216 – A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DA "TAXA DE COLETA DE LIXO" FRENTE OS SERVIÇOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE PALMAS – TOCANTINS

Denise Gomes Dourado[(1)]
Engenheira Sanitarista e Ambiental pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e Economista pela Unicesumar. Possui especialização em Gerenciamento Ambiental pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL) e é mestre em Desenvolvimento Regional (UFT). Desde 2017, atua na Agência de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos de Palmas (ARP), onde atualmente ocupa o cargo de Superintendente de Regulação dos Serviços Públicos Municipais.
Roseanne Veloso de Camargo[(2)]
Engenheira Ambiental e Sanitarista (Unitau). Mestre em Engenharia Ambiental (UFT).
Maria Clara Gomes de Morais Santos[(3)]
Bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade Serra do Carmo (FASEC).
Karina Perdigão Cavalcante Pessôa[(4)]
Engenheira Civil, especialista em Gestão de Transportes e Trânsito (UEL) e em Mobilidade Urbana (UNOPAR).
Camila da Silva Campos[(5)]
Engenheira Ambiental e Gerente de Fiscalização de Limpeza Urbana (ARP). Participante do Programa Institucional de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq/IF Goiano – Campus Rio Verde). Participou do XIII SIMBIO – Simpósio de Biologia, com a temática: Ano Internacional da Energia Sustentável para Todos.

Endereço[(1)]**:** ACSE 1 - Avenida Juscelino Kubitscheck, Conjunto 2, Lote 33, 2º Andar - Palmas - Tocantins - CEP 77014-028 - Brasil - Tel: +55 (63) 99993-6594 - e-mail: **denise.esa@gmail.com.**

RESUMO

Este estudo avalia a sustentabilidade econômico-financeira da Taxa de Coleta de Lixo (TCL) em Palmas - TO, com foco nos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos (SMRSU), conforme a legislação vigente e a Norma de Referência nº 1 da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). A pesquisa, de caráter documental e bibliográfico, concentra-se nos dados financeiros do exercício de 2023, com foco na suficiência da arrecadação frente à receita requerida, sem incluir a modelagem tarifária. A análise identificou que a receita necessária para custear o SMRSU em 2023 foi de R$ 24.267.144,84, considerando o contrato com a prestadora de serviços, bem como os custos operacionais do aterro sanitário municipal. No mesmo período, o lançamento bruto da TCL foi de R$ 38.899.528,80, o que indicaria, em termos nominais, um *superávit* de cerca de R$ 14,6 milhões. Contudo, a arrecadação efetiva foi de apenas R$ 16.648.383,68 — aproximadamente 68,6% da receita requerida — devido à inadimplência elevada, que superou 49% nos últimos três anos. Esse cenário compromete a autossuficiência do serviço e evidencia a limitação dos instrumentos legais atuais para a cobrança efetiva da taxa. A forma de lançamento da TCL, atrelada ao carnê do IPTU, mostra-se ineficaz, tanto pelo alto índice de inadimplência quanto por não induzir práticas sustentáveis, como a redução da geração de resíduos. Diante disso, o estudo propõe a adoção do cofaturamento com outro serviço público essencial, como o fornecimento de água ou energia elétrica, conforme previsto na legislação nacional, incluindo a Lei nº 11.445/2007 e a Resolução ANEEL nº 1.047/2022, que autoriza, em certos casos, a cobrança conjunta na fatura de energia elétrica. Conclui-se que, apesar de a TCL ser suficiente em valor lançado, a inadimplência compromete sua sustentabilidade econômico-financeira. Recomenda-se a implementação do cofaturamento e a revisão da Lei Complementar nº 285/2013, que institui o Código Tributário Municipal, além de estudos futuros sobre a modicidade da taxa e melhorias na coleta seletiva e no aterro sanitário.

PALAVRAS-CHAVE: Manejo de resíduos sólidos, sustentabilidade econômico financeira de serviços públicos, taxa de coleta de lixo, cobrança de serviços públicos, regulação de serviços públicos.

INTRODUÇÃO

No Brasil, compete aos municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo os de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (BRASIL, 1988).

Conforme disposto no art. 3º, inciso I, alínea c, da Lei Federal nº 11.445/2007, os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos são 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 (BRASIL, 2007).

Em Palmas, esses serviços são de competência da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos (SEISP) e executados por prestador de serviços licitado. Já a regulação e a fiscalização competem à Agência de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos de Palmas (ARP).

O contrato atualmente vigente tem como objeto a execução dos serviços de limpeza urbana (SLU) e manejo de resíduos sólidos urbanos (SMRSU), com exceção da disposição final. Os resíduos da capital são dispostos em aterro sanitário municipal, operado diretamente.

Em relação à remuneração dos serviços públicos, a Constituição Federal autoriza a cobrança de taxa pela utilização, efetiva ou potencial (BRASIL, 1988). Nesse sentido, a Lei Federal nº 11.445/2007 estabeleceu que os serviços públicos de saneamento básico, incluídos, portanto, os de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços (BRASIL, 2007).

Contudo, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a cobrança de taxa em razão de serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos (BRASIL, 2009). Dessa forma, está sujeito à cobrança apenas o SMRSU, que abrange coleta, transbordo, triagem, tratamento e destinação final.

Essa cobrança pode ser realizada por meio de taxas, tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou das suas atividades.

O art. 35, § 2º da Lei Federal nº 11.445/2007 dispõe que a ausência de proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço, em decorrência da prestação dos serviços em tela, configura renúncia de receita (BRASIL, 2007).

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), responsável pela instituição de normas de referência para a regulação do setor, publicou a Norma de Referência Nº 1, que trata da cobrança pela prestação do SMRSU e estabelece prazo aos titulares e reguladores para a compatibilização da legislação ou regulamentação existente, como condição de elegibilidade para o acesso a recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União (ANA, 2021).

Na capital do Tocantins é cobrada a Taxa de Coleta de Lixo pela utilização efetiva ou potencial do serviço, juntamente com o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), e a receita decorrente da sua arrecadação fica vinculada exclusivamente ao custeio dos serviços de coleta, remoção, tratamento e destinação dos resíduos (PALMAS, 2013).

Apesar de fundamental, a instalação do sistema de cobrança não é suficiente para garantir a viabilidade econômica dos sistemas de gestão de resíduos sólidos urbanos, é necessário que esse seja eficiente e eficaz (DUTRA *et al*., 2018).

OBJETIVOS

Avaliar a sustentabilidade econômico-financeira da Taxa de Coleta de Lixo cobrada no Município de Palmas – TO, em face aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos e sugerir alterações na legislação ao poder executivo municipal, na hipótese de serem identificados pontos de melhoria ou incompatibilidade com a Norma de Referência nº 1 editada pela ANA.

Necessário esclarecer que a modelagem da taxa cobrada não foi objeto de análise do presente estudo, mas, tão somente avaliar se os valores cobrados são suficientes para suprir a receita requerida.

METODOLOGIA UTILIZADA

Para alcançar o objetivo proposto, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental. Esta incluiu a análise de arquivos públicos, como leis, contratos, editais de licitação, relatórios, atas e planilhas de medição. Já a pesquisa bibliográfica abrangeu o levantamento da literatura existente sobre o tema, incluindo revistas, livros, teses e artigos científicos.

A sustentabilidade econômico-financeira do SMRSU, garantida pela cobrança da taxa de coleta de lixo, exige que os valores cobrados cubram a receita requerida, isto é, as despesas administrativas, os custos eficientes de operação e manutenção, os investimentos prudentes e necessários, bem como a remuneração adequada do capital investido, além das despesas com os tributos cabíveis e com a remuneração da entidade reguladora (ANA, 2021).

Sendo assim, os dados analisados neste estudo incluem informações essenciais ao cálculo da receita requerida para a prestação do SMRSU, além de elementos relacionados à Taxa de Coleta de Lixo, como lançamentos brutos, isenções, arrecadação e inadimplência.

Foram considerados os valores dos serviços previstos no contrato firmado entre o município e a prestadora de serviços, que englobam todas as despesas e custos diretos e indiretos necessários à execução contratual, incluindo encargos e taxas de fiscalização da entidade regulada.

Os dados referentes às despesas pela prestação desses serviços em 2023 foram extraídos do portal do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO), sendo necessário realizar uma classificação entre serviços divisíveis e indivisíveis, já que o contrato de prestação de serviços contempla ambos, ou seja, os serviços de limpeza urbana e os de manejo de resíduos sólidos.

Na Tabela 1, os serviços contemplados pelo contrato atualmente vigente estão classificados em “divisível” e “indivisível”.

Tabela 1: Classificação dos serviços que compõe o contrato de prestação de serviços atualmente vigente.

Tipo de Serviço	Serviços do Contrato
Indivisível (SLU)	Varrição manual de vias pavimentadas e logradouros públicos urbanos.
Indivisível (SLU)	Varrição mecanizada de vias pavimentadas e logradouros públicos.
Indivisível (SLU)	Capina manual de vias públicas e sarjetas.
Indivisível (SLU)	Catação, coleta e palitação manual.
Indivisível (SLU)	Coleta, transporte, tratamento e destinação final de pequenos animais mortos.
Indivisível (SLU)	Coleta, processamento e transporte de galhadas.
Indivisível (SLU)	Limpeza de praias e parques.
Indivisível (SLU)	Limpeza, lavagem e desinfecção de feiras livres.
Indivisível (SLU)	Limpeza para eventos especiais e eventos do calendário municipal.
Divisível (SMRSU)	Coleta seletiva e transporte de materiais recicláveis.
Divisível (SMRSU)	Coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e cemitérios classificados como domiciliares (exceto restos de exumação), até o destino final.
Indivisível (SLU)	Coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos de serviços de saúde gerados em unidades municipais.

Legenda: SLU – serviço de limpeza urbana; SMRSU – serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos.

Além disso, os custos associados à destinação final dos resíduos, realizada no aterro sanitário municipal operado pela SEISP, também foram computados. Assim, foram incluídos os valores de operação, manutenção e os investimentos necessários para a gestão do aterro, conforme previsto no quadro orçamentário consolidado na Lei Municipal nº 2.839/2023.

Os valores referentes à Taxa de Coleta de Lixo, incluindo os lançamentos brutos, as isenções, os valores arrecadados e os percentuais de inadimplência relativos aos anos de 2021, 2022 e 2023, foram obtidos junto à Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN).

Então, a partir dos dados obtidos, analisou-se se os valores cobrados foram suficientes para suprir a receita requerida em 2023.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para o cômputo da receita requerida pelos SMRSU em Palmas, foi realizado o levantamento das despesas decorrentes da execução do Contrato nº 044/2022, no ano de 2023, utilizando dados das tabelas de medição disponibilizadas no portal do TCE-TO e, a partir dos valores consolidados, foi possível concluir que a despesa total com esses serviços foi de R$ 19.539.259,84.

Além dos serviços divisíveis abarcados pelo contrato citado, a destinação final também é passível de cobrança. Dessa forma, para cômputo das despesas relacionadas com a operação, manutenção e os investimentos necessários para a gestão do aterro municipal, foi adotado o valor da ação orçamentária "17.452.6000.2735 – Gestão do aterro sanitário" prevista na Lei Municipal nº 2.839/2023, portanto, R$ 4.727.885.

Portanto, considerando que para fins dessa análise a receita requerida pelos SMRSU corresponde ao somatório das despesas com esses serviços no âmbito do Contrato nº 044/2022 e da previsão orçamentária municipal para despesas com a gestão do aterro sanitário, a receita requerida pelos SMRSU em Palmas para o ano de 2023 foi de R$ 24.267.144,84.

Quanto à arrecadação, os valores lançados e efetivamente arrecadados com a cobrança da Taxa de Coleta de Lixo, bem como as isenções e os percentuais de inadimplência, referentes a 2021, 2022 e 2023, foram obtidos junto à SEFIN e estão apresentados na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2: Valores referentes a cobrança da Taxa de Coleta de Lixo nos anos de 2021, 2022 e 2023, em Palmas – TO. Fonte: elaboração própria a partir de dados da SEFIN, 2023.

TAXA DE COLETA DE LIXO	2021	2022	2023
LANÇAMENTO BRUTO	**R$ 31.000.507,35**	**R$ 34.131.899,90**	**R$ 38.899.528,80**
ISENÇÃO	**R$ 51.074,18**	**R$ 69.374,89**	**R$ 69.234,55**
LANÇAMENTO LÍQUIDO	**R$ 30.949.433,17**	**R$ 34.069.525,01**	**R$ 38.830.294,25**
ARRECADAÇÃO TOTAL	**R$ 15.599.172,42**	**R$ 17.285.833,46**	**R$ 16.648.383,68**
TCL – Principal	R$ 11.442.975,73	R$ 13.189.192,82	R$ 12.815.538,57
TCL – Multas e Juros	R$ 142.668,96	R$ 232.393,62	R$ 148.599,16
TCL – Dívida Ativa	R$ 2.920.969,32	R$ 2.606.491,90	R$ 2.355.482,80
TCL – Dívida Ativa – Multas e Juros	R$ 1.092.558,41	R$ 1.257.755,12	R$ 1.328.763,15
PERCENTUAL DE INADIMPLÊNCIA	**49,6%**	**49,3%**	**57,1%**

Legenda: TCL – Taxa de Coleta de Lixo.

Conforme apresentado na Tabela 2, o valor correspondente ao lançamento bruto da taxa de coleta de lixo em 2023 foi de R$ 38.899.528,80 que, descontando-se o valor total das isenções, resultou em um lançamento líquido de R$ 38.830.294,25.

Portanto, baseado nos valores de 2023, o valor lançado supera as despesas com os SMRSU em cerca de 60% (aproximadamente R$ 14,6 milhões), ou seja, a Taxa de Coleta de Lixo apresenta-se como superavitária.

Nesse ponto, é necessário destacar que devido à análise simplificada do estudo em tela em razão do objetivo pretendido, não será discutida a aparente ausência de modicidade da taxa cobrada. Recomenda-se que tal análise seja objeto de um estudo mais aprofundado sobre a regulação econômica dos serviços, na qual sejam considerados, dentre outros fatores, os investimentos necessários à ampliação e melhoria da coleta seletiva e à modernização do aterro sanitário, por exemplo.

Embora o lançamento da Taxa de Coleta de Lixo registre *superávit*, a arrecadação efetiva alcança apenas 68,6% da receita requerida, resultando em insuficiência para cobrir as despesas com os SMRSU. Isso corrobora o argumento de Dutra *et al*. (2018) de que, embora essencial, a implementação de um sistema de cobrança não garante, por si só, a viabilidade econômica dos sistemas de gestão de resíduos.

De acordo dados da SEFIN, apresentados na Tabela 2, a inadimplência dessa taxa manteve-se em torno de 50% nos anos de 2021, 2022 e 2023, comprometendo a sustentabilidade econômico-financeira desses serviços em Palmas – TO. Para reverter esse quadro, é imprescindível adotar estratégias que reduzam a inadimplência.

Segundo disposto na Lei Municipal nº 285/2013 (PALMAS, 2013), os créditos tributários municipais não quitados até os respectivos vencimentos são acrescidos de atualização monetária, multa e juros moratórios, além disso, os contribuintes inadimplentes estão sujeitos a inscrição na dívida ativa do município e a ação executiva fiscal. Apesar disso, os instrumentos de cobrança previstos na legislação não têm se mostrado eficazes para reduzir a inadimplência dos contribuintes nesse município.

A ANA estabeleceu que a cobrança pelos SMRSU deve ser feita preferencialmente por fatura específica ou cofaturamento com algum outro serviço público e que, na impossibilidade desses, pode ser utilizado o carnê ou guia do IPTU, sendo esta a atual forma de cobrança adotada em Palmas (ANA, 2021; PALMAS, 2013).

Embora a emissão de boleto específico possa aumentar os custos públicos, como impressão, correios e tarifas bancárias, além de possivelmente enfrentar rejeição popular, a cobrança no boleto do IPTU apresenta alto índice de inadimplência e carece de incentivos para a redução de resíduos na fonte, pois a cobrança independe da quantidade gerada, mesmo que sua metodologia tente incorporar proporcionalidade (DUTRA *et al*., 2018).

Uma solução promissora para a redução da inadimplência é o cofaturamento com outro serviço público, sendo dispensada a anuência prévia do consumidor, conforme a Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007).

Dentre os municípios que adotaram o cofaturamento com os serviços de abastecimento de água está Corumbá-MS, no qual a taxa de resíduos pode ser parcelada para pagamento mensal em conjunto com a fatura de água e/ou esgoto (CORUMBÁ, 2022).

Quanto à possibilidade de cobrança da taxa relativa ao serviço de manejo de resíduos sólidos na fatura de energia elétrica, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL publicou a Resolução nº 1.047/2022, que dispõe sobre as regras para essa cobrança, que apresenta certa similaridade com a arrecadação da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (COSIP), já realizada em Palmas.

Em síntese, a cobrança é facultativa à distribuidora, que deve manifestar-se de forma motivada em até 30 dias após o pleito do titular. Caso a distribuidora se mostre favorável, a arrecadação deve ser formalizada por meio de contrato específico, observados os seguintes requisitos obrigatórios elencados nos incisos do §3º, art. 627-A da Resolução Normativa ANEEL Nº 1.000, de 7 de dezembro de 2021, dentre os quais destacam-se: a cobrança pela distribuidora de até 1% do montante arrecadado; e o dever do titular do serviço de informar à distribuidora as unidades consumidoras sujeitas à cobrança, com os respectivos valores e suas alterações e demais informações previstas em contrato, com antecedência de pelo menos 60 dias do faturamento subsequente.

Entretanto, para cofaturamento com outro serviço público, é necessário proceder à alteração do Código Tributário do Município (Lei Complementar nº 285, de 31 de outubro de 2013), de forma similar àquela realizada pela Lei Complementar nº 363, de 30 de dezembro de 2016, que atribuiu à distribuidora de energia elétrica a responsabilidade de arrecadação da COSIP.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Ante o exposto, conclui-se que o montante cobrado referente à Taxa de Coleta de Lixo é superior aos custos com os SMRSU no Município, ou seja, a Taxa apresenta-se como superavitária. Entretanto, devido à alta inadimplência, os valores efetivamente arrecadados não se mostram suficientes para suprir as despesas com esses serviços.

Dessa forma, o faturamento conjunto com outro serviço público mostra-se como uma alternativa promissora para alcançar a sustentabilidade econômico-financeira dos SMRSU em Palmas.

Destaca-se que o cofaturamento com serviços de energia elétrica, detalhado pela Resolução nº 1.047/2022 da ANEEL, apresenta certa similaridade com a cobrança da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), já em vigor em Palmas.

Todavia, a implementação do cofaturamento da Taxa de Coleta de Lixo em Palmas requer ajustes na Lei Complementar nº 285/2013, que instituiu o Código Tributário Municipal, demandando alterações legislativas específicas para viabilizar sua execução.

Ademais, devido a análise simplificada do estudo em tela, não foi discutida a aparente ausência de modicidade da taxa cobrada. Recomenda-se, portanto, que tal análise seja objeto de um estudo mais aprofundado sobre a regulação econômica dos serviços, na qual sejam considerados, dentre outros fatores, os investimentos necessários à ampliação e melhoria da coleta seletiva e a modernização do aterro sanitário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO – ANA. **Resolução nº 79, de 14 de junho de 2021.** Aprova a Norma de Referência nº 1 para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias. Disponível em: https://arquivos.ana.gov.br/_viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0079-2021_Ato_Normativo_20220117110324_ALTERACAO.pdf?11:19:13. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 05 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 576.321, rel. Min. Ricardo Lewandowski**, j. 4 dez. 2008, DJE 30 de 13 fev. 2009. Tema 146 da Repercussão Geral. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/?base=acordaos&sort=&direction=desc&q=576321. Acesso em: 13 abr. 2025.

CORUMBÁ (Município). **Lei Complementar nº 317, de 22 de dezembro de 2022**. Institui a Taxa de Coleta, Remoção, Transporte, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos - TRS no Município de Corumbá, em acordo com o art. 35 da Lei Federal nº 11.445/2007 e alterações posteriores, e dá outras providências.

DUTRA, R.M. de S.; COIMBRA, T.C.; NASCIMENTO, R.M.; CATTO, J.A.; SIMAN, R. R. **Avaliação de metodologias de cobrança para o gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos para municípios brasileiros.** In: *Simpósio Ítalo-Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental*, 14.,. 2018. Anais .... Disponível em: https://abesdn.org.br/anaiseletronicos/40_Download/TrabalhosCompletosPDF/III-097.pdf. Acesso em: 13 abr. 2025.

PALMAS (Município). **Lei Complementar nº 285, de 31 de outubro de 2013**. Institui o novo Código Tributário do Município de Palmas – TO e adota outras providências. 2013. Disponível em: https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/leicomplementar-285-2013-10-31-8-12-2020-16-57-31.pdf. Acesso em: 13 abr. 2025.