRESTADOS OS SERVIÇOS LOCAIS DE SANEAMENTO E ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA SOB CONTROLE ACIONÁRIO E ADMINISTRATIVO DO ESTADO OU DO MUNICÍPIO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL: SANEAMENTO BÁSICO. INCS. I E V DO ART. 30 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.' (ADI 4454, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-210 DIVULG 24-08-2020 PUBLIC 25-08-2020). Aplico, portanto, o mesmo raciocínio: se não se pode compelir os Municípios a contratar entes da Administração Indireta estadual, também **não se pode impor a celebração de contratos de concessão quando o ordenamento constitucional prevê outros meios para a prestação do serviço público, dentro da autonomia a eles conferida pela Constituição**. De outra parte, a possibilidade de privatização dos serviços já existia e era albergada pela legislação. Os Municípios e regiões metropolitanas podiam conceder a prestação do serviço à iniciativa privada. Logo, se já havia essa possibilidade e era exercitada por muitos entes municipais, não há como compreender que a prestação direta do serviço seja necessariamente a única responsável pela precariedade da situação do saneamento no País. **Nem a privatização assegura a adequada prestação do serviço público, nem a prestação direta deve ser demonizada,** mormente diante da tendência, como demonstrado nos autos, de estatização dessa modalidade de serviço público internacionalmente. Dessa forma, entendo que se a Constituição prevê a possibilidade de prestação do serviço de saneamento básico à população também por meio de gestão associada manifestada por consórcio público ou convênio de cooperação, cuja operacionalidade se configura no contrato de programa entre entidades de entes federativos diferentes, conforme autorizado pelo artigo 241, compreendo que **a vedação dessa possibilidade por meio de lei reduz o exercício da competência conferida aos Municípios pelo texto constitucional.** Assim, compreendo, pela quebra do pacto federativo, que são inconstitucionais: artigo 7º da Lei 14.026/2020, no que alterou arts. 8º, §1º,9º, incisos I e II, 10, caput, da Lei 11.445/07; artigo 9º da Lei 14;026/2020, no que altera artigo 13, §8º da Lei 10107/05; e artigo 13 da Lei 14.026/20" (STF, 2022).

insegurança jurídica e de minoração ao disposto nos preceitos constitucionais, visto que o fundamento principal ora apresentado foi pautado em uma decisão política sobre as gestões municipais referente à prestação desse serviço.

É cediço que, o legislativo e o judiciário devem sempre se atentar ao cenário social e econômico da contemporaneidade, todavia, é indispensável que se pautem nos preceitos constitucionais vigentes.

Logo, a competência municipal, atribuída pela Carta Política, deve prevalecer mesmo que a natureza complexa do saneamento requeira a participação de outros Municípios e do Estado no planejamento na execução e gestão do serviço integrado.[21]

Nessa linha, a referida Lei deveria se ater tão somente a orientações gerais, cabendo aos entes municipais a regulamentação da prestação dos serviços de saneamento básico, principalmente no tocante ao manejo de resíduos sólidos, alinhando-se às suas respectivas realidades locais, consoante estabelecido no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

Relativamente à manutenção da ANA como autarquia direcionada a planejar, gerir e fiscalizar os serviços de saneamento de que são titulares dos Municípios, relevante frisar que isto não só contraria a Carta Política, mas também o próprio entendimento da Suprema Corte, que decidiu por meio do julgamento das ADIs nº 1.842 e nº 2077 pela titularidade de tais serviços pelos Municípios, sem a possibilidade de ingerência de outros entes.

Assim, é notório que a alteração da Lei Federal nº 11.445/2007 pela Lei Federal nº 14.026/2020, instituindo dispositivos que ultrapassam os limites da competência da União, e o posicionamento majoritário do STF pela constitucionalidade vão em contra à Carta Magna, aos princípios constitucionais inerentes ao pacto federativo[22] e aos precedentes da Suprema Corte[23], flexibilizando o Diploma Constitucional, que, antagônico a isso, adota um sistema rígido no tocante à repartição de competências, sobrevindo, desta forma, um panorama de instabilidades sobre o sistema federativo.

## 4. Considerações finais

[21] Ainda que ocorra a delegação ou concessão do serviço, outorgando-se a operação à empresa pública ou sociedade de economia pertencente a Estado-membro, é vedado a instituição de quaisquer atos de restrição, sejam diretos ou indiretos, às atribuições municipais, bem como a obstrução de repasses de recursos financeiros provenientes do sistema constitucional de repartição de receitas.

[22] Princípios constitucionais do equilíbrio federativo, da autonomia municipal, da não intervenção dos Estados nos Municípios e da repartição de competência vertical.

[23] ADI nº 1.842 sob a relatoria do Ministro Luiz Fux e ADI nº 2077 de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.

Sabe-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, disposto no artigo 225 do Diploma Constitucional, é indispensável para a saúde, habitação e proteção ambiental dos cidadãos. Contudo, a busca incessante pela melhoria das condições de saneamento básico não deve se sobrepor às competências já estabelecidas pela Constituição Federal aos seus entes federados, visto que, conforme já mencionado, a definição rígida é medida que visa impedir a invasão de competências entre entes autônomos.

Nessa senda, a inobservância das disposições constitucionais no que concerne à competência acarreta na falta de autonomia do ente federado, característica imprescindível para o funcionamento do modelo federativo.

No caso em análise, é possível constatar que a instituição de dispositivos que restringem a forma de prestação do serviço de saneamento básico, em especial sobre o manejo dos resíduos sólidos, ao modelo indicado pela ANA já é medida que afronta a autonomia política do Município. Como se não bastasse, necessário relembrar que aos gestores municipais poderão ser atribuídas penalidades pela falta de instituição e cobrança de taxa ou tarifa destinada ao custeio de todos os serviços que compõem o manejo de resíduos sólidos, conforme definido pelo §2º do artigo 35, da Lei Federal nº 11.445/2007[24].

Acontece que o aumento compulsivo de aproximadamente 42,8%[25] do valor cobrado a título de taxa ou tarifa de manejo de resíduos sólidos menospreza as realidades locais, imputando ao Município o dever de repasse de todo o custo desse serviço aos seus cidadãos e a estes o alto encargo de desembolsar esses valores, incidindo eventuais penalidades na eventual abstenção do pagamento, nos moldes do estabelecido no Código Tributário do Município.

Como se não bastasse o desrespeito à autonomia política, a possibilidade de inviabilização do acesso aos recursos públicos federais pelos entes municipais, assim como de contratar financiamentos, seja com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, nos termos do artigo 50 da Lei Federal nº 11.445/2007, desrespeita o sistema constitucional de repartição de receitas e deprecia a autonomia financeira desses entes.

Cabe inclusive salientar que, por mais que o intuito da União tenha sido estimular a melhoria da prestação do serviço de saneamento básico, mediante a imputação de medidas severas

[24] § 2º do artigo 35 da Lei nº11.445/2007. A não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço nos termos deste artigo, no prazo de 12 (doze) meses de vigência desta Lei, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento.

[25] Vide dados apresentados pela Secretaria Nacional de Saneamento, no levantamento de dados acerca do manejo de resíduos sólidos referente ao ano de 2019.

ao descumprimento do estabelecido em regulamento instituído pela ANA, a competência dos Municípios em legislar sobre matérias de interesse local é desrespeitada e o acesso a outros bens e serviços que garantem direitos fundamentais aos cidadãos é preterido.

Diante disso, repise-se, a falta da prestação de serviços voltados ao manejo de resíduos sólidos urbanos e da conformidade com as respectivas "diretrizes" definidas pela ANA distanciam ainda mais o Município da sua autonomia financeira e, consequentemente, da sua autonomia política, refletindo um modelo federativo falho em que se constatam entes cada vez mais dependentes do Poder Central e serviços essenciais obstados por falta de acesso a recursos financeiros.

## 5. Referências


ARAÚJO, Marcelo Labanca. **Considerações sobre direitos fundamentais estaduais e federalismo**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-23/marcelolabanca-direitos-fundamentais-estaduais-federalismo>. Acesso em: 28 ago. 2022.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Fiocruz, 2012.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Superior Tribunal Federal (STF).** Ação de Inconstitucionalidade nº 1842. Relator Min. Luiz Fux. Redator do Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Diário de Justiça: Brasília, 23 de novembro de 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF).** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6536. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça: Brasília, 25 de maio de 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF).** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6492. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça: Brasília, 25 de maio de 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF).** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6583. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça: Brasília, 25 de maio de 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF).** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6882. Relator Min. Luiz Fux. Diário de Justiça: Brasília, 25 de maio de 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF).** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2077 MC. Relator Min. Ilmar Galvão. Diário de Justiça: Brasília, 08 de outubro de 2014.

COIMBRA, T. C.; NASCIMENTO, R. M.; SIMAN, R. R.; CATTO, J. A.; DUTRA, R.M. S. **Avaliação de metodologias de cobrança para o gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos para Municípios Brasileiros.** In: XIV - Simpósio Ítalo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, 2018, Foz do Iguaçu-PR. Anais do XIV - Simpósio Ítalo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, 2018.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação.** São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2001.

FEITOSA, Raymundo Juliano Rêgo. **Federalismo:** uma aproximação teórica e empírica. Anuários dos Cursos de Pós-Graduação em Direito, Recife, UFPE/CCJ, ano, v. 9, p. 229-250, 1998.
FEITOSA, Raymundo Juliano; CAMPOS, Hélio Ourém. **Constituição, atividade financeira do Estado e Federalismo.** Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas, v. 15, n. 24, p. 181-194, 2015. Disponível em: < https://www.jfpe.jus.br/JFPE/Biblioteca%20Juizes%20Atuais/Biblioteca_Juizes_Atuais/2021/05/11/20210511ConstituicaoDirJus2015pdf.PDF>. Acesso em: 28 ago. 2022.

FEITOSA, Raymundo Juliano; OLIVEIRA, Gustavo Henrique Maciel. **Federalismo fiscal e desigualdades regionais.** In: DANTAS, José André Wanderley**;** ROSENBLATT, Paulo (Coord.). Direito tributário: os 30 anos do Sistema Tributário Nacional na Constituição: estudos e homenagem a Ricardo Lobo Torres. Recife, Ed. dos Organizadores, v. 2, p. 172-193, 2018.

GOMES, E. C. D. S. Fundamentos das Transferências Intergovernamentais. **Direito Público**, [S. l.], v. 6, n. 27, 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1565>. Acesso em: 20 ago. 2022.

LABANCA, Marcelo. **Jurisdição Constitucional e Federação**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2009.

MARTINS, R. **Programa de Acesso aos Recursos de Saneamento.** Brasília: ENAP, 2013.

PHILLIPI Jr.; A; AGUIAR, A. O. **Resíduos Sólidos:** Características e Gerenciamento. In: Phillippi Jr.,A. (Org.). Saneamento, Saúde e Meio Ambiente: Fundamentos para um desenvolvimento sustentável. São Paulo: Manole, 2005.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO. **Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos**. 2019. Brasília: SNS/MDR, 2020. Disponível em:<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/residuos-solidos-1/2019>. Acesso em: 25 ago. 2022.

SICONFI. **Consultar Declaração.** 2022. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf>. Acesso em: 28 ago. 2022.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010444782005000100008&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 23 ago. 2022.

TCU+Cidades. **Transferências da União.** 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/areas-de-interesse/temas-transversais/transferencias-da-uniao/>. Acesso em: 28 ago. 2022.