



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS**

CONTRIBUIÇÕES À AUDIÊNCIA PÚBLICA ADASA Nº 04/2016

Ordem dos Advogados do Brasil Seccional do Distrito Federal – Comissão de Assuntos Regulatórios – Contribuição à Audiência Pública ADASA nº 4/2016 – Resolução que estabelece as condições gerais da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos – Destinação adequada aos resíduos sólidos e rejeitos urbanos.

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal – ADASA, instaurou a Audiência Pública nº 004/2016, tendo por objetivo obter contribuições para edição de Resolução que estabelece as condições gerais da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a ser protocolada até o dia 11/07/2016.

Faz parte da presente análise a Nota Técnica S/N /2016/SRS/ADASA, de 13/04/2016, bem como a minuta da referida resolução.

A Lei nº 12.305/2010 instituiu a referida Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

Este Parecer Jurídico, em conformidade com o art. 5º do Regimento Interno da Comissão de Assuntos Regulatórios, serve ao auxílio e assessoramento da Diretoria e do Conselho Seccional.

Página 1 de 30



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

Estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.

Aplicam-se aos resíduos sólidos, além do disposto nesta Lei, nas Leis nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, nº 9.974, de 6 de junho de 2000, e nº 9.966, de 28 de abril de 2000, as normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos integra a Política Nacional do Meio Ambiente e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental, regulada pela Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, com a Política Federal de Saneamento Básico, regulada pela Lei nº 11.445, de 2007, e com a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

O Decreto nº 7.404/2010, que regulamenta a Lei nº 12.305/2010, criou o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para implantação dos Sistemas de Logística Reversa.

Como decorrência dos atos normativos editados, surgiu a obrigatoriedade de elaboração de Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, os quais serão de âmbito nacional, estadual e municipal.

Em suma, o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos é o documento que aponta e descreve as ações relativas ao manejo dos resíduos sólidos, observadas suas características e riscos, no âmbito dos estabelecimentos geradores de resíduos das diversas atividades,



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

contemplando os aspectos referentes à segregação, coleta, manipulação, o acondicionamento, o transporte, armazenamento, tratamento a reciclagem e a disposição final dos resíduos sólidos.

É sabido, ainda, que a elaboração dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) é condição necessária para o Distrito Federal e os municípios terem acesso aos recursos da União, destinados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos.

O Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos deve contemplar as exigências legais previstas no art. 19 da Lei nº 12.305/2010 e no art. 50 e seguintes do Decreto nº 7.404/2010, apresentando as ações a serem desenvolvidas relativas aos resíduos sólidos, considerando a seleção de alternativas viáveis, estabelecendo ações integradas e diretrizes sob os aspectos ambientais, econômicos, financeiros, administrativos, técnicos, sociais e legais para as etapas de gestão e gerenciamento.

A Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, conceitua em seu art. 3º, incisos I, alínea “c”, o seguinte:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas 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;

Depreende-se, portanto, que o saneamento básico de limpeza urbana e de resíduos sólidos constitui-se no conjunto de atividades, infra-estruturas 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.

O art. 23 da referida lei estabelece o seguinte:



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

- I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
- II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
- IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- V - medição, faturamento e cobrança de serviços;
- VI - monitoramento dos custos;
- VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- IX - subsídios tarifários e não tarifários;
- X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;

O Decreto nº 11.455/2007, que regulamento a referida lei, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, bem como ressalta a competências das entidades reguladoras para o exercício regulatório do tema em questão, em especial sob os aspectos técnico, econômico e social.

Acerca do objeto ora tratado, importa transcrever as seguintes definições previstas no art. 3º da Lei nº 12.305/2010:

[...]

V - coleta seletiva: coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição;

VI - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos;

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;

VIII - disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

IX - geradores de resíduos sólidos: pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que geram resíduos sólidos por meio de suas atividades, nelas incluído o consumo;

X - gerenciamento de resíduos sólidos: 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 plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei;

XI - gestão integrada de resíduos sólidos: 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, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável; [...]

XV - 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;

XVI - resíduos sólidos: 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 em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível; [...]

XIX - serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades previstas no art. 7º da Lei nº 11.445, de 2007.

Dentro os princípios da referida lei, previstos em seu art. 6º, destacam-se os seguintes:

[...]

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; [...]

Acerca dos objetivos para o presente estudo, a referida lei assim dispõe em art. 7º:

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; [...]

Este Parecer Jurídico, em conformidade com o art. 5º do Regimento Interno da Comissão de Assuntos Regulatórios, serve ao auxílio e assessoramento da Diretoria e do Conselho Seccional. **Página 5 de 30**



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

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; [...]

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; [...]

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;

Dentro os objetivos traçados e não contemplados na referida minuta da resolução, e que ora se pretende contribuir como questão relevante, destaca-se a necessidade do aproveitamento energético dos resíduos urbanos, considerada como destinação final ambientalmente adequada e objetivo a ser incentivado quanto a desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial, inclusive mediante articulação com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos, na forma do que disciplina os arts. 3º, inciso VII, e 7º, incisos VII e XIV, ambos da Lei nº 12.305/2010.

Ainda, ressalta-se que a necessidade de aprimoramento do serviço de limpeza urbana, mediante a prestação de um serviço público adequado, é objetivo a ser traçado pelo regulador, na forma do que dispõem as Leis nº 11.445/2007 e nº 12.305/2010.

Considerando a inexistência de regulação sobre o tema enfrentado no esfera federal, a ADASA propõe a edição de resolução objetivando a melhoria da prestação dos serviços ora destacados, bem como a redução dos seus custos, a segurança de suas instalações e o atendimento aos usuários ou consumidores, conforme competência definida nos arts. 7º, inciso IX, e 10 da Lei Distrital nº 4.285/2008.

No Distrito Federal, estes serviços são delegados ao Serviço de Limpeza Urbana – SLU, autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

Tecidas considerações iniciais nas linhas volvidas, apresentar-se-á as seguintes contribuições, subdivididas nos seguintes tópicos: (i) serviço público adequado; (ii) modelo regulatório por eficiência; (iii) modelo regulatório atual; (iv) proposta regulatória eficiente; (v) limpeza pública; (vi) geração de energia elétrica a partir de resíduos sólidos urbanos; (vii) transporte e destinação do lixo; (viii) penalidades e sanções e (ix) elaboração da redação normativa.

II. CONTRIBUIÇÕES JURÍDICO-REGULATÓRIAS

2.1 SERVIÇO PÚBLICO ADEQUADO

O serviço público adequado é um princípio de natureza constitucional, previsto no art. 175, parágrafo único, inciso IV, da CFRB/88, cujo comando normativo delegou a tarefa de conceituá-lo em lei específica, conforme previsto no art. 6º, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.987/95, abaixo transcritos:

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Acerca da relação existente entre os elementos da eficiência e atualidade na prestação do serviço público, veja-se as ponderações de Marçal Justen Filho:

Atualidade se relaciona com o conceito de eficiência. Dentro de certos limites, um serviço pode ser eficiente ainda que não seja moderno. Haverá um certo ponto de ruptura entre ausência de modernidade e eficiência. As necessidades dos usuários podem ser atendidas satisfatoriamente através de serviços prestado segundo técnicas ultrapassadas pela evolução científica. Mas a manutenção das técnicas anteriores, diante de contínuas inovações da ciência, tenderá a produzir ineficiência. O progresso tecnológico produz redução de custos e de tempo e ampliação de utilidades ofertáveis ao público. Mais ainda, gera novas necessidades. Portanto, não adotar novas técnicas significa desatender às



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

necessidades a ela relacionadas. Essa questão fica muito clara a propósito da transmissão de dados à distância.¹

Como são pressupostos de um serviço público adequado as características de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade tarifária, é imprescindível haver equilíbrio entre todas elas.

A qualidade do serviço não pode ser tão alta a ponto de comprometer a modicidade tarifária, da mesma forma que a modicidade tarifária não pode ser tão considerada a ponto de comprometer os investimentos necessários para atender aos demais pressupostos do serviço adequado.

Sendo assim, é dever do regulador primar pelo atendimento do serviço público adequado em suas normas regulatórias, de modo a conferir equilíbrio entre os agentes, prestador e usuário, cujo resultado é traduzido em normas que incentivem o cumprimento de todos os pressupostos supracitados.

2.2 MODELO REGULATÓRIO POR EFICIÊNCIA

O modelo regulatório de prestação do serviço, por ente público ou privado, com tarifa regulada pelo sistema tarifário do “serviço pelo custo” é ineficiente e tem sido gradualmente substituído pelo modelo de “tarifa pelo preço” ou “preço teto” (*price cap*).

Veja-se o conceito:

Historicamente, a regra mais antiga e mais difundida é a chamada “a custo de serviço”, “a custo contábil”, “a custo histórico” ou “a taxa de retorno fixa”. Neste procedimento, fixa-se a taxa de remuneração do capital investido e as tarifas são calculadas de modo a satisfazer essa taxa, para um nível de consumo previsto. O preço do serviço é definido pelo ponto onde a curva de custo médio (embutindo a

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Concessões de serviços públicos*. São Paulo: Dialética, 1997, p. 128.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

remuneração ao capital investido) encontra a curva de demanda.²

O modelo regulatório *price cap* possui substancial grau de eficiência, pois nas revisões tarifárias periódicas permite-se a apropriação de ganhos por eficiência por parte do agente prestador do serviço.

Para fins de conceituação do regime *price cap*, veja-se as lições de José Claudio Linhares Pires e Maurício Serrão Piccinini:

A “tarifa pelo preço” do serviço é aquela que é definida no processo de licitação para exploração dos serviços, segundo o critério do menor preço ofertado. Esta tarifa inicial poderá ser regulada, posteriormente, por um dos métodos já discutidos. O objetivo desse mecanismo é assegurar a prestação dos serviços com preços reduzidos, além de criar estímulos à eficiência produtiva das firmas, tendo em vista que os preços preestabelecidos em contrato incentivam a redução de custos.³

Sob o aspecto econômico, veja-se a seguinte definição:

O modelo básico da regulação do preço é o seguinte: o contrato de concessão fixa o preço e uma fórmula para reajustes periódicos (geralmente anuais) durante o período de concessão (mais precisamente, entre revisões efetuadas a intervalos de vários anos), a qual incorpora a inflação e um termo exprimindo metas plurianuais de ganho de produtividade fixadas pelo regulador, mais eventualmente um termo representando choques específicos à indústria, não levados em conta pelo índice de inflação. [...] A idéia central é que, dado o preço contratado e as metas de produtividade fixadas para os próximos anos até a próxima revisão, qualquer redução real de custos mais acentuada que as metas poderá ser apropriada pela concessionária. Esta terá, pois, incentivos a reduzir custos.⁴

O modelo regulatório *price cap* é largamente utilizado em países desenvolvidos, e no Brasil encontra-se disseminado no serviço público de distribuição de energia elétrica, cujos resultados são exitosos, no sentido de conferir maior segurança, estabilidade e previsibilidade

² ARAÚJO, João Lizardo R. H. de. **Modelos de formação de preços na regulação de monopólios**. Econômica, v. 3, n. 1, p. 35-66, junho 2001.

³ *Modelos de regulação tarifária do setor elétrico*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, junho de 1998, v. 5, n. 9, p. 162.

⁴ *Ibid.*



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

regulatória, atraindo investimentos internacionais para fazer frente à crescente demanda do consumo.

2.3 MODELO REGULATÓRIO ATUAL

A limpeza pública exercida unicamente por autarquia (SLU) constitui monopólio jurídico, o que dificulta uma regulação por eficiência.

A regulação econômica de um serviço público prestado por um ente estatal único tende a não ser eficiente, porquanto se utiliza do modelo de “serviço pelo custo”, como já se antevê no art. 125 de minuta:

O prestador de serviços deverá desenvolver estudos comparativos de **custo** e eficiência de alternativas diversas para prestação dos serviços que sustentem as proposições técnicas adotadas.

O modelo de serviço pelo custo é extremamente pernicioso para a eficiência, atualidade e modicidade tarifária, cujo resultado é o encarecimento do serviço e o não atendimento de todos os pressupostos do serviço público adequado, na forma do exigido pelo art. 175, parágrafo único, inciso IV, da CFRB/88, art. 6º, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.987/95, e especificamente pela Leis nº 11.445/2007 e nº 12.305/2010, que tratam do serviço público de limpeza, coleta, transporte e destinação de lixo urbano e da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS.

2.4 PROPOSTA REGULATÓRIA EFICIENTE

Autorizar que entidades privadas executem, se não integralmente, ao menos a parcela das atividades que admitem competição pode induzir a concorrência e se revelar um mecanismo mais eficiente. Para tanto, a privatização pode ser uma alternativa ao estabelecimento de metodologias tarifárias heterodoxas aplicadas ao modelo do serviço pelo custo. De outro modo,

Este Parecer Jurídico, em conformidade com o art. 5º do Regimento Interno da Comissão de Assuntos Regulatórios, serve ao auxílio e assessoramento da Diretoria e do Conselho Seccional.

Página 10 de 30



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

sendo mantidas integralmente as atribuições da SLU, seria desejável não instituí-las como monopólio jurídico, admitindo-se, portanto, que entidades privadas, mediante licença ou autorização, ofereçam serviços alternativos competitivos.

Delegar o serviço através de licitação para constituição de concessão (Lei nº 8.987/95) ou Parcerias Público-Privadas – PPP (Lei nº 11.079/2004), reduz o custo do serviço e traz ganhos significativos em eficiência e qualidade no serviço prestado.

Propõe-se que o modelo regulatório seja pautado por condições contratuais que permitam haver (i) reajuste tarifário anual, com base no índice IPCA – pois o IGP-M sofre influências da cotação do dólar –, (ii) revisão tarifária ordinária periódica a cada 4 (quatro) ou 5 (cinco) anos, considerando a apropriação dos ganhos por eficiência e a modicidade tarifária e (iii) revisão tarifária extraordinária, motivada por excludentes de responsabilidade (força maior, caso fortuito, ato do poder público ou fato da administração e fato do príncipe), para fins manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Com base no art. 9º, *caput* e §2º, da Lei nº 8.987/95, os contratos de concessão para prestação de serviço público devem prever cláusulas com mecanismos de revisão e reajuste tarifário das tarifas referentes à prestação dos serviços públicos.

Para garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, a legislação estabelece 03 (três) mecanismos para alterar a tarifa dos prestadores dos serviços públicos, quais sejam, (i) reajuste tarifário anual; (ii) revisão tarifária extraordinária; e (iii) revisão tarifária periódica.

Quanto às revisões tarifárias extraordinárias, estas podem ocorrer a qualquer tempo, devendo ser requeridas pelas concessionárias, ao fundamento de evento(s) extraordinário(s) que impacte(m) significativamente os custos do serviço, tais como modificação ou extinção de tributos e encargos posteriores à assinatura do Contrato de Concessão, quando comprovado seu



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

impacto nos custos do prestador do serviço, sempre visando manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Esses eventos extraordinários são os classificados pela doutrina e jurisprudência administrativa como eventos oriundos de (i) força maior, (ii) caso fortuito, (iii) fato do príncipe, (iv) fato da administração e (v) interferências imprevistas.

Oportunamente, transcreve-se a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

A revisão do preço, embora objetive também o reequilíbrio contratual, tem contorno diverso. Enquanto o reajuste já é prefixado pelas partes para neutralizar um fato certo, a inflação, a revisão deriva da ocorrência de um fato superveniente, apenas suposto (mas não conhecido) pelos contratantes quando firmam o ajuste.⁵

O equilíbrio econômico-financeiro tem assento no art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988⁶, tendo sido disciplinado pela Lei nº 8.987/95, onde as tarifas são fixadas ao fundamento do regime do serviço pelo preço, na forma do que prevê o art. 9º da referida Lei⁷.

A Lei nº 8.987/95, assim dispõe em seus §§ 2º a 4º do art. 9, *in verbis*:

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

Depreende-se de tais dispositivos que, na prestação de serviços públicos: (i) os contratos

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. pp. 182-183.

⁶ XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei**, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento) (Negrito).

⁷ Art. 9º **A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação** e preservada pelas regras de revisão previstas nesta lei, no edital e no contrato. (Grifo).



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

deverão prever mecanismos de revisão das tarifas, com o escopo de manutenção do necessário equilíbrio econômico-financeiro contratual; (ii) em havendo criação, alteração ou extinção de tributos – ressalvado imposto sobre a renda – mediante comprovação de impacto sobre o equilíbrio econômico-financeiro contratual, será necessário revisar as tarifas para mais ou para menos, a depender da análise do caso concreto; e (iii) qualquer alteração que afete o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente avençado com o concessionário, o Poder Concedente deverá restabelecê-lo, em consonância com a comprovada alteração.

Ainda com relação à preservação do necessário equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de serviço público, (i) o art. 18 da Lei nº 8.987 dispõe que o edital da respectiva licitação da concessão de serviço público deverá prever “os critérios de reajuste e revisão da tarifa”; (ii) o art. 23 definiu que “são cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: [...] ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas”⁸; ao passo que o art. 29 outorgou ao Poder Concedente a competência de “homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato.”

2.5 QUESTÕES RELACIONADAS À LIMPEZA PÚBLICA

Passa-se agora a trazer contribuições pontuais quanto a redação dos arts. 15 a 23 da minuta da Resolução, com vistas a aprimorar a regulação dessa Agência.

Quanto ao art. 15, que trata da interrupção dos serviços do prestador, propõe-se a inclusão de cominação de penalidade em caso de interrupção e não prestação do serviço, excetuados os casos acobertados por excludentes de responsabilidade.

⁸ Inciso IV do art. 23 da Lei nº 8.987/95.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

No que pertine o art. 17, sugere-se a inclusão do inciso VI, com a seguinte redação: “VI – É dever dos usuários lubrificar periodicamente os contêineres de metal com graxa a fim de evitar ruídos, sob pena de multa;”

Verificar a viabilidade de substituição gradativa, no prazo de até 3 (três) anos, por contêineres de plástico ou similar, objetivando evitar ruídos e doenças causadas por ferrugem.

Destacam-se também alguns problemas no Distrito Federal que merecem especial atenção desta Agência, como a questão dos catadores de lixo que abrem os sacos de lixo, depositados lixo e resíduos na rua para assim poder recolher lixos recicláveis. A solução para este problema é a alteração do art. 23 da minuta da Resolução, no sentido de proibir os usuários de depositarem sacos de lixo na via pública, obrigando-os a adquirir uma lixeira externa.

Com efeito, sugere-se que a redação do art. 23 inclua o seguinte parágrafo:

Na coleta porta a porta, todos os usuários deverão adquirir lixeira de plástico ou similar para acondicionar o lixo em frente à sua residência, mantendo-a limpa e higienizada periodicamente, sob pena de multa.

Os condomínios que não possuem contêineres devem ser notificados e multados, como no exemplo de diversos condomínios em áreas comerciais/residenciais da Asa Norte e da Asa Sul, que expõem lixo na calçada em sacolas plásticas mal acondicionadas, cujo resultado é a deposição de lixo e resíduos na via pública, ocasionando assim a proliferação de doenças.

2.6 GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA A PARTIR DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS – RSU



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

A questão da destinação do lixo urbano tem sido nas últimas décadas uma preocupação de diversos países. No Tratado Internacional Agenda 21, documento produzido na Eco-92, no Rio de Janeiro/RJ, há orientação no sentido de eliminação do lixo urbano. Veja-se, *in verbis*:

6.13. [...]

(d) Controle de fatores ambientais que exercem influência sobre a disseminação das moléstias contagiosas:

Aplicar métodos para a prevenção controle das moléstias contagiosas, inclusive controle do abastecimento de água e do saneamento, controle da poluição, da água, controle da qualidade dos alimentos, controle integrado dos vetores, coleta e eliminação de lixo e práticas de irrigação ecologicamente confiáveis; [...]

6.41.

(i) Desenvolver tecnologias adequadas para a eliminação de lixo sólido, fundamentadas em uma avaliação de seus riscos para a saúde;

(ü) Desenvolver instalações adequadas para a eliminação de lixo sólido nas grandes cidades;

Novos aterros sanitários são proibidos em grande parte dos países da União Européia, cuja destinação adequada tem sido a transformação energética, com vistas a preservação do meio ambiente, em especial quanto aos mananciais aquíferos, pois a eliminação de lixo em aterros sanitários pode causar contaminação dos mesmos.⁹

Assim, após a etapa de reciclagem e separação do lixo, as tecnologias de geração termoelétrica de (i) pirólise e (ii) incineração com filtro de plasma são largamente utilizadas em diversos países, com aproximadamente 300 (trezentas) plantas em plena operação. A utilização destas tecnologias traz significativo benefício para a sociedade e para o Poder Público, haja vista que elimina a utilização de aterros sanitários e traz benefícios econômicos através da produção

⁹ Líder mundial em tecnologias e políticas de resíduos sólidos — possui os índices de reaproveitamento mais elevados do mundo —, a Alemanha quer alcançar, até o final desta década, a recuperação completa e de alta qualidade dos resíduos sólidos urbanos, zerando a necessidade de envio aos aterros sanitários (hoje, o índice já é inferior a 1%). Desde junho de 2005, inclusive, a remessa de lixo doméstico sem tratamento ou da indústria em geral para os aterros está proibida. (Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/residuos-solidos/mundo-rumo-a-4-bilhoes-de-toneladas-por-ano/como-alguns-paises-tratam-seus-residuos>)



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

de energia elétrica. As unidades de geração termelétrica que utilizam tecnologia de compostagem e bio-óleo são utilizadas apenas em pequenas comunidades e em presídios.¹⁰

O Distrito Federal possui um lixão a céu aberto com mais de 2 milhões de metros quadrados de área, com uma produção de 8,7 mil toneladas de lixo por dia, considerando o maior lixão ativo da América Latina, e tudo isso sem mecanismos que impeçam a drenagem de fluídos tóxicos para os lençóis freáticos.¹¹

Tudo isso resultado de uma gestão inadequada dos resíduos sólidos urbanos e o descumprimento reiterado da legislação federal sobre o tema, o que merece uma especial atenção desta Agência Reguladora para que discipline de forma eficaz a eliminação do lixo urbano.

Segundo o inciso II do art. 47 da Lei nº 12.305/2010, é terminantemente proibido a destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos mediante “lançamento **in natura** a céu aberto”. O art. 54 da referida lei determina que os Municípios e o Distrito Federal que “a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos [...] deverá ser implantada em até 04 (quatro) anos após a data da publicação desta Lei”, o que ocorreu em **02/08/2014**.

O descumprimento dos dispositivos da Lei nº 12.305/2010 poderá ensejar a prática de **crime** e imposição de **multas** de até 50 milhões de reais ao Distrito Federal, na forma do que

¹⁰ Vide: (i) <http://www.innovabr.com/tecnologia/pirolise/>; (ii) <http://observatorioambiental.iff.edu.br/publicacoes/publicacoes-cientificas/pirolise.pdf>; <http://www.smarh.eng.ufmg.br/defesas/125M.PDF>; (iii) <http://www.klam.com.br/labrisk/arquivos/Tratamento%20de%20Residuos%20Solidos%20Urbanos,%20introduzindo%20uma%20nova%20tecnologia%20para%20o%20cenario%20brasileiro%20Pirolise%20Lenta%20a%20Tambor%20Rotativo.pdf>; (iv) http://ecen.com/eee61/eee61p/tratamento_rediduos_tinta.htm.
¹¹ Vide: (i) http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160310_galeria_lixao_estrutural_pf; (ii) <http://g1.globo.com/natureza/noticia/2016/03/a-15-km-do-planalto-a-vida-no-maior-lixao-ativo-da-america-latina.html>; (iii) <http://viajeaquie.abril.com.br/materias/o-grande-lixo-de-brasil>; (iv) <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/residuos-solidos/materia.html?materia=de-onde-tirar-recursos-para-pagar-a-limpeza-publica.html>; (v) <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/depois-de-visitar-maior-lixao-da-america-latina-cdhm-vai-pedir-agilizacao-do-pl-sobre-direitos-do-catador-de-reciclaveis>; (vi) <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2016/03/12/a-15-km-do-planalto-a-vida-no-maior-lixao-ativo-da-america-latina.htm>;



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

prevê o art. 56, § 1º, incisos I e II, da Lei nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais), com redação dada pelo art. 53 da Lei nº 12.305/2010.¹²

A despeito do Senado ter prorrogado até julho de 2018 o prazo para os Municípios e o Distrito Federal darem uma destinação adequada ao resíduos sólidos e rejeitos urbanos¹³, o art. 107 da MP nº 651/2014 foi vetado pela Presidência da República, nos seguintes termos:

Razão do veto

“A proposta não alcançaria os objetivos pretendidos por restringir sua aplicação apenas a distribuidores autorizados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.”

Já os Ministérios do Meio Ambiente e das Cidades opinaram pelo veto ao dispositivo a seguir transcrito:

Art. 107

“Art. 107. Os arts. 54 e 55 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, passam a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada em, no máximo, 8 (oito) anos após a data de publicação desta Lei, nos termos do plano estadual de resíduos sólidos e do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.’ (NR)

‘Art. 55. O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor 6 (seis) anos após a data de publicação desta Lei.’ (NR)”¹⁴

Com efeito, desde 20/08/2014 o Distrito Federal está em mora para o cumprimento do disposto no art. 47, inciso II, da Lei nº 12.305/2010, cujo resultado poderá ensejar as penalidades e multas previstas no art. 56, § 1º, incisos I e II, da Lei nº 9.605/98.

¹² Art. 56. Produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, **armazenar**, guardar, ter em depósito ou usar **produto** ou substância tóxica, perigosa ou **nociva** à saúde humana ou **ao meio ambiente**, **em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos**;

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem: (Redação dada pela Lei nº 12.305, de 2010)

I - **abandona os produtos ou substâncias referidos no caput ou os utiliza em desacordo com as normas ambientais ou de segurança**; (Incluído pela Lei nº 12.305, de 2010)

II - manipula, acondiciona, armazena, coleta, transporta, reutiliza, recicla ou dá destinação final a resíduos perigosos de forma diversa da estabelecida em lei ou regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.305, de 2010)

¹³ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/475983-TEXTO-APROVADO-DA-MP-651-AMPLIA-PRAZO-PARA-FIM-DOS-LIXOES-ATE-2018.html>>

¹⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/Msg/VEP-384.htm>



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

No que pertine às atribuições legais, os Municípios e o Distrito Federal, segundo o art. 30, inciso V, da CFRB/88, possuem competência para “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

A Lei nº 12.305/2010 dispõe, em seu art. 10, que “incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios [...]”. Ou seja, compete aos Municípios e Distrito Federal a gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos, o que inclui a necessária participação desta ADASA para fins regular e fazer cumprir os mandamentos legais e regulamentares, na forma de suas competências previstas no art. 23 da Lei nº 11.445/2007.

Disso decorre que os Municípios e o Distrito Federal possuem competência para gerir de forma integrada os resíduos sólidos urbanos, o que inclui a implementação e exploração de usina termelétrica para este fim, (i) diretamente, (ii) sob a modalidade de concessão (Lei nº 8.987/95) ou (iii) Parceria Público Privada – PPP (Lei nº 11.079/2004).

Importante destacar que a modalidade de **geração distribuída** enquadra-se na análise ora empreendida, nos termos do art. 2º, da Resolução ANEEL nº 228/2006, *in verbis*:

Art. 2º O disposto nesta Resolução aplica-se ao empreendimento que esteja conectado diretamente no sistema elétrico de distribuição do comprador, devendo o agente gerador ser:

I - pessoa jurídica ou empresas reunidas em consórcio que produzam ou venham a produzir energia elétrica destinada ao serviço público ou à produção independente; ou

II - pessoa física, pessoa jurídica ou empresas reunidas em consórcio que produzam ou venham a produzir energia elétrica destinada à autoprodução, com excedente para comercialização eventual ou temporária. (Negrito).

Os empreendimentos de geração distribuída, nestes termos, são aqueles que estão conectados diretamente no sistema elétrico da distribuidora, sendo esta a compradora da energia



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

gerada. Esses agentes podem ser classificados como (ii) produtores independentes ou (iii) autoprodutores.

Para fins de certificação, na modalidade geração distribuída, a central geradora deverá comunicar registro ou obter autorização da ANEEL, conforme o caso, atendendo ao disposto na legislação específica e na Resolução ANEEL nº 390/2009. A forma e as condições para solicitar a certificação da Usina de Geração Termoelétrica – UTE constam no art. 4º dessa Resolução.

Quanto à comercialização da energia gerada, a mesma poderá ser empreendida no Ambiente de Contratação Regulada, conforme dispõe o art. 3º, §2º da Resolução ANEEL nº 228/2006, em decorrência do disposto no art. 14 do Decreto nº 5.163/2004, senão vejamos, *in verbis*:

§ 2º Os requisitos do inciso II deste artigo não se aplicam às centrais geradoras que utilizam biomassa ou resíduos de processo como fonte primária, **estando automaticamente enquadradas na modalidade de geração distribuída**, para fins de comercialização de energia elétrica no ACR, conforme disposto no art. 14 do Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004. (Redação dada pela REN ANEEL 284 de 16.10.2007) [Negrito].

O aludido art. 14 do Decreto nº 5.163/2004 assim dispõe a respeito, *in verbis*:

Art. 14. Para os fins deste Decreto, considera-se **geração distribuída** a produção de energia elétrica proveniente de empreendimentos de agentes concessionários, permissionários ou autorizados, incluindo aqueles tratados pelo art. 8º da Lei nº 9.074, de 1995, **conectados diretamente no sistema elétrico de distribuição do comprador**, exceto aquela proveniente de empreendimento:

I - hidrelétrico com capacidade instalada superior a 30 MW; e

II - termelétrico, inclusive de cogeração, com eficiência energética inferior a setenta e cinco por cento, conforme regulação da ANEEL, a ser estabelecida até dezembro de 2004.

Parágrafo único. Os empreendimentos termelétricos que utilizem biomassa ou resíduos de processo como combustível não estarão limitados ao percentual de eficiência energética prevista no inciso II do caput. [Negrito].



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

Os empreendimentos de que trata o art. 8º da Lei nº 9.074/95, são aqueles que dispensam outorga, necessitando apenas de comunicação formal. Veja-se, *in verbis*:

Art. 8º O aproveitamento de potenciais hidráulicos, iguais ou inferiores a 1.000 kW, e a implantação de usinas termelétricas de potência igual ou inferior a 5.000 kW, estão dispensadas de concessão, permissão ou autorização, devendo apenas ser comunicados ao poder concedente.

Caso a usina termelétrica, que utilize resíduo sólido urbano como combustível, tenha potência instalada igual ou inferior a 5MW, está dispensada de concessão, permissão ou autorização da ANEEL, devendo apenas efetuar o registro mediante comunicação às autoridades para fins de outorga, conforme Resolução Normativa ANEEL nº 390/2009, que “estabelece os requisitos necessários à outorga de autorização para exploração e alteração da capacidade instalada de usinas termelétricas e de outras fontes alternativas de energia, os procedimentos para registro de centrais geradoras com capacidade instalada reduzida”. Esta norma prevê todos os requisitos necessários para o registro.

No que concerne aos incentivos financeiros (isenções de encargos financeiros) para implantação deste tipo de UTE, a matéria está disciplinada pela Resolução ANEEL nº 77/2004, com a redação dada pela Resolução ANEEL nº 271/2007, que concede desconto de 100% (cem por cento) nas Tarifas de Uso dos Sistemas de Transmissão e Distribuição (TUST e TUSD), desde que o empreendimento atenda certas condições, conforme leitura que se depreende do disposto no art. 3º, inciso IV, *in verbis*:

Art. 3º Fica assegurado o direito a 100% (cem por cento) de redução, a ser aplicado às tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e de distribuição, incidindo na produção e no consumo da energia comercializada pelos empreendimentos a que se refere o art. 1º desta Resolução, desde que atenda a uma das seguintes condições: (Redação dada pela REN ANEEL 271 de 03.07.2007.)

IV – aqueles que utilizem como insumo energético, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de biomassa composta de resíduos sólidos urbanos e/ou de biogás de aterro sanitário ou biodigestores de resíduos vegetais ou animais, assim como lodos de estações de tratamento de esgoto. (Incluído pela REN ANEEL 271 de 03.07.2007.)

Este Parecer Jurídico, em conformidade com o art. 5º do Regimento Interno da Comissão de Assuntos Regulatórios, serve ao auxílio e assessoramento da Diretoria e do Conselho Seccional. **Página 20 de 30**



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

Para fins de isenção de encargos setoriais, tais como CDE, PROINFA e CCC, a Lei nº 11.488/2007, que instituiu o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI, assim dispõe em seu art. 26, e §1º, *in verbis*:

Art. 26. Para fins de pagamento dos encargos relativos à Conta de Desenvolvimento Energético - CDE, ao Programa de Incentivos de Fontes Alternativas - PROINFA e à Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis dos Sistemas Isolado - CCC-ISOL, equipara-se a autoprodutor o consumidor que atenda cumulativamente aos seguintes requisitos:

I - que venha a participar de sociedade de propósito específico constituída para explorar, mediante autorização ou concessão, a produção de energia elétrica;

II - que a sociedade referida no inciso I deste artigo inicie a operação comercial a partir da data de publicação desta Lei; e

III - que a energia elétrica produzida no empreendimento deva ser destinada, no todo ou em parte, para seu uso exclusivo.

§ 1º A equiparação de que trata este artigo limitar-se-á à parcela da energia destinada ao consumo próprio do consumidor ou a sua participação no empreendimento, o que for menor.

Neste caso, houve a equiparação do autoprodutor ao consumidor que possua participação em Sociedade de Propósito Específico – SPE. Analisando esta questão, a Procuradoria-Geral da ANEEL, no Parecer nº 123/2010-PGE/ANEEL, opinou que esta equiparação a autoprodutor, nos termos do art. 26, inciso I, da Lei 11.488/2007, refere-se ao consumidor que possua participação direta ou indireta em SPE para fins de produção de energia elétrica.

No caso ora analisado, pode-se entender que a participação indireta dos Municípios e do Distrito Federal refere-se ao caso de constituição de PPP para geração termelétrica, à base de resíduos sólidos urbanos ou biogás de aterros sanitários, entre outros insumos, com a possibilidade de usufruir das referidas isenções na comercialização da energia para uso próprio do ente público.

Nota-se, nos últimos anos, uma grande evolução no interesse pelo melhor aproveitamento dos resíduos sólidos urbanos, mediante geração termoeletrica para redução dos custos do município, com energia elétrica a partir da geração distribuída.

Este Parecer Jurídico, em conformidade com o art. 5º do Regimento Interno da Comissão de Assuntos Regulatórios, serve ao auxílio e assessoramento da Diretoria e do Conselho Seccional.

Página 21 de 30



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

Conforme notícia do jornal Valor Econômico, de 30 de julho de 2013, o Consórcio SBC Valorização de Resíduos Revita Lara assinou contrato de Parceria Público Privada – PPP, com a Prefeitura de São Bernardo do Campo/SP, para gerar eletricidade a partir de resíduos sólidos urbanos.

A usina termelétrica produzirá 17MW/h de energia e, segundo informado pelo Valor, o destino desta energia será para consumo da administração do município, conforme os tópicos a seguir destacados:

Coletar, transportar e dar um destino aos resíduos menos nocivos ao ambiente é um desafio que custa caro a cidades do mundo inteiro. Municípios de países desenvolvidos usam a tecnologia como aliada para obter eficiência com menos gasto. As prefeituras brasileiras encontraram na Parceria Público-Privada (PPP) uma saída para executar projetos de gestão de lixo que permitem reduzir custos e reaproveitar os resíduos na produção de energia elétrica e gases.

No exterior, o modelo de Barcelona é um dos mais emblemáticos tanto pelo pioneirismo como pela extensão do tráfego subterrâneo de resíduos, que alcança mais de 100 km. Adotado durante as obras nas áreas reabilitadas para a construção da Vila Olímpica para os Jogos Olímpicos de 1992, o sistema automatizado expulsa os sacos de resíduos depositados pela população em coletores instalados nas vias e edifícios por meio de tubulações até as centrais de coleta.

Mais de 700 sistemas de recolhimento de resíduos por vácuo similares aos de Barcelona já foram instalados no mundo pela sueca Envac, líder mundial na produção da coleta pneumática. Estocolmo, Lisboa, Madri, Londres, Paris, Hong Kong, Nova York e Guanzhou (China) já adotaram o modelo. Cidades brasileiras até agora só encomendaram estudos ao fabricante, mas nenhuma avançou, segundo Fábio Colella, diretor da empresa.

"Temos dois sistemas em construção, porém ambos para o setor privado: um no Hospital Sírio Libanês e outro no Parque da Cidade, empreendimento da Odebrecht, ambos em São Paulo", diz. O custo operacional do sistema a vácuo é 40% inferior ao de coleta convencional, mas mesmo assim, ele avalia, o investimento necessário é considerado alto pelas administrações municipais. "Trata-se de uma nova infraestrutura urbana e a intervenção nas vias das cidades é grande para sua implantação", diz. Ele reconhece, no entanto, que o período de estudos pelos municípios até a efetivação do processo é longo em qualquer país.

Correndo contra o relógio na expectativa de, até agosto de 2014, oferecer destino adequado aos resíduos produzidos pelos municípios, cumprindo assim o prazo estipulado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), as prefeituras estão optando por soluções integradas que se tornam viáveis por meio de PPPs.

A administração de Itu, interior de São Paulo, foi uma das primeiras a anunciar uma parceria com a iniciativa privada. Assinou com o consórcio EPPO Itu Soluções um contrato para a execução de um projeto de coleta, transporte, tratamento e destino final do lixo residencial e comercial da cidade.

Este Parecer Jurídico, em conformidade com o art. 5º do Regimento Interno da Comissão de Assuntos Regulatórios, serve ao auxílio e assessoramento da Diretoria e do Conselho Seccional.

Página 22 de 30



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

O acordo, firmado por 30 anos, prevê o investimento de R\$ 157 milhões em aquisição de equipamentos de ponta para coleta seletiva de lixo, desativação do atual aterro, construção de um novo aterro e de uma central de tratamento de resíduos sólidos. A expectativa é converter 70% dos resíduos em energia elétrica. A prefeitura repassa ao parceiro privado cerca de R\$ 30 milhões por ano.

Transformar resíduos sólidos em energia também é a estratégia de São Bernardo do Campo, no ABC paulista. Cerca de R\$ 600 milhões serão investidos na construção de uma usina para produzir 17 MW/h de energia, que será consumida pela própria administração municipal. A prefeitura adotou ainda uma forma diferenciada para remunerar a limpeza pública.

O consórcio SBC Valorização de Resíduos Revita/ Lara, parceiro privado da administração, vai receber um valor fixo pela limpeza urbana. "Se os parâmetros de qualidade não forem considerados satisfatórios pela administração ou pelos municípios há uma redução de até 20% no pagamento dos serviços", explica o secretário de Serviços Urbanos, Tarcísio Secoli.

Em Barueri (SP) outra parceria por meio de PPP com o consórcio Foxx BA-URE Ambiental vai tornar viável o investimento de R\$ 160 milhões na construção da Unidade de Tratamento Térmico e Recuperação Energética (URE). O início de funcionamento está previsto para o segundo semestre de 2015.

Outras soluções de gestão de resíduo sólido devem surgir nos próximos anos, prevê Carlos Silva Filho, diretor-executivo da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. "Tendo em vista o prazo dado pela PNRS de encerramento da destinação inadequada de resíduos até agosto de 2014, os players já estão buscando as soluções adequadas para cada realidade", afirma. [Negrito].

Segundo a Portaria MME nº 226, de 5 de julho de 2013, as usinas termelétricas, que utilizam resíduos sólidos urbanos como combustível, entre outros insumos, estarão enquadradas como usinas de biomassa para fins de participação no "leilão de Compra de Energia Elétrica Proveniente de Novos Empreendimentos de Geração, denominado Leilão "A-3", de 2013." (art. 1º e §4º).

O primeiro registro que se tem notícia é da UTE Centro Tecnológico Usinaverde, com capacidade instalada de 440 kW, localizada no município do Rio de Janeiro/RJ, onde foi concedido desconto de 50% (cinquenta por cento) na TUST e TUSD, e consignado que a comercialização se fará conforme os arts. 12, 15 e 16 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, segundo consta no Despacho ANEEL nº 152, de 26 de janeiro de 2007.

A UTE Natureza Limpa, com potência instalada de 1MW, situada em Unaí/MG, com registro concedido a TJMC Empreendimentos Ltda., conforme consta no Ofício nº 2730/2009-

Este Parecer Jurídico, em conformidade com o art. 5º do Regimento Interno da Comissão de Assuntos Regulatórios, serve ao auxílio e assessoramento da Diretoria e do Conselho Seccional.

Página 23 de 30



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

SCG/ANEEL, de 16 dezembro de 2009, possui menção de que a comercialização deverá ser conforme a legislação em vigor (sem especificar qual modalidade), e que também haverá desconto na TUST e TUSD, no importe de 50% (cinquenta por cento).

Em 12 de novembro de 2012, a ANEEL assim decidiu acerca do registro da usina UTE Barueri, *in verbis*:

O SUPERINTENDENTE DE CONCESSÕES E AUTORIZAÇÕES DE GERAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL, considerando o disposto na Resolução Normativa – REN nº. 390, de 15 de dezembro de 2009, e o que consta do Processo nº 48500.005682/2012-84, resolve registrar o recebimento do requerimento de outorga da UTE Barueri e de seu sistema de transmissão de interesse restrito, com 20.000 kW de potência instalada, utilizando resíduos sólidos urbanos como combustível, com a finalidade de produtor independente de energia elétrica, localizada no município de Barueri, estado de São Paulo, em favor da empresa Foxx URE-BA Ambiental Ltda., inscrita no CNPJ sob o nº 14.641.895/0001-58, conferindo-lhe as prerrogativas estabelecidas no §1º do artigo 5º da referida REN 390/09, observadas as condições dispostas no §2º desse dispositivo.

A Resolução Autorizativa nº 2.963/2011, “Autoriza a empresa Ecourbis Ambiental S.A. estabelecer-se como Autoprodutor de Energia Elétrica, por meio da implantação e exploração da Usina Termelétrica Sapopemba, localizada no Município de São Paulo, Estado de São Paulo”. A autorização foi outorgada em detrimento da capacidade instalada destes empreendimentos exasperarem o máximo permitido para o registro. Também consta que haverá a redução de 100% (cem por cento) da TUSD e TUST, desde que se utilize um mínimo de “50% de biomassa composta de resíduos sólidos urbanos e/ou de biogás de aterro sanitário ou biodigestores de resíduos vegetais ou animais, ou lodos de estações de tratamento de esgoto” como combustível.

Ainda, segundo a mesma Resolução, a conexão para fornecimento da energia elétrica será diretamente à distribuidora local. Quanto à comercialização, a mesma será em conformidade com o disposto nos arts. 12, 15 e 16 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, regulamentada pelo Decreto nº 2.003, de 10 de setembro de 1996, e com o art. 26 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.

Este Parecer Jurídico, em conformidade com o art. 5º do Regimento Interno da Comissão de Assuntos Regulatórios, serve ao auxílio e assessoramento da Diretoria e do Conselho Seccional. **Página 24 de 30**



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

Da mesma forma foi autorizada a BioTérmica Energia Ltda., mediante Resolução Autorizativa nº 2.897/2011, para fins de se estabelecer como Produtor Independente, mediante a implantação e exploração da UTE Biotérmica Recreio, no Estado do Rio Grande do Sul.

Segundo estudo realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e Ministério de Minas e Energia – MME, que versa “sobre o Potencial de Geração de Energia a partir de Resíduos de Saneamento (lixo, esgoto), visando incrementar o uso de biogás como fonte alternativa de energia renovável”, a energia gerada pode ser comercializada no ACL ou ACR. Veja-se:

Comercialização de Energia Elétrica: como foi considerada a comercialização da energia elétrica sob a configuração de produtor independente, o local de disposição de resíduos que passa a vender energia pode optar por fazê-lo no mercado regulado (ACR) ou no mercado livre (ACL).

Considerando que as menções nas Autorizações e Despachos da ANEEL indicam que a comercialização deve proceder-se segundo os artigos 12, 15 e 16 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, regulamentada pelo Decreto nº 2.003, de 10 de setembro de 1996, e com o art. 26 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que versam sobre os ambientes regulado e livre, a comercialização poderá ser realizada no ACL ou ACR.

Contudo, o questionamento versa sobre a possibilidade de ser o município um consumidor livre. Neste particular aspecto, cumpre tecer algumas considerações.

Segundo o estudo acima mencionado do PNUD/MME, é possível a comercialização dos créditos de carbono, podendo a receita ser destinada em favor do município que destine o lixo produzido para servir de combustível da termelétrica. O mencionado estudo ainda indica a modalidade de Parceria Público Privada – PPP para gerir o negócio.

No caso em tela, o município pode constituir-se como Autoprodutor de energia elétrica, podendo consumir parte ou a totalidade da energia proveniente dos resíduos urbanos (lixo). Veja-se importante citação extraída do estudo do PNUD:

Este Parecer Jurídico, em conformidade com o art. 5º do Regimento Interno da Comissão de Assuntos Regulatórios, serve ao auxílio e assessoramento da Diretoria e do Conselho Seccional.

Página 25 de 30



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

No caso do **autoprodutor**, a eletricidade gerada tem como finalidade atender, parcial ou totalmente, as necessidades de consumo do próprio produtor, podendo não obstante ser autorizada pela ANEEL a venda de eventuais excedentes de energia, na forma do inciso IV do art. 26 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Assim, **caso a municipalidade explore diretamente, a produção de eletricidade destinar-se-á a suprir parcial ou totalmente suas necessidades de consumo**, não sendo objeto de comercialização, exceto no que tange à existência de eventuais excedentes que, sob a autorização prévia da ANEEL, poderão ser comercializados. No caso de terceiros, a produção igualmente destinar-se-á a suprir suas necessidades de consumo e eventualmente pode ser comercializado o excedente de produção de energia sobre o consumo. [Negrito].

O Autoprodutor de energia elétrica encontra-se instituído na forma do que prevê o 7º, inciso I, da Lei nº 9.074/95¹⁵, mediante autorização da ANEEL, caso se trate de termelétrica, na forma que regulamenta o arts. 1º e 2º, inciso II¹⁶, e arts. 27, 28 e 29¹⁷, todos do Decreto nº 2.003/96, podendo comercializar os excedentes, em conformidade com o disposto no art. 26, inciso IV, da Lei 9.427/96¹⁸, com redação dada pela Lei nº 10.848/2004.

¹⁵ Art. 7º São objeto de autorização:

I - a implantação de usinas termelétricas, de potência superior a 5.000 kW, destinada a uso exclusivo do autoprodutor;

¹⁶ Art. 1º A produção de energia elétrica, por produtor independente e por autoprodutor, depende de concessão ou autorização, que serão outorgadas na forma da legislação em vigor e deste Decreto.

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

II - Autoprodutor de Energia Elétrica, a pessoa física ou jurídica ou empresas reunidas em consórcio que recebam concessão ou autorização para produzir energia elétrica destinada ao seu uso exclusivo.

¹⁷ Art. 27. A outorga de concessão ou de autorização a autoprodutor estará condicionada à demonstração, perante o órgão regulador e fiscalizador do poder concedente, de que a energia elétrica a ser produzida será destinada a consumo próprio, atual ou projetado.

Art. 28. Mediante prévia autorização do órgão regulador e fiscalizador do poder concedente, será facultada:

I - a cessão e permuta de energia e potência entre autoprodutores consorciados em um mesmo empreendimento, na barra da usina;

II - a compra, por concessionário ou permissionário de serviço público de distribuição, do excedente da energia produzida;

III - a permuta de energia, em montantes economicamente equivalentes, explicitando os custos das transações de transmissão envolvidos, com concessionário ou permissionário de serviço público de distribuição, para possibilitar o consumo em instalações industriais do autoprodutor em local diverso daquele onde ocorre a geração.

¹⁸ Art. 26. Cabe ao Poder Concedente, diretamente ou mediante delegação à ANEEL, autorizar: (Redação dada pela Lei nº 10.848, de 2004) [...]

IV - a comercialização, eventual e temporária, pelos autoprodutores, de seus excedentes de energia elétrica. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Este Parecer Jurídico, em conformidade com o art. 5º do Regimento Interno da Comissão de Assuntos Regulatórios, serve ao auxílio e assessoramento da Diretoria e do Conselho Seccional. **Página 26 de 30**



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

Portanto, caso o município queira consumir a energia gerada e fazer jus aos benefícios desta operação, o mesmo deverá constituir-se como Autoprodutor, podendo ser mediante PPP, com autorização da ANEEL, podendo, ainda, comercializar seus excedentes no ACR ou ACL.

Por outro lado, não se mostra possível ao município constituir-se como consumidor livre, haja vista que a ANEEL prevê a necessidade de contiguidade entre os consumidores livres. Esta modalidade, nesse aspecto, destina-se aos grandes consumidores industriais que se situam em área contígua, o que não é o caso do município em questão.

Cabe também avaliar possibilidades outras, como a estabelecida pela Resolução Normativa 482, de 17 de abril de 2012, em que foi disciplinado pela ANEEL o sistema de compensação de energia elétrica, bem como pela Resolução Normativa 570, de 23 de julho de 2013, que admite a comercialização no ACL com mitigação de riscos, assumidos pelo agente habilitado para a comercialização varejista.

Com base em todo o escopo justificativo, com vistas a propiciar as condições necessárias para a geração termelétrica a partir de resíduos sólidos urbanos, propõe-se, por ora, a inclusão do seguinte inciso no art. 45 da minuta da Resolução: “- unidade para geração termoelétrica a partir de resíduos sólidos urbanos e/ou biogás de aterro sanitário ou biodigestores de resíduos vegetais ou animais;”

Adicionalmente, sugere-se (i) a solicitação junto ao Governo do Distrito Federal para que o mesmo promova a edição de Decretos e a abertura de licitações para fins de propiciar geração termelétrica a partir de resíduos sólidos urbanos e/ou biogás de aterro sanitário ou biodigestores de resíduos vegetais ou animais, na modalidade de Parcerias Público-Privadas – PPPs, bem como (ii) a instauração de Audiência Pública para fins de edição de Resolução que possa disciplinar especificamente o assunto ora tratado.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

2.7 TRANSPORTE E DESTINAÇÃO DO LIXO

Sugere-se acrescentar a seguinte redação *in fine* ao art. 39, §2º: “Caso haja o derramamento de resíduos sólidos nas vias, os coletores deverão recolhê- los imediatamente e recolocá-los no veículo, **sob pena de multa**”

Deve-se acrescer no art. 50, que dispõe que “São proibidas as seguintes formas de destinação de resíduos sólidos ou disposição final de rejeitos:”, inciso com a seguinte redação: “locais com proximidade de nascentes hídricas, mananciais e represas destinadas a abastecimento de água potável, conforme áreas definidas no Plano de Manejo pela autoridade competente;”
Parágrafo primeiro: O prestador de serviço que violar estes dispositivos estará sujeito à sanção de natureza grave;

Sugere-se aprimorar a redação do art. 76 da minuta da Resolução, com vistas a regulamentar especificamente a atividade privada de coleta, transporte e depósito de RSU e rejeitos, mediante licença ou autorização, sujeita a fiscalização e sanções, incluindo que o exercício irregular da atividade enseja apreensão do veículo e multa grave.

2.8 PENALIDADES E SANÇÕES

Para aprimorar a regulação, é necessário que o instrumento regulatório possua penalidades e sanções, com vistas a coibir o descumprimento das normas pelo prestador de serviços e pelos usuários. Trata-se de mecanismo educativo-punitivo, que tem o condão de induzir a prática de determinados comportamentos através de mecanismos sancionadores, consubstanciados em multas pecuniárias e outras sanções mais graves.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS

Para tanto, pode-se classificar as penalidades em grupos de multas de natureza leve, média, grave e gravíssima, através da edição de uma Resolução específica que discipline amplamente as regras e os procedimentos punitivos, com vistas a garantir o cumprimento dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório por parte dos agentes punidos (art. 5º, inciso LV, da CFRB/88).

Apesar disso, não significa que, com o estabelecimento da norma específica acima referida, deva-se nela reproduzir exaustivamente todas as condutas ilícitas, desde já previstas em outras normas em vigor. A dosimetria da sanção, por seu turno, deve ser fundada na reprovação da conduta, na reincidência, na extensão do descumprimento, no universo afetado e no prejuízo causado;

Suere-se também a Possibilidade de substituição da pena por Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, quando as circunstâncias do caso concreto assim o permitirem.

2.9 ELABORAÇÃO E REDAÇÃO NORMATIVA

Para fins de elaboração e redação da resolução, deve-se observar, quanto à forma, a Lei Complementar nº 95/1998, o Decreto nº 4.176/2002 e o Manual da Presidência da República.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, esta comissão de Assuntos Regulatórios da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Distrito Federal, coloca-se à inteira disposição para contribuir com essa Agência na elaboração e aprimoramento da regulação, no que pertine aos assuntos relacionados à água, energia e saneamento básico, tendo por objetivo o atendimento do interesse público na



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS**

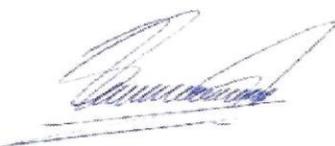
prestação de serviços públicos no Distrito Federal, em especial quanto aos pressupostos do serviço público adequado.

Essa é a contribuição, s.m.j.

Brasília, 8 de julho de 2016.


YURI SCHMITKE ALMEIDA BELCHIOR TISI
Advogado OAB/DF nº 36.160

**Membro da Comissão de Assuntos Regulatórios da OAB/DF
Coordenador da Subcomissão de Energia**


GLAUCO SANTOS
Advogado OAB/DF nº 20.188
Presidente da Comissão de Assuntos Regulatórios da OAB/DF

Este Parecer Jurídico, em conformidade com o art. 5º do Regimento Interno da Comissão de Assuntos Regulatórios, serve ao auxílio e assessoramento da Diretoria e do Conselho Seccional.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/C1E4-2A0A-2BA7-52AB> ou vá até o site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: C1E4-2A0A-2BA7-52AB



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 12/09/2016 é(são) :

- Yuri Schmitke Almeida Belchior Tisi (Signatário) - 864.145.261-34 em
12/09/2016 15:20 UTC-03:00
Tipo: Certificado Digital

