

O fim da indivisibilidade do serviço público?

Autor(a): Fernando Vernalha Guimarães

Publicado em: 15 de setembro de 2026

Publicação: jota_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-fim-da-indivisibilidade-do-servico-publico>

Fonte original:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/farol-infraestrutura/o-fim-da-indivisibilidade-do-servico-publico>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-fim-da-indivisibilidade-do-ser
vico-publico#ep-a2358a94

Resumo

Novas métricas de individualização do consumo ampliam as possibilidades do uso de tarifas e concessões

Texto integral

A distinção entre serviços divisíveis (uti singuli) e indivisíveis (uti universi) sempre funcionou como uma comporta do direito administrativo brasileiro. Dela decorre não apenas a forma de remuneração do serviço público, mas também a própria viabilidade de sua exploração mediante concessão. Afinal, o seu sistema de remuneração depende, em regra, da existência de usuários identificáveis a quem se possa imputar a cobrança tarifária. Serviços de fruição coletiva ficaram, assim, confinados ao custeio por impostos e à prestação direta ou por contratos administrativos comuns. Essa dicotomia, porém, nunca descreveu uma propriedade ontológica dos serviços, mas o estado da técnica disponível para individualizar sua fruição. A divisibilidade é, sob certo ângulo, construída, pois depende de instrumentos capazes de atribuir a alguém uma parcela do benefício ou do custo. O abastecimento de água só se tornou "divisível" com o hidrômetro; a energia elétrica, com o medidor, e por aí vai. À medida que sensores, telemetria e sistemas de informação barateiam a individualização, a fronteira da indivisibilidade recua e amplia-se o campo do modelo concessório. O Supremo Tribunal Federal consolidou uma leitura rígida do art. 145, II. Na Súmula Vinculante 41 (antiga Súmula 670), assentou-se que o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa, por ser prestado a toda a coletividade, sem possibilidade de identificar o usuário e mensurar sua fruição. Na Súmula Vinculante 19 e no julgamento do RE 576.321 (Tema 146), admitiu-se a taxa cobrada exclusivamente pelos serviços de coleta, remoção e tratamento ou destinação de resíduos provenientes de imóveis, mas se afastou a sua cobrança relativamente aos serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos, considerados indivisíveis. O raciocínio é coerente, mas parte de uma premissa fática datada: a de que a fruição desses serviços é indistinguível entre os beneficiários. Ocorre que a imputação do custo desses serviços a usuários determinados não é uma questão insuperável. O desenvolvimento de técnicas e métricas para a individualização do consumo pode convertê-los em serviços divisíveis. E tais técnicas não necessitam refletir fidedignamente o consumo real dos serviços, mas podem fundamentar-se em presunções. É o que já ocorre, por exemplo, com os serviços de manejo de resíduos sólidos. A norma de referência 1 ANA/2021 admite expressamente, para a quantificação dos resíduos e a definição do valor a ser cobrado, a utilização de parâmetros como o consumo de água e as

características do imóvel. Não se exige, portanto, a mensuração direta e empiricamente exata da quantidade de resíduos gerada por cada usuário. Admitem-se critérios indiretos de imputação, fundados em correlações razoáveis entre determinadas características do imóvel ou de seu uso e a geração de resíduos. A própria jurisprudência do STF que se desenvolveu em torno da cobrança pela remoção do lixo admite que a divisibilidade e a quantificação do serviço não dependam de uma mensuração exata da fruição individual, aceitando critérios indiretos de rateio (veja-se o RE 384.063/SP). O serviço de iluminação pública é outro exemplo. É tecnicamente possível conceber métricas de individualização, como pontos luminosos por testada, fluxo luminoso incidente sobre o imóvel, consumo por circuito etc. Sistemas de telegestão hoje registram, ponto a ponto, o consumo de cada luminária. Aferir quanto cada munícipe "usa" da luz da rua não é mais difícil do que ratear a coleta de lixo por frequência e área construída, critério que o STF já admitiu. A solução adotada para viabilizar a cobrança individualizada deste serviço, contudo, não foi rediscutir a sua divisibilidade, mas contornar a jurisprudência pela criação de um novo tributo. A EC 39/2002 inseriu o art. 149-A na Constituição, autorizando os municípios e o Distrito Federal a instituir contribuição para o custeio da iluminação pública (COSIP). Foi essa contribuição, com receita vinculada e cobrada na fatura de energia, que viabilizou a onda de parcerias público-privadas de iluminação pública dos últimos anos, nas quais a COSIP funciona como fonte de pagamento da contraprestação pública. O sistema encontrou um sucedâneo funcional da tarifa, mas ao preço de uma emenda constitucional. A varrição de vias públicas é outro serviço cuja prestação poderia ser otimizada pela sua integração em modelagens de concessão de manejo de resíduos sólidos. A Lei 11.445/2007, com a redação da Lei 14.026/2020, define o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos de forma integrada, abrangendo coleta, transbordo, tratamento e destinação final, mas também varrição, capina e poda (art. 3º, I, "c"), e autoriza a remuneração por taxa ou tarifa (art. 35). A jurisprudência do STF, porém, obriga o gestor a fatar esse conjunto, com uma evidente incoerência funcional, pois o produto da varrição segue a mesma cadeia da coleta domiciliar, é transportado, tratado e disposto em aterro, integrando o custo do sistema cujo rateio a Corte já considerou divisível. Faz mais sentido tratar a varrição como etapa a montante do manejo de resíduos, e não como serviço autônomo de natureza *uti universi*. A frequência de varrição por logradouro e a testada do imóvel são critérios tão legítimos quanto os que já orientam a cobrança de tarifas pela coleta do lixo e permitiriam concessões comuns de manejo de resíduos, com tarifa cobrindo todo o ciclo. O legislador parece caminhar nessa direção. O texto do projeto da nova lei de concessões aprovado pela Câmara dos Deputados em maio de 2025 (PL 2.892-A, de 2011, de relatoria do deputado Arnaldo Jardim) e agora em tramitação no Senado (PL 2.373, de 2025), ao alterar a Lei 8.987/1995, passou a admitir expressamente a remuneração por tarifa de serviços públicos divisíveis ou indivisíveis. O mérito deste dispositivo é deslocar a divisibilidade do plano dos pressupostos de validade da tarifa para o plano da modelagem. Caberá ao poder concedente definir, no contrato, o critério de rateio e o universo de pagantes. A previsão é coerente com a premissa de que a exigência do art. 145, II, da CF é dirigida à taxa, tributo, e não à tarifa, preço de natureza contratual. A meu juízo, a divisibilidade do serviço público não depende de uma individualização fidedigna do consumo, mas pode ser aferida por dois critérios alternativos: (i) a existência de método objetivo e razoável de imputação de benefício ou custo a usuários; e (ii) a integração funcional do serviço a um sistema cuja divisibilidade já seja reconhecida. Preenchido um deles, viabiliza-se o uso da tarifa e, por consequência, do modelo da concessão. A evolução das técnicas de mensuração e imputação de custos recomenda, assim, que se reveja a fronteira tradicional entre serviços divisíveis e indivisíveis, ampliando as possibilidades de utilização do regime tarifário e de modelagens concessionárias. Essa leitura

favorece a construção de arranjos mais eficientes para a organização e a prestação de serviços públicos.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O fim da indivisibilidade do serviço público?. jota_import, 15 set. 2026. Disponível em:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/farol-infraestrutura/o-fim-da-indivisibilidade-do-servico-publico>.

Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em:

<https://juristube.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-fim-da-indivisibilidade-do-servico-publico>.

Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Guimarães, F. V. (2026, September 15). O fim da indivisibilidade do serviço público?. *jota_import*.

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/farol-infraestrutura/o-fim-da-indivisibilidade-do-servico-publico>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. 2026. "O fim da indivisibilidade do serviço público?." *jota_import*, September 15.

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/farol-infraestrutura/o-fim-da-indivisibilidade-do-servico-publico>

BibTeX

```
@article{fernando-vernalha-guimar-es-o-fim-da-indivisibilidade-do-servi-o-p-b-2026,  
author = {Guimarães, Fernando Vernalha},  
title = {O fim da indivisibilidade do serviço público?},  
journal = {jota_import},  
year = {2026},  
url = {https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/farol-infraestrutura/o-fim-da-indivisibilidade-do-servico-publico},  
urldate = {2026-09-15}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhaligual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-fim-da-indivisibilidade-do-servico-publico>

PDF gerado em 2026-09-30 22:11 UTC