

NAHIMA PERON COELHO RAZUK

**SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS
SÓLIDOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PRINCÍPIO
CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA**

**CURITIBA
2013**

NAHIMA PERON COELHO RAZUK

**SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS
SÓLIDOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PRINCÍPIO
CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA**

**Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Direito, Centro de Ciências Jurídicas
e Sociais, Pontifícia Universidade
Católica do Paraná, como requisito
parcial para obtenção do título de
Mestre em Direito.**

**Orientador: Prof. Dr. Emerson
Gabardo**

**CURITIBA
2013**

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

Razuk, Nahima Peron Coelho
R279s 2013 Serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Brasil : uma análise a partir do princípio constitucional da eficiência administrativa / Nahima Peron Coelho Razuk ; orientador, Emerson Gabardo. – 2013.
157 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2013
Bibliografia: f. 149-157

1. Saneamento. 2. Resíduos sólidos – Aspectos ambientais. 3. Serviço público. 4. Desenvolvimento sustentável. I. Gabardo, Emerson. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Doris 4. ed. – 340

NAHIMA PERON COELHO RAZUK

**SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS
SÓLIDOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PRINCÍPIO
CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo
Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.
Programa de Pós-Graduação em Direito – PUCPR.
Orientador: Prof. Dr. Emerson Gabardo.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Emerson Gabardo - Orientador
Membro da Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho
Membro da Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Gustavo Henrique Justino de Oliveira
Membro da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. André Parmo Folloni (Suplente)
Membro da Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Curitiba, 28 de fevereiro de 2013.

*Dedico este trabalho ao meu amor,
aos meus queridos familiares,
amigos, colegas e ao meu
orientador, que me deram o apoio e
tranquilidade necessários ao enlace
desta conquista.*

SUMÁRIO

RESUMO	vii
ABSTRACT	viii
PRÓLOGO	ix
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	xi
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE SANEAMENTO BÁSICO E RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL	13
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E ALGUNS NÚMEROS DO SANEAMENTO NO BRASIL	14
1.2 CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS RELACIONADOS AOS RESÍDUOS SÓLIDOS: A COMPLEXIDADE NA MUDANÇA DE RACIONALIDADE	26
1.3 PANORAMA LEGISLATIVO SOBRE A MATÉRIA: POLÍTICAS NACIONAIS DE SANEAMENTO BÁSICO E DE RESÍDUOS SÓLIDOS	35
CAPÍTULO 2 GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: REGIME JURÍDICO E CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO	45
2.1 NATUREZA JURÍDICA E REFERENCIAL PRINCIPOLÓGICO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS	45
2.2 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E FORMAS DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: CONTEXTO BRASILEIRO	62
2.3 A PROBLEMÁTICA RELATIVA À IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	78
CAPÍTULO 3 – ASPECTOS DE EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS	87
3.1 CONCEITO DE “EFICIÊNCIA” E O MODELO GERENCIAL DA AÇÃO ESTATAL	87
3.1.1. Notas sobre o princípio da eficiência e serviços públicos	93
3.1.2 Os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos eficientes: uma perspectiva da “ecoeficiência”	96
3.2 GESTÃO ASSOCIADA: VANTAGENS DECORRENTES DA COOPERAÇÃO	101
3.2.1 Consórcios públicos para prestação regionalizada: estrutura jurídica	105
3.2.2 Aplicabilidade dos consórcios públicos nos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	116
3.3 PLANEJAMENTO E REGULAÇÃO ESTATAL PARA PROMOÇÃO DE EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS	128
3.3.1 Função planejadora: planificar para executar	129
3.3.2 Função reguladora: falhas de mercado e atuação estatal	134
CONCLUSÃO	145
REFERÊNCIAS	149

RESUMO

Apresenta contextualização histórica e alguns números do saneamento básico no Brasil, abordando os conflitos socioambientais relacionados à geração de resíduos sólidos. Traça panorama legislativo atual sobre saneamento básico e resíduos sólidos, principalmente das políticas nacionais. Examina o regime jurídico do gerenciamento de resíduos sólidos, situando os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, para, assim, examinar o referencial principiológico dos mesmos, as competências constitucionais, as formas de execução de tais serviços e a problemática relacionada à implementação dos mesmos. Na sequência, expõe aspectos de eficiência na execução dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, com apresentação da conceituação de eficiência e do princípio constitucional da eficiência administrativa, bem como notas sobre serviço público eficiente e serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos eficientes ou ecoeficientes. Ainda sobre os aspectos de eficiência, estuda a cooperação entre entes federados em prol da gestão associada para prestação de serviços públicos. Por fim, examina funções consideradas essenciais para a eficiência dos serviços tratados, especificamente as funções prestacionais regionalizadas, as funções planejadoras e as funções reguladoras dos entes responsáveis pelos serviços públicos de saneamento básico, especialmente os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Palavras-chave: Saneamento Básico. Resíduos Sólidos. Serviços Públicos. Eficiência Administrativa. Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

Presents some historical background and numbers of basic sanitation in Brazil, addressing environmental conflicts related to the generation of solid waste. Outlines current regulatory picture on sanitation and solid waste, mainly national policies. Examines the legal framework of solid waste management, locating utilities and urban cleaning solid waste management, to thus examine the referential of principles, the constitutional powers, forms of execution of such services and issues related to implementation thereof. Following exposes aspects of efficiency in the execution of public urban sanitation and solid waste management, with presentation of the concept of efficiency and the constitutional principle of administrative efficiency, as well as notes about public service and efficient public services and management of urban sanitation solid waste efficient or eco-efficient. Still on the aspects of efficiency, considering cooperation among federal agencies in support of the associated management for public services. Finally, it examines features considered essential for the efficiency of treaties, specifically the functions prestacionais regionalized functions planners and regulatory functions of the entities responsible for public sanitation services, especially the urban cleaning and solid waste management.

Keywords: Sanitation. Solid Waste. Public Services. Administrative Efficiency. Sustainable Development.

PRÓLOGO

O que há de interessante no “lixo”?

Para a grande maioria da sociedade, nada. O “lixo” é um subproduto indesejável, desprezado diariamente. O aumento da sua produção reflete o modo de viver da sociedade contemporânea de consumo desenfreado.

Para outros, catadores e trabalhadores de cooperativas de reciclagem, “lixo” é renda, é sustento de vida, é uma segurança de viver o amanhã sem fome, quando nunca se teve uma perspectiva de como o seria, apenas esperança.

Para indústrias, fábricas e grandes comércios, “lixo” é descarte, produto sem valor, efluente que precisa ser controlado para não haver contaminação, é gasto indesejável que se tem que dar um “fim”.

Para o Poder Público, “lixo” é obrigação, é prestação de serviço público essencial, seu trato é medida de saúde para a população e de segurança ambiental.

Para o meio ambiente, “lixo” é impacto, é recurso natural transformado, utilizado, consumido e desprezado na forma de “lixo”. É agente poluente, que exige rígidos cuidados no seu trato e descarte, como garantia de proteção ambiental.

Para poucos, “lixo” não é “fim” de um processo produtivo e de consumo, é o começo de um negócio, um bem econômico e de valor social.

Penso que visualizar o “lixo” como um bem econômico e de valor social é visualizar “resíduos sólidos” e oportunidades a partir da reflexão sobre cada realidade acima retratada. Estão aí o excesso na geração pela sociedade, quando não há qualquer perspectiva de mudança próxima dos hábitos de consumo excessivo; a necessidade de inclusão dos catadores e dos menos favorecidos que dependem da reciclagem para seu sustento; a obrigação dos grandes geradores de arcar com os custos do tratamento e disposição final dos resíduos gerados por suas atividades; a obrigação do Estado de prestar serviços públicos de saneamento básico, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; o dever constitucional de todos de proteger o meio ambiente. Diante de tudo isto e de toda a demanda existente por solução de tratamento e destinação, muito há que se fazer a respeito dos resíduos sólidos.

A experiência profissional tem me revelado que a mudança de paradigma e de racionalidade é, ainda, muito incipiente. São diversos os casos de políticas públicas e de comportamento da iniciativa privada contrários aos valores da Constituição Federal e das Políticas Nacionais de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos e que precisam ser revistos conformados.

Frente a todos os valores e incentivos de gestão associada e prestação regionalizada das políticas nacionais vigentes, não é possível compreender, por exemplo, como um Município edita lei proibindo que aterros sanitários, dentro do seu perímetro, recebam resíduos de qualquer natureza gerados em outros Municípios. De forma análoga, seria proibir que produtos atravessassem fronteiras, obrigando que aquilo que fosse produzido em certo Município fosse tratado ou consumido no mesmo local.

Como dito, indústria, fábricas e comércios de grande porte, ou seja, grandes geradores tem o dever de dar destinação ambientalmente adequada aos resíduos sólidos que produzem, assim como a Administração Pública Municipal tem o dever de coletar e dar destinação ambientalmente adequada aos resíduos sólidos domiciliares e urbanos. Sendo assim, se todos os Municípios aprovassem lei com tal proibição, é possível afirmar que aqueles que não possuem unidades de tratamento e/ou aterro sanitário licenciados para recebimento de resíduos industriais e urbanos deveriam proibir o funcionamento de indústrias ou fábricas e obrigar que cada munícipe trate o resíduo que gerar em seu domicílio. Caso contrário, estaria incentivando a prática de crime ambiental pelo despejo em vazadouros a céu aberto.

Ainda mais chocante alguns casos analisados, em que o Município que aprova lei com a referida proibição depende de Município vizinho para tratar e realizar a disposição final dos resíduos sólidos domiciliares no primeiro produzido.

Parece-me que o nosso ordenamento jurídico vigente reconheceu e mergulhou nessa complexidade, ao aprovar a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010), de forma imbricada com a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (que designa de Política Nacional de Saneamento Básico) e com outras leis pertinentes à matéria, cujos princípios, diretrizes, objetivos e instrumentos se projetam das normas constitucionais e direito fundamentais, como de dignidade da pessoa humana, à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao trabalho e à livre iniciativa, ao federalismo de cooperação e ao desenvolvimento sustentável.

Não só os operadores do Direito, como também técnicos e, especialmente, tomadores de decisão precisam entender essa complexidade no trato da questão dos “resíduos sólidos”. Assim, estudar o princípio constitucional da eficiência administrativa, com ênfase na gestão associada e prestação regionalizada dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, seria uma forma ou, ao menos uma pretensão, de contribuição acadêmica para a implementação da nossas Políticas Nacionais de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos, com vistas à superação da precariedade ainda existente no setor.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRELPE	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CESBs	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CF	Constituição Federal
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de desenvolvimento humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NBR	Norma Brasileira
ONU	Organização das Nações Unidas
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PMSS	Plano de Modernização do Setor de Saneamento
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNSB	Política Nacional de Saneamento Básico
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RSU	Resíduos sólidos urbanos
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SUDERHSA	Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental

INTRODUÇÃO

A questão sanitária se destaca, na realidade brasileira, como uma emergência socioambiental, historicamente, posta à margem das políticas e dos programas de desenvolvimento nacional, em prejuízo direto da saúde pública e expectativa de vida da população. Neste aspecto, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD aponta para o fato de que o Brasil apresenta uma precária situação no que diz respeito às condições de saneamento básico, com forte desigualdade de oferta e acesso aos serviços, notadamente para a parcela mais pobre da população.¹

Pesquisas revelam que a maioria das cidades brasileiras conta com serviços de saneamento básico, porém precários ou ineficazes e que, em regra, não estão acessíveis a todas as áreas de um município, sobretudo, as periféricas, além do fato de ainda remanescer um número significativo de municípios em que os serviços de saneamento básico são inexistentes. O crescimento demográfico acelerado, pelos diversos fatores históricos e políticos, agravaram a situação de precariedade deste setor.²

Se, por um lado, a economia nacional se lança em um crescente desempenho, por outro lado, as melhorias efetivadas para o bem-estar da população foram insuficientes, revelando um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ainda baixo (0,718), de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) 2011³ e que não acompanhou o avanço econômico do país.

¹ PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2012). Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/download/pt/>>. Acesso em: jan. 2013.

² IBGE. Ministério das Cidades e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf>. Acesso em: jan. 2013.

³ O Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) 2011 apresenta valores e classificações do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 187 países e territórios reconhecidos pela ONU. Este documento foi lançado em novembro de 2011, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em Copenhague, na Dinamarca. De acordo com o Relatório de 2011, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil avançou de 0,715, em 2010, para 0,718, em 2011. Além do IDH, o Relatório 2011 traz três outros indicadores complementares: o IDH Ajustado à Desigualdade (IDHAD), o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Como dito, o IDH do Brasil para 2011 é 0,718. No entanto, quando é descontada a desigualdade do valor, o IDH cai para 0,519, uma perda de 27,7% devido à desigualdade na distribuição dos índices de dimensão. O IDHAD, que vem complementar a leitura feita pelo IDH, mostra que o cidadão brasileiro médio teria quase 30% de risco de não conseguir alcançar o desenvolvimento humano potencial que o país tem para lhe oferecer em função dos obstáculos que as desigualdades podem lhe impor. Já o Índice de Pobreza Multidimensional

A precariedade sanitária, intimamente atrelada à saúde pública e expectativa de vida do ser humano, certamente contribui para colocar o Brasil na posição insatisfatória que ocupa na classificação por IDH, díspar do seu desempenho econômico, posicionando-se em 84º lugar, entre os 187 países membros da ONU, e, em 20º lugar, entre os países da América Latina membros da ONU.⁴

Justamente por ser meio de efetivação da dignidade da pessoa humana, o plexo de serviços relacionados ao saneamento (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas) possuem vínculo indissociável com os direitos fundamentais. Assim, a partir dos fundamentos e objetivos democráticos insculpidos no art. 1º, inc. III e no art. 3º, incs. III e IV, da Constituição Federal,⁵ exsurge o dever de atuação do Estado na efetiva promoção e garantia de acesso de todo cidadão à ampla gama de serviços relacionados ao saneamento básico.

No primeiro capítulo, será, inicialmente, realizada uma abordagem histórica do desenvolvimento dos serviços de saneamento básico no Brasil, bem como serão apresentados alguns dados relacionados a tais serviços, sempre com enfoque especial nos resíduos sólidos, para então destacar os conflitos socioambientais existentes em relação aos resíduos sólidos e a crescente preocupação entorno da gestão e do gerenciamento dos mesmos, matéria, até pouco tempo atrás, desprovido de marco regulatório.

No segundo capítulo, especificamente sobre os serviços de gerenciamento de resíduos sólidos e de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, será feita uma abordagem acerca de sua natureza jurídica, princípios incidentes, competências constitucionais sobre a matéria (com análise do conflito de titularidade existente acerca de serviços de saneamento) e forma de execução de tais serviços. Então, serão examinadas as dificuldades de implementação dos

(IPM) identifica privações múltiplas em educação, saúde e padrão de vida nos mesmos domicílios. No Brasil, 2,7% da população sofrem de múltiplas privações, enquanto outros 7,0% estão vulneráveis a múltiplas privações. (PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2012). Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/download/pt>>. Acesso em: 06 mar. 2013.

⁴ PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2012). Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx?indiceAccordion=0#>>. Acesso: jan. 2013.

⁵ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana; [...]”

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

serviços públicos de saneamento básico e de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, sob a perspectiva da realidade brasileira.

No terceiro e último capítulo, serão tratados de aspectos de eficiência na execução dos serviços públicos de saneamento básico e, em especial, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Para tanto, apresenta-se, inicialmente, o conceito do termo eficiência e do princípio constitucional da eficiência administrativa, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/98, bem como os reflexos deste princípio sobre os serviços públicos em geral e sobre os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Após, serão examinados instrumentos de gestão associada, especialmente os consórcios públicos, com apresentação de sua estrutura jurídica e aplicação em relação aos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Ao final, serão tratadas das funções estatais de planejamento e de regulação dos serviços públicos em foco, tendo em vista o entrelaçamento destas funções com os aspectos de eficiência dos serviços públicos, o que envolverá a análise pontual das normas afins instituídas pela Política Nacional de Saneamento Básico e Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A metodologia utilizada compreende uma abrangente pesquisa bibliográfica e levantamento de dados para melhor compreensão de aspectos práticos relacionados ao tema. Para um amplo estudo da doutrina relacionada à temática eleita, a pesquisa necessitou de inserção na seara de Direito Constitucional, Administrativo, Ambiental e Econômico. Ainda, para ultrapassar o plano da retórica, foi necessária pesquisa bibliográfica interdisciplinar, especialmente, para análise do tema saneamento básico e gestão de resíduos sólido, tratado em outras searas, como Engenharia Sanitária e Ambiental, Urbanismo e Economia.

Foram levantados dados estatísticos relacionados aos serviços públicos de saneamento básico, especialmente de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, divulgados por entidades ou órgão de reconhecida idoneidade. Esta etapa de coleta de dados visou, sobretudo, analisar a condição histórica e atual da atividade no Brasil, bem como a identificação dos instrumentos jurídicos ou econômicos utilizados em casos concretos que se mostraram exitosos (eficientes).

Dessa forma, o método de abordagem eleito foi o dedutivo e o método de procedimento eleito foi o monográfico, sendo que utiliza-se da técnica de pesquisa bibliográfica e levantamento de dados, para elucidar e exemplificar os fundamentos teóricos expostos.

O que se busca, portanto, é percorrer a temática, sem qualquer pretensão de esgotá-la, o que seria inviável dentro dos limites de um trabalho

dissertativo. A análise do ordenamento jurídico vigente e sua aplicabilidade será realizada de modo enaltecer a importância de se conferir eficiência ao planejamento, regulação e, por consequência, à prestação dos serviços públicos de saneamento básico e de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, para a tutela do bem-estar social.

CAPÍTULO 1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE SANEAMENTO BÁSICO E RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

Para perfeito entendimento do tema é importante refletir, de início, sobre a conceituação de “saneamento básico” e de “resíduos sólidos”, o que pode ser feito levando-se em consideração a definição legal dos termos ora tratados.

Desse modo, à luz da norma contida no art. 3º, inc. I, da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Política Nacional de Saneamento Básico), a expressão “saneamento básico” compreende:

[...] conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

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;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;⁶

Nessa toada, o termo “resíduos sólidos”, de acordo com o conteúdo normativo do art. 3º, inc. XVI, da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), consiste em:

[...] 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

⁶ Lei que “estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.” (cf. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso: 13 jan 2013)

exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível;⁷

Ao se tratar de saneamento básico, deve-se ter em mente o complexo de serviços e aspectos estruturais e operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

As atividades atreladas a resíduos sólidos, portanto, devem ser consideradas como uma das atividades de saneamento básico, quer quando envolver ações de gestão, quer quando envolver ações de gerenciamento de resíduos sólidos.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E ALGUNS NÚMEROS DO SANEAMENTO NO BRASIL

No Brasil, há dificuldades para se estabelecer um panorama histórico preciso acerca do saneamento anterior ao século XX, pois poucos estudos se dedicaram à memória dos serviços relacionados a saneamento neste período. Os relatos históricos e contribuições científicas concentram-se, sobretudo, a partir de 1930, considerando que as medidas e políticas públicas mais efetivas adotadas no setor de saneamento foram a partir de então.

Dentre os poucos que dedicaram à memória do saneamento, destaca-se Emílio Maciel Eigenheer e Vilma Maria Cavinatto, aquele especificamente sobre a história do “lixo” e da limpeza urbana. Conforme relata Vilma Maria Cavinatto, com a vinda da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, houve um importante avanço nos serviços de saneamento, sobretudo no Rio de Janeiro, à época capital do “Estado do Brasil”:

Foram criadas leis que fiscalizavam os Portos e evitavam a entrada de navios com pessoas doentes. O Brasil foi um dos primeiros países do mundo a implantar redes de coleta para o escoamento das águas das chuvas. Porém esse sistema foi instalado somente no Rio de Janeiro e atendia à área da cidade onde se instalava a aristocracia. [...] Arcos da Lapa, no Rio de Janeiro, foi o primeiro

⁷ Lei que “Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.”(cf.: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso: 12 jan 2013).

aqueduto construído no Brasil, em 1723.⁸

Segundo Emílio Maciel Eigenheer – cuja pesquisa foi baseada em relatos de viajantes, notícias de jornais, legislação e outros documentos disponíveis –, o padrão higiênico das cidades brasileiras nos séculos XVI, XVII, XVIII e XIX deixava muito a desejar. Relata o autor sobre o costume precário de se fazer com os escravos, conhecidos como “tigres”, transportasse as “imundícies”⁹ dos domicílios através de barris, para despejar nas praças e praias:

Os escravos, conhecidos não apenas por tigres, mas também por cabungos, que transportavam as imundícies, são, portanto, decisivos para o entendimento da limpeza urbana no Rio de Janeiro. Era folclórico o trabalho dos tigres! A repugnante tarefa de carregar lixo e os dejetos da casa para as praças e praias era geralmente destinada ao único escravo da família ou ao de menor status ou valor. Todas as noites, depois das dez horas, os escravos conhecidos popularmente como “tigres” levavam tubos ou barris de excremento e lixo sobre a cabeça pelas ruas do Rio. Os prisioneiros realizavam esse serviço para as instituições públicas.¹⁰

Em meados do século XIX, as condições de saneamento e saúde nas cidades eram piores do que no campo e continuaram a piorar. Entre 1830 e 1840, ressurgiram situações epidêmicas graves, por doenças como cólera e tifo,¹¹ como relata Vilma M. Cavinatto.¹²

Apesar dos entraves técnicos, administrativos e financeiros, os serviços de limpeza urbana passaram por alguma forma de especialização na segunda metade do século XIX, com a contratação de firmas particulares para execução de serviços relacionados a saneamento básico. Somente a partir deste período é que se passou a coletar separadamente lixo (resíduos sólidos) e águas servidas (fezes, urina, etc.) através de sistema de esgotamento sanitário, com clara distinção entre

⁸ CAVINATTO, Vilma Maria. **Saneamento básico: fonte de saúde e bem-estar**. 13. ed. São Paulo: Moderna, 1992, p. 22.

⁹ Como esclarece Emílio M. Eigenheer, “o termo *imundície*, bastante usado entre nós até 1950, podia significar indistintamente os dois tipos de rejeitos [lixos (resíduos sólidos) e águas servidas (fezes, urina, etc.)], e até mesmo corpos humanos.” (EIGENHEER, Emílio Maciel. **Lixo: a limpeza urbana através dos tempos**. Porto Alegre, RS: Gráfica Pallotti, 2009, p. 15-16.

¹⁰ Ibid., p. 94-95.

¹¹ Segundo o Atlas de Saneamento 2011, as doenças relacionadas com o saneamento ambiental inadequado (DRSAI) são: diarreias, febres entéricas, hepatite A, dengue, febre amarela, leishmanioses (tegumentar e visceral), filariose linfática, malária, doença de chagas, esquistossomose, leptospirose, tracoma, conjuntivites, micoses superficiais, helmintíases e teníases. (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Atlas de Saneamento 2011**. Rio de Janeiro, 2011, p. 76).

¹² CAVINATTO, Vilma Maria. Op. cit., p. 23.

essas duas formas de dejetos.¹³

Toma-se como exemplos de contratações e serviços executados (i) a implantação de um sistema de esgoto na cidade do Rio de Janeiro, em 1864, pela companhia inglesa *The Rio de Janeiro City Improvements Company Limited*,¹⁴ e (ii) a contratação da firma de Aleixo Gary, em 1876, para execução do serviço de limpeza urbana do Rio de Janeiro. A contratação da firma de Aleixo Gary foi aprovada através do Decreto nº 3.024, de 25 de novembro de 1880, que vale a transcrição para conhecimento das obrigações contratuais e condições da prestação do serviço de limpeza urbana à época:

DECRETO N. 3024 - DE 25 DE NOVEMBRO DE 1880

Approva o contrato de 10 de Outubro de 1876, para a limpeza e irrigação desta cidade, celebrado com Aleixo Gary.

Hei por bem Sanccionar e Mandar que se execute a Resolução seguinte da Assembléa Geral:

Art. 1º Fica approvedo o contrato de 10 de Outubro de 1876, celebrado entre o Governo e Aleixo Gary, para a limpeza e irrigação da cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro, com as seguintes modificações:

1ª Na clausula 1ª discriminem-se os districtos pelas ruas que os limitam, fazendo-se menção destas, como se praticou no contrato anterior, celebrado com Julio Richard.

2ª O empresario será obrigado, não só a introduzir, para a limpeza da cidade, os carros mecanicos do systema Sohy, de que trata a clausula 2ª, mas tambem a adoptar todos os processos aperfeiçoados que se usarem nas principaes cidades da Europa e os que se inventarem.

3ª O empresario será igualmente obrigado a apresentar trimensalmente á Junta de Hygiene Publica relações do material e do pessoal, com designação dos depositos onde aquelle existir e dos districtos a que ambos pertencerem.

4ª Na clausula 4ª acrescentem-se ás palavras - mictorios publicos - as seguintes - e quaesquer depositos ou logares de onde se removam materias em decomposição.

5ª Faça-se menção, em clausula especial, dos productos chimicos que convem serem applicados ás desinfecções, a saber: chlorureto de cal, sulphato de zinco, acido phenico, acido chlor-hydrico e nitro-benzina, sendo os dous ultimos como agentes de asseio.

6ª Na clausula 12ª eliminem-se as palavras finaes desde - poderá o contratante.

7ª Reduza-se a oito annos o prazo de duração do contrato.

8ª O serviço da irrigação será inteiramente separado do da limpeza, logo que fôr approvedo o contrato, de conformidade com a clausula 25ª do de 10 de Outubro de 1876.

9ª Na clausula 34ª especifiquem-se as multas em que tiver de incorrer o contratante nos casos de falta de desinfecção.

¹³ Cf.: EIGENHEER, Emílio Maciel. Op. cit., p. 15.

¹⁴ Um dos atos oficiais da outorga em referência é o Decreto do Executivo nº 1.0551, de 16 de setembro de 1892, expedido pelo ex-presidente Floriano Peixoto, que concedeu autorização à sociedade anônima THE RIO DE JANEIRO CITY IMPROVEMENTS COMPANY LIMITED para continuar a funcionar no Brasil (Fonte: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/b2394d7e1ab9a970032569b9004e148d/aacff6fced794eb2032569fa0043ece8?OpenDocument>>. Acesso: 12 jan. 2013).

Art. 2º Ficam revogadas as disposições em contrario.

O Barão Homem de Mello, do Meu Conselho, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Imperio, assim o tenha entendido e faça executar. Palacio do Rio de Janeiro em 25 de Novembro de 1880, 59º da Independencia e do Imperio.

Com a rubrica de Sua Magestade o Imperador. Barão Homem de Mello.

Chancellaria-mór do Imperio. - Manoel Pinto de Souza Dantas.

Transitou em 27 de Novembro de 1880. - José Bento da Cunha Figueiredo Junior. - Registrado.

Publicado na 1ª Directoria da Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio em 30 de Novembro de 1880. - O Director, Manoel Jesuino Ferreira.¹⁵

Justamente diante da contratação da firma do empreiteiro Aleixo Gary é que surgiu a designação, até hoje conhecida e utilizada, de “gari” para alguns funcionários da limpeza urbana.¹⁶ Ainda no que se refere à limpeza urbana, novidades foram introduzidas, como o uso de canos especiais para coleta de lixo e irrigação das ruas e, até mesmo, a instalação de quiosques urinários e latrinas em espaços públicos.¹⁷

Embora o saneamento tenha sido historicamente tratado como uma ação de saúde pública, as medidas implementadas pelo poder público não foram suficientes para o completo exaurimento dos problemas existentes à época, considerando que “a implantação de obras de saneamento para servir a população com água potável ou recolhimento de lixo e esgoto nunca acompanhou o ritmo de crescimento das áreas urbanas”.¹⁸ Tal percepção também pode ser extraída da tabela abaixo, desenvolvida por especialistas do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade de Brasília,¹⁹ que apresenta um panorama histórico dos aspectos de saúde pública e meio ambiente que nortearam o setor de saneamento, desde meados do século XIX até o início do século XXI:

15

Cf.:

<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=55083&norma=70933>>. Acesso: 12 jan. 2013.

¹⁶ VASCONCELOS, Renata Campos; et al. Aspectos de complexidade do trabalho de coletores de lixo domiciliar: gestão da variabilidade do trabalho de rua. **Revista Gestão & Produção**, São Carlos, v. 15, n. 2, p. 407-419, maio/ago. 2008, p. 408.

¹⁷ EIGENHEER, Emílio Maciel. Op. cit., p. 102.

¹⁸ CAVINATTO, Vilma Maria. Op. cit., p. 25.

¹⁹ SOARES, S. R. A.; BERNARDES, R. S.; CORDEIRO NETTO, O. M. Relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente: elementos para formulação de um modelo de planejamento em saneamento. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 18 (6):1713-1724, nov.dez, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v18n6/13268.pdf>>. Acesso: 12 jan 2013.

Tabela 1	
Evolução histórica dos aspectos de saúde pública e meio ambiente no setor de saneamento no Brasil	
Período	Principais características
Meados do século XIX até início do século XX	- Estruturação das ações de saneamento sob o paradigma do higienismo, isto é, como uma ação de saúde, contribuindo para a redução da morbi-mortalidade por doenças infecciosas, parasitárias e até mesmo não infecciosas. - Organização dos sistemas de saneamento como resposta a situações epidêmicas, mesmo antes da identificação dos agentes causadores das doenças.
Início do século XX até a década de 30	- Intensa agitação política em torno da questão sanitária, com a saúde ocupando lugar central na agenda pública: saúde pública em bases científicas modernas a partir das pesquisas de Oswaldo Cruz. - Incremento do número de cidades com abastecimento de água e da mudança na orientação do uso da tecnologia em sistemas de esgotos, com a opção pelo sistema separador absoluto, em um processo marcado pelo trabalho de Saturnino de Brito, que defendia planos estreitamente relacionados com as exigências sanitárias (visão higienista).
Décadas de 30 e 40	- Elaboração do Código das Águas (1934), que representou o primeiro instrumento de controle do uso de recursos hídricos no Brasil, estabelecendo o abastecimento público como prioritário. - Coordenação das ações de saneamento (sem prioridade) e assistência médica (predominante) essencialmente pelo setor de saúde.
Décadas de 50 e 60	- Surgimento de iniciativas para estabelecer as primeiras classificações e os primeiros parâmetros físicos, químicos e bacteriológicos definidores da qualidade das águas, por meio de legislações estaduais e em âmbito federal. - Permanência da dificuldade em relacionar os benefícios do saneamento com a saúde, restando dúvidas inclusive quanto à sua existência efetiva.
Década de 70	- Predomínio da visão de que avanços nas áreas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos países em desenvolvimento resultariam na redução das taxas de mortalidade, embora ausentes programas de atenção primária à saúde. - Consolidação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), com ênfase no incremento dos índices de atendimento por sistemas de abastecimento de água. - Inserção da preocupação ambiental na agenda política brasileira, com a consolidação dos conceitos de ecologia e

	meio ambiente e a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) em 1973.
Década de 80	• Formulação mais rigorosa dos mecanismos responsáveis pelo comprometimento das condições de saúde da população, na ausência de condições adequadas de saneamento (água e esgotos). • Instauração de uma série de instrumentos legais no âmbito nacional definidores de políticas e ações do governo brasileiro, como a Política Nacional do Meio Ambiente (1981). • Revisão técnica das legislações pertinentes aos padrões de qualidade das águas.
Década de 90 até o início do século XXI	• Ênfase no conceito de desenvolvimento sustentável e de preservação e conservação do meio ambiente e particularmente dos recursos hídricos, refletindo diretamente no planejamento das ações de saneamento. • Instituição da Política Nacional e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97). • Incremento da avaliação dos efeitos e consequências de atividades de saneamento que importem impacto ao meio ambiente.
Fonte: Branco (1991), Cairncross (1989), Costa (1994) e Heller (1997).	

Diante das situações epidêmicas vivenciadas no final do século XIX e início do século XX, foi realizada forte campanha de saúde pública, comandada pelo higienista Osvaldo Cruz, então diretor de saúde pública do governo federal, com a meta de erradicar epidemias, extirpando criadouros de insetos e focos de roedores e promovendo limpeza das ruas, casarões e terrenos. Apesar dos ótimos resultados, a campanha enfrentou muitas críticas e polêmicas, pois a maioria da população não acreditava na possibilidade de animais veicular doenças.²⁰

Nesse período, anterior a 1930, os serviços de saneamento eram prestados segundo um modelo institucional e financeiro do qual participavam o setor público e as empresas privadas estrangeiras, através de concessões do serviço especialmente nos centros urbanos de maior porte,²¹ a exemplo das outorgas supracitadas, à companhia inglesa *The Rio de Janeiro City Improvements Company Limited* e à firma de Aleixo Gary. Já na década de 1940, com a edição do Código de Águas (Decreto nº 24.643, de 10 julho de 1934), muitas prefeituras municipais assumiram a prestação dos serviços de saneamento, tendo sido

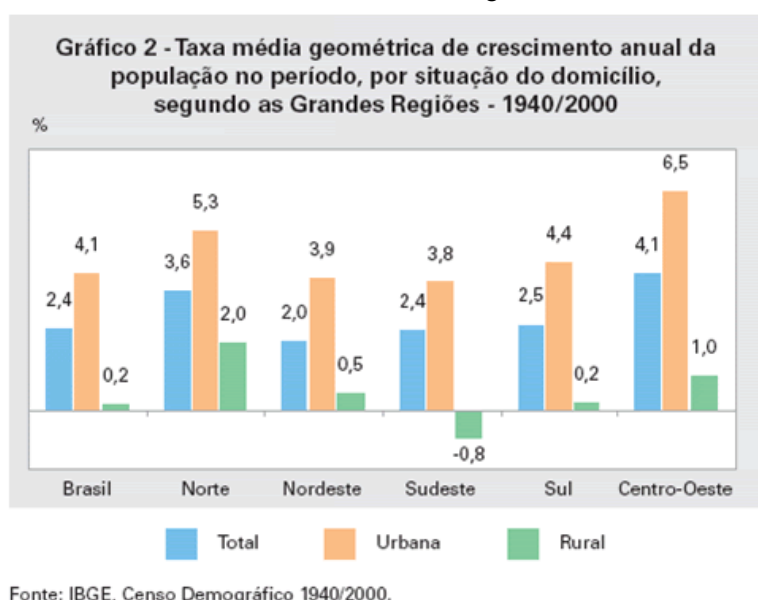
²⁰ Cf.: CAVINATTO, Vilma Maria. Op. cit., p. 24-25.

²¹ SOUZA, Luciana Cordeiro de. Falando sobre Saneamento Básico. In: GALLI, Alessandra. **Direito Socioambiental**: homenagem a Vladimir Passos de Freitas./Alessandra Galli./Curitiba: Juruá, 2010, p. 361.

estatizadas as empresas concessionárias estrangeiras, que não dispunham mais de condições de investir no setor.²²

A partir desse período e especialmente durante a segunda metade do século XX, o Brasil apresentou intenso processo de urbanização. Segundo dados do IBGE, a população do país aumentou, entre os Censos de 1940 e 2000, quatro vezes, passando de 41,2 milhões para 169,8 milhões de habitantes.²³ Ainda, o Brasil tornou-se um país urbano, em que a taxa de urbanização saltou de 31,3% para 81,2%, segundo gráfico abaixo, que apresenta taxa média de crescimento da população total, urbana e rural:

Figura 1 – Taxa média de crescimento da população total, urbana e rural no Brasil e suas regiões – 1940/2000



O acelerado processo de urbanização foi acompanhado de graves problemas estruturais e sociais nas cidades brasileiras – com destaque para o déficit do saneamento básico –, resultando em “cidades insustentáveis”, sob a ótica de Henri Acserald, ao tratar da noção de sustentabilidade urbana.²⁴ Neste aspecto, vale a transcrição da análise feita por Carlos Fabrício Rocha da Silva e Maria Augusta Mundim Vargas acerca do processo de surgimento e crescimento das cidades brasileiras:

²² Cf.: Ibid., p. 362.

²³ IBGE. **Tendências demográficas no período de 1940/2000**. Cf.: Disponível em: <http://www.ibge.com.br/home/estatistica/populacao/tendencia_demografica/analise_populacao/1940_2000/comentarios.pdf>. Acesso: 12 jan 2013.

²⁴ ACSERALD, H. Discursos da Sustentabilidade Urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Rio de Janeiro, n. 1, maio/nov. 1999.

Durante todo o séc. XX o processo de urbanização foi intenso, com o surgimento de milhares de cidades, muitas delas construídas sem planejamento, sem a presença do Estado e, de forma anárquica, predominando mais fortemente um processo de favelização do que de urbanização, dado as características de total ou quase ausência do poder público.²⁵

Do mesmo modo, a problemática acerca da produção e acúmulo de lixo e a dificuldade de sua adequada destinação sempre esteve diretamente atrelada ao crescimento descontrolado das cidades, ao surgimento das aglomerações urbanas em um contexto de sociedade de mercado.²⁶

Ainda no início do século XXI, o acentuado crescimento populacional e o surgimento das megacidades revelam a crise urbana, como consequência de um modelo obsoleto e irracional da rápida ocupação do espaço urbano e da industrialização.²⁷

Dada à essencialidade dos serviços de saneamento e à própria repartição constitucional de competências, historicamente, a União e os Estados tem participado, cooperativa ou concorrentemente com os Municípios, na gestão e prestação destes serviços públicos, em especial o abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário.

Com a criação, pelo governo federal, do Sistema Financeiro de Saneamento, em 1968, e do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA),²⁸ na década de 1970, os serviços públicos de saneamento básico passaram a ser, em regra, prestados por empresas públicas estaduais, rompendo a tradição municipalista no setor e forçando a transferência da gestão dos serviços aos Estados, conforme discorrem Marcelo Coutinho Vargas e Roberval Francisco de Lima:

²⁵ SILVA, Carlos Fabrício Rocha da; VARGAS, Maria Augusta Mundim. Sustentabilidade Urbana: Raízes, Conceitos e Representações. **Revista Scientia Plena**, v. 6, n. 3, 2010, p. 03.

²⁶ KASSMAYER, Karin. As cidades, o lixo e a gestão dos riscos urbanos: desafios para a efetividade do Direito Ambiental. In: GALLI, Alessandra. (Org.). **Direito socioambiental**: homenagem a Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Juruá, 2010, p. 410-411.

²⁷ Para Henrique Rattner: “Altas taxas de crescimento populacional causadas por migração interna, as megacidades espalhadas e ocupando grande espaço geográfico e as consequentes questões ambientais – ar poluído, água suja e condições sanitárias insatisfatórias – são sintomas de um processo profundamente enraizado de desenvolvimento capitalista moderno, baseado na industrialização.” (RATTNER, Henrique. Prefácio. In: ACSELRAD, Henri. **A Duração das Cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009, p. 7).

²⁸ Instituído através da Lei Federal nº 6.528, de 11 de maio de 1978 (que dispunha sobre as tarifas dos serviços de saneamento básico, entre outras providências), com regulamentação conferida pelo Decreto nº 82.587, de 6 de novembro de 1978.

A atual organização administrativa do setor, na qual predominam as concessionárias estaduais de saneamento, tem suas raízes no Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), lançado pelo governo federal em 1971. Este plano, que vigorou até meados dos anos 80 (mas só foi formalmente extinto em 1992), rompeu com a tradição municipalista neste setor, utilizando-se de medidas autoritárias para retirar prerrogativas municipais nesta matéria e concentrar decisões estratégicas (planejamento, financiamento, política tarifária) na esfera federal, enquanto forçava a transferência da gestão dos serviços a concessionárias públicas de direito privado criadas em cada Estado.

O caráter autoritário dessa política se revelava em duas medidas principais: por um lado, os contratos de concessão típicos do PLANASA implicavam que o município signatário renunciasse às suas prerrogativas de poder concedente dos serviços, notadamente na fixação e reajuste de tarifas; por outro, o município que não assinasse tais contratos com as concessionárias estaduais era excluído do Sistema Financeiro de Saneamento, criado em 1968 no âmbito do Banco Nacional da Habitação (BNH), que passou a concentrar quase a totalidade dos recursos financeiros da União, dos Estados e de empréstimos internacionais destinados ao setor, especialmente os do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).²⁹

O setor de saneamento experimentou avanços significativos com a implementação do PLANASA³⁰, com aumento dos índices de cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, vivenciando, segundo Karine Silva Demoliner, “uma intensa transformação estrutural devido às inúmeras e vultosas obras realizadas, que culminaram com o abastecimento de água para 75% da população urbana.”³¹

Por volta da década de 1990, contudo, a modelagem instituída pelo PLANASA entrou em crise, relevando-se ineficientes e deficitárias as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Neste sentido, Marcelo C. Vargas e Roberval F. de Lima descrevem o cenário em que entrou em colapso o Plano Nacional de Saneamento:

²⁹ VARGAS, Marcelo Coutinho; LIMA, Roberval Francisco de. **Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem?** *Ambiente & Sociedade*, v. 7, n. 2, jul./dez. 2004, p. 72-73.

³⁰ Sobre os princípios fundantes que caracterizaram o PLANASA, consultar: HELLER, Léo. **Saneamento para todos com equidade: desafios contemporâneos para o Brasil.** Junho/2012. Cf.: Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/arquivoArtigos/saneamentoparatodos.pdf>>. Acesso: 12 jan 2013.

³¹ Ainda, destaca Karine Silva Demoliner: “Os dados oficiais revelam que no período compreendido entre 1975 e 1982, foram aplicados pelo Planasa mais de seis (6) bilhões de dólares em obras de esgotos e de abastecimento de água, o que rendeu, em média, receitas anuais de aproximadamente 80 milhões de dólares em taxas de administração para as Companhias Estaduais, permitindo a própria estruturação de muitas delas.” (DEMOLINER, Karine Silva. **Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 114).

Embora o PLANASA tenha obtido a adesão de mais de dois terços dos municípios brasileiros, e se mostrado bem sucedido na ampliação da cobertura dos serviços, especialmente o abastecimento de água, adotando uma política tarifária ao mesmo tempo “realista” e redistributiva, o sistema entrou em colapso em 1986, sob o impacto da recessão, da inadimplência dos mutuários e do alto grau de endividamento das empresas de saneamento, que levaram à falência o BNH, cujas funções de agente financeiro central dos sistemas financeiros de habitação e saneamento (mas não as de órgão regulador da política setorial) foram transferidas à Caixa Econômica Federal.³²

Interessante destacar, especialmente para futuro exame da aplicabilidade dos instrumentos previstos na legislação vigente, aqueles que foram considerados os principais problemas do PLANASA e que podem ter contribuído para culminar na sua extinção formal em 1992, segundo Antônio Carlos Parlatore, pautado em dados do Ministério do Planejamento e Orçamento e Secretaria de Política Urbana (Sepurb):

- o modelo era rígido, excessivamente uniforme e centralizado, não considerando as diferenças regionais, as peculiaridades locais e as capacidades financeiras, organizacionais e institucionais das diversas esferas de governo;
- a Constituição Federal de 1967 concentrou fortemente os recursos financeiros na União, frustrando o aporte das autoridades locais e dos governos estaduais para a integralização dos FAEs;
- os municípios não puderam exercer sua prerrogativa de poder concedente;
- os municípios que não aderiram ao plano ficaram à margem dos financiamentos, sendo obrigados a custear os investimentos com recursos próprios, poucas vezes suficientes;
- as dificuldades financeiras dos estados e das companhias os impediam de obter recursos adicionais, o que era resolvido com a instituição de programas de refinanciamento, acentuando o endividamento;
- as políticas de combate à inflação e o forte arrocho salarial impediam a plena contribuição do fator mais importante de sustentação do plano – a cobrança de tarifas realistas;
- o fenômeno do êxodo rural acentuou-se bastante no período do Planasa, causando crescimento excessivo e desordenado na periferia das cidades médias e grandes, tornando cada vez mais difícil e oneroso o saneamento dessas áreas;
- as CESBs foram vitimadas de endividamento crescente, cobrança de tarifas irrealistas, incapacidade de atingir altos padrões de desempenho, baixa produtividade e custos elevados causados por ingerência política na sua condução;
- adoção de tecnologias incompatíveis com a realidade nacional, resultando em obras e instalações demasiado custosas e consequente deterioração da situação econômico-financeira do sistema.³³

³² VARGAS, Marcelo Coutinho; LIMA, Roberval Francisco de. Op. cit., p. 73.

³³ PARLATORE, Antônio Carlos. Privatização do setor de saneamento no Brasil.

Após a incorporação do Banco Nacional de Habitação pela Caixa Econômica Federal, em 1986, o Plano Nacional de Saneamento foi extinto, com revogação do Decreto nº 82.587/78, num momento de transformação da ordem constitucional (em que promulgou-se a nova Constituição Federal dois anos depois) e de transformação do cenário institucional e político do país.

Na década de 1990, destacaram-se algumas medidas adotadas pelo governo federal concernentes a saneamento básico, dentre as quais (i) a formulação do Plano de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), pela equipe técnica do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e (ii) a conjugação de esforços em busca da universalização dos serviços de saneamento básico, com instituição, em 1995, do Serviço Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), para elaboração de amplo banco de dados e diagnóstico do setor, com apoio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).³⁴

Não obstante, durante longo período, o setor ficou destituído de marco regulatório, dificultando a implementação de políticas públicas e a redução do déficit do saneamento, tendo sido promulgada, apenas no ano de 2007, a Política Nacional de Saneamento Básico.

Quanto aos números na atualidade, o IBGE realizou, em 2008, ampla pesquisa acerca das condições de saneamento básico em todos os municípios brasileiros, divulgando os resultados do levantamento através do estudo intitulado “Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2008”. O objetivo da PNSB 2008 foi o de “investigar as condições de saneamento [abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais] de todos os municípios brasileiros, através das atuações dos órgãos públicos e empresas privadas, permitindo uma avaliação sobre a oferta e qualidade dos serviços prestados, além de possibilitar análises das condições ambientais e suas implicações diretas com a saúde e qualidade de vida da população”.³⁵

Diante dos resultados apresentados na PNSB 2008, percebeu-se alguma evolução dos serviços de saneamento básico oferecidos à população brasileira, quando comparados com os dados obtidos pela PNSB 2000. Interessante destacar os seguintes dados e resultados relativos à PNSB 2008:

In: **Privatização no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 286-287. Fonte: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/ocde/ocde08.pdf>. Acesso: 12 jan. 2013.

³⁴ Cf.: DEMOLINER, Karine Silva. Op. cit., p. 116-117.

³⁵ IBGE. Ministério das Cidades e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pesquisa...**, p. 20.

Em relação ao abastecimento de água através de rede geral de distribuição, não obstante toda a melhora na oferta dos serviços de saneamento básico, observa-se que 33 municípios brasileiros, espalhados por nove Unidades de Federação, ainda permaneciam sem esse tipo de atendimento, situação que é mais acentuada nos Estados da Paraíba, Piauí e Rondônia (Cartograma 1). De um modo geral, os poços artesianos e os carros-pipas foram as principais fontes alternativas para a solução do problema.

[...]

Quanto ao esgotamento sanitário, apesar do crescimento já referido, a situação revela-se ainda mais preocupantes, pois verifica-se a falta de rede coletora em 2 495 municípios, distribuídos pelas Unidades da Federação, com exceção do Estado de São Paulo, onde apenas uma cidade não apresentava o serviço de esgotamento sanitário através de rede coletora (Cartograma 2).

[...]

O contingente populacional sem a cobertura desse serviço, considerando-se apenas os municípios sem rede coletora, era de aproximadamente 34,8 milhões de pessoas, ou seja, em 2008, cerca de 18% da população brasileira estava exposta ao risco de contrair doenças em decorrência da inexistência de rede coletora de esgoto.

[...]

No Brasil, dos 5 256 municípios que declararam possuir manejo de águas pluviais, 12,7% possuíam dispositivos coletivos de detenção e amortecimento de vazão das águas pluviais urbanas. [...]

A eficiência dos sistemas de drenagem de águas pluviais no que tange à minimização de impactos resultantes de processo erosivos e assoreamento de corpos receptores – consequentemente, prevenindo desastres com enchentes e inundações – está diretamente relacionada com a existência dos dispositivos de controle de vazão.

[...]

Em relação à erosão no perímetro urbano, 27,3% dos municípios brasileiros que fizeram manejo de águas pluviais informaram apresentar este problema nos últimos cinco anos.

[...]

Em relação ao assoreamento da rede de drenagem, 39,5% dos municípios brasileiros declararam apresentar este problema. Tal questão deve ser associada exclusivamente com manutenção ou dimensionamento inadequados da rede.

[...]

Observando-se a destinação final de resíduos, os vazadouros a céu aberto (lixões) constituíram o destino final dos resíduos sólidos em 50,8% dos municípios brasileiros, conforme revelou a PNSB 2008. Embora este quadro venha se alterando nos últimos 20 anos, sobretudo nas Regiões Sudeste e Sul do País, tal situação se configura como um cenário de destinação reconhecidamente inadequada, que exige soluções urgente e estrutural para o setor.³⁶

A partir da leitura geográfica das estatísticas contidas na Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2008, o IBGE elaborou o Atlas de Saneamento 2011, destacando as diferenças existentes, entre as regiões do país,

³⁶ IBGE. Ministério das Cidades e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pesquisa...**

na implementação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais oferecidos à população, bem como as diferenças observadas na gestão municipal desses serviços.

Evidencia-se, portanto, que, não obstante as melhorias alcançadas no setor, essas foram pontuais e o saneamento básico “continua a ser uma inaceitável mazela para um país cuja economia é uma das sete maiores do mundo”.³⁷

Tal fato ainda se confirma pelas conclusões expostas no Atlas do Saneamento 2011, diante do exame das condições gerais do saneamento no Brasil, em que se destacou “a necessidade de buscar a universalização dos serviços de saneamento básico e de aumentar a qualidade dos mesmos, de modo a contribuir para melhorar a saúde e o bem-estar da população, e tornar o meio ambiente mais saudável”.³⁸

Ocorre que, entretanto, a problemática relacionada a crescente produção de resíduos sólidos e à priorização de medidas para o seu adequado tratamento e disposição decorre, sobretudo, dos interesses e comportamento da sociedade atual, conflitantes com as exigências de proteção ambiental.

1.2 CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS RELACIONADOS AOS RESÍDUOS SÓLIDOS: A COMPLEXIDADE NA MUDANÇA DE RACIONALIDADE

A sociedade contemporânea vive uma intensa crise ambiental, como resultado dos modelos de desenvolvimento econômico e industrial, experimentados desde o século XIX, que, “apesar dos benefícios tecnológicos, trouxe, principalmente, em seu bojo, a devastação ambiental planetária”.³⁹

³⁷ Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): “A estabilização da economia no início da década de 90 por si só promoveu melhorias no quadro social. [...] De 2001 a 2010, a renda cresceu de forma a diminuir disparidades: a dos 10% mais pobres da população se expandiu cinco vezes mais que a dos 10% mais ricos. [...] E, apesar de todas as conquistas dos últimos anos, o saneamento básico continua a ser uma inaceitável mazela para um país cuja economia é uma das sete maiores do mundo. Há, portanto, áreas de grande impacto na qualidade de vida das pessoas em que o investimento público continua escasso.” (Fonte: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15807&catid=159&Itemid=75>. Acesso: 12 jan 2013)

³⁸ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Op. cit., p. 46.

³⁹ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2. ed. São Paulo: RT, 2003, p. 22.

A crise ambiental, como observa Enrique Leff ao analisar as suas causas epistemológicas, é fruto da degradação dos recursos naturais e do meio ambiente pela civilização, na busca pelo crescimento econômico sem controles e limites ecológicos, em que o caráter expansivo e acumulativo do processo econômico se funda em uma racionalidade *contra natura* ou econômica.⁴⁰ Destaca o mesmo autor que a crítica à racionalidade econômica se deve por esta basear-se “na exploração da natureza e do trabalhador, por seu caráter concentrador do poder que segrega a sociedade, aliena o indivíduo e subordina os valores humanos ao interesse econômico e instrumental”.⁴¹

A racionalidade econômica e tecnológica predominante, nutrida pela dinâmica de acumulação e de reprodução do capital, tem se revelado incompatível com a capacidade de suporte do meio ambiente.⁴²

Nessa esteira, a defesa da manutenção das formas atuais de crescimento econômico, em prol do desenvolvimento, invariavelmente resultará no conhecido paradoxo da insustentabilidade, por fatores como “crescimento populacional humano exponencial”, “depleção da base de recursos naturais”, “sistemas produtivos que utilizam tecnologias poluentes e de baixa eficácia energética” e “sistema de valores que propicia a expansão ilimitada do consumo material”, conforme destaca Geraldo Mário Rohde.⁴³

⁴⁰ LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza/ Enrique Leff; tradução Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 223.

⁴¹ Ibid., p. 227.

⁴² Neste sentir, Henrique Rattner lança as seguintes considerações: “A penetração da racionalidade econômica e tecnológica em todas as esferas da vida, potencializada pela globalização, em vez de aclarar o horizonte tem agravado os riscos de acidentes ecológicos, de conflitos armados e de ameaças de desequilíbrios dos ecossistemas, até a entropia irreversível. Impelido pela dinâmica de acumulação e reprodução do capital em escala global, o tão almejado crescimento econômico provoca a destruição das condições ecológicas da sustentabilidade, ao estimular o consumo insaciável de recursos naturais e gerar emissões tóxicas que provocam o aquecimento global.” (RATTNER, Henrique. **Sustentabilidade**: um ensaio de prospectiva. Revista Espaço Acadêmico. Maringá, n. 38, jul. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/038/38rattner.htm>>. Acesso: 13 jan. 2013).

⁴³ Para Geraldo Mário Rohde: “Os cientistas que estudam o meio ambiente podem apontar fatos ainda bem mais graves e profundos sobre o sistema atual, insustentado, decorrente do dogma fundamental da teoria econômica vigente, a saber, o crescimento econômico a qualquer custo: o crescimento contínuo e permanente em um planeta finito; a acumulação, cada vez mais rápida, de materiais, energia e riqueza; a ultrapassagem de limites biofísicos; a modificação de ciclos biogeoquímicos fundamentais; a destruição dos sistemas de sustentação da vida; a aposta constante nos resultados da tecnociência para minimizar os efeitos causados pelo crescimento”. ROHDE, Geraldo Mário. Mudanças de paradigma e desenvolvimento sustentado. In: Clóvis Cavalcanti. (Org.). **Desenvolvimento e Natureza**: Estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 1995, p. 21.

Para Guillermo Ricardo Foladori, a crise ambiental não é propriamente decorrente da finitude dos recursos naturais ou limites físicos, mas sim das relações sociais de produção:

*No se trata de que existan o no limites físicos; para la práctica humana el problema no es de limites físicos, sino de contradicciones sociales que provocan diferencias de acceso a la naturaleza y que pueden conducir, eventualmente a catástrofes ambientales.*⁴⁴

A busca por um comportamento e racionalidade antagônica à econômica, como solução da crise ambiental, começa a ganhar força a partir da década de 1980, sobretudo em razão dos debates acerca da questão ambiental promovidos pelas Nações Unidas, através da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que publicou, em 1987, o Relatório Brundtland, documento intitulado “Nosso Futuro Comum” (*Our Common Future*).⁴⁵

Entre as correntes do “crescimento a qualquer custo” e do “crescimento zero”, prevaleceu a proposta intermediária e conciliadora do “desenvolvimento sustentável”, que foi concebido, no Relatório Brundtland, como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.⁴⁶ Assim, somente por uma abordagem sistêmica e transdisciplinar que poderiam não somente ser compreendidos, mas também solucionados os problemas advindos da crise ambiental.⁴⁷

E com base na contribuição teórica do Relatório Brundtland e outras experiências internacionais e nacionais, foi realizada em 1992, no Rio de Janeiro, a

⁴⁴ FOLADORI, Guillermo Ricardo. **Los limites del desarrollo sustentable**. Montevideo: Banda Oriental, 1999, p. 132.

⁴⁵ Cf.: Disponível em: http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf. Acesso: 13 jan 2013.

⁴⁶ Consoante elucida José Eli da Veiga, o Relatório Brundtland teria dirimido a confusão de significações até ali existentes, fornecendo uma baliza internacional mais precisa. VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável** – o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p. 196.

⁴⁷ Para a doutrina ambientalista, entoada por Enrique Leff, o discurso da sustentabilidade está associado com a constatação de uma situação de crise ambiental, que veio questionar as bases impulsionadoras e legitimadoras do crescimento econômico. Na visão do autor: “A sustentabilidade ecológica aparece assim como um critério normativo para a reconstrução da ordem econômica, como uma condição para a sobrevivência humana e para um desenvolvimento durável; problematiza as formas de conhecimento, os valores sociais e as próprias bases da produção, abrindo uma nova visão do processo civilizatório da humanidade”. No entanto, diante da complexidade de sua conceituação e de sua efetivação, “surtem os dissensos em torno do discurso do desenvolvimento sustentado/sustentável e os diferentes sentidos que este conceito adota em relação aos interesses contrapostos pela apropriação da natureza”. LEFF, Enrique. Op. cit., p. 133 et seq.

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-92. O fortalecimento dos valores atrelados ao desenvolvimento sustentável e a proposição de medidas para sua promoção resultaram na elaboração da Agenda 21, que define, em 40 capítulos e diversas recomendações e responsabilidades, um plano de ação para consecução dos princípios da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.⁴⁸

A Agenda 21 apresenta capítulo específico sobre dinâmica demográfica e sustentabilidade (Capítulo 5, Seção I), considerando a existência de uma relação sinérgica entre fatores demográficos, padrões de comportamento e desenvolvimento sustentável:

5.3. O crescimento da população mundial e da produção, associado a padrões não sustentáveis de consumo, aplica uma pressão cada vez mais intensa sobre as condições que tem nosso planeta de sustentar a vida. Esses processos interativos afetam o uso da terra, a água, o ar, a energia e outros recursos. As cidades em rápido crescimento, caso mal administradas, deparam-se com problemas ambientais gravíssimos. O aumento do número e da dimensão das cidades exige maior atenção para questões do Governo local e gerenciamento municipal [...].

Não fosse só, a Agenda 21 dedica todo um capítulo para tratar da questão relacionada ao manejo de resíduos sólidos e esgotamento sanitário (Capítulo 21 – “Manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com os esgotos”, Seção II – “Conservação e Gestão dos Recursos para o Desenvolvimento”), reconhecendo que o manejo ambientalmente saudável dos resíduos compreende um dos aspectos “mais importantes para a manutenção da qualidade do meio ambiente da Terra e, principalmente, para alcançar um desenvolvimento sustentável e ambientalmente saudável em todos os países.”⁴⁹

Na parte introdutória do Capítulo 21, já se destaca a necessidade de resolver a causa fundamental do problema de geração de resíduos: os padrões não sustentáveis de produção e consumo. E, para conciliar o desenvolvimento com a proteção do meio ambiente, quatro “áreas de programas” foram definidas com o propósito de se promover o manejo ambientalmente saudável de resíduos sólidos – com suas respectivas base para a ação, objetivos, atividades e meios de

⁴⁸ Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Agenda 21. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/7706/agenda21.pdf?sequence=2>. Acesso: jan 2013.

⁴⁹ Ibid., p. 344.

implementação –, conforme transcrição abaixo de trecho do referido capítulo da Agenda 21:

21.4. O manejo ambientalmente saudável desses resíduos deve ir além do simples depósito ou aproveitamento por métodos seguros dos resíduos gerados e buscar resolver a causa fundamental do problema, procurando mudar os padrões não sustentáveis de produção e consumo. Isso implica na utilização do conceito de manejo integrado do ciclo vital, o qual apresenta oportunidade única de conciliar o desenvolvimento com a proteção do meio ambiente.

21.5. Em consequência, a estrutura da ação necessária deve apoiar-se em uma hierarquia de objetivos e centrar-se nas quatro principais áreas de programas relacionadas com os resíduos, a saber:

- (a) Redução ao mínimo dos resíduos;
- (b) Aumento ao máximo da reutilização e reciclagem ambientalmente saudáveis dos resíduos;
- (c) Promoção do depósito e tratamento ambientalmente saudáveis dos resíduos;
- (d) Ampliação do alcance dos serviços que se ocupam dos resíduos.⁵⁰

Não obstante os esforços para mudança de racionalidade e consecução do desenvolvimento sustentável, da realidade influenciada por interesses econômicos e aspectos culturais indesejáveis,⁵¹ que ainda hoje se apresenta, deflui o comportamento de consumo material insaciável, que tem convergido para a elevação da produção de resíduos sólidos pela população em geral.

Segundo a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), no “Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2010”, a população brasileira produziu, no ano de 2010, 60.868.080 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos, quantia 6,8% superior ao registrado em 2009 e seis vezes superior ao índice de crescimento populacional urbano apurado no mesmo período.⁵²

Apesar da crescente produção de resíduos sólidos que demandaria rigorosas políticas públicas de gerenciamento de resíduos sólidos, os resultados divulgados na Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2000 e Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2008 também revelam que a evolução das

⁵⁰ Ibid., p. 344-345.

⁵¹ Subvertidos para uma racionalidade econômica e tecnológica, que incentiva o crescimento econômico a todo custo e o consumo insaciável de recursos naturais, conforme examina: RATTNER, Henrique. Op. cit.

⁵² ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2010**. Disponível em: <http://www.wtert.com.br/home2010/arquivo/noticias_eventos/Panorama2010.pdf>. Acesso: 12 jan 2013.

ações e serviços relacionados a resíduos sólidos foram insuficientes para completa cobertura no território nacional e universalização dos serviços.

Na “Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2000”, realizada pelo IBGE (data de referência 2000), já haviam sido divulgados dados alarmantes relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos. De acordo com a PNSB 2000, 63,6% dos municípios utilizavam lixões, 18,4% aterros controlados e apenas 13,8% aterros sanitários, sendo que 5% dos municípios não informaram para onde vão seus resíduos.⁵³

Diante dos resultados da “Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2008”, é preciso reconhecer que pouco se avançou na questão de manejo de resíduos sólidos, excepcionando-se as Regiões Sudeste e Sul do país, em que houve avanço mais significativo. Conforme revelou a PNSB 2008, a destinação final de resíduos em vazadouros a céu aberto (lixões) ainda estava sendo feita em 50,8% dos municípios brasileiros, sendo que as Regiões Nordeste e Norte registraram as maiores proporções de destinação final de resíduos aos lixões – 89,3% e 85,5%, respectivamente. Situação esta que, invariavelmente, exige soluções urgente e estrutural para o setor.

Da leitura geográfica da PNSB 2000 e PNSB 2008, quanto às condições da destinação final de resíduos sólidos, sob a ótica da relação entre saneamento e meio ambiente, o Atlas do Saneamento 2011 destaca:

Embora a grande maioria dos municípios brasileiros disponha do serviço de coleta de lixo, pouco mais da metade (50,8%) o destina para vazadouros a céu aberto (lixões). Apesar disso, houve um decréscimo em relação ao ano de 2000, quando o percentual era 72,3%. Ao analisar este indicador por estrato populacional, mais da metade dos municípios pequenos destinavam seus resíduos para lixões (52% dos municípios com até 20 mil habitantes, 53% dos municípios entre 21 e 100 mil habitantes). Trata-se de um grande desafio a ser enfrentado, pois a disposição inadequada do lixo pode causar poluição das águas e do solo, bem como problemas de saúde, sobretudo para os catadores de lixo.⁵⁴

Ainda, de acordo com pesquisas mais recentes realizadas pela ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (“Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2011”),⁵⁵ o volume de resíduos sólidos urbanos gerados em 2011 foi de 61.936.368 toneladas, o que

⁵³ IBGE. Ministério das Cidades e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pesquisa...**

⁵⁴ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Op. cit., p. 45.

⁵⁵ ABRELPE. Op. cit.

representa um crescimento de 1,8% de 2010 para 2011, O crescimento registrado de geração de resíduos sólidos no Brasil, de 2010 para 2011, foi novamente superior à taxa de crescimento populacional urbano no país, conforme divulgou a ABRELPE. No mesmo estudo, destacou-se que, do total de resíduos sólidos urbanos gerados, 6,4 milhões de toneladas deixaram de ser coletados no ano de 2011, tendo sido inapropriadamente destinados.

É inegável, portanto, que o processo de produção industrial, aliado ao crescente avanço tecnológico, que propiciou a criação e o barateamento de produtos de consumo, trouxe, como consequência, o aumento da quantidade dos resíduos gerados e a diminuição dos recursos naturais.⁵⁶ Em associação a este fato, vale lembrar que o Censo 2010 indica 190.732.694 pessoas para a população brasileira (01/08/2010, data de referência), sendo que, em comparação com o Censo 2000, ocorreu um aumento de 20.933.524 pessoas. O Censo 2010 mostra também que a população é mais urbanizada que há 10 anos: em 2000, 81% dos brasileiros viviam em áreas urbanas, agora são 84% vivendo em centros urbanos.⁵⁷

Como visto, a questão da alta geração de resíduos sólidos é um dos problemas decorrentes da insustentabilidade do modelo de crescimento pautado na racionalidade econômica, em que as atenções não se voltam para este produto resultante do processo industrial e do comportamento social de consumo ilimitado. Como também pondera Henrique Rattner, a racionalidade da sociedade atual mostra-se inconciliável com a concepção de “sustentabilidade”,⁵⁸ na medida em que “não oferece mecanismos internos de equilíbrio e estabilização [das condições ecológicas de sobrevivência], na corrida cega atrás do crescimento que arrasa o meio ambiente”.⁵⁹

Para Karin Kassmayer, o “lixo” deveria ser tratado pela sociedade como questão jurídica, social, econômica, política, ambiental e sanitária. No entanto, a

⁵⁶ FREITAS, Vladimir Passos de. Os resíduos sólidos na civilização de consumo. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 1, n. 1, jan./jun. 2010.

⁵⁷ IBGE. CENSO 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766>. Acesso: 12 jan 2013.

⁵⁸ “Num processo ou num sistema, a sustentabilidade pressupõe o equilíbrio entre “entradas” e “saídas”, de modo que uma dada realidade possa manter-se continuamente com suas características essenciais. Na abordagem ambiental, sustentabilidade é um requisito para que os ecossistemas permaneçam iguais a si mesmos, assim como os recursos podem ser utilizados somente com reposição e/ou substituição, evitando-se a sua depleção, de maneira a manter o equilíbrio ecológico, uma relação adequada entre recursos e produção, e entre produção e consumo. A sustentabilidade é um objetivo a ser alcançado na gestão ambiental; para a consecução desse objetivo contribui o processo do desenvolvimento sustentável, que inclui a produção e o consumo sustentáveis.” MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2009, p. 1339.

⁵⁹ RATTNER, Henrique. Op. cit.

realidade é que sociedade, notadamente a sociedade urbanizada, continua tratando o lixo simplesmente como lixo, abstraindo-se deste problema socioambiental atual, como assevera a autora:

Não podemos mais tratar o lixo simplesmente como lixo, objeto descartável, destituído de valor. Restos, excrementos e sobras são sinônimos de lixo e seu próprio significado está recheado de conteúdos negativos. [...]

Poucos questionam as causas de tantas sobras, o motivo de pilhas e pilhas de restos, a origem do acúmulo de excrementos e o crescimento exponencial da imundície. A sujeira é a vasta mancha escura da lassidão do homem que se diz cidadão. O acúmulo de excrementos é a resposta da sociedade para si mesma quando raramente se questiona: O que estamos fazendo? O que estamos produzindo?

[...]

A sociedade urbanizada, globalizada e em rede expressa o seu significado pelo ato do consumo. O movimento cíclico do consumo ganha tonalidades verdes, embora sua ética não tenha se esverdeado, a não ser no aumento das notas cifradas de alguns falsos moralistas.⁶⁰

Assim, pode-se dizer que a busca por soluções para a minimização, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos devem ser concebidos a partir de um novo paradigma, pautado no desenvolvimento sustentável, com a proteção do meio ambiente (ou seja, sem depauperar os recursos naturais nos processos produtivos e sem contaminar o solo, ar e água ao se promover o tratamento ou disposição de resíduos).

Não se pode se olvidar da necessidade de superação da situação de vulnerabilidade socioambiental, por meio da universalização dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (coleta, transporte, destinação final e outros), e de degradação social, modificando a realidade daqueles que, em condições desumanas, sobrevivem dos lixões, para inseri-los em uma nova realidade sócio e ambientalmente adequada.

Nesta seara, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, ao analisar o comportamento ideal do cidadão diante dos princípios e objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (legislação examinada na seção seguinte), ressalta a importância do trabalho integrado e cooperativo com os vários setores da sociedade, posto que os desafios envolvem uma série de mudanças de hábitos, atitudes e comportamentos. No relatório intitulado “Sensibilização e Mobilização dentro da Política Nacional de Resíduos Sólidos”, em que se propõe a integração entre educação ambiental e políticas públicas pertinentes a resíduos sólidos, o IPEA

⁶⁰ KASSMAYER, Karin. Op. cit., p. 410

deixa consignado que “mudar padrões de produção e consumo significa mudar hábitos, comportamentos, valores, enfim, mudar cultura. É uma tarefa que requer engajamento, mas também ciência e esforço perseverante.”⁶¹

Diante deste cenário, é preciso que toda a problemática relacionada à adequada destinação de resíduos sólidos seja enfrentada sob a ótica da racionalidade ambiental, em que haja a conscientização de todos os envolvidos (geradores, gestores públicos e demais agentes) acerca dos efeitos deletérios de sua produção exagerada e da necessidade de compartilhamento de responsabilidades pelo alcance da melhor solução em todas as vertentes: jurídica, social, econômica, política, ambiental e sanitária. Sobre o ideal de gestão de resíduos sólidos, com vistas ao desenvolvimento sustentável, Carlos Roberto Vieira da Silva Filho e Fabricio Dorado Soler refletem que a mesma deve ser feita sempre de maneira integrada, “abrangendo todas as etapas e todos os resíduos - além de considerar dimensões políticas, econômicas, ambiental, cultural e social, sendo executada sob controle social e com vistas ao desenvolvimento sustentável.”⁶²

A tomada de consciência a respeito dos limites do crescimento e a visibilidade da degradação ambiental, nos espaços urbanos sobretudo, despontam como uma crítica ao modelo puramente econômico. Cabe inserir as relações e tensões existentes entre a sociedade e a natureza dentro de uma racionalidade ambiental, na tentativa de solucionar os conflitos socioambientais que emergem nos espaços urbanos, dentre os quais a gestão de resíduos sólidos, como ensina Karin Kassmayer:

Os riscos e vulnerabilidades socioambientais decorrentes do processo de urbanização acelerada, somados à degradação ambiental, demandam, por sua vez, uma análise da justiça socioambiental nas cidades e da construção de uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil [...].

Dentre as inúmeras problemáticas urbanas que evidenciam a questão ambiental, nota-se que a gestão dos resíduos sólidos urbanos se insere no rol das temáticas mais complexas ao legislador, ao gestor urbano e à sociedade. Seja pela territorialidade que muitas vezes ultrapassa as fronteiras legais e torna a problemática metropolitana e acéfala, seja pelos riscos de danos ambientais e técnicos quanto aos danos efetivos, que tornam sobressalentes a tênue linha divisória entre os valores da preservação ambiental e de interesse social.⁶³

⁶¹ IPEA. **Sensibilização e Mobilização dentro da Política Nacional de Resíduos Sólidos**: desafios e oportunidades da educação ambiental. Brasília, julho 2012, p. 26-27. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1755.pdf>. Acesso: 12 jan. 2013.

⁶² SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. **Gestão de Resíduos Sólidos**: o que diz a lei. São Paulo: Trevisan, 2012, p. 22.

⁶³ KASSMAYER, Karin. Op. cit., p. 412.

Está lançado um dos inúmeros desafios da sustentabilidade. Universalizar os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e conferir eficiência ao gerenciamento de resíduos sólidos, sob o prisma da racionalidade ambiental, não se trata simplesmente de uma questão administrativa, mas sim uma questão complexa, que se coloca sob as vertentes jurídica, social, econômica, política, ambiental e sanitária.

1.3 PANORAMA LEGISLATIVO SOBRE A MATÉRIA: POLÍTICAS NACIONAIS DE SANEAMENTO BÁSICO E DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Diante da complexidade da matéria de fundo (saneamento básico, mais especificamente resíduos sólidos), importante apresentar um panorama legislativo, de modo a compreender a ordem jurídico-normativa sobre a qual a matéria está alicerçada.

A edificação e fortalecimento do princípio do desenvolvimento sustentável na seara do Direito internacional público, também pela Agenda 21 elaborada após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-92, influiu diretamente na institucionalização normativa do conceito no Brasil.⁶⁴

Nessa perspectiva, a Lei Federal nº 6.938 de 1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 4º, inc. I, adota como objetivo a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

A consolidação normativa do princípio do desenvolvimento sustentável no Brasil teria sido promovida com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Dessa maneira, o meio ambiente passa a ser considerado bem jurídico de um ramo legalmente autônomo do Direito, que “dispõe de todos os atributos requeridos para o seu reconhecimento jurídico expresso, no patamar constitucional”.⁶⁵

⁶⁴ AMAZONAS, Maurício de Carvalho; NOBRE, Marcos. **Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: IBAMA, 2002.

⁶⁵ BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 84.

No Brasil, a “ecologização da constituição” encontra seu núcleo essencial no art. 225 da Constituição Federal, que principia capítulo específico sobre o meio ambiente, *in litteris*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.⁶⁶

A interpretação da supracitada cláusula atrelou a toda coletividade a defesa e a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, não podendo ser outro o entendimento, senão o de que (i) todos são titulares; (ii) todos tem interesses e direitos; e sobretudo, (iii) todos são responsáveis⁶⁷. São garantidos desse modo, em sua integridade, os fundamentos jurídicos das dimensões necessárias à institucionalização do Estado de Direito Ambiental⁶⁸ (“dimensões garantístico-defensiva, positivo-prestacional, jurídica irradiante para todo o ordenamento, jurídico-participativa”).⁶⁹ Outrossim, a redação do parágrafo primeiro desse artigo constrói valioso arcabouço de direitos, deveres, princípios e instrumentos visando expressamente assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁷⁰

⁶⁶ Em que pese a promulgação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente em 1981, grande parte da doutrina jusambientalista afirma que a consagração definitiva do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se deu apenas com a instauração do regime democrático proveniente da Constituição Federal de 1988.

⁶⁷ AYALA, Patryck de Araújo; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 323.

⁶⁸ “O Estado ambiental é um quadro de mais sociedade, mais direitos e deveres individuais e mais direitos e deveres coletivos e menos Estado e menos mercantilização. Neste novo contexto, não é prioritário o doseamento entre o público e o privado, mas sim o esforço da autonomia (logo, dos direitos e das responsabilidades) individual e social frente à mercantilização e à burocratização.” (PUREZA, José Manuel; FRADE, Catarina. *Direito do ambiente*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 1998, p. 8-9. Apud LEITE, José Rubens Morato. *Sociedade de Risco e Estado*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). *Op. cit.*, p. 149).

⁶⁹ A institucionalização do Estado de Direito Ambiental, de acordo com José Joaquim Gomes Canotilho, é orientada por jurisdicizações de quatro dimensões essenciais: (i) *dimensão garantístico-defensiva*, no sentido de direito de defesa contra ingerências ou intervenções do Estado e demais poderes públicos; (ii) *dimensão positivo-prestacional*, pois cumpre ao Estado e à todas as entidades públicas assegurar a organização, procedimento e processos de realização do direito ao ambiente; (iii) *dimensão jurídica irradiante para todo o ordenamento*, vinculando as entidades privadas ao respeito do direito fundamental da coletividade ao meio ambiente; e (iv) *dimensão jurídico-participativa*, impondo e permitindo aos cidadãos e à sociedade civil o dever de defender os bens e direitos ambientais. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional Ambiental Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). *Op. cit.*, p. 4).

⁷⁰ “§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das

Além de dispor de capítulo em separado para o trato constitucional do meio ambiente – o que revela a sua autonomia jurídica –, a Carta Magna de 1988 apresenta diversas referências à matéria, com destaque para: a divisão de competência legislativa e executiva em matéria ambiental dos entes federativos (art. 20 e incisos; art. 21, XIX; art. 22, IV; art. 23, I, III, IV, VI, VII, XI; art. 24, I, VI, VII, VIII; art. 30, I, II, VIII e IX); o Título VII, Capítulo I sobre os princípios gerais da atividade econômica (art. 170, IV;⁷¹ art. 174, § 3º; art. 177, § 4º, II, b); o Capítulo III sobre a Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (art. 186, II); os instrumentos de tutela processual do meio ambiente tais como a ação popular (art. 5º, LXXIII) e a ação civil pública (art. 129, III); e, por fim, cabe ainda citar a transversalidade constitucional da matéria ambiental sobre outros ramos do direito, como o direito à saúde (art. 200, VIII), a proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, V), os direitos do consumidor (art. 220, § 3º, II) e os direitos dos povos indígenas, e por analogia, dos demais povos tradicionais (art. 231, § 1º)⁷².

Nessa nova ordem constitucional, restaram suficientemente consolidados os valores de proteção socioambiental e na qual a ordem econômica se mostra imbricada à justiça social e aos ditames sociais. A par disso, foi conferida competência material comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Município, para promover melhorias das condições de saneamento básico, de acordo com a prevalência de interesses, em consonância com o art. 23, inc. IX da Constituição Federal.⁷³ Enfim, caberia ao legislador infraconstitucional fixar o “marco regulatório” do setor de saneamento básico no país.⁷⁴

espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.”

⁷¹ Norma que vincula a ordem econômica à justiça social, à observância dos ditames ambientais e à redução das desigualdades sociais e regionais.

⁷² Para um detalhamento sistemático das referências ambientais na CF, ver: FREITAS, Vladimir Passos, *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: RT, 2005.

⁷³ Anota-se que as regras de divisão de competência sobre a matéria serão melhor examinadas no Capítulo 2, Seção 2.2 deste trabalho.

⁷⁴ Ensina Alexandre Santos de Aragão que “parâmetros normativos dotados de maior estabilidade, mas aptos a serem eventualmente adaptados/atualizados no futuro, constituem o que a doutrina do Direito Administrativo Econômico chama de Marco

Não obstante, o setor de saneamento permaneceu num cenário de indefinição quanto à aprovação de um marco regulatório, o que só levou ao agravamento dos problemas existentes, como bem evidenciado por Karine Silva Demoliner:

Ocorre que, sob o pretexto da falta de clareza das normas sobre saneamento básico contidas no Texto Maior, Estado e Município iniciaram uma acirrada disputa e, em razão disso, ainda não se conseguiu a fixação do marco regulatório do setor. E se por um lado a situação “jurídico-institucional” permaneceu indefinida e estagnada, por outro, a realidade social se agravou paulatinamente. A população das cidades e regiões metropolitanas aumentou consideravelmente a cada ano e, com ela, os problemas ligados ao saneamento – tais como lixo urbano, poluição dos córregos, rios e mananciais – ganharam proporções assustadoras.⁷⁵

Tal situação de indefinição se prolongou ao longo de 20 anos, com elaboração e encaminhamento de diversos Anteprojetos de Lei pelo Poder Executivo Federal ao Congresso Nacional, na tentativa de instituir o marco regulatório do saneamento básico no país, sempre com o enfrentamento de dificuldades diante do conflito de interesses entre Estados, Município e entidades do setor.

Dentre os Anteprojetos de Lei apresentados, destaca-se o Projeto de Lei nº 5.296 de 2005, elaborado mediante ampla consulta e participação das entidades do setor, visando instituir as diretrizes normativas nacionais para o saneamento básico (normas gerais aplicáveis a todos os entes da Federação) e a Política Nacional de Saneamento (normas específicas aplicáveis à União Federal).⁷⁶

Na sequência, foi encaminhado o Projeto de Lei nº 219 de 2006 (substitutivo do Projeto de Lei nº 5296 de 2005), aprovado no Senado Federal em julho de 2006 e tendo tramitado perante a Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 7361 de 2006.⁷⁷

Nesse caminho, em 07 de janeiro de 2007, foi enfim promulgada a Lei Federal nº 11.445, de caráter específico sobre os serviços de saneamento básico, denominada de Política Nacional de Saneamento Básico e reconhecida como o

Regulatório”. ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Marco Regulatório dos Serviços Públicos. **Revista Interesse Público**. Porto Alegre, a. 5, n. 27, p. 72, set./out. 2004.

⁷⁵ DEMOLINER, Karine Silva. Op. cit., p. 116.

⁷⁶ BRASIL. Poder Legislativo. Projeto de Lei nº 5.296 de 2005. Fonte: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=286716>>. Acesso em: 11 jan. 2013.

⁷⁷ Cf.: Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=78408>. Acesso: 11 jan 2013.

marco regulatório por estabelecer as diretrizes nacionais para o setor e a política federal de saneamento básico. A Política Nacional de Saneamento Básico prescreve, em seu artigo 3º, inciso I, a “definição legal” de saneamento básico, nos seguintes termos:

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

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

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;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

A Lei Federal nº 11.445/2007, em certa medida, resolveu uma discussão que havia sobre quais seriam os serviços realmente incluídos na expressão “saneamento básico”. Alguns autores vinham defendendo, como razões até pertinentes, que os serviços de limpeza pública (incluindo coleta de lixo) e drenagem urbana de águas pluviais não estariam inseridos nesta expressão, mas sim na mais apropriada referência a “serviços de saneamento ambiental”. Mas esta não foi a opção do legislador, que decidiu pela concepção ampla do termo “saneamento básico”.⁷⁸

No ano de 2010, a Lei nº 11445/07 foi regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 21 de junho, visando, dentre outras providências, estabelecer padrões e normas técnicas para a adequada prestação dos serviços, fixar condições e metas, assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos mediante mecanismos que induzam a eficiência e a eficácia.⁷⁹

No que toca à legislação específica de resíduos sólidos, por muito

⁷⁸ Sobre o assunto Cf.: SOUZA, Rodrigo Pagani de. A experiência brasileira nas concessões de saneamento básico. In: SUNFELD, Carlos Ari. (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 328-329.

⁷⁹ Cf.: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm>. Acesso: 12 jan. 2013.

tempo, inexistiu uma política nacional fixando diretrizes, princípios e objetivos para o setor. Situação que foi superada apenas no ano de 2010, com a promulgação da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto, após duas décadas de tramitação, conforme expõe Vladimir Passos de Freitas:

Apesar de ser grave o problema [produção material inútil ou de reduzida utilidade], do ponto de vista jurídico, a área de resíduos e saneamento é deficiente. A competência para legislar sobre o assunto é concorrente entre a União e os Estados membros, na forma do art. 24, inc. VI e XI da Constituição, que dá a estas pessoas jurídicas de Direito Público, competência para editar leis sobre o meio ambiente e saúde pública. No âmbito da União, aguardaram-se muitos anos até que se editasse uma lei com regras sobre o tratamento de resíduos. (...) Finalmente, após longa e árdua discussão, foi promulgada a Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, dispondo sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. (...).⁸⁰

Portanto, no que concerne aos resíduos sólidos (ou seja, um dos serviços compreendido na concepção de saneamento básico), a Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), aprovando seu marco regulatório, dispondo sobre um conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes e normas orientadores dos agentes público e privado, quanto às ações envolvendo resíduos sólidos.

Sendo assim, não é possível compreender a matéria examinada apenas sob o foco da legislação geral de saneamento básico. A imbricação, ao menos, entre estes dois instrumentos jurídicos – Política Nacional de Saneamento Básico e Política Nacional de Resíduos Sólidos – torna-se essencial, considerando a complexidade dos aspectos sociais, ambientais, econômicos e políticos relacionados ao gerenciamento de resíduos sólidos.

Consoante seu art. 1º, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010) dispõe sobre os princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, bem como diretrizes relativas às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis. O parágrafo primeiro do mencionado dispositivo legal traz expressa previsão de que estão sujeitas à observância da política nacional não só as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, diretamente responsáveis pela geração de resíduos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou gerenciamento de resíduos sólidos. Estão também sujeitas à sua observância aqueles que indiretamente sejam

⁸⁰ FREITAS, Vladimir Passos de. Op. cit., p. 85.

responsáveis pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou gerenciamento de resíduos sólidos.

São diversos os objetivos da PNRS, com envolvimento não só do setor público e empresarial, como também de toda a sociedade, conforme prescreve o seu art. 7º:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

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

Nessa toada, fica instituída a “responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”, entre fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes e também dos próprios consumidores. Ainda, são responsáveis de forma compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos os titulares dos serviços públicos de

limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, quer sejam eles os próprios ente estatais, quer sejam particulares delegatários da execução.⁸¹

Na busca por solução ambientalmente adequada de disposição de rejeitos, a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabeleceu, em seu art. 54,⁸² o dever de “implementar em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei” meio de disposição final ambientalmente adequada, observando o disposto no § 1º do art. 9º, que por sua vez dispõe:

Art. 9º Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

§ 1º Poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, desde que tenha sido comprovada sua viabilidade técnica e ambiental e com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental.

Tendo sido a Lei nº 12.305 publicada em 3 de agosto de 2010, os Municípios tem até a mesma data do ano de 2014 para implementar solução ambientalmente adequada de destinação final de rejeitos.

Na sequência, o art. 55 da PNRS estabeleceu que “o disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor 2 (dois) anos após a data de publicação desta Lei.” Sendo assim, a elaboração de planos de gestão de resíduo sólidos, a partir de 2 de agosto de 2012, passa a ser condição para que os Estados, Municípios e Distrito Federal tenham acesso a recursos federais, destinados ao setor de gerenciamento de resíduos sólidos, ou para que sejam beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento específico para o setor. É o que dispõem os arts. 16 e 18 da PNRS:

Art. 16. A elaboração de plano estadual de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para os Estados terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal

⁸¹ “Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...]XVII - responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei;” (Lei nº 12305/10).

⁸² “Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei.”

finalidade.

§ 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no **caput** os Estados que instituírem microrregiões, consoante o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos.

§ 2º Serão estabelecidas em regulamento normas complementares sobre o acesso aos recursos da União na forma deste artigo.

§ 3º Respeitada a responsabilidade dos geradores nos termos desta Lei, as microrregiões instituídas conforme previsto no § 1º abrangem atividades de coleta seletiva, recuperação e reciclagem, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, a gestão de resíduos de construção civil, de serviços de transporte, de serviços de saúde, agrossilvopastoris ou outros resíduos, de acordo com as peculiaridades microrregionais.

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

§ 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no **caput** os Municípios que:

I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1º do art. 16;

II - implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

§ 2º Serão estabelecidas em regulamento normas complementares sobre o acesso aos recursos da União na forma deste artigo.

Por fim, no que tange à “logística reversa”, o art. 56 da PNRS prescreve que, para os produtos de que tratam os incisos V e VI do art. 33 (lâmpadas diversas e produtos eletroeletrônicos e seus componentes), a mesma deverá ser “implementada progressivamente segundo cronograma estabelecido em regulamento”.⁸³

Por sua vez, o Decreto nº 7.404 de 23 de dezembro de 2010, além de regulamentar a Política Nacional de Resíduos Sólidos, aprovando normas para sua execução, cria também o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos

⁸³ “Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de: [...] V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.”

Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, tratando de “logística reversa” em capítulo específico (Capítulo III).

Quanto às obrigações decorrentes da “logística reversa”, pode-se dizer que, *a priori*, são direcionadas apenas ao setor empresarial, considerando-se a definição legal deste instrumento econômico (art. 3º, inc. XII, PNRS)⁸⁴. No entanto, da obrigação de estruturação e implementação de sistemas de logística reversa imposta aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes decorre obrigação correlata do Poder Público de celebrar acordos setoriais termos de compromissos, aprovar regulamentos específicos e exercer plenamente as atribuições conferidas ao Comitê Orientador para Implementação de Sistemas de Logística Reversa, dentro das condições previstas no Capítulo III do Decreto nº 7.404/2010. Somente após efetiva atuação do Poder Público nesta seara, notadamente do Poder Executivo, é que se poderá exigir do setor empresarial a implementação de ações de “logística reversa”, cujo êxito dependerá da efetiva participação social.

Passados mais de dois anos da promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a obrigação de elaboração de plano de gestão de resíduos já pode ser imposta como condição para que os Estados, Municípios e Distrito Federal recebam recursos federais, conforme anteriormente elucidado. No entanto, segundo informações ainda não oficiais, apenas 10% dos municípios brasileiros (ou seja, cerca de 400 cidades) entregaram seus planos de gestão de resíduos sólidos, conforme determina o Lei Federal nº 12.305/2010. Além desses, o plano foi entregue pelo Distrito Federal e nove governos de Estados, segundo dados da Agência Brasil e Ministério do Meio Ambiente.⁸⁵

⁸⁴ “Art. 3º [...] XII - logística reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada; [...]”

⁸⁵ Jornal Gazeta do Povo. Plano de Gestão de Resíduos Sólidos – Apenas 10% das cidades entregaram plano do lixo. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1281887&tit=Apenas-10-das-cidades-entregam-plano-do-lixo>>. Acesso em: 02 ago. 2012.

CAPÍTULO 2 GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: REGIME JURÍDICO E CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

2.1 NATUREZA JURÍDICA E REFERENCIAL PRINCIPIOLÓGICO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A compreensão de gerenciamento de resíduos sólidos e de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como do complexo de ações abarcadas por seu exercício depende do entendimento inicial acerca do conceito e principais aspectos dos resíduos sólidos, cujas características devem nortear os cuidados e técnicas aplicáveis aos mesmos. Neste ponto, deve ter como superada a visão de resíduo sólido como lixo ou como um subproduto imprestável para qualquer fim, para prevalência do enfoque ambiental e sanitário, que concebe o lixo como resíduo, merecedor do devido gerenciamento de resíduos sólidos e de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos para preservação do meio ambiente e da saúde pública.⁸⁶

Segundo a Norma Brasileira NBR 10004:2004 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), elaborada em 1987 e revisada em 2004,⁸⁷ que dispõe sobre resíduos sólidos e sua classificação, resíduos sólidos podem ser definidos como:

Resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente

⁸⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Lixo**: limpeza pública urbana; gestão de resíduos sólidos sob o enfoque do direito administrativo. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 02-04.

⁸⁷ Norma baseada no Regulamento Técnico Federal Norte-Americano, denominado "Code of Federal Regulation (CFR) – title 40 – Protection of environmental – Part 260-265 – Hazardous waste management". Disponível em: <<http://www.abnt.org.br/imagens/NOTATECNICACONSOLIDADOFINAL.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

inviáveis em face à melhor tecnologia disponível.⁸⁸

A Lei Federal nº 12.305/10, instituidora da Política Nacional de Resíduos Sólidos, traz, entre outras definições, a definição de resíduos sólidos, em seu art. 3º, inc. XVI:

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

[...]

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;

Destrinchando esses termos, Carlos Roberto Vieira da Silva Filho e Fabricio Dorado Soler avaliam o conteúdo normativo do dispositivo conceituador de resíduos sólidos:

- Material, substância ou bem descartado: demanda ação, ato positivo que implique o descarte de algo que está sob sua administração, uso, poder;
 - Resultante da atividade humana em sociedade: se não for algo resultante da atividade humana em sociedade, não poderá ser entendido como resíduos, a exemplo de excremento animal na selva;
 - Se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder a sua destinação final, seja por voluntariedade (procede ou propõe proceder) seja por obrigação;
 - No estado sólido, semissólidos, gases contidos em recipientes e líquidos que não possam ser descartados na rede pública de esgotos ou em corpos d'água: apesar do termo frisar o adjetivo sólido ao termo resíduo, a PNRS inclui outros estados da matéria na definição de resíduo sólido.
- Referida denominação poderia ser mais simples e objetiva, tal qual consta de outras legislações, a exemplo da União Européia, que define "resíduos" como "quaisquer substâncias ou objetos de que o detentor se desfaz ou tem intenção ou obrigação de se desfazer". (Diretiva 2008/98/CE)⁸⁹

A partir da conceituação técnica, legal e doutrinária, resíduo sólido pode ser compreendido como o produto descartado resultante de qualquer atividade

⁸⁸ Associação Brasileira de Normas Técnicas. ABNT. **NBR 10004:2004:** resíduos sólidos – classificação. Disponível em: <<http://www.asltaa.com.br/legislacoes/NBR%20n%2010004-2004.pdf>>. Acesso: 12 jan 2013.

⁸⁹ SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. Op. cit., p. 17.

antrópica, independentemente da origem, composição química ou periculosidade, nos estados sólido e semissólido, ao qual deve ser conferida destinação final. Além do resíduo nos estados sólido e semissólido, estão compreendidos, na definição técnica e legal de resíduo sólido, líquidos que não podem ser lançado na rede pública de esgoto ou em corpos hídricos, dadas as suas particularidades.

No que concerne à classificação, o resíduo sólido pode ser, em regra, classificado quanto (i) à sua natureza física (seco e molhado); (ii) à sua composição química (matéria orgânica e matéria inorgânica); (iii) à sua periculosidade ou aos riscos provocados ao meio ambiente e à saúde pública (perigosos e não perigosos); e (iv) à sua origem (domiciliar ou residencial, de limpeza urbana, urbano, comercial, de saneamento básico, industrial, de serviços de saúde, de construção civil, agrossilvopastoril, de transportes e de mineração).⁹⁰

Quanto à periculosidade, vale observar que os resíduos sólidos são classificados quanto aos seus riscos potenciais ao meio ambiente e à saúde pública, de modo que possam ser gerenciados adequadamente. Assim, a partir da verificação de determinadas características, podem ser classificados como resíduos perigosos ou não perigosos, conforme art. 13 da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

Art. 13. Para os efeitos desta Lei, os resíduos sólidos têm a seguinte classificação:

[...]

II - quanto à periculosidade:

a) resíduos perigosos: aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica;

b) resíduos não perigosos: aqueles não enquadrados na alínea “a”.

A ABNT NBR 10004:2004 está em consonância com a Lei nº 12.305/10, classificando os resíduos sólidos como perigosos ou não perigosos, no que tange aos riscos à saúde ou qualidade ambiental, considerando as características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade e patogenicidade. Além disso, subdivide os resíduos não perigosos como não inertes e inertes, da seguinte forma:

⁹⁰ Embora não exista uma única forma de classificação, a ora apresentada é a mais usual, em consonância com a classificação feita por Marcos Paulo Marque Araújo em: ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. **Serviço de limpeza urbana à luz da Lei de Saneamento Básico**: regulação jurídica e concessão da disposição final de lixo. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 39 et seq.

4.2 Classificação de resíduos

Para os efeitos desta Norma, os resíduos são classificados em:

- a) resíduos classe I - Perigosos;
- b) resíduos classe II – Não perigosos;
 - resíduos classe II A – Não inertes.
 - resíduos classe II B – Inertes.

4.2.1 Resíduos classe I - Perigosos

Aqueles que apresentam periculosidade, conforme definido em 3.2⁹¹, ou uma das características descritas em 4.2.1.1 a 4.2.1.5,⁹² ou constem nos anexos A ou B.

[...]

4.2.2 Resíduos classe II - Não perigosos

Os códigos para alguns resíduos desta classe encontram-se no anexo H.

4.2.2.1 Resíduos classe II A - Não inertes

Aqueles que não se enquadram nas classificações de resíduos classe I - Perigosos ou de resíduos classe II B - Inertes, nos termos desta Norma. Os resíduos classe II A – Não inertes podem ter propriedades, tais como: biodegradabilidade, combustibilidade ou solubilidade em água.

4.2.2.2 Resíduos classe II B - Inertes

Quaisquer resíduos que, quando amostrados de uma forma representativa, segundo a ABNT NBR 10007, e submetidos a um contato dinâmico e estático com água destilada ou desionizada, à temperatura ambiente, conforme ABNT NBR 10006, não tiverem nenhum de seus constituintes solubilizados a concentrações superiores aos padrões de potabilidade de água, excetuando-se aspecto, cor, turbidez, dureza e sabor, conforme anexo G.⁹³

A classificação de resíduos sólidos, quanto à sua origem, também é conferida pela Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), em seu art. 13, que assim dispõe:

Art. 13. Para os efeitos desta Lei, os resíduos sólidos têm a seguinte classificação:

I - quanto à origem:

- a) resíduos domiciliares: os originários de atividades domésticas em residências urbanas;
- b) resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;
- c) resíduos sólidos urbanos: os englobados nas alíneas “a” e “b”;
- d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas “b”, “e”, “g”, “h” e “j”;

⁹¹ “3.2 periculosidade de um resíduo: Característica apresentada por um resíduo que, em função de suas propriedades físicas, químicas ou infecto-contagiosas, pode apresentar: a) risco à saúde pública, provocando mortalidade, incidência de doenças ou acentuando seus índices; b) riscos ao meio ambiente, quando o resíduo for gerenciado de forma inadequada.” Associação Brasileira de Normas Técnicas. ABNT. **NBR 10004:2004**: resíduos sólidos – classificação. Disponível em: <<http://www.asltaa.com.br/legislacoes/NBR%20n%2010004-2004.pdf>>. Acesso: 12 jan 2013.

⁹² “4.2.1.1 Inflamabilidade [...]. 4.2.1.2 Corrosividade [...]. 4.2.1.3 Reatividade [...]. 4.2.1.4 Toxicidade [...]. 4.2.1.5 Patogenicidade [...].” Id.

⁹³ Id.

- e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea “c”;
 - f) resíduos industriais: os gerados nos processos produtivos e instalações industriais;
 - g) resíduos de serviços de saúde: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;
 - h) resíduos da construção civil: os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis;
 - i) resíduos agrossilvopastoris: os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades;
 - j) resíduos de serviços de transportes: os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira;
 - k) resíduos de mineração: os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios;
- [...]
- Parágrafo único. Respeitado o disposto no art. 20, os resíduos referidos na alínea “d” do inciso I do **caput**, se caracterizados como não perigosos, podem, em razão de sua natureza, composição ou volume, ser equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal.

Para a precisa aplicação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e toda a legislação correlata à matéria, deve ser observada, com rigor técnico-jurídico, a diferenciação conceitual entre “resíduos sólidos” e “rejeitos”, sendo este compreendido, consoante art. 3º, inc. XV da respectiva lei, como:

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;

Neste sentido, apontam Carlos Roberto Vieira da Silva Filho e Fabricio Dorado Soler para a idéia de reaproveitamento atrelada a resíduos sólidos, direcionadora de ações com tal propósito, e para a concepção de imprestabilidade incidente sobre rejeitos, caracterizando estes como resíduos sólidos já inservíveis.⁹⁴

Como o tema examinado envolve, precipuamente, ações referentes à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos como serviço público, o foco recai sobre os resíduos sólidos urbanos (RSU), que englobam apenas os resíduos

⁹⁴ “Ao fazer diferenciação entre resíduos e rejeitos, e estabelecer outra definição para esses últimos, o legislador optou por um encaminhamento das ações com vistas aos destino que deve ser dado a eles. Nesse sentido, os rejeitos são resíduos sólidos que não podem mais ser recuperados, cabendo-lhe somente a disposição (eliminação) em aterros.” SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. Op. cit., p. 18)

domiciliares e de limpeza urbana, conforme conceituação legal supracitada (art. 13, I, “c”, PNRS).

Neste passo, cabe então compreender a significação de “gestão”, “gerenciamento” e “manejo” de resíduos sólidos, de acordo com a legislação aplicável matéria, notadamente, as Leis nº 11.445/07 e nº 12.305/10.

Na língua portuguesa, a acepção de “gestão” (do latim, *gestione*) é bastante próxima a de “gerenciamento”, significando “1 Ato de gerir. 2 Administração, direção.”⁹⁵ E “gerenciamento” significa “ato de administrar, dirigir uma organização ou uma empresa”, em que “gerir” (do latim, *gerere*) significa “ter gerência sobre; administrar, dirigir, gerenciar, governar, regular”.⁹⁶

Contudo, distintas são as definições de “gerenciamento de resíduos sólidos” e “gestão de resíduos sólidos” no bojo da Lei nº 12.305/10, em que esta expressão possui significação mais ampla, inclusive abrangente da primeira, na medida em que consiste no “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” (art. 3º, inc. XI, PNRS). “Gerenciamento de resíduos sólidos”, por sua vez, compreende, nos termos art. 3º, inc. X da PNRS:

conjunto de ações exercidas, direta e indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com o plano municipal de gestão integrada de resíduos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei;

Por essa razão, a doutrina especializada faz clara distinção entre “gerenciamento de resíduos sólidos” e “gestão de resíduos sólidos”, em que gerenciamento de resíduos sólidos “diz respeito às ações de operação e remete à disciplina de um plano municipal de gestão integrada ou ao plano de gerenciamento de resíduos sólidos”, já gestão de resíduos sólidos “é definida como a atividade de pensar os resíduos, de efetuar a concepção e o planejamento das ações que levem às soluções para eles”.⁹⁷

⁹⁵ Dicionário Michaelis. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br>>. Acesso: 13 jan. 2013.

⁹⁶ Id.

⁹⁷ “Nos termos da lei, a gestão de resíduos sólidos deve ser desencadeada sempre de maneira integrada – abrangendo todas as etapas e todos os resíduos – além de considerar dimensões políticas, econômicas, ambiental, cultural e social, sendo executada sob controle social e com vistas ao desenvolvimento sustentável, o que reitera a

Observa-se, ainda, que a definição legal de “gerenciamento de resíduos sólidos” aproxima-se da significação de “limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos”, prevista na Lei Federal nº 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico), em seu art. 3º, inc. I, alínea “c”:

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;

(...)

Art. 7º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:

I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

II - de triagem para fins de reúso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

Embora envolvam, basicamente, as mesmas etapas de ações ou atividades relacionadas a resíduos sólidos (coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final), numa primeira leitura, já é possível identificar a distinção entre a expressão “gerenciamento de resíduos sólidos” e a expressão “limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos” pelos seguintes aspectos:

(i) consoante a norma contida no art. 3º, inc. X, PNRS, as ações de “gerenciamento” devem ser exercidas “de acordo com o plano municipal de gestão integrada de resíduos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei”. Por outro lado, não há expressa previsão legal de vinculação da ações de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos com o plano municipal de gestão integrada de resíduos ou plano de gerenciamento de resíduos sólidos (*vide* art. 3º, I, “c”, PNSB);

(ii) ao cunhar a definição de “gerenciamento de resíduos sólidos” na PNRS, o legislador respeita a diferenciação técnico-jurídica entre resíduos e rejeitos,

necessidade de inclusão das vertentes social, ambiental e econômica.” SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. Op. cit., p. 22.

estabelecendo a etapa de “destinação final ambientalmente adequada”⁹⁸ para os resíduos sólidos e a etapa de “disposição final ambientalmente adequada”⁹⁹ para os rejeitos;

(iii) por fim, o conjunto de ações de “gerenciamento de resíduos sólidos” abrangem todos os resíduos sólidos e rejeito, independentemente de sua origem. Noutro vértice, o conjunto de ações de “limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos” são direcionadas, segundo previsão legal, para “lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas” (art. 3º, I, “c”, PNSB), ou seja, para resíduos sólidos urbanos, nos termos do art. 13, I, “c”, PNRS.

Feitas tais constatações, é possível concluir, para cada um dos aspectos apontados, respectivamente, que:

(i) embora a PNSB não faça expressa vinculação das ações de “limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos” com o plano municipal de gestão integrada de resíduos, estes, quando existentes, devem ser necessariamente respeitados quando da implementação de tais ações, em conformidade com o art. 26 da Lei nº 12.305/10 (PNRS);¹⁰⁰

(ii) o tratamento diferenciado entre resíduos sólidos e rejeitos também deve ser observado quando da implementação das ações de “limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos”, dando efetividade aos princípios (e.g., de reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social) e objetivos da PNRS (e.g., reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos);

(iii) considerando que a PNSB direciona as ações de “limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos” tão somente para resíduos sólidos urbanos, a finalidade jurídica da norma é disciplinar tais ações como serviço público, e não como

⁹⁸ “Destinação final ambientalmente adequada” consiste em “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”. (art. 3º, inc. VII, PNRS)

⁹⁹ “Disposição final ambientalmente adequada” significa a “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”. (art. 3º, inc. VII, PNRS)

¹⁰⁰ Art. 26. O titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, observados o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Lei nº 11.445, de 2007, e as disposições desta Lei e seu regulamento.

atividade econômica propriamente dita, o que se depreende ainda da leitura do art. 7º da Lei nº 11.445/07 e do art. 3º, inc. XIX e art. 26 da Lei nº 12.305/10.¹⁰¹

Diante das disposições legais ora examinadas e das conclusões expostas, o mais apropriado é empregar a expressão “limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos” para referenciar serviço público, enquanto “gerenciamento de resíduos sólidos” envolve e abrange ações que podem ser executadas tanto como atividade econômica em sentido estrito, quanto como serviço público.

Não é demais relembrar a definição de “atividade econômica em sentido estrito” (ou “propriamente dita”) e de “serviço público”, espécies contidas no gênero “atividade econômica” (“em sentido amplo”), como leciona Eros Roberto Grau.¹⁰²

A primeira definição não encerra muitas controvérsias quanto à compreensão genérica de que envolvem aquelas atividades que podem ser exercidas livremente por qualquer pessoa, sujeitando-se aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência e desde que observados demais princípios e requisitos previstos no art. 170 da Constituição Federal.¹⁰³

O serviço público, por sua vez, é aquela atividade econômica desenvolvida para satisfação de uma necessidade humana direta e imediatamente vinculada a direitos fundamentais, o que resulta na obrigatoriedade de satisfação pelo Estado e na atribuição de titularidade da competência ao mesmo.¹⁰⁴ Nesta linha, Celso Antônio Bandeira de Mello define serviço público como:

¹⁰¹ Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...] 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.

Art. 26. O titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, observados o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Lei nº 11.445, de 2007, e as disposições desta Lei e seu regulamento.

¹⁰² “Ao afirmar que *serviço público* é tipo de *atividade econômica*, a ela atribuí a significação de gênero no qual se inclui a *espécie*, *serviço público*. Ao afirmar que o *serviço público* está para o setor público assim como a *atividade econômica* está para o setor privado, a ela atribuí a significação de *espécie*. Daí a verificação de que o *gênero* – *atividade econômica* – compreende duas *espécies*: o *serviço público* e a *atividade econômica*. [...] A seguinte convenção então proponho: *atividade econômica em sentido amplo* conota gênero; *atividade econômica em sentido estrito*, a *espécie*.” (GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 100). Ainda assevera o ex-Ministro que “a atividade econômica em sentido amplo é gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito.” (ADPF 46, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 5-8-09, Plenário, DJE de 26-2-10)

¹⁰³ A dificuldade reside, no entanto, em distinguir entre aquilo que é ou não “econômico”, considerando que esta distinção é historicamente determinada e vincula-se à evolução do conceito de “riqueza”, como sublinha Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003, p. 18-19).

¹⁰⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso...**, p. 458.

[...] toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituídas pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.¹⁰⁵

O serviço público deve envolver, então, a satisfação de certa necessidade humana que seja “qualificável como uma manifestação direta e imediata de dignidade”, tornando obrigatória sua satisfação e consequente atribuição da competência para o seu desempenho ao Estado.¹⁰⁶ Neste sentido mais estrito de serviço público, Odete Medauar anota que “são atividades que propiciam diretamente benefícios e bens, aos administrados”, em que destaca “prestações específicas para determinados indivíduos – água, telefone – e prestações genéricas – iluminação pública e limpeza das ruas.”¹⁰⁷

Não há dúvidas quanto a possibilidade de qualificação de algumas das atividades de gerenciamento de resíduos sólidos também como “serviço público” – com designação própria de “limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos” –, considerando o reconhecimento jurídico da pertinência das atividades de saneamento básico para a satisfação de direitos fundamentais,¹⁰⁸ precipuamente, do direito à saúde, à dignidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Vale anotar que, antes mesmo da promulgação da Lei nº 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico) e da Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), a Lei Federal nº 9.074/1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviço público, já

¹⁰⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 612.

¹⁰⁶ Continua Marçal Justen Filho: “Sob esse ângulo, seria necessário reconhecer que a exploração dos recursos escassos necessários ao atendimento das necessidades fundamentais envolve uma racionalidade muito mais intensa do que se passa a propósito das demais atividades. Afinal, trata-se de servir às demandas mais essenciais dos seres humanos – logo, devem ser adotadas todas as decisões que ampliem a eficiência na utilização dos recursos, propiciando a melhor satisfação para o mais amplo número de beneficiários.” (MARÇAL, Justen Filho. **Teoria...**, p. 18-19).

¹⁰⁷ MEDAUER, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2007, p. 314-315.

¹⁰⁸ Reconhecendo o saneamento básico como corolário da dignidade humana e como uma garantia do mínimo existencial e, assim, como um direito fundamental, leciona Karine Silva Demoliner: “Parecer óbvio que o homem que não tem moradia e vive em meio ao lixo, exposto ao esgoto e às substâncias tóxicas além de vetores transmissores de doenças, tem poucas chances de se desenvolver a alcançar a excelência como pessoa. A vida sem o mínimo de infra-estrutura é indigna, é sofrida, é excludente. Nesta senda, não há como não admitir que saneamento básico constitui um direito fundamental.” (DEMOLINER, Karine Silva. Op. cit., p. 139).

qualificava o serviços de saneamento básico e de limpeza urbana como serviços públicos, consoante o seu art. 2º:

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 1995.

Pondera Marçal Justen Filho, ao tratar da questão da titularidade dos serviços de saneamento básico, que “o saneamento básico comporta diversas facetas, compreendendo tanto atuações privadas como atividades reservadas ao Estado” e que “a promoção do saneamento básico por parte do Estado envolve, portanto, a regulação de atividades econômicas privadas e a prestação de serviços públicos”.¹⁰⁹

Explica-se, tomando como exemplo, os serviços de coleta e transporte, de resíduos sólidos de pequenos e grandes geradores.¹¹⁰ Quando se trata de resíduo sólido domiciliar ou de estabelecimento comercial considerado como pequeno gerador, a coleta e transporte compreende serviço público, de obrigatória prestação pela Administração Pública (direta ou indiretamente). Já quando se trata de resíduo sólido gerado por estabelecimento comercial considerado grande gerador, assim como de resíduo gerado pela indústria, atividade agrícola, serviços da saúde, entre outros, a obrigação de coleta e transporte não é da Administração, mas sim do próprio gerador, que deverá arcar com o ônus da contratação de coleta e transporte adequados, cuja prestação se configurará uma atividade econômica propriamente dita, a depender não da delegação pelo poder público, mas tão-somente de licenciamento ambiental específico.¹¹¹

¹⁰⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer sobre a minuta de anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico**. p. 15. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/revista/Rev_72/Pareceres/saneamento_complementar_MarcalJustenFilho_1.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2012.

¹¹⁰ Quanto à definição de geradores de resíduos sólidos, tem-se que: “Nos termos da lei, são “geradores de resíduos sólidos” as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que geram resíduos sólidos por meio de suas atividades, nelas incluído o consumo. Essa definição é direta e abrange indistintamente a todos, uma vez que a geração de resíduos, em maior ou menor proporção, ainda é inerente à existência humana e ao processo produtivo. SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. Op. cit., p. 21.

¹¹¹ Cada Município poderá definir, em lei própria, precisamente os subgrupos de pequenos e grandes geradores. Em geral, pequeno gerador de resíduos é aquele que gera até 100 litros ou 50 kg por dia. Grande gerador de resíduos é o estabelecimento que gera um volume de resíduos superior ao anteriormente referido.

Floriano de Azevedo Marques Neto revela as duas facetas da atividade de gerenciamento de resíduos sólidos (como atividade econômica em sentido estrito e serviço público), na seguinte abordagem:

Do fato de as atividades de saneamento serem passíveis de exploração econômica decorrem algumas consequências. Uma delas é a possibilidade de em alguma etapa da cadeia do saneamento ou para algum usuário específico, a oferta de utilidades ser feita integralmente num regime de exploração privado, com liberdade própria ao regime geral das atividades econômicas. Exemplo disso é o serviço de coleta e tratamento de resíduos de grandes poluidores (indústrias, centros comerciais, restaurantes) que, por disposição legal, tem a obrigação de tratar seus efluentes. As empresas que oferecem este serviço direcionado a estes geradores o fazem em regime puro de mercado, sem onerações próprias a um regime público.

Tampouco se discute que os serviços de saneamento são serviços públicos.

Embora possa existir controvérsia sobre qual o ente da federação que seja seu titular, é fato que a Constituição reserva ao poder público a atribuição (poder-dever) de organizar e assegurar a prestação de tal atividade.

Isso, porém, não retira o caráter econômico da atividade, mas obriga a que o poder público assegure a oferta em condições de acessibilidade (inclusive econômica), a toda gente.¹¹²

Ademais, outros serviços relacionados ao gerenciamento de resíduos sólidos podem ser contratados pela Administração Pública, envolvendo outras atividades além daquelas previstas no art. 7º da Lei nº 11.445/07 (que são todas voltadas aos resíduos domiciliares e originários da limpeza urbana). Seria o caso de serviços relacionados a resíduos de outras origens, tais como dos serviços de saúde, de saneamento básico, de transporte, entre outros, que podem ser compreendidos como atividade econômica em sentido estrito.

Em suma, a definição da natureza jurídica das atividades de gerenciamento de resíduos sólidos, como atividade econômica *stricto sensu* ou como serviço público (ou mesmo serviço impróprio), está a depender de cada caso, com a verificação do agente responsável por cada tipo de resíduo, podendo ser o Poder Público, o próprio gerador ou ambos.

Como antes elucidado, será dada ênfase ao gerenciamento de resíduos sólidos como serviço público – para o qual deve ser conferida, à luz da ordem-jurídica vigente, a denominação de “limpeza pública e manejo de resíduos sólidos” –

¹¹² MARQUES, Florian de Azevedo. Prefácio. In: GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira. (Orgs.). **Regulação**: normatização da prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE, 2008, p. 12-13.

, considerando que se propõe a examinar adiante aspectos de eficiência na atuação do Poder Público relacionados à promoção desses serviços.

A noção jurídica de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, como todo conceito jurídico ou noção jurídica, “só tem préstimo e utilidade se corresponder a um dado sistema de princípios e regras; isto é, a um regime, a uma disciplina peculiar”, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello.¹¹³

A promoção de serviços públicos deve ser dar, em vista disso, em conformidade com o regime de Direito Público, especificamente com o regime jurídico-administrativo aos quais estão subordinados, envolvendo a aplicação de princípios e regras específicos.

No que tange ao referencial principiológico, no regime jurídico-administrativo dos serviços públicos são, usualmente, indicados alguns “princípios fundamentais”, conforme destaca Marçal Justen Filho, retratando uma construção de Louis Rolland e os assim definindo:

A continuidade significa que a atividade de serviço público deverá desenvolver-se regularmente, sem interrupções. Dela derivam inúmeras consequência jurídicas, entre as quais a impossibilidade de suspensão dos serviços por parte da Administração ou do delegatário e a responsabilização civil do prestador do serviço em caso de falha.

[...]

A igualdade envolve o tratamento não discriminatório e universal para todos os usuários. Não se pode restringir o acesso aos benefícios do serviço público para os sujeitos que se encontrem em igualdade de condições.

[...]

A universalidade significa que o serviço público deve ser prestado em benefício de todos os sujeitos que se encontrem em situação equivalente, de modo indeterminado.

[...]

A neutralidade consiste em vedar a prestação do serviço a qualquer circunstância individual incompatível com o postulado da isonomia.

[...]

A igualdade e as tarifas. A igualdade se aplica também à formulação das tarifas, que devem ser fixadas em valores idênticos para os usuários em situação idêntica.

[...]

A mutabilidade retrata a vinculação do serviço público à necessidade a ser satisfeita e às concepções técnicas de satisfação. É da essência do serviço público sua adaptação

¹¹³ “Eis, pois, que um conceito jurídico é necessariamente um ponto terminal de regras, um termo relacionador de princípios e normas.” MELLO, Celso Antônio Bandeira. Op. cit., p. 597-598.

conforme a variação das necessidades e a alteração dos modos possíveis de sua solução.¹¹⁴

Tendo-se em mente que “serviço público” consiste em um “processo técnico – e não o único – através do qual se satisfazem necessidade de interesse geral”,¹¹⁵ o seu regime jurídico está sempre sujeito à ampliação ou revisão, por meio da integração de novos postulados que façam frente às necessidades que devem ser satisfeitas.

Assim, passaram a compor o regime jurídico dos serviços públicos novos princípios fundamentais, voltados, essencialmente, aos usuários, quais sejam, os princípios da adequação do serviço, da transparência e participação do usuário, da ausência de gratuidade e da modicidade tarifária.¹¹⁶

Se a Constituição Federal de 1988 está nitidamente voltada à questão social, esta encontrar-se-á materializada pela observância de vários preceitos, dentre os quais o da “adequada prestação dos serviços públicos”. E considera-se serviço público “adequado” apenas aquele que satisfaça todos os postulados incorporados pela Lei Federal nº 8987, de 13 de fevereiro de 1995 (Estatuto das Concessões e Permissões de Serviços Públicos), em seu art. 6º e parágrafos: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.¹¹⁷

Aliás, o contemporâneo conceito de concessão de serviço público, mais do que uma forma de delegação, implica em compromisso com a eficiente prestação

¹¹⁴ ROLLAND, Louis. *Precis de Droit Administratif*. 9. ed. Paris: Dalloz, 1947. Apud JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso...**, p. 489-490.

¹¹⁵ JÉZE, Gaston. *Principios Generales del Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Depalma, v. 2, 1948, p. 19. Apud MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Op. cit.*, p. 599.

¹¹⁶ Para Marçal Justen Filho, o princípio da adequação do serviço “consiste no dever de prestar o melhor serviço possível, em vista das circunstâncias”, ou seja, “respeitado o limite da possibilidade técnica e econômica, é obrigatório prestar o melhor serviço”. Já o princípio da transparência e participação do usuário “significa o dever de o Estado e o prestador do serviço fornecerem ao usuário todos os esclarecimentos e admitirem a participação de representantes dos usuários na estrutura organizacional do serviço público”. Quanto ao princípio da ausência de gratuidade, o mesmo autor destaca que “a essencialidade dos serviços e seu vínculo imediato com os direitos fundamentais não acarretam sua gratuidade”, dependendo da “existência de subsídios”. Por fim, o princípio da modicidade tarifária “significa a menor tarifa possível, em vista dos custos necessários à oferta do serviço.” (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso...**, p. 491).

¹¹⁷ “Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 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. § 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando: I – motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e, II – por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.”

de serviços públicos, tendo como paradigma essencial o fato de se constituírem – enquanto serviços públicos – em garantias para o cidadão e, nesta medida, instrumentos para a concretização de todas as dimensões do princípio da dignidade humana.¹¹⁸

No caso específico dos serviços públicos de saneamento básico, devem ser ainda observados os doze princípios fundamentais elencados pelo artigo 2º da Lei Federal nº 11.445/07 (Política Nacional de Saneamento Básico):

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso;

II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;

IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - controle social;

XI - segurança, qualidade e regularidade;

XII - integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

Interessante aprofundar o entendimento acerca do princípio da “universalização do acesso ao saneamento”, o primeiro princípio da Política Nacional de Saneamento Básico, previsto no inc. I do art. 2º, supracitado. Neste aspecto, é preciso distinguir “universalização” de “universalidade”, na medida em que o primeiro princípio não pode ser considerado o sinônimo do segundo.

¹¹⁸ SALOMONI, Jorge Luis. **Teoria General de los Servicios Públicos**. Buenos Aires: Villela Editor, 1999, p. 326.

O princípio da “universalização” corresponde ao dever do prestador, Estado ou delegatário, de garantir “acesso efetivo” do serviço de saneamento por todos, ou seja, de promover a “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico”, conforme o conceito dado à universalização pelo art. 2º, inc. XII do Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei Federal nº 11445/2007. Nas palavras, de Floriano de Azevedo Marques Neto, o princípio da universalização:

[...] envolve um dever positivo do poder público, consistente em adotar todas as providências necessárias para, ao longo do tempo, permitir a crescente incorporação de parcelas da sociedade ao acesso e fruição de um serviço público. A universalização implica, pois, a adoção de políticas públicas aptas a, suprimindo hipossuficiências, integrar os menos afortunados à relação de consumo de um bem ou utilidade públicos.¹¹⁹

Já o princípio da “universalidade” do serviço público, que é sinônimo de “generalidade”, compreende a “possibilidade de que o serviço possa ser exigido e usado por todos. Significa que o mesmo deve atender indistintamente, a todos que dele necessitem, independentemente do poder aquisitivo, satisfeitas as condições para sua obtenção. Sua manutenção se constitui num dever legal, podendo ser exigido tanto daqueles que tenham a competência para instituí-lo quanto daqueles que o executem.”¹²⁰

A Lei Federal nº 9.074, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para outorgas e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, através do art. 3º, IV, albergou o princípio da universalidade, determinando o atendimento abrangente ao mercado, sem exclusão das populações de baixa renda e das áreas de baixa densidade populacional, inclusive as rurais.

Alguns doutrinadores, no entanto, apresentam a “universalidade” como sinônimo de “universalização”. É o caso de Luiz Henrique Antunes Alochio, para quem o princípio da “universalização” do acesso do serviço público é sinônimo de “universalidade”, e não de “generalidade”, aduzindo que:

Enquanto a simples a *generalidade* se satisfaz com a criação do serviço para todos, a *universalidade* demanda um *acesso efetivo* do serviço por todos. Tem a universalidade um liame (ainda que

¹¹⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. As Políticas de universalização, legalidade e isonomia: o caso “Telefone Social”. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, a. 4, n.14, p. 75-115, 2006, p. 77.

¹²⁰ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Teoria dos serviços públicos e sua transformação. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 55-56.

não seja sinônimo) com *compulsoriedade* e com a *contributividade*, e, por que não dizer, com a própria noção de *solidariedade*. O serviço de saneamento não é um *fim em si mesmo*. Ele é um *vetor* para a obtenção da salubridade ambiental, de condições de vidas dignas e outras tantas situações. Somente se o saneamento fosse um *fim em si mesmo*, bastaria a *mera generalidade* para colocá-lo à *disposição* dos usuários. Porém, no caso da *universalidade*, é preciso que o serviço *seja efetivamente acessado e usufruído* para que se atinjam *objetivos maiores*: v.g., a *salubridade ambiental e condições de saúde* para os cidadãos, como já referido.¹²¹

Não obstante o posicionamento ora transcrito divergir do entendimento majoritário da doutrina especializada na temática, fica bem enaltecida – quer como sinônimo de “universalidade”, quer não – a importância da “universalização” do acesso aos serviços de saneamento básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas), por se tratarem de vetores fundamentais para a promoção de salubridade ambiental e de condições de vidas dignas para todo cidadão.

Não fosse só, a Política Nacional de Resíduos Sólidos instituiu diversos princípios especialmente voltados para a gestão e ao gerenciamento de resíduos sólidos. Confira-se, neste aspecto, o disposto no art. 6º da Lei Federal nº 12.305/2010:

Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

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

¹²¹ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito do Saneamento**: Introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal n. 11.445/2007). Campinas, SP: Millennium, 2007, p. 06

Pela simples leitura do dispositivo legal supra, é possível depreender que tais princípios não são voltados, especificamente, para os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, mas sim a todas as ações envolvendo resíduos sólidos, o que não afasta o dever dos agentes públicos de observá-los quando da execução dos respectivos serviços públicos.¹²²

Os princípios da eficiência e sustentabilidade econômica, previstos na PNSB (art. 2º, inc. VII), e os princípios da ecoeficiência e da cooperação, previstos na PNRS (art. 6º, incs. V e VI, respectivamente) apresentam maior relevância e pertinência para o tema examinado, na medida em que se busca justamente identificar aspectos de eficiência na execução, pelo Poder Público, dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Portanto, todos os valores albergados por tais princípios deverão irradiar a aplicabilidade dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, que adiante se desenvolve.

2.2 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E FORMAS DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: CONTEXTO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 consagra o modelo de federalismo cooperativo, que, por sua própria existência, implica no reconhecimento de interesses indissociáveis e atribuições de competências comuns.¹²³ Não obstante, os entes federados são dotados de competências e atribuições diferenciadas, definidas através de uma sistemática peculiar de repartição de competências entre os mesmos, em que também reverberam interesses próprios e insuprimíveis, os

¹²² Vale lembrar o que dispõe o art. 1º, §1º da PNRS: “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.”

¹²³ Segundo Dalmo de Abreu Dallari: “Uma das mais importantes inovações introduzidas no sistema jurídico-constitucional brasileiro foi a atribuição de competências comuns. A Constituição de 1934, influenciada pela concepção de federalismo cooperativo recentemente formulada nos Estados Unidos, já continha algumas regras nessa direção, mas por se tratar de uma inovação, ainda mal definida, assim como por alterar a forma de relacionamento da União com os Estados, que se instalara no Brasil em 1891, não se avançou muito em tal sentido, o que, afinal, se fez em 1988. (BRASIL. Governo Federal. Parecer Dalmo de Abreu Dallari. Fonte: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/saneamento_DalmoAbreuDallari.pdf>. Acesso: 12 jan 2013).

quais devem ser harmonizados com aqueles comuns e indissociáveis.

Como visto, saneamento básico é medida de proteção e promoção da saúde e do meio ambiente. Logo, é atribuição de todos, União, Estados, Distrito Federal e Município a garantir a saúde, bem como a proteção do meio ambiente, na forma como expresso no art. 23 da Constituição de 1988, que define como competência comum:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

O dever de todos os entes federados de promover a saúde e ações de saneamento básico é reafirmado nos artigos 196 e seguintes da Constituição Federal, cabendo ao sistema único de saúde – “financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes” (art. 198, §1º, CF/88) – “participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico” (art. 200, inc. IV, CF/88).

Especificamente sobre a execução dos serviços públicos de saneamento básico, consideráveis mudanças foram aquelas que sempre sucederam quanto à definição do ente político da federação competente (ou seja, o que detém a titularidade) pela execução dos mesmos. Conforme relata Karine Silva Demoliner, a evolução recente dos serviços de saneamento básico no Brasil é composta de pelo menos três grandes fases: a da prestação municipal (até 1970); a da prestação estadual (entre 1970 e 1990); e aquela posterior a 1990, em que preponderou certo conflito material de competências.¹²⁴

É, precisamente, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que se passa a repensar a delimitação das competências estaduais e municipais relacionadas aos serviços públicos de saneamento básico, considerando o conteúdo normativo dos seus artigos 25, § 1º e 30, inciso V, dos quais deflui aparente conflito material de competência.¹²⁵

¹²⁴ Dependendo-se de vários fatores (materiais, econômicos, tecnológicos e geográficos) para o estabelecimento do mais eficiente prestador do serviço. DEMOLINER, Karine Silva. Op. cit., p. 110 et. seq.

¹²⁵ Para perfeita compreensão, transcreve-se os artigos citados:

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º - São reservadas aos Estados

No entanto, como destaca Dalmo de Abreu Dallari ao examinar competências dos entes federados para prover serviços de saneamento básico, “o que se faz indispensável é a leitura sistemática da Constituição, para que o exame de algum dispositivo isolado não leve a equívocos”, que, para o autor, envolve “conjugação de modo coerente os dispositivos que tratam de competências gerais e específicas”.¹²⁶

Nessa toada, a competência dos entes da federação acerca de saneamento básico, o que inclui os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, será examinada sob duas perspectivas de classificação, competência legislativa e competência material (ou administrativa).¹²⁷

Na perspectiva da competência legislativa em matéria de saneamento básico, de acordo com a Constituição Federal, cabe: a) à União, exclusivamente, estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive saneamento básico (art. 21, inc. XX);¹²⁸ b) à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios promulgar lei tratando de normas de cooperação com os demais entes federados em matérias de competência comum, no que inclui-se melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, inc. IX e parágrafo único); c) à União, aos Estados e ao Distrito Federal, de forma concorrente, editar normas de proteção ao meio ambiente e ao consumidor ou usuário dos serviços de saneamento, além de normas sobre responsabilidade por danos contra os mesmos (art. 24, incs. V, VI e VIII), bem como editar normas de proteção e defesa da saúde (art. 24, inc. XII); d) à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, através do sistema único de saúde, “participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento

as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”

“Art. 30. Compete aos Municípios: [...] V - 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;”

¹²⁶ BRASIL. Governo Federal. Parecer Dalmo de Abreu Dallari. Op. cit., p. 11.

¹²⁷ Segundo José Afonso da Silva: “Sob esses vários critérios [natureza, vinculação cumulativa a mais de uma entidade e vínculo a função de governo], podemos classificar as competências primeiramente em dois grandes grupos com suas subclasses: (1) competência material, que pode ser: (a) exclusiva (art. 21); e (b) comum, cumulativa ou paralela (art. 23); (2) competência legislativa, que pode ser: (a) exclusiva (art. 25, §§1º e 2º); (b) privativa (art. 22); (c) concorrente (art. 24); (d) suplementar (art. 24, §2º).” (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 482)

¹²⁸ A propósito, Luiz Roberto Barroso elucida que: “A União, portanto, poderá fixar parâmetros nacionais no que diz respeito à prestação do saneamento, como, e.g., da qualidade ou técnicos, de modo inclusive a inserir o saneamento na política nacional de gerenciamento dos recursos hídricos. Não custa lembrar que “instituir diretrizes” não autoriza a União a exaurir o tema, de modo a esvaziar a autonomia dos entes federativos competentes para prestar o serviço.” (BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 13, abr./maio 2002, p. 07-08. Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso: 12 jan 2013).

básico”, de forma comum (art. 200, inc. IV, CF);¹²⁹ e) aos Estados, exclusivamente, editar Leis Complementares para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões entre municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, dentre as quais podem ser incluídas as atinentes a saneamento básico (art. 25, §3º); f) aos Municípios, legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inc. I), bem como suplementar normas federais e estaduais de proteção ao meio ambiente e ao consumidor ou usuário de saneamento básico (art. 30, inc. II).

Na perspectiva da competência material ou administrativa em matéria de saneamento básico, a Constituição Federal atribui: a) à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, como competência comum, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas, bem como promover programas de construção de moradias e a melhoria do saneamento básico (art. 23, incs. VI e IX); b) aos Estados, exercer “as competência que não lhes sejam vedadas” pela Constituição Federal (art. 25, 1º); c) aos Municípios, como titulares exclusivos (ou melhor, “prioritários”, como se verá adiante), “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”, como é o caso dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (art. 30, inc. V); d) aos Municípios, “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população” (art. 30, inc. VII).

Muito se debate acerca da titularidade dos serviços de saneamento básico. Em regra, o conflito de competência envolve Municípios e Estados-membros, precipuamente quando estes instituem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões entre municípios limítrofes, na forma do art. 25, §3º da Constituição Federal.

Por diversos argumentos, grande parte da doutrina considera que os serviços de saneamento básico são predominantemente locais.¹³⁰ São, assim,

¹²⁹ De acordo com Dalmo de Abreu Dallari: “O sistema único [de saúde] abrange, portanto, as ações e os serviços federais, estaduais e municipais, reafirmando-se aí as competências comuns.” (BRASIL. Governo Federal. Parecer Dalmo de Abreu Dallari. Op. cit., p. 9).

¹³⁰ Corroborar deste entendimento: MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **Parecer**: Projeto de Lei nº 5.296/2005 – Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico. Brasília, Governo Federal. Parecer Técnico – Ministério das Cidades. 2005. Fonte: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd63/diretrizes/Floriano7.pdf>>. Acesso: 12 jan 2013; MUKAI, Toshio. **Saneamento Básico**: diretrizes gerais. Comentários à Lei nº 11.445 de 2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 38; ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Op. cit., p. 42; DANTAS, Camila Pezzino Balaniuc. A questão da competência para a prestação do serviço público de saneamento básico no Brasil. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana.

considerados pela prevalência do “interesse local”, em relação ao interesse do Estado-membro e da União, para organização e prestação de tais serviços.¹³¹

Como ensina Hely Lopes Meirelles, a competência municipal para prover serviços públicos “há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da predominância do interesse, e não o da exclusividade, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidades do serviço.”¹³²

Na corrente pró titularidade municipal em relação à organização e prestação dos serviços públicos de saneamento básico, estão Dalmo de Abreu Dallari, José Afonso da Silva, Toshio Mukai e Floriano de Azevedo Marques Neto, destacando este autor ser de interesse local, necessariamente, os serviços de distribuição de água, de esgotamento sanitário e de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos urbanos.¹³³ Para Dalmo de Abreu Dallari, trata-se de competência prioritária do Município a execução dos serviços de saneamento, inclusive nos casos de integrar região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, o que não afasta a competência da União e dos Estados quanto à obrigação de cooperação:

A competência para prover os serviços públicos de saneamento básico é prioritariamente do Município, enquanto serviço de interesse local, mas também é da competência da União e dos Estados, que são obrigados a colaborar para a execução de tais serviços. Pelo artigo 30 da Constituição, em seu inciso I, a competência é municipal, mas, por força do inciso VII desse mesmo artigo, o Município deve prestar os serviços “com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado”, uma vez que se trata de serviços vinculados ao atendimento à saúde da

(Orgs.). **Saneamento básico**: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 39.

¹³¹ Sobre a identificação do “interesse local”, Hely Lopes Meirelles leciona: “O critério do interesse local é sempre relativo ao das demais entidades estatais. Se sobre determinada matéria predomina o interesse do Município em relação ao do Estado-Membro e ao da União, tal matéria é da competência do Município” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 10 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 262).

¹³² Id.

¹³³ Cf.: SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 155 et seq. Para Toshio Mukai: “não havia tanta necessidade de polêmicas, pois, fazendo-se uma interpretação sistemática do texto constitucional, chega-se, sem complicações, à conclusão de que a titularidade dos serviços pertence ao Município, mesmo nas regiões metropolitanas”. (MUKAI, Toshio (Coord.). **Saneamento Básico**: diretrizes gerais, comentários à Lei 11.445 de 2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 37). Para Floriano de Azevedo Marques Neto: “[...] entre os serviços públicos de saneamento básico de interesse local existem aqueles que ontológica e necessariamente são considerados locais, entre os quais os serviços de distribuição de água e de coleta de esgotamento, a varrição, as atividades a ela relacionadas e as primeiras etapas da cadeia de manejo dos resíduos sólidos urbanos. Existem ainda aqueles que só serão considerados locais quando suas atividades se restringirem ao território ou ao interesse de um único Município.” (MARQUES, Floriano de Azevedo Marques. **Parecer Jurídico**. Projeto de Lei nº 5296/2005. Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico. 2005, p. 126. Fonte: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd63/diretrizes/Floriano7.pdf>. Acesso: jan. 2013).

população. Naquilo que for além do interesse estritamente local pode-se invocar a competência do Estado para a prestação dos serviços. O fato de o Município integrar região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou região integrada em nada altera as respostas às questões anteriores.¹³⁴

Este também é o entendimento exarado por alguns julgadores do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ, que continua em trâmite. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta em face de dispositivos da Lei Complementar nº 87 de 1997 e Lei Orgânica nº 2869 de 1997, ambas promulgadas pelo Estado do Rio de Janeiro, que dispõem sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a absorção pelo Estado dos serviços de interesse comum, incluindo serviços de saneamento básico.

A inconstitucionalidade foi reconhecida pelo Ministro Joaquim Barbosa e ex-Ministro Nelson Jobim, por invasão de matéria reservada ao Município, violando os princípios constitucionais do pacto federativo e a autonomia municipal, as competências municipais, entre outros.¹³⁵

Noutra banda, pró titularidade estadual, posicionam-se autores como Luiz Roberto Barroso, Alaor Caffé Alves e Marcos Paulo Marques Araújo, asseverando que, em casos de se identificar o saneamento básico como um serviço de interesse comum ou regional e havendo lei complementar estadual para delimitação de novo espaço geográfico para seu provimento, prevaleceria a competência estadual.¹³⁶ Assim pondera Luiz Roberto Barroso, ao comentar a norma instituída pelo art. 25, §3º da Constituição Federal:

Se há serviços que, em determinadas circunstâncias, configuram predominante interesse local, devendo ser prestados pelos Municípios, existem também outros, ou outras circunstâncias, que se relacionam com o interesse comum de um conjunto de

¹³⁴ BRASIL. Governo Federal. Parecer Dalmo de Abreu Dallari. Op. cit.

¹³⁵ Despacho de divulgação das decisões proferidas na ADI nº 1842/RJ: “Prosseguindo no julgamento, após os votos dos Senhores Ministros Joaquim Barbosa e Nelson Jobim (Presidente), julgando procedente, em parte, a ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembléia Legislativa”, contida no inciso I do artigo 5º; do parágrafo único do mesmo artigo 5º; do artigo 6º e incisos I, II, IV e V; do artigo 7º e do artigo 10, todos da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, e dos artigos 11 a 21 da Lei nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Não participou da votação o Senhor Ministro Eros Grau por suceder ao Senhor Ministro Maurício Corrêa, que proferira voto. Plenário, 08.03.2006.” (STF, ADI nº 1842/RJ. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1714588>>. Acesso: 12 jan. 2013).

¹³⁶ Cf.: ALVES, Alaor Caffé. Saneamento básico: concessões, permissões e convênios públicos. São Paulo: Edipro, 1998; ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. Op. cit., passim.

Municípios, de uma região mais ampla do que um Município isolado, os quais estão afetados aos Estados. [...]

Desse modo, e para os fins que aqui importam, a conclusão é que se, em determinada circunstância, o saneamento básico for considerado um serviço de interesse comum ou regional, e não local, ele deverá ser prestado pelos Estados, e não pelos Municípios.¹³⁷

Observa-se que, na Ação Direta de Inconstitucionalidade antes citada (ADI nº 1842/RJ), o voto do então Ministro Relator Maurício Corrêa – substituído pelo Ministro Luiz Fux – foi pela prejudicialidade de alguns pedidos formulados e, em relação ao mérito, pela legitimidade da atuação legislativa do Estado do Rio de Janeiro, sustentando que as ações e decisões referentes a serviços públicos em regiões metropolitanas devem ser compartilhadas entre Municípios e Estado, porém, que nestes casos, a titularidade competiria ao Estado.¹³⁸

Numa posição intermediária, prevalece o entendimento de não haver, na Constituição Federal de 1988, real conflito de competência quanto ao poder concedente em matéria de saneamento básico, mas sim uma repartição de competências e responsabilidades dentro de uma lógica de equilíbrio e harmonia entre os entes federados. Nesta linha, encontra-se Karine Silva Demoliner e Gilmar Mendes,¹³⁹ conforme voto proferido no âmbito da já citada Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ, em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal. O Ministro Gilmar Mendes entendeu pela inconstitucionalidade dos comandos legais objurgados, porém, sob fundamento distinto dos demais votos que também reconheceram a inconstitucionalidade, defendendo, por sua vez, não unicamente a competência municipal, mas que a participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada por região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem permitir predomínio absoluto de um ente.¹⁴⁰

¹³⁷ BARROSO, Luís Roberto. Op. cit.

¹³⁸ STF, ADI nº 1842/RJ. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1714588>>. Acesso: 12 jan. 2013).

¹³⁹ DEMOLINER, Karine Silva. Op. cit., p. 172-173.

¹⁴⁰ Para o Ministro Gilmar Mendes: “De acordo com o ordenamento constitucional, não é razoável a manutenção do poder concedente de cada município participante, a meu ver, sob pena de esvaziar o conteúdo do artigo 25, parágrafo 3º da CF e a própria instituição da região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana. Além de inviabilizar a prestação integrada e o adequado atendimento de interesse comum.” [...] “O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condição da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região.” [...] “A solução, a meu ver, consiste na idéia de que o agrupamento de municípios junto com o estado federado detêm a titularidade e o poder concedente, ou seja, cabe ao colegiado formado pelos municípios mais o estado federado decidir como integrar e atender adequadamente no caso a função de saneamento básico ou, se for o caso, de outros

Nesse aspecto, vale trazer à memória a lição de Hely Lopes Meirelles, para quem a caracterização do interesse local se dá não pela “exclusividade” do interesse para o Município, mas sim pela “predominância”, na medida em que “não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional” e, assim, “a diferença é apenas de grau, e não de substância.”¹⁴¹ Na mesma toada, ensina Floriano Azevedo Marques Neto que:

Um ente federativo não pode exercer sua competência no sentido de frustrar o interesse dos demais, como já pude asseverar em outra oportunidade. Basta tomar um exemplo análogo, que respeita a outro serviço integrante do saneamento básico. Se todos os Municípios decidirem-se pela interdição de disposição de lixo industrial em seu território, logo teremos um impasse quanto ao local onde dispor destes resíduos. O acúmulo das legislações municipais acarretaria em abuso de sua competência legislativa, pois impediria o desempenho das atividades que geram tais despojos. E tal circunstância não leva a se alterar a competência municipal sobre os serviços de coleta, transporte e tratamento final de resíduos, a meu ver uma atribuição municipal irrefutável.¹⁴²

Todo esse embate acerca da titularidade para execução dos serviços públicos de saneamento básico não foi solucionado ao ser promulgada a Lei Federal nº 11.445/07. Conforme se depreende das normas inseridas no seu Capítulo II, que trata do exercício da titularidade, em momento algum foi definido qual seria o ente titular, havendo apenas uso da expressão “titulares dos serviços públicos de saneamento básico”. Toma-se, como exemplo, o art. 8º da PNSB, que prescreve: “Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.”

À exceção do que sucede quanto ao debate acerca da competência para os serviços abastecimento de água potável e esgotamento básico, não há espaço para conflito quanto à competência ou titularidade para organização e prestação dos serviços de saneamento básico de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Estes serviços públicos são de competência municipal (ou distrital) pela prevalência do interesse local, conforme expressamente reconhecido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos:

serviços.” (Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=86200>>. Acesso em: 12 jan 2013).

¹⁴¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 121.

¹⁴² MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **Parecer**: Projeto de Lei nº 5.296/2005 – Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico. Brasília, Governo Federal. Parecer Técnico – Ministério das Cidades. 2005. p. 143.

Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.

A doutrina especializada reverbera o comando normativo, anotando que “as questões relacionadas ao gerenciamento dos resíduos (etapas operacionais) são de competência municipal e/ou do seu gerador, não constando da égide estadual nem federal”, consignando, ainda, que:

Essa indefinição sobre a titularidade dos serviços foi encerrada com expressa disposição da PNRS no sentido de que “incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios”, sendo eles (titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos) responsáveis pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, com observância do plano municipal de gestão integrada e das normas vigentes, em especial da PNRS e PNSB.¹⁴³

Não obstante, sempre que possível, devem se fazer prevalentes as políticas públicas de integração capazes de atender ao interesse público relacionado com o fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções das cidades e o bem-estar de seus habitantes. Como consequência desta constatação, verifica-se que “a competência da União para instituir diretrizes nacionais para o saneamento básico, mediante lei, insere-se no poder que lhe foi dado pela Constituição Federal para instituir, também mediante lei, diretrizes para o desenvolvimento urbano.”¹⁴⁴

Diretrizes estas principalmente de caráter principiológico e que devem

¹⁴³ Cf.: SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. Op. cit., p. 22; 51; OLIVEIRA, Gustavo Justino de; HOHMANN, Ana Carolina. Reestruturação dos serviços municipais de limpeza urbana e de coleta de lixo: novas possibilidades de gestão frente às leis federais nº 11.079/04, nº 11.107/05 e nº 11.445/07. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 6, n. 72, dez. 2007.

No Atlas de Saneamento 2011 – IBGE, Daniela Santos Barreto e Maria Monica O'Neill trataram dos “aspectos da institucionalização municipal”, comentando que: “Seja na condição de operadores, seja enquanto poder concedente, que define direitos e deveres das concessionárias prestadoras dos serviços públicos de saneamento ambiental, o poder executivo municipal possui responsabilidades sobre a ampliação e melhoria da prestação dos serviços de saneamento. Desse modo, garantir o atendimento à saúde das populações, zelar pela qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e criar mecanismos de preservação e controle ambiental são atribuições dos municípios que se articulam na política municipal de saneamento ambiental.” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Op. cit., p. 104)

¹⁴⁴ LOMAR, Paulo José Villela. Dos princípios fundamentais. In: MUKAI, Toshio (Coord.). **Saneamento Básico**: diretrizes gerais, comentários à Lei 11.445 de 2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 5.

ser seguidas pelos municípios, conforme estabelece o artigo 182 da Constituição¹⁴⁵ e nos termos do artigo 2º da Lei 11.445/07¹⁴⁶ e do artigo 7º da Lei 12.305/10.¹⁴⁷

Logo, a superação do dito conflito material de competências é possível em prol da prevalência da Administração Pública Consensual e da atividade de coordenação administrativa,¹⁴⁸ diante da aprovação da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005) e, mais recentemente, da promulgação da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico e da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Isto se deve ao fato de que o marco regulatório vigente, para além de enaltecer os benefícios da gestão associada de serviços públicos, prioriza a cooperação técnica e financeira entre os entes federados, alçando-a como princípio e objetivo de tais políticas nacionais.¹⁴⁹

Comentando a estrutura normativa da Política Nacional de Resíduos Sólidos de distribuição de responsabilidade entre os entes federados, levando-se em conta a necessidade de cooperação e integração entre os mesmo, Carlos Roberto Vieira da Silva e Fabricio Dorado Soler assinalam:

¹⁴⁵ Art. 182: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

¹⁴⁶ Este dispositivo legal estabelece como princípios fundamentais dos serviços públicos de saneamento: a) universalização do acesso; b) integralidade em termos de acesso popular e eficácia das ações; c) adequação à saúde pública e proteção ao meio ambiente; d) disponibilidade geral dos serviços de drenagem e manejo das águas pluviais como mecanismo de promoção da saúde, da segurança e do interesse público; e) consideração das peculiaridades locais e regionais; f) eficiência e sustentabilidade econômica; g) adequação tecnológica permeada pela capacidade contributiva dos usuários e a progressividade das ações; h) transparência; i) controle social; j) segurança, qualidade e regularidade; k) integração das infra-estruturas e serviços.

¹⁴⁷ O referido dispositivo legal lista os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, dentre os quais: a gestão integrada de resíduos sólidos; a 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; a 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.

¹⁴⁸ Ver: MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos**: comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: RT, 2006, p. 30 et seq.

¹⁴⁹ “[...] os Estados também tem responsabilidade para com essa temática, principalmente quando o foco são as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e microrregiões. Ressalta-se, porém, que mesmo nesses casos, não há anulação da titularidade municipal. A competência estadual deve focar a coordenação dessa temática em âmbito regional, a integração de ações para maximizar os resultados e o controle e fiscalização das atividades sujeitas a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do Sisnama. Em alinhamento aos princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei, também aos estados da federação são determinados o apoio e a priorização de soluções municipais consorciadas ou compartilhadas. Cabem, entretanto, aos próprios estados disciplinar o apoio e a priorização previstos, tendo em vista que a competência para tanto não deve sofrer interferência de outros entes federativos.” SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. Op. cit., p. 52.

A estrutura estabelecida na PNRS para a distribuição de responsabilidades na gestão e no gerenciamento de resíduos leva em consideração a cooperação e integração entre os atores da esfera pública que, nos termos da Constituição Federal, tem competência concorrente para disciplinar o tema. No entanto não deve haver interferência no âmbito de atuação de cada um, o que pode ser evitado com a compreensão clara dos temas específicos, conforme o perfil e a abrangência dos atos emanados por eles nas esferas federal, estadual e municipal.

Nesse sentido, como regra, devemos considerar a esfera federal como responsável pela coordenação da política nacional, pelo estabelecimento das regras gerais relacionadas à responsabilidade compartilhada e pela aprovação e implementação dos tratados internacionais.

Aos Estados deve caber o estabelecimento da regulação e dos planos estaduais, com o estabelecimento de metas e objetivos a serem alcançados, conforme a realidade regional e os ditames prevalentes na PNRS.

Por fim, os Municípios e o Distrito Federal são responsáveis pela operacionalização do sistema, pela entrega dos serviços necessários ao cumprimento da PNRS, notadamente os serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com especial ênfase ao sistema de coleta seletiva.¹⁵⁰

Quanto às formas de prestação, ao contrário do que pode parecer, originariamente, os serviços públicos começaram a ser prestados de forma indireta, desde que introduzidos por D. João VI. Todavia, segundo Paulo Roberto Ferreira Motta, a história denota que o instituto da concessão de serviço público acabou por refletir o modelo ideológico de Estado dominante: “num movimento pendular, as concessões, em nosso país, foram sístole e diástole”. Ou seja, houve alguns momentos de grande fortalecimento da prestação direta e outros em que a delegação foi a regra.¹⁵¹

O art. 175, *caput*, da Constituição Federal estabelece que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, prestar serviço público, direta ou indiretamente, por concessão ou permissão, sempre precedido de licitação. A par disso, o art. 241 da Constituição Federal prevê a possibilidade de os entes da federação contratar consórcio público ou firmar convênio de cooperação para promover a gestão associada de serviço público.¹⁵²

¹⁵⁰ SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. Op. cit., p. 25-26.

¹⁵¹ MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências reguladoras**. São Paulo: Manole, 2003, p. 22.

¹⁵² Dispositivo constitucional de extrema valia quando considerada a realidade brasileira, de que, “dentro os diversos patamares de urbanização no País, é na escala metropolitana onde vivem, aproximadamente, 45% da população do Brasil.” (Ministério do

No que tange aos serviços de saneamento básico, todavia, a experiência administrativa brasileira tradicional possui poucas alterações no modelo prestacional. Algumas das atividades compreendidas dentro do espectro desta “espécie geral” foram tradicionalmente prestadas por agentes estatais (talvez por conta até do pouco interesse da iniciativa privada ou em face do então presente monopólio natural), como é o caso do abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário e a drenagem e tratamento das águas pluviais urbanas. Outras, pelo contrário, em regra foram prestadas por intermédio da delegação, como é o caso da limpeza urbana e do manejo de resíduos sólidos.

Resumindo as formas de prestação de tais serviços públicos, Camila Pezzino Balaniuc comenta:

A situação atual dos serviços de água e saneamento básico no Brasil revela um quadro baseado em cinco formas diversas de prestação de serviços: a prestação com abrangência estadual, por meio de Companhias Estaduais de Saneamento Básico; a prestação com abrangência regional, resultado de consórcios municipais; a prestação com abrangência municipal, que pode se dar tanto por empresas municipais constituídas para tal fim, como por empresas privadas, através de contratos de concessão.¹⁵³

É possível visualizar o cenário atual da prestação dos serviços de saneamento básico, considerando as esferas administrativas responsáveis e as formas de prestação, a partir das informações divulgadas pela Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008.¹⁵⁴ Toma-se, como exemplo, a tabela a seguir, que relaciona a distribuição do serviço de esgotamento sanitário entre as esferas administrativas das entidades prestadoras, segundo o porte dos Municípios:

Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Op. cit., p. 104).

¹⁵³ DANTAS, Camila Pezzino Balaniuc. Op. cit., p. 32.

¹⁵⁴ IBGE. Ministério das Cidades e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pesquisa...**

Tabela 4 - Distribuição das esferas administrativas das entidades prestadoras de serviço de esgotamento sanitário, segundo grupos de tamanho dos municípios - Brasil - 2008

Grupos de tamanho dos municípios	Esfera administrativa das entidades prestadoras do serviço					
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Interfederativa	Intermunicipal
Total	0,2	31,8	65,3	2,7	0,0	0,0
Até 50 000 habitantes	0,2	28,3	69,4	2,1	0,0	0,0
Mais de 50 000 a 100 000 de habitantes	0,4	44,6	51,7	3,0	0,0	0,4
Mais de 100 000 a 300 000 de habitantes	0,0	51,8	39,9	8,3	0,0	0,0
Mais de 300 000 a 500 000 de habitantes	0,0	63,6	27,3	9,1	0,0	0,0
Mais de 500 000 a 1 000 000 de habitantes	0,0	60,9	34,8	4,3	0,0	0,0
Mais de 1 000 000 de habitantes	0,0	62,5	31,3	6,3	0,0	0,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008.

Nota: O município pode ter entidades prestadoras de serviço de esgotamento sanitário com mais de uma esfera administrativa.

A partir dos dados divulgados na tabela acima, evidencia-se que quanto maior o Município, mais se transfere a prestação do serviço de esgotamento sanitário para a esfera estadual, sendo os Estados responsáveis por quase 65% da operação deste serviço em Municípios com cerca de 500.000 habitantes.

Percebe-se ser ainda bastante reduzida a participação da iniciativa privada na prestação do esgotamento sanitário (de no máximo 9,1%, em Municípios com mais 300.000 e menos de 5000.000 habitantes) e, praticamente, nenhuma ou inexpressiva participação de entidades de esfera interfederativa ou intermunicipal (em até 0,4%, em Municípios com mais de 50.000 e menos de 100.000 habitantes).

Especificamente acerca dos serviços de manejo de resíduos sólidos, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística divulgou, na Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008, a quantidade de entidades prestadores responsáveis por tais serviços em cada Estado-membro, bem como a natureza jurídica dessas entidades, dentre as quais empresa pública, consórcio público, empresa privada, associação, entre outras.¹⁵⁵

Confira-se a seguinte tabela, que elenca as entidades prestadoras de manejo de resíduos sólidos, segundo as grandes regiões e unidades da federação, num universo de 8.208 entidades prestadoras consideradas em todo o Brasil:

¹⁵⁵ Id.

Tabela 84 - Entidades prestadoras de serviços de manejo de resíduos sólidos, por tipo de natureza jurídica da entidade, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Entidades prestadoras de serviços de manejo de resíduos sólidos									
	Total	Tipo de natureza jurídica da entidade								
		Administração direta do poder público	Autarquia	Empresa pública	Sociedade de economia mista	Consórcio público	Empresa privada	Fundação	Associação	Outra
Brasil	8 208	5 027	44	72	23	46	2 830	10	112	44
Norte	481	415	2	13	-	-	50	-	-	1
Rondônia	61	37	-	13	-	-	11	-	-	-
Acre	23	22	-	-	-	-	1	-	-	-
Amazonas	64	58	-	-	-	-	6	-	-	-
Roraima	16	14	-	-	-	-	2	-	-	-
Pará	157	136	1	-	-	-	19	-	-	1
Amapá	16	15	-	-	-	-	1	-	-	-
Tocantins	144	133	1	-	-	-	10	-	-	-
Nordeste	2 114	1 590	5	12	3	-	448	1	34	21
Maranhão	223	199	1	2	1	-	19	-	1	-
Piauí	241	210	-	-	-	-	20	-	11	-
Ceará	233	135	-	1	-	-	96	-	-	1
Rio Grande do Norte	210	136	-	-	1	-	73	-	-	-
Paraíba	254	215	2	-	-	-	37	-	-	-
Pernambuco	275	157	-	1	-	-	104	-	12	1
Alagoas	103	98	1	-	-	-	4	-	-	-
Sergipe	83	64	1	1	1	-	15	-	-	1
Bahia	492	376	-	7	-	-	80	1	10	18
Sudeste	2 406	1 520	26	30	10	40	726	8	37	9
Minas Gerais	1 191	819	10	13	1	39	284	-	25	-
Espírito Santo	100	71	1	1	1	1	25	-	-	-
Rio de Janeiro	110	69	3	3	3	-	32	-	-	-
São Paulo	1 005	561	12	13	5	-	385	8	12	9
Sul	2 617	1 056	7	16	8	6	1 474	1	38	11
Paraná	846	364	1	7	5	1	437	1	28	2
Santa Catarina	604	252	4	4	1	2	334	-	5	2
Rio Grande do Sul	1 167	440	2	5	2	3	703	-	5	7
Centro-Oeste	590	446	4	1	2	-	132	-	3	2
Mato Grosso do Sul	98	72	-	-	-	-	23	-	3	-
Mato Grosso	151	133	2	-	-	-	16	-	-	-
Goiás	339	241	1	-	2	-	93	-	-	2
Distrito Federal	2	-	1	1	-	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008.

A forma de prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos apresenta-se razoável semelhança com a forma de prestação do serviço de esgotamento sanitário, quando constatado que a prestação direta pelo poder público se faz prevalente.

O ponto destoante é o fato de que a prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos por empresas privadas é muito mais acentuada, alcançando cerca de 35% em todo o país, enquanto a participação privada na prestação do serviço de esgotamento sanitário é quase nula.

Para o total de 8.208 entidades prestadoras de serviços de manejo de resíduos sólidos identificadas no Brasil, 5.027 integram a Administração direta do poder público e 2.830 são empresas privadas, sendo reduzida a participação na prestação de tais serviços por meio das outras entidades apontadas (autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, consórcio público, fundação e associação). Esta mesma proporção entre prestadores integrantes da Administração Pública direta e prestadores privados se reflete em todas as Regiões do Brasil, excetuando-se a Região Sul em que os número de prestadores integrantes da Administração Pública direta é, praticamente, igual ao número de prestadores da integrantes da iniciativa privada: do total de 2617 prestadores, 1056 são da Administração Pública direta e 1474 são empresas privadas.

A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, também revela o número de entidades prestadoras de serviços de manejo de resíduos sólidos por esfera administrativa (federal, estadual, municipal e, ainda, privada, interfederativa e intermunicipal), alocando-as em cada Região do país e respectivo Estado. Conforme tabela a seguir, foram também consideradas, no total, 8.208 entidades prestadoras dos serviços de manejo de resíduos sólidos, abrangendo todas as Regiões do Brasil.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Id.

**Tabela 85 - Entidades prestadoras de serviços de manejo de resíduos sólidos,
por esfera administrativa, segundo as Grandes Regiões e
as Unidades da Federação - 2008**

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Entidades prestadoras de serviços de manejo de resíduos sólidos						
	Total	Esfera administrativa					
		Federal	Estadual	Municipal	Privada	Interfederativa	Intermunicipal
Brasil	8 208	3	34	5 135	2 989	-	47
Norte	481	-	-	430	51	-	-
Rondônia	61	-	-	50	11	-	-
Acre	23	-	-	22	1	-	-
Amazonas	64	-	-	58	6	-	-
Roraima	16	-	-	14	2	-	-
Pará	157	-	-	137	20	-	-
Amapá	16	-	-	15	1	-	-
Tocantins	144	-	-	134	10	-	-
Nordeste	2 114	2	15	1 593	503	-	1
Maranhão	223	1	5	197	20	-	-
Piauí	241	-	2	208	31	-	-
Ceará	233	-	1	135	97	-	-
Rio Grande do Norte	210	1	1	135	73	-	-
Paraíba	254	-	3	214	37	-	-
Pernambuco	275	-	-	158	116	-	1
Alagoas	103	-	1	98	4	-	-
Sergipe	83	-	-	67	16	-	-
Bahia	492	-	2	381	109	-	-
Sudeste	2 406	1	6	1 583	776	-	40
Minas Gerais	1 191	-	3	840	309	-	39
Espírito Santo	100	-	1	73	25	-	1
Rio de Janeiro	110	-	-	78	32	-	-
São Paulo	1 005	1	2	592	410	-	-
Sul	2 617	-	10	1 079	1 522	-	6
Paraná	846	-	3	375	467	-	1
Santa Catarina	604	-	4	258	340	-	2
Rio Grande do Sul	1 167	-	3	446	715	-	3
Centro-Oeste	590	-	3	450	137	-	-
Mato Grosso do Sul	98	-	-	72	26	-	-
Mato Grosso	151	-	-	135	16	-	-
Goiás	339	-	1	243	95	-	-
Distrito Federal	2	-	2	-	-	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008.

Diferentemente do serviço de esgotamento sanitário, em que a prestação se concentra 65% na esfera estadual, a execução dos serviços de manejo

de resíduos sólidos está concentrada na esfera municipal, alcançando o percentual de cerca de 62,5% em todo o país.

À luz de todo o exposto, pode ser destacado como um dos fatores para a concentração dos serviços de manejo de resíduos sólidos na esfera municipal a ausência de maiores debates quanto ao ente competente para a sua execução, por serem considerados serviços de interesse local e diferente de outros serviços de saneamento básico, por essa razão, competindo aos Municípios e Distrito Federal os prover, nos termos do art. 30, inc. V da CF e art. 10 da PNRS, sem se olvidar ou obstar ações de cooperação técnica e financeira da União e do Estado, consoante art. 30, inc. VII da CF.

2.3 A PROBLEMÁTICA RELATIVA À IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Como visto, são diversos os princípios e objetivos da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007) e da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305, de agosto de 2010) que norteiam a prestação do serviço público no setor de saneamento básico, a destacar: a universalização do acesso, a integralidade, a disponibilidade, a eficiência e sustentabilidade econômica, o desenvolvimento sustentável, a ecoeficiência, a cooperação, entre outros. Sem se olvidar que a promoção de tais serviços deve ser irradiada, naturalmente, pelos princípios gerais próprios do serviço público, tais como, regularidade, continuidade, atualidade e modicidade das tarifas.

O princípio da universalização “envolve um dever positivo do poder público, consistente em adotar todas as providências necessárias para, ao longo do tempo, permitir a crescente incorporação de parcelas da sociedade ao acesso e fruição de um serviço público.”¹⁵⁷ E, como lembra Floriano Azevedo de Marques Neto, a universalização depende da adoção de políticas públicas aptas a integrar a parcela da população menos afortunada à relação de consumo de um bem ou utilidade públicos, suprimindo hipossuficiências existentes.¹⁵⁸

Não obstante, as obrigações legais de efetivação dos princípios dos serviços públicos, incluindo os serviços de saneamento básico, não podem ser estáticas e alheias às expectativas técnicas, sociais e de viabilidade financeira de

¹⁵⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. As Políticas..., p. 77.

¹⁵⁸ Id.

um sistema. Tanto o é que se reconhece as características de dinamicidade e mutabilidade consensual dos contratos de concessão, presentes em favor do próprio contrato, a permitir sua adaptação às novas circunstâncias e sua permanência no tempo, como infere Egon Bockmann Moreira.¹⁵⁹

Neste sentido, consignam Esther Gerlach, Richard Franceys e Peter Howsam, ao examinarem a concepção de serviço universal tratando de regulação econômica do setor de saneamento básico em favor dos pobres, que devem ser levadas em conta as implicações financeiras de se estabelecer uma obrigação legal tendo como alvo a universalização do serviço:

A definição de "serviço universal" e quaisquer obrigações de manutenção de serviço devem ser redigidas de tal forma que sua interpretação pode evoluir num sentido positivo, ou seja, uma obrigação de serviço universal [obrigação de serviço universal] não deve ser visto como um alvo estático, mas que pode tornar-se cada vez mais ambiciosa, alinhada com as expectativas sociais e com a viabilidade técnica e financeira.

[...]

Qualquer USO [obrigação de serviço universal] deve levar em conta as implicações financeiras de fazer tal alvo uma obrigação legal. Mesmo que a acessibilidade seja uma preocupação primária, isso não deve ser priorizado em detrimento da saúde financeira do prestador principal. Em primeira instância, o regulador deve estar habilitado para assegurar o financiamento através da definição de tarifas que reflitam os custos.¹⁶⁰

Dentre os possíveis óbices à universalização e à melhoria do serviço público em países em desenvolvimento, Diogo Rosenthal Coutinho destaca: (i) a

¹⁵⁹ Continua o autor: "Daí a consequência de a prestação adequada dos serviços exigir a convivência aberta com o novo – instalando a compreensão relacional das célebres "Leis de Rolland": a igualdade e a continuidade dependem, em muito, da efetiva mutabilidade dos contratos de concessão. Para que persista a segurança jurídica da concessão é necessário que ela sirva de garantia à mutabilidade de algumas das operações inicialmente previstas. [...] A mutação contratual aqui defendida é via de mão dupla, objetivamente instalada em favor do contrato. Ou, melhor: a mutabilidade consensual é aquela que deve ser prestigiada, com foco no projeto do concessionário, que permita ao contrato se adaptar às novas circunstâncias e permanecer no tempo." (MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**. Inteligência da Lei 8.987/1995 (parte geral). São Paulo: Malheiros, 2010, p. 44).

¹⁶⁰ GERLACH, Esther; FRANCEYS, Richard; HOWSAN, Peter. *Pro-poor economic regulation*. In: GERLACH, Esther; FRANCEYS, Richard (Coord.). **Regulating Water and Sanitation for the Poor. Practical recommendations for a pro-poor regulatory framework**, London: Earthscan, 2012, p. 236. "The definition of 'universal service' and any accompanying service obligations must be worded such that its interpretation can involve in a positive sense, i.e., a USO [universal service obligation] should not be seen as a static target, but one that can become increasingly ambitious in line with social expectations and technical/financial feasibility. [...] Any USO must give regard to the financial implications of making such a target a legal obligation. Where affordability is a primary concern, this should not be prioritized at the expense of the financial health of the main provider. In first instance, the regulator must be enabled to secure funding by setting cost-reflective tariffs." (Tradução da autora)

ausência de redes de infraestrutura abrangentes o suficiente para atender áreas distantes dos grandes centros, pouco povoadas e/ou de baixa renda; (ii) o melhoramento das redes depende de investimentos iniciais elevados, dificilmente recuperáveis, portanto, não atrativos à iniciativa privada; (iii) a exploração destas infraestruturas pressupõe regime de monopólio natural, o que torna complexa a possibilidade de operação conjunta e em regime de concorrência das infraestruturas.¹⁶¹

No que concerne aos serviços de saneamento básico, Adauto Santos, engenheiro civil consultor do Ministério das Cidades e um dos autores do SNIS, faz o diagnóstico do setor no Brasil, identificando os principais fatores que impedem ou retardam o avanço dos indicadores de qualidade no país:

Apesar desse esforço, os recursos disponibilizados para o setor são inferiores às necessidades para garantir a universalização em um período de 20 anos. Mas a morosidade no avanço dos indicadores ocorre, também, em função de outros fatores: 1) situação financeira dos prestadores de serviços, que não permite investimentos de montantes significativos com recursos próprios e contração de empréstimos; 2) não-priorização dos governos (federal, estaduais e municipais); 3) ineficiência na aplicação dos recursos (há inúmeras obras inacabadas, unidades implantadas que não produzem benefícios à população e unidades com problemas operacionais); 4) obras implantadas por outros interesses que não meramente os técnicos, econômicos e ambientais.¹⁶²

De modo geral, os serviços de saneamento básico, devido à sua complexidade estrutural e necessidade de constante ampliação e manutenção, demandam grandes investimentos em infraestrutura, além de envolverem elevadas receitas operacionais e despesas. De acordo com informações dos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário participantes do SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, os investimentos realizados em 2010, em todos os Estados da federação, alcançaram o montante de R\$ 8.924.000.000,00, mais receitas operacionais de R\$ 32.100.000.000,00 bilhões e despesas de R\$ 29.700.000.000,00.¹⁶³

¹⁶¹ COUTINHO, Diogo Rosenthal. A universalização do serviço público para o desenvolvimento como uma tarefa da regulação. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 75.

¹⁶² Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=1395>>. Acesso: 12 fev 2013.

¹⁶³ Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**: diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2010. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2012, p. 01.

Os investimentos nos serviços de esgotamento sanitário tem sido em patamar mais elevado quando comparado aos anos anteriores¹⁶⁴ e às demais categorias de serviços de saneamento básico, o que é justificado pela menor cobertura desses serviços e necessidade de sua ampliação, sobretudo no que concerne ao tratamento de esgotos, segundo justifica os técnicos responsáveis pelo SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento.¹⁶⁵

No entanto, se por um lado os investimentos tem sido crescentes, a qualidade da infraestrutura e da gestão dos sistemas de água e esgoto apresenta-se ainda ruim, indicando que os investimentos em curso não conseguiram reduzir os índices de perdas de água nos sistemas de abastecimento, que ainda permanecem elevados. No Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2010, o SNIS destaca:

Nesta situação, a proposta de ampliar as ações estruturantes tem vindo à tona na discussão do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). Ela consiste em propor investimentos para melhoria da gestão, sustentabilidade da prestação de serviços, modernização de sistemas e apoio ao aperfeiçoamento da gestão. Tais ações são intimamente relacionadas à eficiência da administração e dentre elas enquadra-se o gerenciamento das perdas de águas. O estabelecimento de ações contínuas de redução e controle de perdas, a partir de investimentos concretos nesta área, pode assegurar benefícios em curto, médio e longo prazos, com eficiência e eficácia.¹⁶⁶

Evidencia-se, portanto, que não só investimentos na ampliação dos serviços de água e esgotos devem ser realizados, como também em ações para melhoria da gestão e modernização dos sistemas, contemplando o gerenciamento da perda de água, com o propósito de aumento de eficiência. Em acréscimo, Adauto Santos aponta outros obstáculos devem ser ainda superados para a expansão dos índices de atendimento e de eficiência do serviço de esgotamento sanitário no país:

[...] a baixa capacidade de pagamento da população (as tarifas mal cobrem os custos da prestação dos serviços); a ineficiência na aplicação dos recursos financeiros; os conflitos na prestação dos serviços entre municípios e entidades detentoras da concessão; os indícios de irregularidades na aplicação de recursos — que vão desde o processo licitatório até o desvio de recursos com a aplicação em outras atividades não previstas no objeto de contrato, proporcionando paralisação das obras —; os projetos megalômanos ou pequenas obras não inseridas em um planejamento macro e de interesse coletivo; a falta de controle que

¹⁶⁴ “Os investimentos realizados tiveram novo crescimento de 2009 para 2010, igual a R\$ 1,1 bilhão, ou 13,9%. Importante destacar que, mantém-se, assim, o ótimo patamar de crescimento dos últimos anos, já que comparando com 2007 o incremento foi de 111,6%.” Id.

¹⁶⁵ Ibid., p. 27.

¹⁶⁶ Ibid., p. 15.

se verifica em órgãos dos governos, decorrentes da desorganização geral do Estado, em que as funções de controle são relegadas a segundo plano; e os recursos financeiros insuficientes.¹⁶⁷

Da mesma forma, os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos demandam acentuados investimentos para a implementação de todas as suas etapas e ações – ou seja, aquelas previstas no art. 7º da Lei nº 11.445/07 –, especialmente para instalação de “unidades de processamento”,¹⁶⁸ para destinação e/ou disposição final dos mesmos. Além dos investimentos exigidos, a execução da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos envolve pesadas despesas operacionais, com pessoal, veículos e equipamentos, manutenção, insumos e demais remunerações. De acordo com o Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2010 do SNIS, a estimativa das despesas totais com manejo de resíduos sólidos urbanos no país em 2010, pelos municípios participantes do SNIS, é no montante de R\$ 11.800.000,00, com despesas das prefeituras com pessoal, veículos, manutenção, insumos e outros gastos, não abarcando neste número os investimentos realizados no mesmo ano.¹⁶⁹

Ocorre que, pela constatação feita no Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2010 do SNIS, “a receita arrecadada não paga sequer metade dos gastos para a realização dos serviços de manejo de resíduos sólidos, nem mesmo nas regiões Sudeste e Sul que detêm os maiores percentuais de auto-suficiência.”¹⁷⁰

Outra dificuldade encontrada pelos entes públicos e privados na prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos refere-se à locação de unidades de processamento, notadamente, dos aterros sanitários. Pela legislação ambiental vigente, uma série de condições devem ser atendidas para atestar a viabilidade locacional de tais empreendimentos, principalmente quanto à distância mínima entre núcleos populacionais e quanto às características dos meios biótico e antrópico da área eleita e do entorno, considerando os impactos da disposição final de resíduos sólidos em áreas de influência direta e indireta. Para tanto, em regra,

¹⁶⁷ Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=1395>>. Acesso: 12 fev. 2013.

¹⁶⁸ De acordo com o SNIS, enquadram-se como “unidades de processamento” as seguintes unidades: “lixão, aterro controlado, aterro sanitário, vala específica para resíduos de saúde, aterro industrial, unidade de triagem, unidade de compostagem, incinerador, unidade de tratamento por microondas ou autoclave, unidade de manejo de podas, unidade de transbordo, área de reciclagem de resíduos da construção civil, aterro de resíduos da construção civil, área de transbordo e triagem de resíduos da construção civil.” (Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema...**, p. 37).

¹⁶⁹ Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental..., p. 37.

¹⁷⁰ Ibid., p. 35.

deve ser realizado processo administrativo de licenciamento ambiental completo, com apresentação e aprovação de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, realização de audiência(s) pública(s), vistorias, emissão de pareceres técnicos e efetivação de outros estudos e programas ambientais por equipe multidisciplinar, entre outras medidas necessárias à obtenção das licenças ambientais prévia, de instalação e de operação.¹⁷¹

Não fosse só, a própria sociedade reage de forma contrária à instalação de aterros sanitários nas proximidade de sua região ou de sua propriedade, tendo em vista os possíveis impactos negativos decorrentes, até mesmo de natureza estética. Esta situação já foi reconhecida como um dos fatores da crise de gestão dos resíduos sólidos em muitos países, diante da incapacidade de instalar novos aterros para substituição daqueles existentes, sendo conhecida como a síndrome do *NIMBY* ou *not in my back yard*.¹⁷²

Também por essas razões é que especialistas consideram mais viáveis as medidas e políticas de redução de geração de resíduos sólidos, de reaproveitamento e reciclagem dos mesmos, como destaca P. Jayarama Reddy:

É mais rentável para executar essas operações [minimização de resíduos ou redução na fonte, recuperação de materiais e reciclagem e processo de compostagem] próximas ao local de geração de resíduos. Isto reduz o custo do transporte dos materiais para o aterro e minimiza a dificuldade de separar resíduos no aterro. É preciso reconhecer que uma GRSU [Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos] efetiva, que evita a poluição e ajuda a produzir energia útil, calor ou eletricidade a partir de resíduos, é essencial para o desenvolvimento sustentável de um país. Assim, o financiamento adequado e o suporte institucional da política ambiental deve ser fornecida para uma GRSU bem sucedida.¹⁷³

No atual cenário, a concretização da política nacional de resíduos sólidos, especialmente para a coleta, transporte, tratamento e disposição final de

¹⁷¹ Consultar, especialmente: Resolução CONAMA nº 001/1986; Resolução CONAMA nº 009/1987; Resolução CONAMA nº 237/1997; Resolução CONAMA nº 308/2002 e Resolução CONAMA nº 404/2008.

¹⁷² Neste sentido, Cf.: LEE, G. Fred; JONES-LEE, Anne. **Landfill NIMBY and Systems Engineering: A Paradigm for Urban Planning**. Disponível em: <<http://www.gfredlee.com/Landfills/NIMBY-NCO2.pdf>>. Acesso em: 12 fev 2013.

¹⁷³ REDDY, P. Jayarama. **Municipal Solid Waste Management: processing, energy recovery and global examples**. India: BS Publications, 2011, p. 196-197. *“It is more cost-effective to perform these operations [waste minimization or source reduction, materials recovery and recycling and composting process] close to the site of waste generation. This reduces the cost of transporting the materials to the landfill and minimizes the difficulty of separating mixed wastes at the landfill. It must be recognized that an effective MSWM [Municipal Solid Waste Management] which avoids pollution and helps produce useful energy, heat or electricity, from waste is essential for a country’s sustainable development. Hence, adequate financing and supporting institutional and policy environment must be provided for a successful MSWM.”* (Tradução da autora)

resíduos sólidos urbanos, impõe novos desafios à Administração Pública, quanto à adoção de modelos de cooperação para implementação de todos os seus princípios e objetivos, frente às dificuldades ponderadas. Nessa toada, o modelo de prestação por agentes estatais deve tender a uma mudança substancial a partir das novas propostas surgidas no presente século, pautadas nos ditames constitucionais de cooperação entre os entes federados. Mudança que se reflete também na relação entre o poder público e iniciativa privada, por meio de propostas que propugnam pelo abandono da idéia de uma simples “outorga” (expressão que indica uma imputação unilateral e que foi tradicionalmente consagrada pelo Direito brasileiro) rumo à caracterização efetiva de transferências e delegações sob o prisma de uma atividade bilateral de colaboração tendencialmente consensual, em que se prestigia o aspecto coordenativo em detrimento do subordinativo.¹⁷⁴

Como visto, em que pese as melhoras recentes nos índices de atendimento e qualidade, a maioria das cidades brasileiras está permeada por uma realidade de serviços de saneamento básico precários ou ineficazes, quando existentes, conforme dados alhures citados.¹⁷⁵ O crescimento demográfico acelerado, pelos diversos fatores históricos e políticos, agravaram a situação de precariedade deste setor. Ainda, com os fenômenos urbanísticos da “conurbação”¹⁷⁶ e da “metropolização”¹⁷⁷ criaram-se as regiões metropolitanas, nas quais condições econômicas, sociais, culturais e de infraestrutura dos municípios se confundem, exsurgindo interesses comuns entre vários municípios agrupados ou integrantes de região metropolitana.

¹⁷⁴ A partir da década de 1990, ninguém melhor que Diogo de Figueiredo Moreira Neto defendeu esta perspectiva. Cf.: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2 ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 42.

¹⁷⁵ IBGE. Ministério das Cidades e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pesquisa...**

¹⁷⁶ Conurbação é descrita, por Gustavo Gomes Machado e Maria Coeli Simões Pires, como: “fenômeno geográfico mais visível como decorrência da metropolização. Nesse processo, o tecido urbano de duas ou mais cidades junta-se, implicando a integração das infra-estruturas urbanas e, por conseguinte, a necessidade de planejamento e gestão conjunta permanente das funções públicas de interesse comum;”. (MACHADO, Gustavo Gomes; PIRES, Maria Coeli Simões. Os consórcios públicos: aplicação na gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 413).

¹⁷⁷ Segundo Maurício E. G Cadaval e Alexandre Gomide: “metropolização é o processo de expansão urbana caracterizado pela intensificação dos fluxos econômicos e sociais e dos vínculos culturais entre cidades vizinhas, que desenvolvem relações mais ou menos intensas de interdependência”. (CADAVAL, Maurício E. G.; GOMIDE, Alexandre. Mobilidade urbana em regiões metropolitanas. In: FONSECA, R. B.; DAVANZO, Á. M. Q.; NEGREIROS, R. M. C. (Orgs.). **Livro verde**: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas. Campinas: IE/UNICAMP, 2002).

Assim, os consórcios públicos e os convênios de cooperação se apresentam como instrumentos de realização da gestão associada, desse modo expressamente previstos na Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), tanto para a prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico (arts. 13 e 16), quanto para o exercício de atividades de regulação e fiscalização (art. 15).¹⁷⁸ Da mesma forma, “o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados” é adotado como um dos instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 8º, inc. XIX), “com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos” na prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos.

A priorização de estratégias de operação e planejamento integrados e regionalizados é destacada como uma das medidas necessárias para os países da América Latina, por autores como P. Jayarama Reddy, que ao analisar o gerenciamento de resíduos sólidos municipais, levando em conta exemplos bem sucedidos no mundo, afirma:

Configuração do setor nos países clientes: Estratégias são necessárias para efetivar um serviço de GRSU [Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos]. Alguns elementos comuns dessas estratégias podem ser:

- Construção de aterro regional, incluindo a conversão do gás gerado no aterro em energia;
- Encerramento e/ou remediação de lixões a céu aberto;
- Reforçar as instituições locais e nacionais, incluindo o sector privado;
- Desenvolvimento de estratégias integradas de GRSU locais / regionais;
- Promoção de minimização de resíduos e reciclagem;
- A inclusão social dos catadores;
- Comunicação e divulgação pública. Estratégia Regional: Projetos de GRSU na AL (América Latina) devem dar prioridade para a expansão da coleta nos bairros pobres e povoados, melhorando o destinação final, e promovendo a minimização de resíduos e reciclagem.

Para alcançar estes objetivos, as autoridades devem se concentrar em seis questões chave: (1) o planejamento estratégico para a gestão integrada de resíduos, (2) melhores arranjos institucionais, (3) operações mais eficientes, (4) uma gestão financeira mais

¹⁷⁸ “Os instrumentos de gestão do serviço público de saneamento não são um fim em si mesmo. Prestam-se à concretização dos princípios fundamentais que norteiam a prestação do serviço.” (FORTINI, Cristiana; ROCHA, Rúsvel Beltrame. Consórcios públicos, contratos de programa e a Lei de Saneamento. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana (Org.). Op. cit. p.154-155).

efetiva, (5) maior proteção ao meio ambiente (6) e estratégias de minimização e reciclagem.¹⁷⁹

Além disso, importante também a regulação estatal, cujo fortalecimento é essencial para promoção de eficiência na prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como a implementação de subsídio cruzado, pautado em critérios tecnicamente definidos e com maior transparência, como instrumento econômico de política social, com vistas à universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda.

¹⁷⁹ REDDY, P. Jayarama. Op. cit., p. 332. “Sector setting in client countries: Strategies are required to effectively conduct MSWM [Municipal Solid Waste Management] services. Some common elements of these strategies could be: ·Regional landfill construction including LFGTE [landfill gas to energy]; ·Closure and/or remediation of open dumps; · Strengthening national and local institutions including the private sector; · Development of local/regional integrated MSWM strategies; · Promotion of waste minimization and recycling; · Social inclusion of wastepickers; · Public communication and outreach. Regional Strategy: MSWM Projects in LAC [Latin American countries] should give priority to: expanding collection to poor neighborhoods and settlements, improving final disposal, and promoting waste minimization and recycling. To achieve these, the authorities should focus on six key issues: (1) Strategic planning for integrated waste management, (2) Better institutional arrangements, (3) More efficient operations, (4) More effective financial management, (5) Improved environmental protection, and (6) Waste minimization and recycling strategies.” (Tradução da autora)

CAPÍTULO 3 – ASPECTOS DE EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

3.1 CONCEITO DE “EFICIÊNCIA” E O MODELO GERENCIAL DA AÇÃO ESTATAL

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu primeiro artigo, o Estado Democrático de Direito tendo como fundamentos “a soberania; a cidadania, a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; o pluralismo político”. Assim, justamente por constituir a cidadania e a dignidade da pessoa humana fundamentos no Estado, “o interesse perseguido no exercício da função administrativa encontra seu princípio e fim no interesse dos próprios cidadãos, tanto numa perspectiva individual, quanto coletiva”, como salienta Romeu Felipe Bacellar Filho.¹⁸⁰

A legitimidade das ações do Estado, no exercício da função administrativa, depende da sua eficiência à satisfação dos interesses e das necessidades individuais e coletivas, com oferecimento de prestações positivas visando a proteção de direitos fundamentais.

Nesta perspectiva, situa-se a Emenda Constitucional nº 19/98 que acresceu, ao artigo 37 da Constituição Federal, o princípio jurídico da eficiência administrativa, reforçando os valores de Administração Pública Gerencial, em reação ao modelo formal-burocrático, e a legitimação pelo resultado.¹⁸¹

A doutrina especializada identifica três movimentos básicos de reação contra a burocracia, quais sejam, o “gerencialismo”, a Escola da *Public Choice* e a teoria do “principal-agente”, todas tendo em comum a busca pela obtenção de

¹⁸⁰ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Poder normativo dos entes reguladores e a participação dos cidadãos nesta atividade. serviços públicos e direitos fundamentais: os desafios da regulação na experiência brasileiro. **Revista Interesse Público**. Belo Horizonte, a. 4, n. 16, p. 13, out./dez., 2002.

¹⁸¹ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”. Sobre a EC nº 19/98, Eduardo Azeredo Rodrigues avalia: “Conquanto não rejeitasse puramente o conceito weberiano de burocracia, a referida Emenda Constitucional nº 19 promoveu, em nome da transformação do paradigma estatal, alteração em diversos dispositivos para assegurar a principal característica do novo modelo de Administração Pública, mais voltada para a efetiva satisfação dos interesses públicos, com resultados a serem alcançados por meio de políticas públicas estrategicamente definidas, para a mais estrita observância do ideal de eficiência”. (RODRIGUES, Eduardo Azeredo. **O princípio da eficiência à luz da teoria dos princípios**: aspectos dogmáticos de sua interpretação e aplicação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 17).

resultados, através da desburocratização administrativa e de uma lógica e postura pragmatista e do liberalismo econômico.¹⁸²

No Brasil, a mudança estrutural no regime administrativo, em reação ao modelo burocrático, ocorreu com a implementação de um modelo denominado de “gerencial”, que, segundo leciona Emerson Gabardo, efetivou-se com a adoção do “Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado”, cuja base conceitual é permeada em sua genealogia pela presença marcante dos discursos e teorizações tanto da *Public Choice*, quanto da teoria do agente-principal.”¹⁸³

Isso porque, na perspectiva da mudança da estrutura organizacional conferida pelo “Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado”, as novas formas de atuação administrativa teriam propiciado benefícios quanto aos aspectos de “criação” dos entes (pela “flexibilização das amarras jurídicas”), de “autonomia” (decorrente da descentralização e “redução da influencia político-partidária”), de “organização” (por “desregulação das estruturas”), de “atuação” (por meio da “adoção de processo de decisão mais flexíveis e céleres”, com “incorporação de princípios da economia de mercado que seriam mais eficientes”), de “gestão financeira” (pela “ampliação dos investimentos privados no setor público), e, por fim, de “relações exteriores” (por “maior facilidade de cooperação entre as entidades administrativas”, “maior participação da sociedade civil local” e “por incremento de intercâmbios com o estrangeiro”).¹⁸⁴

Não obstante críticas de parte da doutrina especializada quanto ao modelo gerencial adotado,¹⁸⁵ reconhece-se as melhorias advindas da superação do Estado Burocrático clássico, mediante mudanças no regime jurídico administrativo realizadas pelo gerencialismo. Pela verificação dos objetivos inerentes, possível então compreender que os atos da Administração Pública, dentro de um modelo gerencial, devem ser norteados pelos valores de eficiência.¹⁸⁶

¹⁸² Para aprofundamento do estudo das diferenças entre os três movimentos reacionários à burocracia, consultar: GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética. 2002; CARVALHO, Wagner. A Reforma Administrativa na Nova Zelândia nos Anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e accountability. **Revista do Serviço Público**. a 48, n. 03, Brasília: ENAP, set./dez. 1997; ARAGÃO, Cecília Vescovi de. “Burocracia, Eficiência e Modelos de Gestão Pública: um ensaio”. **Revista do Serviço Público**. a. 48, n. 03, Brasília: ENAP, set./dez. 1997.

¹⁸³ GABARDO, Emerson. Op. cit., p. 45.

¹⁸⁴ Ibid., p. 58.

¹⁸⁵ Cf.: MELLO, Celso Antônio Bandeira. Op. cit.; GRAU, Eros Roberto GRAU, Eros Roberto. Op. cit.; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

¹⁸⁶ Como lembra Cristiane Derani: “A Administração Pública é a expressão para designer o corpo ativo do Estado. É o conjunto de pessoas e patrimônio destinado a desempenhar as finalidades do Estado. Administração Pública é o instrumental do Estado para executar as determinações do poder público. [...] O movimento da administração é

A compreensão do princípio jurídico da eficiência administrativa perpassa, para além da verificação do sentido gramatical, pela compreensão dos sentidos de “eficiência” nas diversas áreas do conhecimento, especialmente das ciências sociais aplicadas, bem como pela diferenciação entre os conceitos de “eficiência”, “eficácia” e “efetividade”.

O vocábulo “eficiência”, em sua acepção ordinária, pode significar ação ou capacidade de produzir um efeito real, aproximando-se com a noção de eficácia ou rendimento.¹⁸⁷ Todavia, é possível apreender diferentes sentidos do termo “eficiência”, a depender do foco de análise ou, melhor, da base científica considerada, se a Economia, a Administração, o Direito ou outras ciências.¹⁸⁸

Sob a ótica da Economia, a eficiência é alcançada pela obtenção de uma produção ou resultado ótimo, empregando-se a menor quantidade possível de fatores de produção e com custos mínimos de produção. Ao tratar de eficiência econômica, Thelam Hamuri Ohira e Rui Cunha Marques tecem as seguintes considerações:

[...] um plano de produção é definido como eficiente tecnologicamente se não existir outra forma variável de produzir mais com a mesma quantidade de fatores; ou produzir a mesma quantidade de produtos, utilizando menor quantidade de fatores. De maneira simplista, eficiência pode ser definida como o resultado máximo obtido de acordo com os fatores empregados, ou ainda, como a capacidade de a empresa utilizar os fatores de produção em proporção ótima, minimizando os custos de produção. Pode-se dizer que essas duas definições coexistem e compõem a chamada eficiência econômica. Em resumo, é mais eficiente quem consegue produzir mais com menos.¹⁸⁹

No âmbito da ciência da Administração, anota Antônio Carlos Cintra do Amaral que a eficiência se preocupa com os meios, enquanto a eficácia se relaciona com os fins, por isso, uma empresa pode ser eficiente em suas operações e pode não ser eficaz, ou vice-versa.¹⁹⁰

“Eficiência”, portanto, não deve ser designada como sinônimo de “eficácia” ou “efetividade”, conceitos que podem ser distinguidos com base na

impulsionado pelo Interesse de bem-estar da sociedade, alcançado pela distribuição social.” (DERANI, Cristiane. **Privatização e Serviços Públicos**: as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad. p. 136).

¹⁸⁷ RODRIGUES, Eduardo Azeredo. Op. cit., p. 1.

¹⁸⁸ Neste sentidos, Cf.: DERANI, Cristiane. Op. cit., p. 140.

¹⁸⁹ OHIRA, Thelma Hamuri; MARQUES, Rui Eficiência dos Modelos de Gestão de Saneamento Básico. **Gestão do saneamento básico**: abastecimento de água e esgotamento sanitário. Barueri: Manole, 2012. (Coleção ambiental) p. 580.

¹⁹⁰ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **O princípio da eficiência no direito administrativo**. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 14, jun./ago. 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

dicotomia entre meios e fins. Como ensina Emerson Gabardo, retratando entendimento de João Carlos Simões Gonçalves Loureiro, podem se tratar eficiência e eficácia de conceitos similares” quando se focaliza a realização dos fins (o conceito de senso comum)”, porém, correspondem a conceitos distintos “quando [a eficiência] implica não a mera consecução dos fins, mas sua ótima realização, na qual necessariamente são apreciados os dois aspectos.”¹⁹¹

Do mesmo modo, a distinção entre os conceitos de “eficiência”, “efetividade” e “eficácia” é necessária, especialmente quando da avaliação de políticas públicas. Como ressaltam Marcus Faria Figueiredo e Argelina Maria Cheibub Figueiredo, a avaliação de eficiência está voltada para a relação custo/benefício de determinada intervenção, visando à otimização da utilização de recursos. Já a avaliação da efetividade de uma política pública deve se pautar no exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus resultados, ou seja, o sucesso ou o fracasso em termos de uma real mudança nas condições sociais prévias das populações atingidas pelo programa avaliado. Finalmente, no que concerne à avaliação da eficácia de determinada política pública, o ponto central da análise se volta ao alcance ou não das metas estabelecidas.¹⁹²

A indeterminação conceitual-terminológica de eficiência é destacada por Emerson Gabardo, ao concluir se tratar de um conceito jurídico indeterminado, dada à sua característica de imutabilidade ao se convencionar a compreensão do termo dentro de uma determinada realidade:

Incorreto, portanto, propor-se um conceito padrão imutável, sendo imperioso se fazer uma análise das diferentes possibilidades e afinidades conceituais, propondo-se, dessa forma, definições-padrões, detentoras de caráter meramente convencional. Segundo os critérios de análise propostos por Antônio Francisco de Souza, enquadra-se perfeitamente como um conceito jurídico indeterminado, considerando-se os problemas para suas corretas apreensão e aplicação no caso concreto.¹⁹³

Ao examinar o sentido de eficiência como princípio jurídico, Cristiane Derani observa que o seu sentido “só será descoberto na sua relação com os outros textos normativos e com os elementos da vida a que se refere” e, ainda, que este princípio deve ser analisado “segundo a realidade da sociedade brasileira, de onde

¹⁹¹ GABARDO, Emerson. Op. cit., p. 25.

¹⁹² FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Anal. Conj.**, Belo Horizonte, v.1, n.3, 1986, p. 107-127.

¹⁹³ GABARDO, Emerson. Op. cit., p. 24.

emerge o ordenamento jurídico brasileiro”.¹⁹⁴

Assim como o próprio sentido de eficiência, o conteúdo do princípio jurídico é amplo e complexo, como descreve Alexandre de Moraes, ao retratar o princípio da eficiência administrativa como:

[...] aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário o *princípio da eficiência* dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.¹⁹⁵

Ressalva, no entanto, Emerson Gabardo que a satisfação do princípio da eficiência “não significa que somente devem ser considerados a celeridade, a prestabilidade, a racionalidade e a economicidade, ou quaisquer critérios metajurídicos propostos pela doutrina especializada”, na medida em que:

[...] A sua natureza abrangente manifesta-se claramente quando se considera que não pode ser eficiente um ato que afronte outro princípio, devido à possibilidade de anulação do mesmo.
[...] Uma concepção jurídica do princípio da eficiência refere-se, portanto, à análise de todos os aspectos exclusivamente restritos à eficiência, no seu viés economicista e sociológico, incrementada por caracteres eminentemente jurídicos. Do resultado desta operação somatória é que nasce o princípio, que se qualifica ainda mais pela sua natureza constitucional.¹⁹⁶

Nesta perspectiva, busca o princípio constitucional da eficiência administrativa materializar uma faceta do princípio da “boa administração”, conforme ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello.¹⁹⁷

Em assim sendo, o princípio da eficiência administrativa tem como propósito a prestação das atividades estatais marcada pela qualidade, celeridade, economicidade, prestabilidade, imparcialidade, transparência, participação social, desraigado de uma forma ou procedimento burocratizado.¹⁹⁸ Entretanto, a sua

¹⁹⁴ DERANI, Cristiane. Op. cit., p. 141-142.

¹⁹⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo : Atlas, 2003, p. 317.

¹⁹⁶ GABARDO, Emerson. Op. cit., p. 97.

¹⁹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira. Op. cit., p. 118.

¹⁹⁸ MORAES, Alexandre de. Op. cit., p. 318.

concretização deve, invariavelmente, levar em conta a realidade na qual se aplica e estar em consonância com os demais princípios estruturantes e proposições normativas da Constituição Federal, sobretudo o princípio do Estado Social e Democrático de Direito, sob pena de nulidade do ato.¹⁹⁹

Por isso se dizer acertada a ponderação de que o conceito de eficiência na esfera pública é “bidimensional”, precipuamente na avaliação de uma política pública, por ganhar uma nova dimensão que se define pelos “custos sociais” ou “políticos” e os benefícios derivados, para além da noção estritamente econômica e instrumental de custo-benefício. Sobre a dimensão política da eficiência administrativa e a complexidade de sua avaliação, Marcus Faria Figueiredo e Argelina Maria Cheibub Figueiredo assinalam:

A admissão de que existe uma dimensão política na análise da eficiência torna a avaliação bem mais complexa. A noção de custos sociais tem por sua vez duas dimensões: de um lado, eles originam-se de demandas sociais não previstas, que podem ser traduzidas em custos econômicos-financeiros; de outro lado, estão os “custos” sociais e políticos não traduzíveis para unidades monetárias, em geral “pagos” pela população atingida pela ação de governo, e que são sempre “debitados” ao lado do custo da ação governamental. O complicador está no fato de que os custos sociais e políticos têm sinais trocados em relação à taxa de eficiência instrumental. A incorporação da dimensão política ao conceito de eficiência governamental conduz, então, a uma queda na taxa de eficiência instrumental de qualquer programa social.

Cabe ao analista mostrar a variação da taxa de eficiência instrumental segundo cenários sociais e políticos distintos, e aos que tomam decisões decidir por uma taxa de eficiência global. Fica com estes a difícil tarefa de decidir o *quantum* de irracionalidade estão dispostos a introduzir na taxa de eficiência instrumental ótima, tornando-a subótima. Este *quantum*, em muitos casos, é o “preço” da democracia, que deve ser pago por todos.

Isto posto, o uso de critérios de eficiência para a aferição do sucesso de políticas sociais não deve ficar restrito à sua dimensão instrumental, econômica. Tem-se que introduzir aí o nível de satisfação da população, pelo menos da população-alvo.²⁰⁰

Em uma palavra, não basta que políticas públicas sejam instrumentalmente eficientes. Elas devem ser também politicamente eficientes.

¹⁹⁹ Como sintetiza Emerson Gabardo: “[...] o princípio da eficiência administrativa é setorial, pois refere-se exclusivamente à Administração Pública, mas está diretamente ligado ao princípio da eficiência do Estado como vetor geral (de caráter ético) do sistema constitucional. Dessa forma, tão importante quanto a relação com os demais princípios da Administração Pública, que não é só externa, mas intrínseca, é a submissão do princípio da eficiência aos princípios estruturantes (ou fundamentais) do sistema constitucional, entre os quais se destaca o Princípio do Estado Social e Democrático de Direito. (GABARDO, Emerson. Op. cit., p. 89-90).

²⁰⁰ FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Anal. Conj.**, Belo Horizonte, v.1, n.3, 1986, p. 113-114.

Em suma, não basta que as ações e políticas estatais sejam “instrumentalmente eficientes”, mas também “politicamente eficientes”, dando ensejo à uma efetiva satisfação social. Assim, a superação do critério puramente formal para a avaliação das escolhas públicas se justifica pela preocupação com o alcance de resultados, como se depreende da lição de Vanice Regina Lírío do Valle:

A clarificação da eficiência – num sentido mais amplo, que reconhece a perspectiva do futuro e da contigência – como um dos aspectos integrantes do conceito em si de sustentabilidade, qualificada pela dinâmica, provoca por sua vez a reflexão no que toca à interface entre esta última, e a própria legitimidade do agir estatal, que não mais assenta num critério puramente formal de pertinência subjetiva das escolhas públicas formuladas, mas reclama um compromisso com o alcance das finalidades dele, Estado, reclamadas pela ordem constitucional. Isso porque, nos termos da reflexão mais atualizada sobre a fundamentação do exercício do poder e da exigibilidade da observância de suas decisões, as fórmulas que ofereciam resposta em critérios meramente formais, de pertinência subjetiva das escolhas públicas formuladas, já se tem por superadas pelo assentamento da legitimidade no resultado.²⁰¹

É necessário que a eficiência da Administração Pública, considerando o seu caráter bidimensional que faz emergir a dimensão política, seja também “medida pelo restabelecimento de um Estado de Direito responsável pela concretização do interesse coletivo, com a supressão da miséria, da exploração, da desigualdade das condições sociais.”²⁰²

3.1.1. Notas sobre o princípio da eficiência e serviços públicos

O serviço público, considerando seu substrato material, envolve a “prestação de utilidades ou comodidades materiais fruíveis diretamente pelos administrados”.²⁰³ Por tal razão, compreende direito dos administrados exigir do

²⁰¹ VALLE, Vanice Regina Lírío do. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa traduzida pelo planejamento público. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, a. 3, n.11, jan./mar. 2003, p. 135.

²⁰² Continua Cristina Derani: “Um Estado que, atuando junto ao mercado, seja capaz de restaurar um modelo de consumo e produção mais compromissado com as exigências de longo prazo, como a conservação ambiental, a solução de problemas coletivos fundamentais para a construção da coesão social, especialmente em educação.” (DERANI, Cristiane. Op. cit., p. 150)

²⁰³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 664.

Estado a prestação de um serviço público “adequado”, como forma de concretização de interesses coletivos e alcance de efetivo benefício social.

Está assentada, no art. 175, inc. IV da Constituição Federal, a obrigação da Administração Pública de “manter o serviço adequado”.²⁰⁴ Obrigação esta correlata ao direito dos administrados de fruir de um “serviço público adequado”, que, como destaca Romeu Felipe Bacellar Filho – em referência à doutrina administrativa brasileira, especialmente Carmem Lúcia Antunes Rocha²⁰⁵ e Adilson Abreu Dallari²⁰⁶ –, tem sido reconhecido como um direito fundamental:

A doutrina administrativa brasileira tem caminhado no sentido de reconhecer, no inciso IV, do artigo 175, da Lei Fundamental de 1988, o *direito fundamental ao serviço público adequado*, como direito a exigir do Estado-Administração prestações positivas, de fornecer “utilidade ou comodidade material” consideradas necessárias, imprescindíveis para a pessoa e para a coletividade. Assim, Carmem Lúcia Antunes Rocha defende que todo o cuidado do ordenamento jurídico com “a forma de prestação do serviço público justifica-se pela circunstância de a própria Constituição ter configurado o direito do cidadão (usuário) ao *serviço público adequado*”. No mesmo sentido, Adilson Abreu Dallari afirma que “o direito ao uso dos serviços é um dos direitos fundamentais do cidadão.”

É com esse espírito — sob a influência do direito fundamental ao serviço público adequado — que deve ser levada a efeito a leitura dos artigos tanto da Constituição Federal, como da legislação infraconstitucional que dispõem sobre os serviços públicos.²⁰⁷

Um dos elementos caracterizadores do serviço público adequado é a eficiência, conforme se depreende do art. 6º da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.²⁰⁸ A exigência de eficiência no serviço público, ou melhor na sua prestação, apresenta-se como “desdobramento do princípio constitucional da eficiência”, insculpido no *caput* do art. 37, segundo observa Egon Bockmann Moreira, ao delinear uma prestação de serviço público “eficiente”:

²⁰⁴ “Art. 175. Parágrafo único. A lei disporá sobre: IV - a obrigação de manter serviço adequado.”

²⁰⁵ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Estudos sobre concessão e permissão de serviço público no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 32.

²⁰⁶ DALLARI, Adilson Abreu. Direito ao uso dos serviços públicos. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, n. 13, 1996, p. 215.

²⁰⁷ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Op. cit., p. 13.

²⁰⁸ “Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. [...]”

Será eficiente a prestação que cumprir com perfeição o estatuto da concessão e as obrigações contratuais, gerando com efetividade o benefício social que dele se espera. Além de exigir que o serviço produza efeitos úteis, também se faz necessária a postura ativa do concessionário e do concedente, no sentido de aprimorar o cumprimento do estabelecido em lei, regulamento e contrato. A eficiência de um serviço não apenas impõe a concreção imediata dos fins preestabelecidos, mas que esse cumprimento se dê com um mínimo de ônus sociais, na constante busca do prestígio ao interesse público primário definido naquele projeto concessionário. Trata-se da busca do *melhor caminho*, do *caminho social ideal* ao atingimento da eficácia: a relação entre o concretamente realizado e a perspectiva ideal da atividade de concessão daquele serviço público.²⁰⁹

De forma mais pragmática, ensina Romeu Felipe Bacellar Filho, com enfoque nos serviços públicos, que “a eficiência quer significar realizar mais e melhor com menos, ou seja, prover os serviços públicos necessários a toda população, de maneira satisfatória e com qualidade, utilizando o mínimo necessário de suporte financeiro.”²¹⁰

Importante destacar que a *performance* eficiente de serviços públicos não pode ser definida e avaliada, pura e simplesmente, pela ótica e lógica das atividades privadas. Como observa Cristiane Derani, “ela está em função do equilíbrio a atingir entre dois imperativos: respeitar as imposições financeiras e responder às necessidades dos cidadãos-usuários”.²¹¹

Depreende-se, portanto, que, assim como não se revela legítimo aquele ato administrativo praticado nos estritos termos da lei que seja incapaz de produzir o resultado benéfico esperado, não basta que a prestação do serviço público se dê em consonância com o estudo das concessões e permissões e nos termos contratuais para ser considerada eficiente. A par disso, a eficiência na prestação do serviço público está intimamente ligada com o alcance do benefício social almejado, ou seja, com o sucesso na concretização do interesse público primário.

²⁰⁹ MOREIRA, Egon Bockmann. Op. cit., p. 254-255.

²¹⁰ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 45

²¹¹ Para a autora: “O processo para otimizar a realização dos serviços públicos passa assim, em primeiro lugar, por uma avaliação correta das necessidades; em segundo lugar, pela determinação de objetivos e programas coerentes com as necessidades constatadas; em terceiro lugar, pela busca de uma qualidade das prestações, apropriada em relação a suas necessidades; enfim, pela busca de melhor produtividade e do menor custo no fornecimento das prestações.” (DERANI, Cristiane. Op. cit., p. 152-153).

3.1.2 Os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos eficientes: uma perspectiva da “eficiência”

Para a compreensão do que vem a ser serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos eficientes e, ainda, “eficientes”, é preciso, inicialmente, apontar os objetivos diretos e específicos de tais serviços e identificar os principais indicadores de qualidade na execução dos mesmos, de modo a inferir o ideal de eficiência.

Ao tratar de qualidade e eficiência dos serviços de saneamento, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no Atlas de Saneamento 2011, sintetiza os objetivos dos serviços de saneamento básico, bem como assevera que o nível de eficiência está diretamente ligado à qualidade dos serviços oferecidos à população. Confira-se:

O saneamento básico é feito com vistas a garantir a saúde, a segurança e o bem-estar da população, evitando as ameaças decorrentes da presença de contaminantes, detritos, resíduos, patógenos ou substâncias tóxicas em geral. Para que o saneamento cumpra sua função é necessário considerar a qualidade das redes e dos serviços oferecidos à população e que repercutem no nível de eficiência e de resposta à demanda existente nesse setor.²¹²

Dos objetivos traçados (“garantir a saúde, a segurança e o bem-estar da população, evitando as ameaças decorrentes da presença de contaminantes, detritos, resíduos, patógenos ou substâncias tóxicas em geral”), pode-se dizer que o objetivo direto e específico é “garantir a saúde da população” e o objetivo indireto e geral é “garantir o bem-estar da população”.

Isso porque medidas de saneamento visam especificamente evitar doenças transmissíveis por “contaminantes, detritos, resíduos, patógenos ou substâncias tóxicas em geral”, ou seja, proteger a saúde dos cidadãos. Como resultado de se evitar ou diminuir de doenças, alcança-se o bem-estar da população.

Dizer que a aferição da qualidade dos serviços de saneamento básico deve ser feita com base em metodologia que considera apenas o percentual da população atingida por doenças atreladas às condições de saneamento seria uma interpretação bastante simplista. No entanto, a verificação do referido percentual, principalmente quando inserido numa metodologia de avaliação de qualidade que

²¹² Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Op. cit., p. 27.

leva em conta outros fatores de melhoria da saúde, é um importante indicativo de qualidade e, por conseguinte, do nível de eficiência dos serviços de saneamento básico, que, ao lado de outros fatores não relacionados à saúde (como “a disposição a pagar” dos usuários), deve ser considerado. É o que se destaca no “Panorama do Saneamento Básico no Brasil”, estudo elaborado pelo Ministério das Cidades, sob coordenação de Léo Heller:

[...] as metodologias tradicionalmente empregadas ao analisar a relação custo/benefício, portanto a eficiência dos investimentos públicos em abastecimento de água e esgotamento sanitário, tais como as que utilizam como indicador de benefício a redução da mortalidade infantil, subestimam os benefícios à saúde decorrentes dessas ações, já que desconsideram, entre outros, os benefícios relacionados à redução da morbidade e da mortalidade em todas as faixas etárias. O autor ainda ressalta que, ao se buscar estabelecer a relação custo/benefício das intervenções, devem ser considerados fatores não relacionados à saúde, como a disposição a pagar dos consumidores, tendo em vista que as tarifas pagas pelos usuários reduzem os custos a serem arcados por fundos públicos. Em Brasil (2004), é destacado que, na determinação da relação custo/benefício das intervenções em saneamento básico e a melhoria da saúde, deve-se considerar que as ações de saneamento, ao propiciarem melhoria dos níveis de higiene dos indivíduos e do seu contexto, reduzem o contato das populações com grande variedade de vetores, reservatórios e agentes patogênicos e, assim, diminuem as chances de adoecimento por diversas doenças. Ademais, essas intervenções, ao propiciarem água facilmente acessível, além de meios mais adequados para coleta e disposição de esgotos sanitários e resíduos sólidos, elevam a qualidade de vida e influenciam o modo de vida das populações beneficiadas, o que, em última instância, pode também ter efeitos positivos sobre o bem-estar e a saúde e, indiretamente, na redução de diversas enfermidades relacionadas ao desgaste físico e psicológico.²¹³

Os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, da mesma forma, tem como objetivo garantir a saúde da população pela manutenção de condições de higiene e salubridade nos centros urbanos, bem como pelo correto tratamento e disposição ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, sem se olvidar os efeitos positivos sobre o meio ambiente, condição intrinsecamente atrelada ao bem estar e saúde da população.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a avaliação de qualidade e eficiência de tais serviços públicos pode ser feita a partir da verificação da frequência em que é realizado o serviço de coleta de resíduos

²¹³ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil** – v. I – Elementos conceituais para o saneamento básico. Brasília: Ministério das Cidades, 2011, p. 53-54.

sólidos domiciliares e da forma de tratamento conferida aos mesmos. Transcreve-se trecho da análise e dados publicados no Atlas de Saneamento 2011:

Quanto à qualidade e eficiência nos serviços de manejo de resíduos sólidos, cabe observar que uma forma de avaliar a eficiência no atendimento à demanda da população é através da análise dos dados referentes à frequência com que são realizadas a coleta domiciliar e ao tratamento dado aos resíduos sólidos no município.

A coleta diária é a mais usual na maior parte dos municípios brasileiros, 40,2%, seguida pela frequência três vezes por semana, adotada em 36,1% dos municípios brasileiros. Já os municípios que não fazem coleta domiciliar são minoria no País, representando 6,4% do total. Das regiões brasileiras, a Nordeste é que apresenta o maior percentual de municípios que não realizam coleta domiciliar, 12,6%, seguida da Região Sul com 9,0%. A Região Sul é a que apresenta a menor taxa de municípios que realizam a coleta diária, 17,1%, enquanto todas as outras regiões apresentam percentuais superiores a 40%.²¹⁴

A análise da eficiência dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e definição de indicadores de qualidade deve passar por uma reformulação a partir da promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, através da Lei Federal nº 12.305/2010, à luz dos princípios, diretrizes e objetivos erigidos.

Dentre outros princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos, foi estabelecido o princípio da “ecoeficiência”, a ser implementado nos termos do seu art. 6º, inc. V, “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”.

Nas palavras de Carlos Roberto Vieira da Silva Filho e Fabricio Dorado Soler, através do princípio da ecoeficiência, busca-se estabelecer uma relação entre processo produtivo e responsabilidade ambiental, em que haja uma otimização e racionalização de ações de modo a propiciar aumento de desempenho produtivo e econômico, porém, sem refletir em aumento de impactos ambientais.²¹⁵ Ensinam os mesmos autores, ao comentarem o princípio da ecoeficiência:

²¹⁴ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Op. cit., p. 28.

²¹⁵ SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. Op. cit., p. 22.

O termo ecoeficiência surgiu em 1992, numa publicação do Conselho Mundial de Negócios para o Desenvolvimento Sustentável (em inglês: *World Business Council for Sustainable Development - WBCSD*) e resulta no entendimento de que é necessário produzir bens e serviços com menos recursos, gerando menos resíduos e poluição.

O conceito explicitado na PNRS reproduz em termos praticamente idênticos a definição cunhada pelo WBCSD, da qual emergem alguns requisitos para que uma ação seja considerada ecoeficiente: preços competitivos, satisfação das necessidades humanas, qualidade de vida; redução do impacto ambiental; redução do consumo de recursos naturais e respeito à capacidade de sustentação do planeta.²¹⁶

E, como objetivos, a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabeleceu, dentre outros, os de “não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (art. 7º, inc. II). De acordo com Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo e Ilidia de Ascensão Garrido Martins Juras, em seus comentários da Política Nacional de Resíduos Sólidos, “a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos pode ser tomada como objetivo síntese das disposições trazidas pela Lei nº 12.305/2010”, sendo que “de forma direta ou indireta, a lei tem esse propósito como subjacente a praticamente todas as suas determinações”.²¹⁷

De fato, a Política Nacional de Resíduos Sólidos está irradiada pelos objetivos ora mencionados, o que se depreende pela leitura do art. 9º, *caput*, ao definir o dever de cumprimento, na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, da “ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”. Da mesma forma, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, os Planos Estaduais de Resíduos Sólidos e os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos devem contemplar, como conteúdo mínimo “metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada”, conforme estatuído, respectivamente, pelos art. 15, inc. III, art. 17, inc. III e art. 19, inc. XIV da Lei nº 12.305/2010.

Em consonância com o que anteriormente se articulou sobre a análise de eficiência, a relação custo/benefício dos serviços públicos não pode ser apenas sob o aspecto de eficiência instrumental, mas também deve almejar a eficiência

²¹⁶ Id. No mesmo sentido: ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Comentários à Lei dos resíduos sólidos: Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (e seu regulamento) / Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, Ilidia de Ascensão Garrido Martins Juras. São Paulo: Pillares, 2011, p. 63.

²¹⁷ Ibid., p. 65.

política, compreendida pelo alcance de benefícios sociais. Especialmente no caso dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, deverão ser também perseguidos os benefícios ambientais, dada à incidência do princípio da ecoeficiência.

Sendo assim, considerando o enunciado-principiológico de ecoeficiência, poderia ser estabelecido como um indicador de qualidade dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos o índice de atendimento da coleta seletiva. Como destacado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a redução do volume de lixo gerado, a melhora das condições de trabalho dos catadores, a reciclagem e a economia de energia e de recursos naturais são benefícios da coleta seletiva:

Uma das soluções mais viáveis para reduzir o volume de lixo produzido, e, conseqüentemente, a disposição inadequada dos resíduos sólidos, é a coleta seletiva do lixo. Esta vem se expandindo no País, tendo passado de 8,2% dos municípios, em 2000, para 17,9%, em 2008, sobretudo nos estados das Regiões Sul e Sudeste. O percentual ainda é baixo, sendo que entre os que realizam a coleta seletiva, apenas 38% a fazem em todo o município. A coleta seletiva contribui para diminuir a quantidade de resíduos disposta em aterros sanitários e outros destinos, gera empregos, melhora a condição de trabalho dos catadores de lixo, permite a reciclagem e, com isso, economiza energia e recursos naturais.²¹⁸

Não fosse só, objetivos de “não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos”, na ordem como preceitua o art. 7º, inc. II da PNRS, não de refletir da reformulação de indicadores de qualidade e eficiência dos serviços público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Se, por implementação de políticas públicas para concretização dos objetivos de não geração e redução, resultar na minoração da quantidade de resíduos sólidos domiciliares gerados em dada comunidade, o fato de a frequência do serviço de coleta domiciliar for reduzida não pode ser interpretado como fator de ineficiência desse serviço público. Da mesma forma, não representará condição para caracterização de ineficiência se, pelo motivo de “não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento”, for constatada queda do volume de resíduos depositados em aterro sanitário.

Diante desse cenário, “é fundamental a existência de parâmetros objetivos, índices ou outros instrumentos que permitam exame empírico da

²¹⁸ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Op. cit., p. 45.

qualidade do serviço”, consoante assevera Marçal Justen Filho, destacando ainda que:

Adequação é conceito indeterminado, incumbindo ao Estado precisá-lo diante da situação concreta, inclusive para assegurar o controle na prestação do serviço. [...] Devem ser estabelecidos parâmetros objetivos de avaliação da qualidade do serviço, que variarão em função da natureza do serviço e das circunstâncias de sua prestação. Se for o caso, aplicar-se-á as regras técnico-científicas apropriadas. [...] Somente assim será viável controlar o desempenho do prestador do serviço. Não se admitirá imputação de inadequação ou deficiência se não forem estabelecidos critérios objetivos. Nem teria cabimento a avaliação subjetiva e personalíssima, proveniente de usuário ou agente público, acerca da qualidade do serviço.²¹⁹

Em última análise, a otimização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, assim como para os demais serviços públicos, envolve providências mínimas de (i) avaliação correta das necessidades; (ii) determinação de objetivos e programas coerentes com as necessidades contratadas; (iii) busca de uma qualidade da prestação, condizente com à sua necessidade; e (iv) busca de melhor produtividade e do menor custo no fornecimento da prestação.²²⁰

Levando-se em conta tais ponderações, cabe examinar instrumentos gestão associada e mecanismos de regulação para dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, pela necessidade de imprimir maior eficiência à promoção desses serviços, de modo alinhado ao ordenamento jurídico vigente, ao referencial principiológico irradiante sobre tais serviços e considerando a realidade brasileira.

3.2 GESTÃO ASSOCIADA: VANTAGENS DECORRENTES DA COOPERAÇÃO

A busca pela incrementação de eficiência do Estado, promovida pela Emenda nº 19/98, resultou ainda na alteração do art. 241 da Constituição Federal, para inclusão de dispositivo permissivo da cooperação entre os entes federados na gestão associada de serviços públicos.²²¹

²¹⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria...**, p. 309.

²²⁰ DERANI, Cristiane. Op. cit., p. 152-153

²²¹ “Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a

Os instrumentos de gestão associada de serviços públicos – como visto, com assento constitucional (art. 241, CF) – amoldam-se ao “federalismo de cooperação”,²²² também instituído constitucionalmente, tendo como objetivos comuns a todos os entes a garantia de desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, entre outros elencados no art. 3º da Constituição Federal.

O princípio federativo exige a colaboração ou cooperação entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, para o alcance dos sobreditos objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira. Como assinala Giorgio Berti, quanto ao “espírito de cooperação” no federalismo, “é necessário para que as administrações funcionem e sejam a expressão de qualquer coisa socialmente verdadeira e não autoritariamente imposta”.²²³

A cooperação para a realização do interesse público pode ser tratada abstratamente como indissociável aos valores embutidos nas escolhas políticas, qual seja, sob a premissa de que, uma vez escolhido o interesse a ser defendido, este será tido como predominante. Em termos práticos, todavia, o jogo político e de expressão do interesse social não é isento de elementos que venham a enfraquecer os seus níveis de eficiência.

Uma forma de enfraquecimento existe quando, sob a roupagem do interesse público, ocultam-se interesses meramente pessoais ou de determinados grupos prevalentes que acabam por se impor como interesse coletivo, quando, na verdade, tem inspiração e objetivos egoísticos. O controle de fundo das escolhas políticas é tarefa bastante problemática.

Outro entrave à eficiência identifica-se nas falhas de coordenação, ou seja, quando as ações que visam a um fim idêntico, similar ou que possam ser unificados, são repetidas, conduzindo à duplicação (ou mais) de gastos.

Atuações cooperativas podem reduzir tais vicissitudes, seja porque a cooperação pode funcionar como um freio aos desvirtuamentos dos interesses socialmente relevantes, quando a conduta do agente passa a considerar a conduta do outro agente como elemento norteador dela, seja quando a cooperação estabelece parâmetros de comportamento que consertam atos de interesse compartilhado.

transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

²²² Para aprofundamento, Cf.: BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986; BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

²²³ BERTI, G. 1993, p. 207. Apud JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer...**

Além disso, Robert Axelrod destaca como fundamentos da cooperação a durabilidade da relação e a possibilidade de recompensas mútuas e recíprocas, por meio de um processo de seleção de estratégias mais bem sucedidas.²²⁴

As vantagens decorrentes da cooperação entre os entes federados são evidentes, conforme precisamente destacadas por Odete Medauar e Gustavo Justino de Olivera:

(a) a racionalização do uso dos recursos financeiros, destinados ao planejamento, programação e execução de objetivos de interesses comuns; (b) a criação de vínculos ou fortalecimento dos vínculos preexistentes, com a formação ou consolidação de uma identidade regional; (c) a instrumentalização da promoção do desenvolvimento local, regional e nacional e; (d) a conjugação de esforços para atender as necessidades da população, as quais não poderiam ser atendidas de outro modo diante de um quadro de escassez de recursos.²²⁵

Na gestão associada de serviços públicos, a racionalização do uso dos recursos decorre, sobretudo, da economia de escala e do escopo na prestação dos serviços (compras conjuntas com aumento de poder de barganha, redução de preços e despesas administrativas, compartilhamento de infraestrutura, equipamentos e pessoal e diversificação dos serviços, entre outros).

Toda realização de negócio produz custos, como demonstra Oliver Eaton Williamson, ao estudar as instituições econômicas do capitalismo e a economia dos custos de transação.²²⁶ Esses custos incidem antes da realização do negócio e do contrato e durante o seu cumprimento. Adotando-se o modelo de gestão associada ou consorciada, reduz-se o número de contratações e, como consequência, ficam reduzidos os custos de transação *ex ante* e *ex post* atrelados a toda contratação. Da mesma forma, destaca Ronald Coase que as operações envolvidas em uma negociação são, em regra, extremamente custosas.²²⁷

²²⁴ AXELROD, Robert. **The evolution of cooperation**. New York: Basic Books Inc. Publishers, 1984. p. 182.

²²⁵ MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Op. cit., p. 23.

²²⁶ Na obra em referência, Oliver Eaton Williamson aponta que os custos de transação *ex ante* compreendem os custos de elaboração, negociação e salvaguarda de um acordo. Destaca que os custos de transação *ex post* da contratação podem ser vários: custos de barganha incorridos quando são necessários esforços bilaterais para corrigir distorções *ex post*, custos associados à instalação de estruturas de governança e fiscalização, custos relativos aos meios de inspeção para se assegurar que os termos do contrato estão sendo cumpridos, entre outros. WILLIAMSON, Oliver Eaton. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: The Free Press, 1985. p. 20.

²²⁷ COASE, Ronald. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, London, v.3, p. 1-44, Oct. 1960.

No momento anterior, os custos estão associados, sobretudo, à elaboração do contrato cujo conteúdo estabelece as bases do negócio – o que engloba a busca de informações sobre o outro contratante. Já, no que se refere ao adimplemento do contrato, os custos estarão relacionados à necessidade ou não de tomadas de medidas coercitivas em relação ao contratado, ou ainda, à eventualidade de se ter por necessária a realização de alguma modificação no conteúdo contratual.

A gestão associada de serviços públicos permite, em tese, minimizar os “custos de transação”, pela consequente redução do número de contratos a partir da prestação do serviço de forma consorciada. Considera-se, por exemplo, a necessidade de um consórcio público delegar à iniciativa privada os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares para o atendimento de 20 municípios integrantes de uma região metropolitana. Será necessário firmar um contrato de concessão após a efetivação de licitação pública. Se tais municípios não fossem integrantes do consórcio público, seriam necessários 20 contratos de concessão, precedidos de 20 licitações públicas, numa clara multiplicação de custos.

Da lição de Ronald Coase, pode-se partir para um paralelo entre a possibilidade de redução de custos e o caso examinado (por meio da gestão associada para a prestação de um serviço público) e a lógica de redução de custos, a partir de uma forma alternativa de organização econômica, qual seja, a firma em que as barganhas individuais são eliminadas e substituídas por uma decisão administrativa centralizada.²²⁸

Conforme acima apontado, outros evidentes benefícios da cooperação são o fortalecimento político entre os entes federados e o aumento da interação entre eles. Ainda, por meio da conjugação de esforços, é possível atender as necessidades locais ou regionais e promover o desenvolvimento de regiões mais carentes, com direcionamento de recursos financeiros e incentivos fiscais, especialmente no âmbito da prestação de serviços públicos de saneamento básico.

229

²²⁸ Id.

²²⁹ “A representação dos recursos de gestão nas Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDEs foi feita no sentido de associar as tendências polarizadoras da metropolização brasileira, devido à concentração populacional e existência de padrões funcionais complexos, com uma maior institucionalização.” Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Op. cit., p. 104).

Importante ressaltar a impossibilidade de a cooperação na prestação de serviços públicos implicar na “transferência” de competências para tanto, conforme salienta Emerson Gabardo:

A Constituição atribui as competências para a prestação de serviços públicos a cada ente especificadamente, de sorte que a mera transferência seria incompatível com o ordenamento. Notadamente, na hipótese de convênio entre um ente político e uma entidade da administração indireta de outro. Se não pelos motivos já alinhados, também pelo fato de que não pode uma entidade federada descentralizar competência para a prestação de serviços públicos (ainda que mediante lei) se a competência não lhe é atribuída constitucionalmente.

[...] A cooperação se presta, portanto, somente para a incrementação da eficiência na realização do serviço, que continuará sendo prestado, de forma direta ou indiretamente, pelo próprio ente competente.²³⁰

Dessa feita, na hipótese de celebração de consórcio público para prestação associada de um serviço público, o ente da federação, cuja competência para prover o respectivo serviço público foi constitucionalmente estabelecida, continua a responder pela execução adequada do mesmo, na medida em que não se admite, na ordem constitucional, renúncia de competência.²³¹

3.2.1 Consórcios públicos para prestação regionalizada: estrutura jurídica

Não é novidade que o sistema jurídico brasileiro contempla a possibilidade de o Estado prestar serviços públicos privativos de forma direta (mediante a criação de empresas estatais) ou de forma indireta (por meio da outorga a particulares), na forma como prescreve o art. 175 da Constituição Federal de 1988.

Desse modo, a ordem constitucional em vigor admite a delegação da exploração do serviço público a terceiros, quando o Poder Público não tiver condições ou interesse público de executá-lo diretamente. Presume-se, para tanto,

²³⁰ GABARDO, Emerson. Op. cit., p. 116.

²³¹ “Os objetivos dos consórcios públicos devem estar adstritos às competências constitucionais dos entes federativos que os integram. [...] Por outro lado, embora seja inerente à formação e à constituição dos consórcios públicos a delegação de atividade decorrentes das competências constitucionais, isso não significa que um ente consorciado renuncie a suas competências em favor de outro ente ou do próprio consórcio. Do mesmo modo, não há como cogitar transferência total e definitiva dessas atribuições constitucionais.” (MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Op. cit., p. 35).

que o repasse ocorrerá nos casos concretos em que há uma decisão política em prol da melhor prestação em face do cumprimento das diretrizes fundamentais, ou seja, da prestação ótima,²³² por intermédio do agente privado colaborador. No caso da prestação indireta, foi a concessão que se tornou o principal instituto jurídico utilizado no Brasil para a delegação de serviços públicos.

Em relação aos serviços públicos de saneamento básico,²³³ a experiência administrativa brasileira, como visto, apresenta poucas alterações no modelo prestacional. Alguns dos serviços de saneamento básico, como abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e drenagem e manejo de águas pluviais, foram tradicionalmente prestados por agentes estatais. Outros, como é o caso da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, ao contrário, foram prestados por intermédio de delegação a agentes privados; nesses casos, elegendo-se, como anteriormente dito, principalmente o instituto da concessão.²³⁴

A tendência majoritária parece ser a de ampliação da participação da iniciativa privada na prestação dos serviços de saneamento básico, em substituição às empresas estaduais.

A partir da promulgação Constituição Federal de 1988, começou-se a repensar a delimitação das competências estaduais e municipais em relação aos serviços públicos de saneamento básico, tendo em vista o conteúdo normativo do art. 25, §1º e do art. 30, inc. V, de modo a prevalecer as políticas públicas de integração e planejamento capazes de atender aos objetivos comuns, com o fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e o bem-estar de seus habitantes.

A constituição de consórcios públicos entre entes federados para execução de serviços públicos se apresenta como uma alternativa para viabilizar a realização de interesses comuns e a maximização dos benefícios à população, alternativa perfeitamente aplicável aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos.

A possibilidade de utilização de “convênios” e “consórcios”, como instrumentos jurídicos para desempenho de atividades de competência concorrente dos entes federados, já encontrava amparo na interpretação do art. 23, da

²³² GABARDO, Emerson. Op. cit., p. 143.

²³³ Consideram-se serviços de saneamento básico aqueles abarcados pelo art. 3º da Lei Federal nº 11.445/2007, quais sejam: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

²³⁴ SOUZA, Rodrigo Pagani de. Op. cit., passim.

Constituição Federal,²³⁵ que, no seu parágrafo único, prevê que: “[...] lei federal complementar fixará normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

No entanto, foi com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, alterando a redação do art. 241²³⁶ da Constituição Federal, que restou definitivamente reconhecida a competência dos entes federativos em utilizar o regime de cooperação, via convênios ou consórcios, para levar a cabo a gestão associada de serviços públicos e os investimentos necessários à sua promoção.

A partir da leitura do art. 241 da Constituição Federal, extrai-se que o objeto do consórcio público envolverá a “gestão associada de serviços públicos”. Dessa feita, Marcelo Harger defende que os consórcio público envolverá sempre a prestação de serviço público, sendo que a aquisição de bens ou realização de obras pelo consórcio é permitida apenas quando forem instrumentais à prestação do respectivo serviço público.²³⁷

Noutra vertente, Odete Medauar e Gustavo Justino de Oliveira consignam que “nem sempre a formação de um consórcio público terá por consequência a gestão associada de serviço público”.²³⁸ Defendem os autores que “é possível a formação de um consórcio público com o intuito único de se promover a compra ou o uso de materiais e equipamentos.”²³⁹

É de se ver que a expressão “gestão associada de serviços públicos”, insculpida no art. 241 da Constituição Federal, não pode ser interpretada como apenas “prestação” ou “execução” de serviços públicos, mas sim como o exercício compartilhado, por duas ou mais entidades federativas, de outras ações, desde que envolvidas na prestação de serviços públicos, e não somente a prestação propriamente dita. Toma-se como exemplo a criação de consórcio públicos criados para desenvolver atividades de regulação e fiscalização dos serviços de

²³⁵ Nesse sentido, Cf.: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 248.

²³⁶ “Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

²³⁷ Cf.: HARGER, Marcelo. **Consórcios públicos na Lei nº 11.107/05**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 188.

²³⁸ MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Op. cit., p. 63.

²³⁹ Id.

saneamento básico regionalizados, como expressamente previsto no art. 15, inc. II, da Lei Federal nº 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico).²⁴⁰

Quanto à natureza jurídica, considerando a terminologia tradicionalmente adotada no Brasil, alguns autores afirmavam que o consórcio público constituiria um convênio, na medida em que não há interesses contrapostos ou o antagonismo de interesses que qualifica os contratos.

Para outra parte da doutrina, como José dos Santos Carvalho Filho, a natureza jurídica dos consórcios é a de “acordo plurilateral de cooperação recíproca” e, por esse motivo, seria um negócio jurídico mais assemelhado ao “convênio”, empregando esse termo em sentido amplo.²⁴¹ Todavia, entende-se que o consórcio público configura, segundo concepção de Tullio Ascarelli²⁴² e Marçal Justen Filho,²⁴³ um “contrato administrativo plurilateral”, com efetivo cunho vinculante entre todas as partes pactuantes.

A inserção dos convênios e dos consórcios no âmbito contratual é aventada por Odete Medauar antes mesmo da promulgação da Lei Federal nº 11.107/05 (que dispõe sobre normas gerais de consórcio público), ao tratar de Administração “concertada”, onde se fizeram prevalentes práticas com base em concordância ou consenso entre entes administrativos ou entre estes e particulares.²⁴⁴ Nesta toada, Odete Medauar e Gustavo Justino de Oliveira assim contextualizaram os convênios e consórcios administrativos:

[...] o tratamento conferido pelo texto legal aos consórcios públicos está harmonizado com as linhas contemporâneas de atuação administrativa, em que é ampliado o uso de figuras contratuais ou convencionais – seja entre a Administração pública e os particulares, seja entre órgãos e entidades da Administração – para a consecução de objetivos de interesse comum entre as parte (parcerias em sentido amplo).²⁴⁵

Com o objetivo de regulamentar o artigo 241 da Constituição Federal, foi aprovada a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que normatizou de maneira

²⁴⁰ “Art. 15. Na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas: [...] II - por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.”

²⁴¹ Consultar: CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios públicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 25.

²⁴² ASCARELLI, Tullio. **Problemas das sociedades anônimas e direito comparado**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

²⁴³ Para quem, “[...] o contrato administrativo plurilateral ou organizacional se configura como acordo de vontades de que participa uma ou mais pessoas administrativas, por meio do qual os contratantes se obrigam reciprocamente a promover condutas ativas ou omissivas, visando a obtenção de certo resultado de interesse conjunto”. JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer...**

²⁴⁴ MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Op. cit., p. 22.

²⁴⁵ Id.

minuciosa as regras gerais sobre “consórcios públicos” (sendo denominada de “Lei dos Consórcios Públicos”). Ao instituto dos “convênios de cooperação”, a referida Lei relegou nada mais que algumas passagens pontuais.

Como dito, o delineamento normativo dado ao “consórcio público” pela Lei nº 11.107 de 2005 rompeu com o tratamento tradicional até então corrente na doutrina administrativista brasileira, na medida em que o legislador passou a imprimir a eles a natureza e disciplina jurídica de “contrato administrativo”.²⁴⁶ Conforme ressaltado, antes da alteração constitucional, os consórcios eram equiparados aos convênios no sentido de considerá-los como meros ajustes ou acordos administrativos, e não como contratos administrativos.

O Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 (regulamentador da Lei nº 11.107/2005), disciplina o conceito de consórcio público, no inciso I do artigo 2º.²⁴⁷ Em complementação aos termos do referido dispositivo legal, outros elementos básicos do consórcio público devem ser considerados para sua adequada conceituação: a necessidade de criação por lei ou por intermédio de autorização legislativa e o objetivo de atender, sem fins lucrativos, serviços públicos de interesse comum dos entes consorciados.

Conforme o art. 1º, *caput*, da Lei Federal nº 11.107/2005, a celebração de contratos de consórcios públicos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios deve ser feita para “realização de objetivos de interesse comum”. No entanto, a lei não traz elenco exaustivo de “objetivos de interesse comum”, devendo tão somente ser atendidos os limites constitucionais traçados no art. 2º, *caput*, da Lei Federal nº 11.107/2005.²⁴⁸

Embora a Lei Federal nº 11.107/2005 não tenha feito previsão dos objetivos específicos dos consórcios públicos – mas tão somente aos objetivos gerais de “gestão associada de serviços”, “observados os limites constitucionais” (art. 2º, *caput*), o seu Regulamento assim o fez, porém, não de forma taxativa.²⁴⁹ De

²⁴⁶ Nesse sentido: HARGER, Marcelo. Op. cit., p. 69 e MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: RT, 2010, p. 227.

²⁴⁷ “Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se: I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei n. 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; [...]”.

²⁴⁸ “Não há que se confundir as denominadas competências constitucionais comuns com os objetivos de interesse comum dos consórcios públicos.” (MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Op. cit., p. 25).

²⁴⁹ Consultar: CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios Públicos**. Lei nº 11.107, de 06.04.2005 e Decreto nº 6.017, de 17.01.2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 47-53.

acordo com o art. 3º do Decreto nº 6.017/2007, são admitidos consórcios públicos com os seguintes objetivos, dentre outros:

[...]

I - a gestão associada de serviços públicos;

II - a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;

III - o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;

IV - a produção de informações ou de estudos técnicos;

V - a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;

VI - a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente;

VII - o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;

VIII - o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;

IX - a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;

X - o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente, de forma a atender o disposto no art. 1º, inciso V, da Lei nº 9.717, de 1998;

XI - o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;

XII - as ações e políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional; e

XIII - o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

[...]

Ao lado disso, o traço inovador atribuído aos consórcios públicos foi de que, por previsão expressa no artigo 1º, §1º da referida lei, sempre deverão adquirir personalidade jurídica.²⁵⁰

Logo, o consórcio público seria um ente representante dos membros consorciados, dotado de personalidade jurídica, que, de acordo com os incisos do artigo 6º da Lei nº 11.107/05, poderá ser “[...] de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções” ou “[...] de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil”.

Constituindo-se pessoa jurídica de direito público, o consórcio será, nos termos da Lei, uma “associação pública”, que poderá ser formada pela união de

²⁵⁰ “Art. 1º [...] § 1º - O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado”.

entes federativos, como pessoas jurídicas que se organizem para a realização de objetivos de interesse comum. E na qualidade de associação pública, integrará a administração indireta de todos os entes federados consorciados.²⁵¹

Adquirindo personalidade jurídica de direito privado, será uma “associação civil”, caso em que, apesar de seguir o regime jurídico de direito privado, não poderá deixar de observar inúmeras normas de direito público, previstas no §2º do artigo 6º da lei: “[...] as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela CLT”.²⁵²

Outra característica a ser ressaltada é que a formação dos consórcios públicos exige a subscrição ou posterior ratificação do protocolo de intenções “mediante a publicação de lei por cada ente federativo contratante” (art. 5º), o que demonstra a necessidade de participação do Legislativo para sua formação.

Importante, ainda, traçar a distinção entre os institutos jurídicos do “consórcio público” e da “região metropolitana”, “aglomeração urbana” e “microrregião”, estas referenciadas no art. 25, §3º da Constituição Federal, que estipula que “os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”.

Como visto, consórcio público é a “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos” (art. 2º, inc. I, do Decreto nº 6.017/2007).

Região metropolitana, por sua vez, não compreende pessoa jurídica, mas sim uma unidade territorial, conforme se extrai da definição conferida por Hely Lopes Meirelles a respectivo instituto jurídico:

Resume-se na delimitação da zona de influência da metrópole e na atribuição de serviços de âmbito metropolitano a uma Administração única, que planeje integralmente a área, coordene e promova as obras e atividades de interesse comum da região, estabelecendo as convenientes prioridades e normas para o pleno atendimento das necessidades das populações interessadas.

É notório que a complexidade e o alto custo das obras e serviços de caráter intermunicipal ou metropolitano já não permitem que as Prefeituras os realizem isoladamente, mesmo porque o seu interesse não é apenas local, mas regional, afetando a vida e a administração de todo o Estado e, não raro, da própria União. Daí

²⁵¹ MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Op. cit., p. 74.

²⁵² Id.

por que a Constituição condicionou o estabelecimento destas Regiões a lei complementar estadual [...].²⁵³

No cotejo entre os dois institutos jurídicos, Luciana de Campos Maciel identifica claramente a distinção entre consórcios públicos e regiões metropolitanas, destacando, para além da distinção da modelagem jurídica quanto à constituição, que, diferentemente dos consórcios onde os municípios integrantes expressam seus interesses na formação, a criação de uma região metropolitana depende apenas do interesse do Estado. Confira-se:

[...] Consórcios públicos e regiões metropolitanas, apesar de ambos serem criados por lei, são institutos jurídicos distintos.

De início, cumpre a nós salientar que consórcio público é pessoa jurídica de direito público ou privado. Para a sua constituição é necessária a celebração de contrato entre os entes que pretendem consorciar-se. Pode-se dizer que a constituição de um consórcio público dependerá exclusivamente da livre manifestação da vontade dos entes federativos em reunirem esforços para a consecução de um objetivo que seja comum a todos os consorciados.

As regiões metropolitanas, por sua vez, não são pessoas jurídicas e sim unidades territoriais criadas pelo Estado, com base em aspectos socioeconômicos, ambientais, geográficos e urbanísticos. A declaração desta unidade territorial não depende da anuência dos municípios, mas do interesse do Estado em integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.²⁵⁴

Já as “aglomerações urbanas” podem ser compreendidas, segundo Gustavo Gomes Machado e Maria Coeli Simões Pires, como um complexo geoeconômico formado por um “conjunto de municípios limítrofes intensamente urbanizados, ou mesmo urbanizados, com posição intermediária na hierarquia de rede urbana, cuja interação reclama um aparato de gestão das funções públicas que suplante a ação isolada” dos municípios envolvidos.²⁵⁵ Para os autores, a região metropolitana, nesta rede urbana, lidera um sistema urbano-regional, estando a aglomeração urbana em um segundo nível de hierarquia, no que tange à dimensão de influência sobre as cidades.

Por fim, as “microrregiões” não refletem uma realidade de intensa urbanização, mas sim de um “agrupamento de Municípios limítrofes que apresentam, entre si, relações de interação funcional de natureza físico-territorial,

²⁵³ MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. **Direito municipal...**, p. 78-79.

²⁵⁴ MACIEL, Luciana de Campos. Da prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento. In: MUKAI, Toshio. (Org.). **Saneamento básico: diretrizes gerais.** Comentários à Lei 11.445 de 2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007, p. 49.

²⁵⁵ MACHADO, Gustavo Gomes; PIRES, Maria Coeli Simões. Op. cit., p. 415.

econômico-social e administrativa, exigindo planejamento integrado”, conforme lecionam Gustavo Gomes Machado e Maria Coeli Simões Pires.²⁵⁶

Assim como as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e microrregiões não detem personalidade jurídica, sendo instituídas mediante a edição de uma lei complementar estadual.²⁵⁷

No que toca aos aspectos de implementação das obrigações dos consórcios públicos, a Lei Federal nº 11.107/05 prevê, paralelamente ao contrato de consórcio, duas outras modalidades contratuais a ele relacionadas: os contratos de rateio e os contratos de programa.

O contrato de rateio, disciplinado no art. 8º da Lei nº 11.107/2005, consiste em um contrato paralelo ao contrato de consórcio que estipula as obrigações financeiras dos entes consorciados. A regra é que as obrigações sejam rateadas em cada exercício financeiro e de acordo com as respectivas dotações orçamentárias, conforme regra contida no parágrafo primeiro do dispositivo legal retro mencionado.

Já a expressão “contrato de programa”, disciplinado no art. 13 da Lei nº 11.107/2005, é utilizada para designar diversas modalidades contratuais. Quanto ao objeto, há dois tipos diferentes de contratos de programa: a) o que tem por objeto a prestação de serviços público e; b) o que tem por objeto a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Após a constituição do consórcio público, só serão válidas as obrigações que um ente da Federação assumir para com outro ou para com o próprio consórcio público por meio da celebração de contrato de programa (art. 13, Lei Federal nº 11.107/05).

É possível que o consórcio público realize a concessão de um serviço público, conforme destaca Egon Bockman Moreira, ao relacionar as providências necessárias para tanto, nos termos da legislação aplicável:

A leitura da Lei 11.107/2005 à luz da Constituição e conjugada com a Lei 8.987/1995 permite concluir que para que se dê a concessão de serviço e/ou obra pública (ou permissão) será necessário que: (i) o protocolo de intenções do contrato de consórcio identifique esse objetivo e minudencie as competências transferidas para o seu atingimento; (ii) o consórcio seja constituído sob a forma de associação pública; (iii) o serviço e/ou a obra estejam dentre aqueles de competência e interesse comum de todos os

²⁵⁶ Id.

²⁵⁷ Para aprofundamento da análise, Cf.: MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Op. cit., p. 74.

consorciados; (iv) existam leis emanadas por cada um dos subscritores do protocolo de intenções que o ratifiquem e atribuam ao consórcio público a competência para conceder ou permitir; (v) o prazo de existência do consórcio público seja proporcional e adequado ao da futura concessão; (vi) a garantia (legal e contratual) de que, caso algum consorciado se retire do consórcio (ou dele seja expulso), ou caso o consórcio seja extinto, esse fato não implique o desfazimento prematuro do contrato de concessão.²⁵⁸

Tendo em vista as características ora identificadas a partir dos dispositivos da Lei Federal nº 11.107/05, extrai-se que a distinção marcante entre o convênio e o consórcio reside na intensidade, na complexidade e na estabilidade do vínculo formado por esse último instituto.

Em primeiro lugar, porque, nos termos do art. 6º acima examinado, o consórcio público, ao contrário do convênio, constitui um ente com personalidade jurídica de direito público ou privado, a quem, inclusive é permitido praticar diversos atos inerentes a uma pessoa administrativa, tais como celebrar contratos, convênios e acordos, outorgar permissões e concessões de serviço público, cobrar tarifas e preços públicos, entre outros (*vide* art. 2º, Lei nº 11.107/05)²⁵⁹.

Em segundo lugar, porque, ao contrário do regime de convênios, no qual há ampla liberdade para as entidades, a Lei de Consórcios Públicos, em seu bojo, traz regras específicas para a constituição e composição interna do consórcio. Não bastasse isso, ainda limita, nos seus art. 11 e 12, a retirada dos entes e/ou a extinção do vínculo à prévia aprovação em assembleia, em votação de que participam todos os representantes das pessoas jurídicas consorciadas. Na doutrina administrativista, não há maiores divergências quanto a distinção entre convênio e consórcio público, conforme sintetiza Egon Bockmann Moreira:

²⁵⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. Op. cit., p. 85-86.

²⁵⁹ Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais. § 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá: I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público e; III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação. § 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado. § 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

O convênio é acordo de cooperação celebrado entre pessoas políticas, sem a necessidade da constituição de pessoa jurídica autônoma que o administre. Quem administra, licita e assina o contrato de concessão de serviços públicos conveniados são as próprias entidades conveniadas (uma só ou todas, a depender do ajuste), enquanto no consórcio há a realização em comum de determinada atividade por meio de pessoa jurídica constituída para tanto. A relação entre os conveniados gira em torno de um fim específico: por meio do convênio são estabelecidas metas cujo alcance interessa a todas as partes públicas envolvidas, que para isso conjugam esforços.²⁶⁰

Diante da ausência de regras específicas para disciplinar o convênio de cooperação, no âmbito da Lei nº 11.107/2005, emerge a preocupação no sentido de que poderiam ser firmados instrumentos de convênios sem observância dos requisitos exigidos para a celebração do consórcio público. Defendem Odete Medauar e Gustavo Justino de Oliveira não ser esta uma interpretação acertada, pois “no direito brasileiro os vínculos ajustados pela via do convênio são encarados como instáveis e insuscetíveis de gerar um ambiente de segurança entre os partícipes”.²⁶¹

Diante das características do regime jurídico do consórcio público, esse instituto parece ser o mais adequado para a implementação de planos integrados de desenvolvimento e prestação compartilhada de serviços públicos, (i) quer por garantir maior segurança jurídica aos entes federados, facilitando a obtenção de financiamentos e viabilizando realização de empreendimentos e programas sociais de longo prazo; (ii) quer por permitir que os entes federados coloquem em prática ações conjuntas para a execução dos planos e projetos, tais como contratos, acordos, arrecadação de tarifas e preços públicos, desapropriações etc., o que simplifica uma série de procedimentos administrativos e resulta na potencialização dos resultados dos serviços e ações executadas.

Não obstante, o regime jurídico do convênio propriamente dito ainda permanece como alternativa viável para os vínculos de pequeno vulto e de curto prazo, para os quais o complexo regime de constituição e desenvolvimento de formas associativas apresentar-se-ia oneroso e desnecessário.

Independente da utilização de consórcio público ou convênio de cooperação entre os entes federativos, a adoção do sistema de gestão associada é de suma importância para a viabilização de políticas públicas no âmbito de planos integrados de desenvolvimento; sobretudo porque possibilita o ajuste entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, com a conjugação de esforços e por meio do

²⁶⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. Op. cit., p. 79.

²⁶¹ MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Op. cit., p. 109.

exercício de competências comuns e concorrentes, para viabilizar investimentos em prol do desenvolvimento econômico, da ampliação e do aperfeiçoamento dos serviços públicos básicos nas regiões mais carentes.²⁶²

3.2.2 Aplicabilidade dos consórcios públicos nos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

A superação do dito conflito material de competências em matéria de saneamento básico se coloca em prol da prevalência da “Administração Pública Consensual” e da atividade de coordenação administrativa,²⁶³ notadamente diante da aprovação da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005) e da promulgação da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007) e da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010). Isso se deve ao fato de que o marco regulatório vigente, para além de enaltecer os benefícios da gestão associada de serviços públicos, prioriza a cooperação técnica e financeira entre os entes federados, alçando-a como princípio e objetivo de tais políticas nacionais.

Ao incentivar a adoção de consórcios e de outras forma de cooperação entre os entes federados para a promoção tanto dos serviços públicos de saneamento básico em geral, quanto para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, o legislador reconhece a importância de tais instrumentos não só para elevação das escalas de aproveitamento e redução dos custos envolvidos, como também a realidade precária da gestão desses serviços em municípios brasileiros. Esta percepção é também exposta pela doutrina especializada:

Para entendermos o intuito da prestação regionalizada dos serviços de saneamento devemos levar em conta a realidade de muitos de nossos municípios que, por não possuírem condições de bancar com os altos custos que envolvem esse tipo de serviço, acabam marginalizados, sem a efetiva prestação do mesmo. Por isso, a união de esforços dos municípios permitirá a otimização

²⁶² A pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, referente ao ano de 2009, revela que as áreas da administração municipal em que há maior número de consórcios intermunicipais são: saúde, meio ambiente, turismo, saneamento básico (com destaque para manejo de resíduos sólidos), transportes e desenvolvimento urbano. Ainda, é mais frequente a associação de municípios de menor porte em consórcio público. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2009.**

²⁶³ Ver: MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Op. cit., p. 30.

do uso de recursos, contribuindo para que o serviço seja prestado de forma mais democrática e abrangente aos municípios deficitários.

Além disso, importante frisar, ainda, que a necessidade da gestão associada do serviço de saneamento decorre muitas vezes da própria natureza desse serviço. Ou seja, dependendo das condições geográficas do local, o serviço não pode ser restrito somente a um município, sendo necessário que ele seja prestado a uma determinada região, de forma integrada, a fim de possibilitar a efetividade do serviço. Portanto, a implantação de políticas unificadas de prestação de serviços públicos objetiva ganhar eficiência e economicidade.²⁶⁴

A Política Nacional de Saneamento Básico confere capítulo especial (Capítulo III, arts. 14 a 18) para disciplinar sobre a prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento, que se caracteriza, nos termos da lei, pela existência de um único prestador de serviço, pela uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços e pela compatibilidade de planejamento. A prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico compreende mais um instrumento da Política Nacional de Saneamento Básico apto a atender os princípios fundamentais da universalização do acesso do serviço público e do acesso à população de baixa renda, consagrados no art. 2º da lei em comento.

De extrema relevância destacar que a Lei nº 11.445/2007 estabelece, como regra, que “a prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária” (art. 10, PNSB). Excepcionam-se destas regras as hipóteses previstas no parágrafo primeiro do dispositivo legal em referência. Neste ponto, Nahima Peron Coelho Razuk e Emerson Gabardo comentam:

No tocante ao saneamento, independentemente de “os titulares dos serviços” resolverem prestá-lo de forma associada ou não, o fato é que sua execução indireta exigirá a delegação, sendo impedida a firmação de qualquer outro pacto entre o agente público e o privado. Esta é, ao menos, a redação expressa do art. 10 da Lei nº 11.445/07: [...]. Ressalva-se que a princípio este dispositivo não inova o sistema, pois o art. 175 da Constituição já estabelecia expressamente a forma de delegação, não mencionando convênios ou termos de parceria.²⁶⁵

²⁶⁴ MACIEL, Luciana de Campos. Op. cit., p. 47.

²⁶⁵ RAZUK, Nahima Peron Coelho; GABARDO, Emerson. As diretrizes de reversão e transição no caso de extinção das delegações de serviços públicos de saneamento básico. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana. (Orgs.). **Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 213.

Portanto, o consórcio público, na medida em que é instituído por meio de contrato (art. 3º, Lei nº 11.107/2005), apresenta-se como um dos instrumentos de cooperação expressamente previsto e autorizado pela Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), para prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento, nos termos dos arts. 13 e 16, respectivamente, transcritos:

Art. 13. Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo único. Os recursos dos fundos a que se refere o *caput* deste artigo poderão ser utilizados como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

[...]

Art. 16. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizada por:

I - órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, ou municipal, na forma da legislação;²⁶⁶
II - empresa a que se tenham concedido os serviços.²⁶⁶

O “estímulo à implementação de infraestruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados” trata-se, inclusive, de uma das diretrizes da política federal de saneamento básico, conforme preceitua a norma contida no artigo 48, inciso XI da Lei nº 11.445/2007.

Tais instrumentos da mesma forma se mostram indispensáveis, no plano municipal, quando trazidas à tona as recomendações do Ministério das Cidades, no sentido de que a implementação de uma política municipal de saneamento não requer apenas a integração dos serviços próprios do saneamento básico entre si (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas e gestão de resíduos sólidos), mas também com as demais políticas públicas, notadamente as de saúde, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e rural, habilitação e desenvolvimento regional.²⁶⁷

²⁶⁶ Aduz Carlos Roberto Vieira da Silva Filho que: “A previsão legal de alçar à categoria de instrumento os consórcios públicos e as outras formas de cooperação entre entes federados demonstra a importância desse tipo de ajuste para o sucesso da Lei, privilegiados, inclusive, em outros pontos da PNRS com medidas de incentivo e priorização de soluções.” SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. Op. cit., p. 47.

²⁶⁷ MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Mobilidade e política urbana**: subsídios para uma gestão integrada. Coordenação de Lia Bergman e Nidia Inês Albessa de Rabi. Rio de Janeiro: IBAM, 2005. p. 14. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/mobilidade.pdf>>. Acesso em: jan. 2013.

Não se pode olvidar de que, no regime jurídico de Direito Ambiental, incide em toda sua amplitude o princípio da cooperação que envolve a idéia de atuação da sociedade em conjunto com o Estado na escolha de prioridades ambientais, para formulação e execução de políticas públicas de escopo ambiental. Apenas em caráter exemplificativo, cita-se as normas de cooperação contidas na Lei Complementar nº 140/2011 e, no que concerne aos resíduos sólidos propriamente, os princípios elencados no art. 6º da Lei nº 12.305/2010, como clara expressão dos valores de cooperação entre o poder público, setor privado e a sociedade.²⁶⁸

A concepção de cooperação do regime jurídico de Direito Ambiental em nada conflita com os valores atrelados à cooperação administrativa entre entes federados para fins de gestão associada de serviços públicos, acima examinados.²⁶⁹ Tanto o é que a própria Lei Complementar nº 140/2011 prevê, como instrumentos de cooperação institucional, os consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica, comissões tripartite e bipartite, entre outros.²⁷⁰ Nota-se também que, na

²⁶⁸ Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011: “Art. 1º Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora”. Lei nº 12.305/2010: “Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: [...] I - a prevenção e a precaução; [...] VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; [...]”.

²⁶⁹ Compartilha-se da percepção de Carlos Roberto Vieira da Silva Filho, que observa: “Ao ser apresentada como um dos instrumentos da PNRS, essa cooperação, notadamente técnica e financeira, deixa de lado esses preconceitos históricos e direciona a aplicação da Lei para essa conjugação de esforços, pois, de fato, em matéria ambiental, não há interesses antagônicos, mas objetivos comuns. SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabrício Dorado. Op. cit., p. 41-47.

²⁷⁰ “Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional: I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor; II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal; III - Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal; IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar; VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar. § 1º Os instrumentos mencionados no inciso II do **caput** podem ser firmados com prazo indeterminado. § 2º A Comissão Tripartite Nacional será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos. § 3º As Comissões Tripartites Estaduais serão formadas, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos. § 4º A Comissão Bipartite do Distrito Federal será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União e do Distrito Federal, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre esses entes federativos. § 5º As Comissões Tripartites e a Comissão Bipartite do Distrito Federal

sseira ambiental, amplia-se a carga axiológica de cooperação e gestão associada que, ao lado da busca pelo gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos, passa a ser uma diretriz geral da Política Nacional de Resíduos Sólidos, nos termos do seu art. 4º.²⁷¹

São diversos os dispositivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) que fazem alusão à cooperação, à gestão integrada, a soluções consorciadas e compartilhadas e ao consórcio público, conforme se destaca: art. 7º, VIII (objetivos PNRS): “[...] 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”; art. 8º, VI e XIX (instrumentos PNRS): “[...] a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos” e “[...] o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos”; art. 15, VIII e IX (conteúdo mínimo PNRS): “[...] medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada dos resíduos sólidos” e “[...] diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos das regiões integradas de desenvolvimento instituídas por lei complementar, bem como para as áreas de especial interesse turístico”; art. 16, VIII e IX (conteúdo mínimo PERS): “[...] medidas para incentivar e viabilizar a gestão consorciada ou compartilhada dos resíduos sólidos” e “[...] diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”; art. 19, III (conteúdo mínimo do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos): “[...] identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais”.

Ainda, a Lei nº 12.305/2010 garante a priorização dos recursos da União aos entes que optarem por soluções consorciadas ou associadas para gestão dos

terão sua organização e funcionamento regidos pelos respectivos regimentos internos.”

²⁷¹ “Art. 4º A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.”

resíduos sólidos, nos termos dos seus art. 16, §1º e do art. 18, §1º, inc. I.²⁷² E, não fosse só, o art. 45 da Lei nº 12.305/2010 estabelece que terão prioridade na obtenção de incentivos federais os consórcios públicos legalmente constituídos com o objetivo de gestão associada de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos.²⁷³

Há, portanto, clara conferência de tratamento jurídico diferenciado aos consórcios públicos no âmbito da política de fomentos e incentivos creditícios, o que também se reforça pela norma preceituada no art. 42, inc. IV da PNRS.²⁷⁴ Neste ponto, é preciso reconhecer o caráter indispensável de todas as formas de incentivos estabelecidas pela PNRS (fiscais, financeiros e creditícios) para a formação de consórcios públicos, sem os quais perderiam interesse os Municípios superavitários em se consorciar com Municípios deficitários.²⁷⁵

Estudos técnicos produzidos por entidades especializadas em planejamento urbano e saneamento básico vem apresentando importantes recomendações para implantação de consórcios públicos intermunicipais direcionados à execução daqueles serviços, bem como as vantagens decorrentes desse modelo, notadamente para a destinação de resíduos sólidos urbanos.²⁷⁶

²⁷² “Art. 16. [...] § 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no **caput** os Estados que instituírem microrregiões, consoante o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos. [...]”; “Art. 18 [...] § 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no **caput** os Municípios que: I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1º do art. 16; [...]”.

²⁷³ “Art. 45. Os consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei nº 11.107, de 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal.

²⁷⁴ Art. 42. O poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de: [...] IV - desenvolvimento de projetos de gestão dos resíduos sólidos de caráter intermunicipal ou, nos termos do inciso I do **caput** do art. 11, regional; [...]”.

²⁷⁵ Portanto, dada as garantias de incentivos da PNRS, entende-se, ao menos em tese, superados os óbices apontados por Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo para formação de consórcios públicos, que seriam: “[...] os Municípios superavitários poderão não ter interesse em formar consórcios com Municípios deficitários, uma vez que isso irá causar um aumento de sua tarifa média [...]. Os Municípios deficitários, por sua vez, terão imensa dificuldade em formar consórcios sem financiamento federal. Os Municípios com menos de 10.000 habitantes – e que comumente são deficitários – são os que apresentam maior déficit de cobertura. [...]”. (RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. **Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 378-379).

²⁷⁶ SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO AMBIENTAL – SUDERHSA DO ESTADO DO PARANÁ. Termo de Referência para a Implantação de Consórcios Intermunicipais para Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos no Estado do Paraná, 2007. Disponível em:

Cita-se, nesse sentido, trabalho referencial publicado, em 2007, pela Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental – SUDERHSA do Estado do Paraná (atual Instituto das Águas do Estado do Paraná), intitulado como “Termo de Referência para a Implantação de Consórcios Intermunicipais para Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos no Estado do Paraná”, em que se destacam “pontos importantes a considerar no planejamento da implantação de consórcios intermunicipais”, dentre os quais:

- I. A centralização da destinação final dos resíduos sólidos urbanos para um aterro sanitário intermunicipal colabora para a redução do número de áreas usadas como aterros e de possíveis focos de contaminação ambiental;
- II. Além disso, a centralização da destinação final dos resíduos sólidos urbanos possibilita a geração de ganhos de escala operacional, os quais se aconselha que sejam suficientes para permitir remunerar adequadamente a profissionalização da operação do aterro e, ao mesmo tempo, oferecer uma alternativa aos municípios de destinação final dos resíduos sólidos urbanos que seja economicamente viável ofereça mais recursos para garantir a proteção ambiental.²⁷⁷

Assim, o estudo examinado conclui que um aterro sanitário intermunicipal, justamente em razão da maior infraestrutura disponível e maior população atendida, apresenta condições mais favoráveis à viabilização de uma gestão operacional profissional e especializada, por meio da terceirização (concessão) ou termo de cooperação com gestão compartilhada para empresas públicas, mistas ou privadas. Em suma, o objetivo da implantação de um aterro sanitário intermunicipal é a maximização dos benefícios ambientais, econômicos e sociais, decorrentes da gestão integrada do serviço público.

Da mesma forma, para os especialistas do Instituto Brasileiro de Administração Pública – IBAM, “gerenciar o lixo de forma integrada demanda trabalhar integralmente os aspectos sociais com o planejamento das ações técnicas e operacionais do sistema de limpeza urbana”. No documento intitulado “Manual de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos,” elaborado e coordenado por técnicos do Instituto Brasileiro de Administração Pública – IBAM, já se reconhecia, antes mesmo da aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos no ano de

<<http://www.aguasparana.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=77>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

²⁷⁷ Destacando-se: INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Manual de gerenciamento integrado de resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001; SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO AMBIENTAL – SUDERHSA DO ESTADO DO PARANÁ. Termo de Referência para a Implantação de Consórcios Intermunicipais para Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos no Estado do Paraná, 2007.

2010, como o consórcio público se insere e se faz compatível entre os serviços relacionados ao gerenciamento de resíduos sólidos, citando exemplo exitoso de implantação desse instrumento:

Como a gestão de resíduos é uma atividade essencialmente municipal e as atividades que a compõem se restringem ao território do Município, não são muitos comuns no Brasil as soluções consorciadas, a não ser quando se trata de destinação final em aterros. Municípios com áreas mais adequadas para instalação dessas unidades operacionais às vezes se consorciam com cidades vizinhas para receber os seus resíduos, negociando algumas vantagens por serem hospedeiros, tais como isenção do custo de vazamento ou alguma compensação urbanística, custeada pelos outros consorciados.

Um dos exemplos mais bem-sucedidos no campo do consórcio é aquele formado pelos municípios de Jundiaí, Campo Limpo Paulista, Cajamar, Louveira, Várzea Paulista e Vinhedo, no Estado de São Paulo, para operar o aterro sanitário de Várzea Paulista.²⁷⁸

A partir do estudo em referência, observa-se que o gerenciamento integrado de resíduos sólidos pode também não se limitar à possibilidade de formação de consórcios entre entes federados. Outros aspectos, além dos operacionais, podem ser destacados da concepção do gerenciamento integrado, como a importância das questões econômicas e sociais relacionadas à limpeza urbana, bem como as políticas públicas – locais ou não – que possam estar associadas ao gerenciamento de resíduos sólidos, sejam elas na área de saúde, trabalho e renda ou planejamento urbano, entre outros.

Dados divulgados sobre a gestão dos serviços de saneamento, em relatórios mais recentes do IBGE, revelam, no cenário brasileiro, um número maior de consórcios intermunicipais e interfederativos para o manejo de resíduos sólidos, quando comparados aos demais serviços de saneamento:

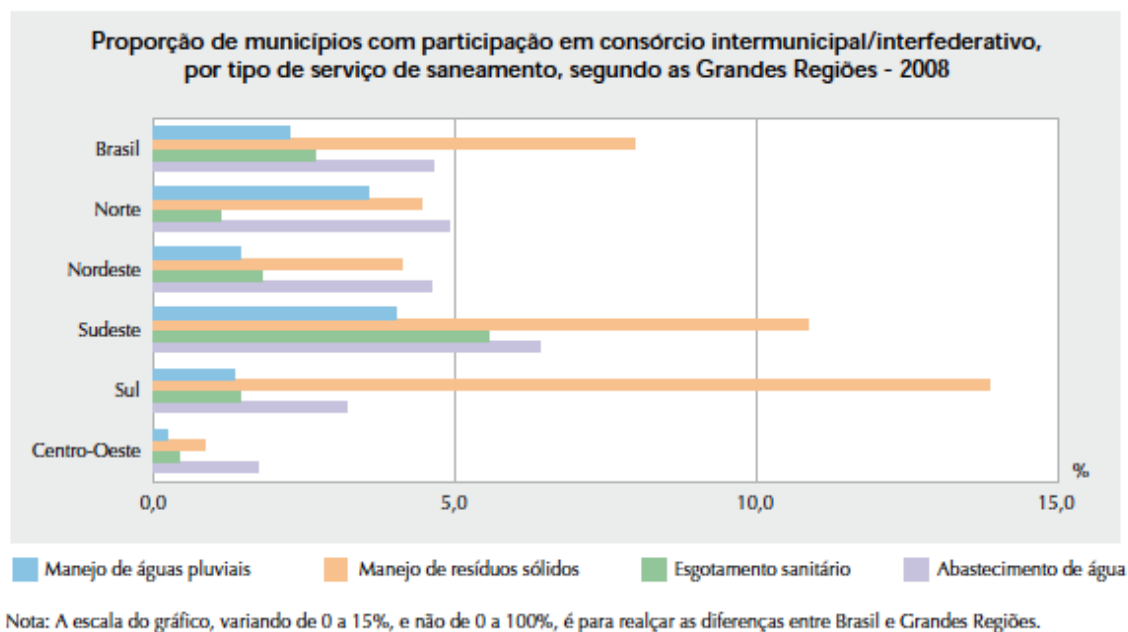
Dentre os tipos de consórcios intermunicipais/interfederativos pesquisados, houve destaque para o de manejo de resíduos sólidos, seguido pelo abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de águas pluviais.

A participação dos municípios em consórcios intermunicipais/interfederativos ocorre em menos de 11% do total de municípios brasileiros. As Regiões Sul e Sudeste possuíam 16,3% e 14,4% dos seus municípios participando daquelas formas de consórcio, respectivamente. Já na Região Centro-Oeste, esse percentual se limitou a menos de 2,5% de seus municípios.²⁷⁹

²⁷⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Manual de gerenciamento integrado de resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/manual_girs.pdf>. Acesso em: jan. 2013.

²⁷⁹ Para fins do Atlas de Saneamento 2011, “consórcio interfederativo” consiste

A predominância de consórcios intermunicipais e interfederativos para o manejo de resíduos sólidos, em relação aos demais serviços de saneamento, é facilmente visualizada no gráfico a seguir, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no Atlas de Saneamento 2011.²⁸⁰



O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, através do Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2010, revelou os principais serviços de gerenciamento de resíduos sólidos executados por meio de consórcios, ponderando que, mesmo se tratando de coleta experimental envolvendo apenas os Municípios participantes do SNIS, foi possível constatar a diversidade dos objetivos dos respectivos consórcios, conforme se depreende a seguir:

em “entidade resultante entre município(s) e estado(s), ou entre município(s), estado(s) e a União, com o objetivo de alcançar metas comuns previamente estabelecidas, contando com o aporte de recursos humanos, financeiros e/ou materiais dos envolvidos, proporcionalmente à sua participação nos benefícios resultantes da atuação comum, tendo como base o contido na Lei no 11.107, de 06 de abril de 2005”; e “consórcio intermunicipal” em “entidade resultante de acordo formal entre dois ou mais municípios do mesmo estado, com o objetivo de alcançar metas comuns previamente estabelecidas, contando com o aporte de recursos humanos, financeiros e/ou materiais dos municípios envolvidos, proporcionalmente à sua participação nos benefícios resultantes da atuação comum. No caso específico dos serviços de manejo de resíduos sólidos, essa forma de associação é mais corrente na implantação e/ou operação de instalações de características mais complexas, tais como aterros sanitários, unidades de transbordo ou transferência, e incineradores. (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Op. cit., p. 8; p. 225)

²⁸⁰ Ibid., p. 85.

A síntese dos principais tipos de serviços previstos ou executados pelos consórcios, apurada ainda que preliminarmente pela coleta experimental do SNIS, revela já um amplo espectro, contemplando alguns de caráter mais genérico e outros com objetivos bastante específicos. São eles:

- implementação de apoio técnico;
- atuação no desenvolvimento sustentável dos municípios;
- elaboração de planos de gestão de resíduos sólidos;
- implantação e operação de aterro sanitário compartilhado;
- implantação e operação de coleta seletiva;
- implantação de coleta e tratamento de resíduos dos serviços de saúde;
- atuação sobre resíduos de construção civil; e
- coleta e destinação final de pneus inservíveis.²⁸¹

Ainda no Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2010, o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS relevou a distribuição, segundo região geográfica, dos consórcios públicos intermunicipais para os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, considerando-se apenas os municípios que aprovaram lei autorizativa para a instituição de consórcio público. Pelo quadro a seguir, verifica-se a concentração de consórcios desta natureza nas Regiões Sudeste e Sul do país.²⁸²

QUADRO 12.1
Consórcios públicos intermunicipais para os serviços de manejo de RSU dos municípios participantes do SNIS-RS em 2010, segundo região geográfica

Região	Responde- ram SIM a existência de consórcios *	Declarados como participantes de consórcios **	Quantidade de municípios integrantes de consórcios	População urbana	Quantidade de consórcios
	(município)	(município)	(município)	(habitantes)	(consórcios)
Norte	3	15	18	214.365	2
Nordeste	29	162	191	483.998	21
Sudeste	48	202	250	9.135.490	30
Sul	46	236	282	7.533.704	20
Centro-Oeste	8	47	55	541.316	7
Total	134	662	796	17.908.873	80

* Inclui somente municípios que tiveram leis autorizativas para constituição ou integração ao Consórcio após o ano 2005. Não foram incluídos municípios cujo Consórcio ainda se encontra (em 2010) em "processo de implantação".

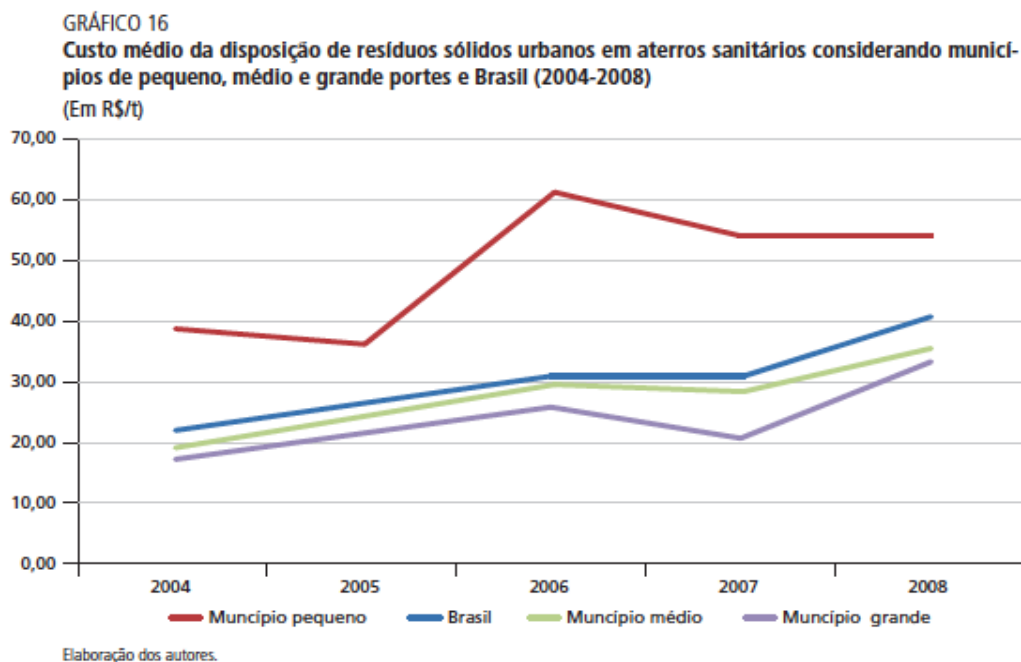
* A declaração da quantidade de municípios participantes de Consórcios é feita pelos municípios que tem lei autorizativa.

O ganho de escala pela instituição de consórcio público para o manejo de resíduos sólidos pode ser auferido, especialmente para municípios de menor porte, pela redução do custo operacional da destinação final de resíduos sólidos

²⁸¹ Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental..., p. 46.

²⁸² Id.

por meio do compartilhamento de aterro sanitário. A partir da análise gráfico a seguir, divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, observa-se que há uma redução no custo por tonelada de resíduos aterrados quanto maior a quantidade a ser aterrada, apontando o ganho de escala conforme o porte do município.²⁸³



Através de consórcios públicos para execução dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, é possível que os Municípios obtenham, além de ganhos de escala pela redução de custos e pela qualificação técnica da estrutura de pessoal, ganhos pela ampliação da oferta de serviços e pela adoção de novas formas de tratamento de resíduos sólidos (com reaproveitamento de parcela do resíduo e geração de energia limpa), cuja implementação individualmente seria inviável pela insustentabilidade econômica, tendo em vista o elevado investimento para atendimento de pequenos centros urbanos.²⁸⁴

Além dos ganhos acima destacados pelo consorciamento dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, o IPEA aponta para outros da mesma forma relevantes, bem como apresenta exemplos de forma de atuação de consórcios públicos no setor:

²⁸³ BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos:** relatório de pesquisa. Brasília, 2012.

²⁸⁴ Lembrando-se, neste ponto, da lição de P. Jayarama Reddy, que lista as estratégias necessárias para executar adequadamente o serviço de manejo de resíduos sólidos em países em desenvolvimento. (REDDY, P. Jayarama. Op. cit., p. 332).

Os consórcios permitem a redução de custos e o ganho de escala de produção, a ampliação da oferta de serviços públicos, a otimização de equipamentos, de recursos humanos e financeiros, bem como a flexibilização dos mecanismos de compra de produtos, serviços e de contratação de pessoal.

Exemplos da atuação de um consórcio público para a gestão de resíduos sólidos são: desenvolvimento do plano de gerenciamento de resíduos sólidos, coleta regular de resíduos, implantação de unidades de compostagem, disposição final em aterros sanitários, projetos de unidades de processamento e análises para monitoramento de aterros sanitários, entre outros.²⁸⁵

Não obstante todos os possíveis ganhos da instituição do consórcio público para prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, solidamente amparado pelo ordenamento jurídico vigente e fortemente incentivado pelas políticas nacionais de saneamento básico e de resíduos sólidos, a verdade é que, no Brasil, infelizmente ainda não se pode afirmar que a instituição de consórcios públicos resultou numa evolução qualitativa dos serviços. É o que se depreende no Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos, realizado pelo IPEA:

Apesar desse trabalho não identificar qual é o objetivo do consórcio, tem-se que dos 176 municípios participantes, 99 faziam a disposição dos resíduos em lixões; dezesseis em aterros controlados; 45 em aterros sanitários e dezesseis declararam outras formas de destinação (unidades de compostagem e unidades de triagem e reciclagem), considerando a PNSB 2008. Estas proporções não se diferenciam muito da média nacional. Em relação aos dados apresentados na tabela 24 para 2008, nos consórcios há uma proporção um pouco maior de aterros sanitários e lixões e menos de aterros controlados.

Peixoto (2008) alerta para algumas dificuldades enfrentadas para a constituição e implantação de consórcios públicos, tais como deficiência na qualificação dos gestores públicos nessa área, poucos profissionais capacitados e habilitados para trabalhar com consórcios públicos e dificuldade de convencer os gestores públicos a aderirem ao consórcio.

A conclusão a que se chega é que a constituição de consórcios públicos na forma da lei, por si só, não é suficiente para o alcance da eficiência da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, se as dificuldades e falhas existentes não forem enfrentadas. Em outras palavras, “os instrumentos de gestão do serviço público de saneamento não são um fim em si

²⁸⁵ BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos:** relatório de pesquisa. Brasília, 2012.

mesmo”, mas sim “prestam-se à concretização dos princípios fundamentais que norteiam a prestação do serviço.”²⁸⁶

A legislação vigente apresenta amplo instrumental jurídico e econômico para enfrentamento das mazelas do setor. Cabe ao administrador cumprir o seu dever de tutelar os objetivos legítimos do consórcio, para consecução do interesse público primário, o que não será atingido pela mera instituição formal de um consórcio público.²⁸⁷

3.3 PLANEJAMENTO E REGULAÇÃO ESTATAL PARA PROMOÇÃO DE EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Ao prefaciар importante estudo multidisciplinar desenvolvido sobre a regulação dos serviços de saneamento básico, Floriano de Azevedo Marques identifica três responsabilidades dos entes públicos atinentes aos serviços de saneamento básico, quais sejam: a função planejadora, a função reguladora e a função prestacional.²⁸⁸

Julga-se que, para ampla compreensão dos aspectos de eficiência na promoção dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, tais funções não podem deixar ser examinadas. No entanto, pela sua diversidade e sua complexidade, não se pretende esgotar a matéria relacionada a planejamento e regulação estatal ou mesmo realizar uma incursão na história de tais institutos

²⁸⁶ FORTINI, Cristiana; ROCHA, Rúsvel Beltrame. Op. cit., p.154-155.

²⁸⁷ Assim consigna Egon Bockmann Moreira: “Por fim, de se retirar os alertas quanto ao compartilhamento da responsabilidade pela boa execução do serviço objeto da concessão ou permissão. A institucionalização de um consórcio público não pode implicar a supressão de dever constitucional ou legalmente imputado a pessoas de direito público. Não se imagina que as pessoas políticas consorciadas deem as costas ao serviço e/ou obra a ser executado - como se o interesse deixasse de lhes ser comum devido à criação do consórcio. O dever estatutário de fiel cumprimento do contrato de consórcio (Lei 11.107/2005, art. 4º, XII) e a responsabilidade dos consorciados geram equivalentes deveres quanto à supervisão da atividade do consórcio na tutela dos seus objetivos frente ao concessionário e usuários do serviço.” (MOREIRA, Egon Bockmann. Op. cit., p. 86)

²⁸⁸ Para o autor: “A Lei n. 11.445/07, especialmente no art. 2º, consagra o saneamento como serviço público e, neste passo, arrola os princípios que devem nortear sua organização e prestação. Mas esse tratamento de serviço público não se resume a esse artigo. A bem da verdade, ao longo de toda a lei há referências ao caráter de serviço público destes serviços. Disso decorre que, em relação aos serviços de saneamento, existirão três responsabilidades distintas, a serem inclusive exercidas preferencialmente por entes separados: (i) a função planejadora; (ii) a função reguladora; e (iii) a função prestacional. (MARQUES, Floriano de Azevedo. Op. cit., p. 13).

jurídicos, mas sim examiná-la sob o prisma da pragmática e tendo como filtro as particularidades dos serviços públicos ora tratados e a busca pela eficiência.

A função prestacional foi enfatizada ao se analisar as normas e outros elementos da prestação regionalizada, assim como pela abordagem dos princípios, diretrizes e objetivos erigidos pelas políticas nacionais examinadas, que, invariavelmente, devem nortear a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Propõe-se, neste trilhar, a análise das funções planejadoras e reguladoras dos entes estatais frente aos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Para tanto, além das normas preceituadas na Lei nº 12.305/2010, devem ser examinadas as normas contidas na Lei nº 11.445/2007, que se aplicam aos resíduos sólidos, nos termos do art. 2º da PNRS.²⁸⁹

3.3.1 Função planejadora: planificar para executar

Na exposição de motivos, E.M. nº 07/2005 – MCIDA – DES, relacionada ao Projeto de Lei nº 5.296/05 – que deu origem à Lei Federal nº 11.445/07 –, o Ministro das Cidades, Olívio de Oliveira Dutra, destacou que “boa parcela do baixo retorno na qualidade e cobertura dos serviços, e os diversos exemplos de desperdício de recursos em obras de saneamento, possuem como motivo a falta ou a deficiência no planejamento dos serviços.”²⁹⁰

²⁸⁹ “Art. 2º Aplicam-se aos resíduos sólidos, além do disposto nesta Lei, nas Leis nºs 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 9.974, de 6 de junho de 2000, e 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).”

²⁹⁰ Na continuidade do ato, ainda registrou: “Em razão dessa constatação, o Projeto de Lei coloca o planejamento no papel central da regulação dos serviços, tanto vinculando os investimentos e tarifas às suas prescrições (arts. 14, § 1º, 15, § 5º, e 16), como estipulando com precisão as obrigações de planejamento dos órgãos e entidades federais e dos entes federativos que aderirem à Política Nacional de Saneamento Básico - PNS (arts. 50 a 54). Ao mesmo tempo, através do planejamento é que haverá a integração das diversas naturezas de serviços públicos de saneamento básico que, facultativamente, poderá envolver outros momentos da gestão, como os da regulação e fiscalização (art. 2º, III). Além disso, é pelo planejamento que, em primeiro lugar, serão disciplinadas as relações de complementaridade entre os serviços locais e integrados (arts. 11, caput, in fine, e 15, caput, in fine, e § 5º). Por fim, o procedimento de planejamento garante o seu caráter técnico, mas exige que seja efetuado de forma transparente e com a participação da sociedade (art. 14, § 2º e art. 52).” (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SUBCHEFIA DE ASSUNTOS PARLAMENTARES. E.M. nº 07/2005 – MCIDA – DES. Brasília, 2005).

Há vinculação direta entre a falta de planejamento para formulação de políticas públicas e a baixa eficiência dos serviços de saneamento nos Municípios brasileiros, como verificado pelo IBGE, por meio da pesquisa que resultou no Atlas de Saneamento 2011:

A política de saneamento que tem lugar nos municípios frequentemente carece de planejamento adequado, contribuindo para os quadros de ausência ou precariedade dos serviços. Da falta de planejamento, também, resultam ações fragmentadas ou descontínuas, gerando frequentemente o desperdício de recursos e conduzindo a uma baixa eficiência dos sistemas.²⁹¹

O planejamento estatal deve levar em conta as “diretrizes” definidas para o setor, na medida em que estas contemplam “a eleição de fins a serem atingidos tanto pela iniciativa privada como pelo aparato estatal, com a seleção dos meios admissíveis e não admissíveis para tanto”.²⁹²

Os planos de saneamento básico compreendem o principal instrumento de planejamento da Lei nº 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico), assim como os planos de resíduos sólidos os são para a Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos). Como destacam Alceu de Castro Galvão Júnior, Geraldo Basílio Sobrinho e Alexandre Caetano da Silva, engenheiros especialistas em regulação de serviços públicos, “busca-se, através do planejamento, melhorar a gestão dos serviços, bem como criar uma cultura organizacional no setor que envolva, de forma direta e indireta, todos os atores, dentro de esfera de atribuição de cada um.”²⁹³ Continuam os mesmos autores:

[...] o plano de saneamento básico deverá conter objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para a universalização do acesso da população aos serviços de saneamento básico, materializados em programas, projetos e ações, além de procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas, nos termos da Lei n. 11.445/2007. Diante dessas premissas, torna-se imprescindível a definição de indicadores de desempenho que sirvam para auxiliar na verificação do cumprimento dos planos e de suas metas.²⁹⁴

²⁹¹ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Op. cit., p. 104.

²⁹² Para Marçal Justen Filho, “a diretriz consiste numa manifestação de intervencionismo estatal” e “é o meio pelo qual se traduz o planejamento estatal”. JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer...**

²⁹³ GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro; BASÍLIO SOBRINHO, Geraldo; SILVA, Alexandre Caetano da. Painel de Indicadores para Planos de Saneamento Básico. Barueri: Manole Cunha, 2012. (Coleção ambiental) p. 1041.

²⁹⁴ Ibid., p. 1042.

Tal é a essencialidade dos planos de saneamento que a sua existência coloca-se como uma das condições de validade dos contratos de prestação de serviços de saneamento básico e a compatibilidade com o mesmo como condição de validade dos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira e dos planos de investimentos e projetos relativos ao contrato, conforme estabelece o art. 11, incs. I e II e §1º da PNSB.²⁹⁵ Gustavo Justino de Oliveira e Ana Carolina Hohmann, ao analisarem as possibilidade de reestruturação dos serviços municipais de limpeza urbana e manejo de resíduos, com base no marco regulatório vigente, anotam:

Ressalte-se que a existência do plano de saneamento básico é uma das condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação do serviço público de saneamento básico, paralelamente a um estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços e à existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da Lei, nos termos do artigo 11º da Lei federal sob comento.²⁹⁶

Ainda, “observar um plano é buscar organização e condições de eficiência; assim, o mesmo deverá envolver elementos mínimos que habilitem o planejador a atingir seus objetivos.”²⁹⁷ De extrema relevância, por conseguinte, o cumprimento do art. 19 da Lei nº 11.445/2007, para o planejamento dos serviços de saneamento básico, por estabelecer o conteúdo mínimo do plano de saneamento, em que se destaca a necessidade se realizar um diagnóstico da situação do saneamento (detectando as fragilidades e potencialidades do setor) e, após, definir os objetivos e metas (de curto, médio e longo prazos), os programas, projetos e ações, bem como os mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e da eficácia das ações programadas.²⁹⁸

²⁹⁵ “Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: I - a existência de plano de saneamento básico; II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico; [...] § 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.”

²⁹⁶ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; HOHMANN, Ana Carolina. Op. cit.

²⁹⁷ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Op. cit., p. 75.

²⁹⁸ Lei nº 11.445/2007: “Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo: I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; III - programas, projetos e

Pela simples leitura do art. 14, inc. II e art. 20, § único da PNSB, denota-se que o planejamento é concebido como uma etapa prévia às de regulação e prestação dos serviços de saneamento básico. Nada mais coerente, levando-se em conta o propósito do planejamento e a necessidade de que o exercício das funções reguladora e prestacional seja compatível com o plano de saneamento.

No que tange à Política Nacional de Resíduos Sólidos, os planos de resíduos sólidos são disciplinados nos arts. 15, 17 e 19 da Lei nº 12.305/2010, cabendo, à União, aprovar o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, aos Estados, o Plano Estadual de Resíduos Sólidos e, aos Municípios, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, de modo a contemplar o conteúdo mínimo indicado nos respectivos dispositivos legais.²⁹⁹

ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; IV - ações para emergências e contingências; V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas. [...]”.

²⁹⁹ Lei nº 12.305/2010: “Art. 15. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, tendo como conteúdo mínimo: I - diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos; II - proposição de cenários, incluindo tendências internacionais e macroeconômicas; III - metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada; IV - metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos; V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; VI - programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas; VII - normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos da União, para a obtenção de seu aval ou para o acesso a recursos administrados, direta ou indiretamente, por entidade federal, quando destinados a ações e programas de interesse dos resíduos sólidos; VIII - medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada dos resíduos sólidos; IX - diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos das regiões integradas de desenvolvimento instituídas por lei complementar, bem como para as áreas de especial interesse turístico; X - normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos e, quando couber, de resíduos; XI - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito nacional, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social. [...]”; “Art. 17. O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e tendo como conteúdo mínimo: I - diagnóstico, incluída a identificação dos principais fluxos de resíduos no Estado e seus impactos socioeconômicos e ambientais; II - proposição de cenários; III - metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada; IV - metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos; V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; VI - programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas; VII - normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos do Estado, para a obtenção de seu aval ou para o acesso de recursos administrados, direta ou indiretamente, por entidade estadual, quando destinados às ações e programas de interesse dos resíduos sólidos; VIII - medidas para incentivar e viabilizar a gestão consorciada ou compartilhada dos resíduos sólidos; IX - diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos de regiões

Diante do conteúdo mínimo exigido para os planos de resíduos sólidos³⁰⁰, não há como extrair outra interpretação senão a de que, também para os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, o planejamento consiste em etapa

metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; X - normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos e, quando couber, de resíduos, respeitadas as disposições estabelecidas em âmbito nacional; XI - previsão, em conformidade com os demais instrumentos de planejamento territorial, especialmente o zoneamento ecológico-econômico e o zoneamento costeiro, de: a) zonas favoráveis para a localização de unidades de tratamento de resíduos sólidos ou de disposição final de rejeitos; b) áreas degradadas em razão de disposição inadequada de resíduos sólidos ou rejeitos a serem objeto de recuperação ambiental; XII - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito estadual, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social.”; “Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo: I - diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas; II - identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver; III - identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais; IV - identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS; V - procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a Lei nº 11.445, de 2007; VI - indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; VII - regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação federal e estadual; VIII - definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20 a cargo do poder público; IX - programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização; X - programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos; XI - programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver; XII - mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos; XIII - sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007; XIV - metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada; XV - descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; XVI - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33; XVII - ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento; XVIII - identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras; XIX - periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal.”

³⁰⁰ E.g., norma comum a todos os planos que exige a definição de “meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito estadual, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social”.

inicial e prévia, a partir da qual se projetam as ações de regulação e prestação desses serviços.

A elaboração de planos de resíduos sólidos, a partir de 2 de agosto de 2012, passa a ser condição para que os Estados, Municípios e Distrito Federal tenham acesso a recursos federais, destinados ao setor de gerenciamento de resíduos sólidos (confira os art. 16, 18 e 55 da PNRS).

Não obstante a relevância dos planos de resíduos sólidos para a evolução dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a realidade é que, segundo informações ainda não oficiais, apenas 10% dos municípios brasileiros entregaram seus planos de gestão de resíduos sólidos, em descumprimento aos comandos normativos da política nacional e descaso com o interesse público envolvido.³⁰¹

3.3.2 Função reguladora: falhas de mercado e atuação estatal

A regulação estatal tem como um dos principais objetivos a busca da eficiência nas situações em que os mercados não contem os pressupostos básicos para o seu estímulo, ou seja, apresentam “falhas” que dão ensejo a intervenção ou atuação estatal, para assegurar que o interesse público seja observado.³⁰²

Cumpra, neste ponto, esclarecer, com amparo na lição de Eros Roberto Grau, que “o Estado não pratica intervenção quando presta serviço público ou regula a prestação de serviço público”, na medida em que “intervenção expressa atuação estatal em área de titularidade do setor privado; atuação estatal, simplesmente, expressa significado mais amplo”.³⁰³ Isso justifica a utilização da expressão “atuação estatal” para tratativa da matéria, delimitada pela análise da função reguladora do

³⁰¹ De acordo com a notícia veiculada, além desses 400 Municípios, o plano de resíduos sólidos foi entregue pelo Distrito Federal e nove governos de Estados, o que informa com base nos dados da Agência Brasil e Ministério do Meio Ambiente. (Jornal Gazeta do Povo. Plano de Gestão de Resíduos Sólidos – Apenas 10% das cidades entregaram plano do lixo. Divulgada em: 02 ago. 2012)

³⁰² TUROLLA, Frederico Araujo. “Regulação do Saneamento Básico”. **Gestão do saneamento básico**: abastecimento de água e esgotamento sanitário. Barueri: Manole, 2012. (Coleção ambiental) p. 521-522. Ainda, não se confunde poder de regulação com poder de regulamentação, como ensina Floriano de Azevedo Marques: “A atividade de regulação estatal envolve – dentro das balizas acima divisadas – funções muito mais amplas que a função regulamentar (consistente em disciplinar uma atividade mediante a emissão de comandos normativos, de caráter geral, ainda que com a abrangência meramente setorial).” (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências Reguladoras Independentes**: fundamentos e seu regime jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 36-37).

³⁰³ GRAU, Eros Roberto. Op. cit., p. 90.

Estado no âmbito dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, à luz das políticas nacionais de saneamento básico e resíduos sólidos.

Principalmente nos casos de concessão dos serviços públicos a empresas particulares, com consequente desconcentração regulatória operacional, faz-se necessária a contrapartida de concentração regulatória normativa.³⁰⁴ Como anota Fernando Herren Aguillar, “para que seja possível a outorga da prestação de serviços públicos aos particulares, se faz necessária a existência de mecanismos de regulação normativa”.³⁰⁵

Para compreensão do tema, importante também traçar a distinção entre os conceitos de “regulação” e de “fiscalização”. O primeiro se refere à organização do serviço público, que compreende não apenas a definição das condições do serviço prestado nos aspectos sociais, econômicos, técnicos e jurídicos, mas também na sua estruturação quanto à qualidade, direitos e obrigações tanto de usuários quanto de prestadores do serviço, política pública e cobrança, além de inclusão da variável ambiental na regulação. Já as atividades de fiscalização se referem ao acompanhamento, monitoramento, controle e avaliação do serviço e aplicação de penalidades, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público.³⁰⁶

Especialistas em regulação e saneamento básico compartilham do entendimento de que o mercado de tais serviços públicos possuem diversas falhas de funcionamento, o que se depreende da lição de Thelma Hamuri Ohira e Rui Marques, em estudo sobre eficiência dos modelos de gestão de saneamento básico:

³⁰⁴ Leciona Fernando Herren Aguillar que a concentração regulatória (intensidade da aplicação de mecanismos regulatórios pelo Estado) pode ser “normativa” ou “operacional”, sendo que, para o autor, a primeira “diz respeito à responsabilidade maior ou menor que assuma o Estado na imposição de normas jurídicas aos particulares no desempenho de atividade econômicas”; e a segunda se refere à “intensidade com que o Estado avoca a si e as suas entidades a tarefa de desempenhar tarefas econômicas”, lembrando que a regra constitucional é a da desconcentração regulatória operacional. (AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social de serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 212).

³⁰⁵ Ibid., p. 213.

³⁰⁶ Ensina Egon Bockmann Moreira que: “A fiscalização envolve cogitações a propósito da adequação dos serviços e obras ao longo do prazo contratual e do seu custo: as condições econômicas, técnicas e de qualidade devem ser objeto de exame por parte do concedente, com a cooperação dos usuários. [...] Fiscalizar é coordenar e cooperar com os interesses das partes envolvidas, visando obter o resultado adequado do projeto. Para isso é indispensável o levantamento constante dos elementos concretos quanto à execução do serviço concedido. [...] O contrato não precisa ser examinado puramente em abstrato e de modo estático, descolado da realidade circundante. Por isso que a fiscalização poderá resultar na alteração dele, visando a evitar que porventura os gravames se consolidem. A mutabilidade incide como garantia da eficiente prestação do serviço. (MOREIRA, Egon Bockmann. Op. cit., p. 190)

O fato do mercado desses serviços possuírem diversas falhas de funcionamento ou falhas de mercado (ver Marques, 2005), como, por exemplo, as elevadas economias de escala, de escopo e densidade, exigir investimentos muito elevados e, por vezes, mesmo irrecuperáveis (*sunk costs*), evidenciar externalidades relevantes, e prestar um serviço de interesse econômico geral (Marques, 2005), requer que sejam regulados. Um dos principais objetivos da regulação, senão mesmo o principal, consiste em tornar as entidades reguladas eficientes a fim de fornecerem o adequado *value for money*.

Marques (2005) ressalta a deficiência nos setores de serviços públicos. Especificamente em relação ao saneamento básico, esse autor afirma que o setor “possui todas as categorias de falhas de mercado referidas, desde a competição imperfeita aos problemas de informação, até aos resultados indesejáveis”. Esse setor é o que apresenta maior intensidade de falhas de mercado e em função do interesse público, portanto, deve ser regulado.³⁰⁷

A mesma análise é feita pela doutrina estrangeira sobre regulação dos serviços de saneamento básico, com enfoque nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, conforme ensinam Esther Gerlach, Richard Franceys e Peter Howsan:

Geralmente, as motivações para a introdução de regulação são muitas, mas os casos de “falha de mercado”, onde a regulação é considerada necessária para assegurar os objetivos de interesse público, estão no topo da lista de justificativas apresentadas na literatura (por exemplo Ogus e Veljanovsky, 1984; Armstrong et al, 1994; Bishop et al, 1995; Baldwin e Cave, 1999; König et al, 2003). Dos vários tipos de falhas de mercado, a prevenção do abuso de monopólio é visto como a principal justificativa para a regulação dos serviços públicos e infraestrutura. [...] Regulação, König et al (2003) argumentam, é então necessária para controlar o comportamento de busca de lucro dos prestadores privados ou para proteger os usuários de ineficientes (ou de baixo padrão) monopólios públicos.³⁰⁸

Na linha dos autores referenciados, Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo, em sua tese de doutoramento sobre regulação jurídica e saneamento básico, identifica quatro principais “falhas de mercado” ou falhas de funcionamento, que justificam a introdução da regulação: o natural regime de monopólio, a assimetria de informação e as externalidades.³⁰⁹

³⁰⁷ OHIRA, Thelma Hamuri; MARQUES, Rui. Op. cit., p. 581.

³⁰⁸ GERLACH, Esther; FRANCEYS, Richard; HOWSAN, Peter. Op. cit., p. 24-25. “Generally, the motivations for introducing regulation are manifold, but instances of ‘market failure’, where regulation is deemed necessary to safeguard public interest objectives, top the list of rationales presented in the literature (for example Ogus and Veljanovsky, 1984; Armstrong et al, 1994; Bishop et al, 1995; Baldwin and Cave, 1999; König et al, 2003). Of the various types of market failure, the prevention of monopoly abuse is seen as the main justification for regulation of utilities and infrastructure. [...] Regulation, König et al (2003) argue, is then required to control profit-seeking behavior of private providers or to protect customers from inefficient (or low service standard) public monopolies.” (Tradução da autora)

³⁰⁹ RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. Op. cit., p. 307-314.

Quanto ao monopólio natural, a sua prevalência no setor de saneamento decorre da própria natureza e peculiaridades dos serviços.³¹⁰ O funcionamento em regime de monopólio natural ocorre especialmente nos casos dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. Os reflexos perversos deste regime de monopólio seriam o menor nível de oferta de produtos no mercado, quando comparado ao nível de oferta no regime de competição, bem como “uma transferência de excedente do consumidor para o produtor na forma de lucros monopolísticos”.³¹¹

Por tal razão, é dever da Administração Pública, nestes casos, atuar no sentido de promover regulação de entrada no mercado, definindo o número de agentes econômicos e a qualificação mínima de entrada e permanência no respectivo mercado, através de licitações públicas pautadas em critérios tecnicamente definidos.

Cita-se, mais uma vez, a lição de Esther Gerlach, Richard Franceys e Peter Howsan, no sentido de que a regulação permite a atuação estatal por meio de mecanismo de controle de preços e um estímulo para melhorar a eficiência, controlando o comportamento de busca de lucro dos provedores privados e/ou protegendo os usuários de monopólios públicos ineficientes:

Regulação, König et al (2003) argumentam, é então necessária para controlar o comportamento de busca de lucro dos provedores privados ou para proteger os clientes de monopólios públicos ineficientes (ou baixo padrão de serviços). [...] Parker (1999) resume as razões para esta combinação de privatização e regulação direcionados ao Estado: na ausência de um mercado competitivo, a regulação foi premissa para atuar como um mecanismo de controle de preços e um estímulo para melhorar a eficiência.

[...]

Além de seu objetivo principal de maximizar a eficiência econômica, as atribuições de regulação foram estendidas ao longo dos anos para incluir dimensões sociais (Prosser, 1999). [...] Grande parte do debate contemporâneo foi confundido pela falha em distinguir entre as razões econômicas e sociais para a utilidade da regulação, Prosser (1997) argumenta. Ele distingue três tipos de funções regulatórias, com diferentes lógicas de regulação. Regulação de monopólio, que visa aumentar a eficiência alocativa, na ausência de uma concorrência efetiva, e regulação para a competição ambos encontram suas justificativas no raciocínio puramente econômico. Regulação social, no caso de serviços

³¹⁰ “Os serviços públicos, sobretudo quando funcionam em regime de monopólio, revelam propensão para a *vida calma* (Hicks, 1995) e para a ineficiência-X (Leibenstein, 1966). Em particular, os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, de natureza normalmente local, são pautado por níveis de ineficiência muito elevados (Brynes, 1985; Marques e Monteiro, 2004; Coelli e Walding, 2006).” (OHIRA, Thelma Hamuri; MARQUES, Rui. Op. cit., p. 581).

³¹¹ RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. Op. cit., p. 310.

públicos, baseia-se na crença de que os serviços devem ser acessíveis ao maior número possível de grupos sociais.³¹²

No que tange à falha de mercado por assimetria de informação, isto se reflete especialmente na qualidade dos serviços e produtos fornecidos, tendo em vista que “quase sempre qualidade é algo difícil de ser observado por consumidores no setor de saneamento, o que gera incentivo para condutas oportunistas por parte do prestador”.³¹³

No caso dos serviços de abastecimento de água, pode haver informação assimétrica no que tange à potabilidade da água, por exemplo. No serviço de manejo de resíduos sólidos, por sua vez, pode haver assimetria de informação quanto à destinação ou tratamento de resíduos recicláveis, considerando-se que, mesmo que o cidadão faça a separação de resíduos entre recicláveis e não-recicláveis em seu domicílio, não se tem informação ou controle se tais resíduos recicláveis serão efetivamente todos destinados a unidades de reciclagem ou dispostos em aterros sanitários.

Para enfrentamento do problema de informação assimétrica é preciso, portanto, a regulação estatal de qualidade e de informação dos serviços, através de atuação estatal para estabelecimento de indicadores de qualidade, entre outros *standards* de eficiência. É o que ressalta Thelma Hamuri Ohira e Rui Marques, no exame da eficiência dos modelos de gestão de saneamento básico:

Assim, com o desenho dos objetivos e finalidades da regulação econômica (ver Crampes e Estache, 1998), que é o da promoção da eficiência, da mensuração de índices de serviços e indicadores de desempenho, torna-se possível balizar e direcionar as estratégias do regulador. [...]

Um ponto de destaque na demanda das empresas reguladas seria o fato de que somente por meio da regulação (com as premissas da boa regulação, com metas, indicadores de desempenho, políticas de incentivos) torna-se possível desenvolver e aumentar a participação no mercado, em conformidade com a redistribuição da

³¹² GERLACH, Esther; FRANCEYS, Richard; HOWSAN, Peter. Op. cit., p. 24-25. “Parker (1999) summarizes the rationales for this combination of privatization and state-directed regulation: in the absence of a competitive market, regulation was premised to act as a price control mechanism and a driver for efficiency improvements. [...] In addition to its primary goal of maximizing economic efficiency, the remit of regulation has been extended over the years to include social dimensions (Prosser, 1999). [...] Much of the contemporary debate has been confused by the failure to distinguish between the economic and social rationales for utilities regulation, Prosser (1997) argues. He distinguishes three types of regulatory tasks with different regulatory rationales. Monopoly regulation, which aims to increase allocative efficiency in the absence of effective competition, and regulation for competition both find their justification in purely economic reasoning. Social regulation, in the case of utilities, is founded on the belief that services should be made accessible to the widest possible range of social groups.” (Tradução da autora)

³¹³ Cf.: RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. Op. cit., p. 311.

riqueza e da criação de novos mercados. É senso comum que a regulação pode controlar e tornar justa a concorrência no setor de saneamento básico entre o setor privado e o setor público, sobretudo por via da competição por comparação (*yardstick competition*). [...]

Assim, com o desenho dos objetivos e finalidades da regulação econômica (ver Crampes e Estache, 1998), que é o da promoção da eficiência, da mensuração de índices de serviços e indicadores de desempenho, torna-se possível balizar e direcionar as estratégias do regulador.³¹⁴

A Lei nº 11.445/2007 disciplina a regulamentação técnica, enumerando, nos incisos do art. 23, os conteúdos de tais regulamentos, que devem ser definidos na fase de planejamento pela entidade responsável pela regulação e fiscalização, ou seja, no momento anterior à celebração dos novos contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Confira-se:

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;

XII – (VETADO).

§ 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

§ 2º As normas a que se refere o caput deste artigo fixarão prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços.

§ 3º As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.

³¹⁴ OHIRA, Thelma Hamuri; MARQUES, Rui. Op. cit., p. 582.

Quanto às falhas de mercados por externalidades, estas são entendidas como “efeitos causados a terceiros oriundos de relações a que eles em princípio são alheios, o que resulta numa discrepância entre as estruturas de custo e benefício privados e sociais de alguma forma pertinentes a essa relação”.³¹⁵ Dessa forma, a regulação estatal se justifica para reequilibrar a relação custo/benefício, internalizando as externalidades.

O setor de saneamento básico é acometido por diversas externalidades, dentre as quais: impactos na saúde pública, impactos no meio ambiente e impactos no desenvolvimento urbano – que da mesma forma podem se refletir especificamente nos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Neste ponto, entende-se que um dos meios possíveis de correção das falhas de mercado decorrentes das externalidades é regulação tarifária, posto que a adequada fixação de tarifas visa garantir a sustentabilidade econômica do sistema, de modo a permitir investimentos na expansão e/ou na manutenção dos serviços. Trata-se, portanto, de um mecanismo para assegurar a adequada prestação dos serviços e o afastamento daquelas externalidades resultantes da má ou ineficiente prestação. Em sendo assim, Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo indica os objetivos que devem ser considerados para composição da estrutura tarifária dos serviços de saneamento:

(i) refletir os custos da operação dos serviços; (iii) viabilizar investimentos, como manutenção e expansão da rede (o que inclui a parte da captação e tratamento da águas, assim como estações de tratamento de esgoto; e (iii) possibilitar o acesso a todas as camadas da população (universalização de fato).³¹⁶

Além comando normativo inserido no art. 23, inciso IV, para a regulamentação, a fixação de tarifas compreende dever da atuação estatal, como um dos objetivos maiores da regulação. Dispõe o art. 22, inc. IV, da Lei nº 11.445/2007:

Art. 22. São objetivos da regulação:

[...]

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

³¹⁵ RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. Op. cit., p. 312.

³¹⁶ Ibid., p. 327.

A definição de tarifa pelo ente regulador, como se vê, permeará diversas vertentes, incluindo a adoção de mecanismos que induzam à eficiência e à produtividade, assim como o cumprimento e até mesmo antecipação das metas de expansão (conforme art. 38, §2º, Lei nº 11.445/07). Neste aspecto, Alessandra Ourique de Carvalho e Rubens Naves precisam o papel do ente regulador:

O papel do ente regulador, portanto, não está atrelado apenas à definição da composição inicial das tarifas, mas também aos processos de reajustes e de revisões, com a edição de normas regulamentares e a implementação de mecanismos eficazes para verificação dos custos, dos índices de eficiência, do cumprimento de metas e dos demais indicadores apresentados pelos prestadores.³¹⁷

Deverão ainda ser contempladas, quando da fixação de tarifas, as regras contidas no Capítulo IV da Política Nacional do Saneamento Básico, em especial as diretrizes do art. 29, §1º:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

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

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades;

III - de manejo de águas pluviais urbanas: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;

II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;

IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;

VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

³¹⁷ GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro; Op. cit., p. 84.

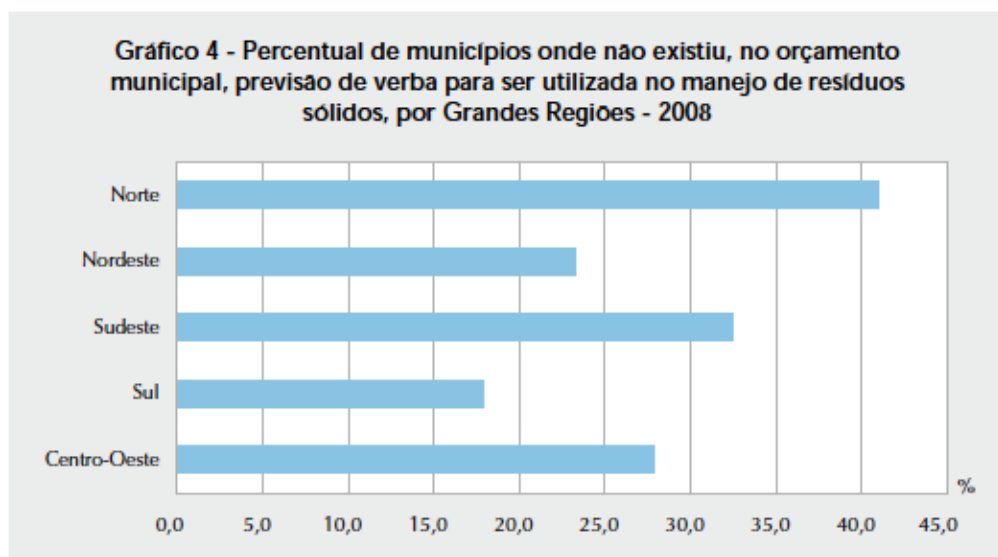
§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

Embora o marco regulatório dos serviços de saneamento básico seja enfático na importância de se garantir a sustentabilidade econômico-financeira de tais serviços, é de se ver, pelos dados divulgados pelo IBGE no Atlas de Saneamento 2011, que muitos municípios brasileiros sequer tem previsão orçamentária para o manejo de resíduos sólidos, além de que a cobrança pelo mesmo serviço é ainda bastante reduzida em quase todas as Regiões do país:

A cobrança pelos serviços de saneamento básico é mais frequente na Região Sul, atingindo mais de 70% dos seus municípios, como demonstra o Gráfico 3. A cobrança de tarifa de água é expressiva em todas as regiões, ainda que um pouco menor na Região Norte. Já a cobrança pelo serviço de manejo de resíduos sólidos é bastante significativa na Região Sudeste, à exceção dos municípios localizados na parte norte do Estado de Minas Gerais. Por outro lado, é bastante modesta nas demais regiões, particularmente no interior das mesmas.

[...]

Em mais de 40% dos municípios da Região Norte, não houve, no orçamento municipal, previsão de verba para o manejo de resíduos sólidos. Inversamente, na Região Sul mais de 80% dos municípios reservaram parte do seu orçamento para este tipo de serviço, como demonstra o Gráfico 4.³¹⁸



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008.

³¹⁸ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Op. cit., p. 82.

A Política Nacional de Saneamento Básico abarca, em seu art. 31, a possibilidade de adoção de diversas modalidades de subsídios [diretos e indiretos, tarifários e fiscais (não-tarifários), internos ou entre localidades] para a prestação dos serviços públicos, quando necessários para o atendimento de usuários ou localidades de baixa renda. A política de subsídios, que deve estar integralmente atrelada às regras de fixação tarifária, é essencial para se poder atender ao princípio da universalização do acesso aos serviços públicos essenciais, fornecendo isenção ou margem de desconto no valor do serviço aos que não possuem efetivas condições financeiras. Nesse sentido, o art. 23, inc. IX, da Lei nº 11.445/07 determina a elaboração de norma que tenha como aspecto a questão dos “subsídios tarifários e não tarifários”.

Nos termos do art. 25, §2º, também cabe à Agência Reguladora definir e interpretar condições e critérios para a correta administração dos subsídios, compreendendo-se como atividade intrínseca à regulação.

Importa consignar que a Política Nacional de Saneamento Básico não impediu a realização dos conhecidos subsídios cruzados, especialmente quando permite a realização de subsídios entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional (art. 31, inc. III). Acerca dessa solução econômica, propiciada quando a gestão do serviço é associada, Marçal Justen Filho observa que o chamado subsídio cruzado “se produz por meio da integração do Município carente numa estrutura de prestação de serviços mais abrangente”, “[...] transferindo-se os resultados econômicos satisfatórios obtidos em certa região para os usuários de áreas mais carentes”.³¹⁹

Não obstante a imprescindibilidade da regulação estatal no âmbito dos serviços de saneamento básico, o IBGE constatou que pouquíssimos municípios brasileiros contam com instrumentos de regulação, o que se denota pelos dados divulgados no Atlas de Saneamento 2011:

A existência de instrumento regulador do sistema de esgotamento sanitário ainda é incipiente em todas as regiões brasileiras. Na Região Sudeste, onde houve incidência máxima entre as Grandes Regiões, ocorreu em apenas 30% dos seus municípios. Já na Região Norte, em menos de 5% de seus municípios, conforme aponta a Tabela 1.³²⁰

³¹⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer...**

³²⁰ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Op. cit., p. 82.

A tabela abaixo apresenta a quantidade de municípios com instrumento regulador do serviço de esgotamento sanitário, revelando a reduzida de aplicabilidade dos comandos de regulação promulgados através da Política Nacional de Saneamento Básico:

Tabela 1 - Municípios com instrumento regulador do sistema de esgotamento sanitário, segundo as Grandes Regiões - 2008

Grandes Regiões	Municípios com instrumento regulador do sistema de esgotamento sanitário (%)
Norte	4,2
Nordeste	8,9
Sudeste	32,9
Sul	19,5
Centro-Oeste	14,0

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008.

É possível concluir, pela exposição realizada, que urge a incrementação da regulação estatal, através dos meios previstos no marco regulatório do setor de saneamento básico, como forma essencial de análise de eficiência dos serviços, tendo-se em conta o objetivo de consecução do bem-estar social. Neste sentido, ponderam Thelma Hamuri Ohira e Rui Marques, ao concluir que “as metas e os objetivos para construção de uma análise de eficiência devem estar no centro da boa regulação” e que “a continuidade da análise e dos incentivos será elemento direcionador das decisões regulatórias.”³²¹

³²¹ OHIRA, Thelma Hamuri; MARQUES, Rui. Op. cit., p. 581-582.

CONCLUSÃO

O respeito aos direitos fundamentais, tanto no plano jurídico-objetivo, quanto no plano jurídico-subjetivo,³²² é a base da estruturação principiológica da República Federativa do Brasil, a “pilastra-mestra na construção de um verdadeiro Estado de direito democrático”.³²³

A dignidade da pessoa humana apresenta-se como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, inc. III, CF) e, justamente por se tratar de um conceito jurídico fundamental, é orientador de todo o ordenamento jurídico pátrio. Neste sentido, a dignidade da pessoa humana pode ser enquadrada no que Humberto Ávila denomina de “metanormas”, ou seja, como normas sobre a aplicação de outras normas.³²⁴

Como forma de concretização do direito fundamental à dignidade da pessoa humana, emerge o direito ao saneamento básico, englobando a ampla cadeia de serviços relacionados ao saneamento que devem ser, necessariamente, promovidos pelo Estado. Assim, apenas universalizando o acesso ao abastecimento de água potável, ao esgotamento sanitário, à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e à drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, é possível alcançar condições mínimas de habitação, de urbanidade, de saúde, de igualdade e, acima de tudo, de condições de vida digna a todo cidadão, base para o alavancamento do desenvolvimento de uma sociedade e economia que possa se considerar sustentável.

³²² No dizer de CANOTILHO, os direitos fundamentais cumprem “a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-objetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; (2) implicam, num plano jurídico-subjetivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa)” (Direito Constitucional. Coimbra: Almedina, 1993. p. 541. No mesmo sentido: BARILE, Paolo. *Dirittidell'uomo e libertàfundamentali*. Bolonha: Il Molino, 1984).” (MORAES, Alexandre de. **Direito Humanos Fundamentais**: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 20).

³²³ MORAES, Alexandre de. Op. cit., p. 20.

³²⁴ Para o autor, “os postulados normativos aplicativos são normas imediatamente metódicas que instituem os critérios de aplicação de outras normas situadas no plano do objeto da aplicação. Assim, qualificam-se como normas sobre a aplicação de outras normas, isto é, como meta normas. Daí se dizer que se qualificam como normas de segundo grau. Nesse sentido, sempre que se está diante de um postulado normativo, há uma diretriz metódica que se dirige ao intérprete relativamente à interpretação de outras normas. Por trás dos postulados, há sempre outras normas que estão sendo aplicadas.” ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 134.

São muitos os objetivos e as obrigações instituídos pela Política Nacional de Saneamento Básico e pela Política Nacional de Resíduos Sólidos quer ao Poder Público, quer ao setor empresarial e aos particulares. No entanto, percebe-se, pelo contexto histórico brasileiro, que a implementação das mesmas demandará fortes políticas públicas de planejamento, de regulação e de fiscalização, além da própria execução das atividades, medidas fundamentais para a correção das irregularidades e superação das fragilidades de todos os aspectos ainda verificadas no setor, lembrando que uma economia em desenvolvimento sustentável deve ter maior potencial de adaptação, aperfeiçoamento em conhecimento, organização e eficiência técnica.³²⁵

Diante dos pontos abordados e fundamentação tecida, pode-se concluir que a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos relacionados à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é, indiscutivelmente, municipal. Entretanto, as responsabilidades gerais de gestão dos resíduos sólidos é comum entre os entes federados, que contam com amparo nas normas constitucionais e infraconstitucionais para implementar medidas de otimização dos serviços de saneamento básico, sobretudo, por meio da gestão associada.

Conclui-se, a partir das considerações postas, que a gestão associada de serviços públicos é um meio de atuação conjunta que a União, Estados, Municípios e Distrito Federal possuem para atender aos anseios da coletividade pela prestação de um serviço público de modo amplo e eficiente. Os modelos de gestão associada, através de consórcios públicos para a prestação de serviços de saneamento básico, revelam-se de fundamental importância na flexibilização de competências, levando-se em conta a problemática ecológica, global e complexa que exige uma regulação do conjunto, para além dos limites das autoridades locais.³²⁶

Tanto a Política Nacional de Saneamento Básico, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos consagram o princípio constitucional da eficiência, introduzido no *caput* do art. 37, pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Na Lei nº 11.445/2007; tal princípio é adjetivado como fundamental ao lado do princípio da viabilidade econômica (art. 2º, inc. VII). Já na Lei nº 12.305/2010, ao princípio da

³²⁵ DALY, Herman E. Crescimento sustentável? Não, obrigado. **Ambiente & Sociedade**. Campinas, v. 7, n. 2, jul-dez 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2004000200012&script=sci_arttext>. Acesso em: dez. 2012.

³²⁶ OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

eficiência, foi acrescida carga axiológica ambiental, apresentando-se repaginado como “ecoeficiência” (art. 6º, inc. V).

A expressa ponderação do princípio da eficiência no aparato legislativo disciplinador da atividade econômica de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos evidencia a preocupação do legislador em alcançar os resultados almejados pela prestação de tais serviços essenciais, quais sejam, os fins sociais que se exige do desenvolvimento sustentável.

A partir da constatação de que a prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos de maneira consorciada ou compartilhada dá-se de forma mais econômica e quantitativa e qualitativamente melhor em comparação à prestação dos serviços por meio de um único ente federado, está atendido o princípio da eficiência, consagrado no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, pois eficiência significa realizar mais e melhor com menos, ou seja, prover os serviços públicos necessários de maneira satisfatória e com qualidade, mediante o mínimo necessário de suporte financeiro.³²⁷

A redução dos custos associados aos contratos, especialmente diante da possibilidade de redução de seu número por meio de uma operação conjunta e otimizada, é mais um fator de estímulo à gestão compartilhada dos serviços públicos.

Não demanda grande esforço teórico para se concluir que a eficiência é incrementada em todos os seus aspectos quando se integram, por exemplo, dois sistemas municipais de saneamento básico contidos em uma mesma *urbe*, quer pela “eficiência operativa” (consecução de um bom planejamento e uma boa formulação de metas), quer pela “eficiência adaptativa” (boa capacidade de reformulação de metas), quer pela “eficiência técnica” (relação entre os recursos empregados e os resultados), quer, ainda, pela “eficiência consignativa” (distribuição ótima dos recursos disponíveis). Ademais, atende até mesmo o que se convencionou denominar de “eficiência moral” (aquela decorrente de uma razão ética, na qual se busca uma eficácia temporal condicionada por valores típicos da boa administração, ou seja, em que se atende aos interesses concretos do cidadão em detrimento de interpretações formalistas distantes da realidade).³²⁸

Por outro lado, a associação dos entes públicos também funciona como elemento facilitador da implementação de políticas de médio e longo prazos, gerando maior estabilidade na formalização de ações concertadas com relação à prestação de serviços públicos associados a políticas econômicas que possam

³²⁷ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito...**, p. 54.

³²⁸ GABARDO, Emerson. Op. cit., p. 30.

promover o aprimoramento da forma de vida em sociedade. A cooperação pode funcionar como fator, inclusive, de garantia de persecução de objetivos socialmente relevantes, diante do engajamento recíproco que dela decorre.

Os consórcios públicos, instrumento de gestão associada de serviços públicos de esteio constitucional (art. 241, CF), munido por ações efetivas de planejamento e de competente regulação estatal, podem ser utilizados para que se alcance eficiência dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos de forma a se obter a universalização desses serviços.

E como evidência positiva resultante dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos eficientes, está, para além do cumprimento da legislação de regência e contratos, a possibilidade de efetiva concretização do interesse público primário, o alcance do benefício social e ambiental almejado, como condição basilar para o desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 10004:2004**: resíduos sólidos – classificação. Disponível em: <http://www.aslaa.com.br/legislacoes/NBR%20n%2010004-2004.pdf>. Acesso: jan. 2013.
- ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2010**. Disponível em: http://www.wtert.com.br/home2010/arquivo/noticias_eventos/Panorama2010.pdf. Acesso: jan. 2013.
- ACSERALD, H. Discursos da Sustentabilidade Urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Rio de Janeiro, n. 1, maio/nov. 1999
- AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social de serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- ALCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito do Saneamento**: Introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal n. 11.445/2007). Campinas: Millennium, 2007.
- ALVES, Alaor Caffé. **Saneamento básico**: concessões, permissões e convênios públicos. São Paulo: Edipro, 1998.
- AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **O princípio da eficiência no direito administrativo**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n. 14, junho-agosto, 2002. Disponível: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso: fev. 2013.
- AMAZONAS, Maurício de Carvalho; NOBRE, Marcos. **Desenvolvimento sustentável**: a institucionalização de um conceito. Brasília: IBAMA, 2002.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Marco Regulatório dos Serviços Públicos. **Revista Interesse Público**. Porto Alegre, a. 5, n. 27, p. 72, set./out. 2004.
- ARAGÃO, Cecília Vescovi de. "Burocracia, Eficiência e Modelos de Gestão Pública: um ensaio". **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, a. 48, n. 03, set./dez., 1997.
- ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. **Serviço de limpeza urbana à luz da Lei de Saneamento Básico**: regulação jurídica e concessão da disposição final de lixo. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ascensão Garrido Martins. **Comentários à Lei dos resíduos sólidos**: Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (e seu regulamento) Ilidia de São Paulo: Pillares, 2011.
- ASCARELLI, Tullio. **Problemas das sociedades anônimas e direito comparado**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

AXELROD, Robert. **The evolution of cooperation**. New York: Basic Books Inc. Publishers, 1984.

AYALA, Patryck de Araújo; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Poder normativo dos entes reguladores e a participação dos cidadãos nesta atividade. serviços públicos e direitos fundamentais: os desafios da regulação na experiência brasileiro. **Revista Interesse Público**. Belo Horizonte, a. 4, n. 16, p. 13, out./dez., 2002.

BALANIUC, Camila Pezzino. A questão da competência para a prestação do serviço público de saneamento básico no Brasil. In: PICININ Juliana; FORTINI, Cristiana. (Orgs). **Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 13, abr./maio 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso: jan. 2013.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2008.

BERTI, G. 1993, p. 207 apud JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer sobre a proposta legislativa de criação de consórcios públicos**. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rede-3-julho-2005-MAR%C7AL%20JUSTEN%20FILHO.pdf>>. Acesso em: jan. 2013.

BRASIL. Governo Federal. **Parecer Dalmo de Abreu Dallari**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/saneamento_DalmoAbreuDallari.pdf>. Acesso: jan. 2013.

_____. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico dos serviços de água e esgotos** – 2010. Brasília: MCIDADES. SNSA, 2012

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. HELLER, Léo. (Coord.). **Panorama do Saneamento Básico no Brasil – v. 1 – Elementos conceituais para o saneamento básico**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos** – 2010. Brasília: MCIDADES. SNSA, 2012.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SUBCHEFIA DE ASSUNTOS PARLAMENTARES. **E.M. nº 07/2005 – MCIDA – DES**. Brasília, 2005.

_____. Poder Executivo. **Decreto do Executivo nº 1.0551**, de 16 de setembro de 1892.

_____. Poder Executivo. **Decreto do Executivo nº 3024**, de 25 de novembro de 1880.

_____. Poder Executivo. **Decreto do Executivo nº 7.217**, de 21 de junho de 2010.

_____. Poder Executivo. **Decreto do Executivo nº 82.587**, de 6 de novembro de 1970.

_____. Poder Legislativo. **Lei Federal nº 11.445**, de 5 de janeiro de 2007.

_____. Poder Legislativo. **Lei Federal nº 12.305**, de 2 de agosto de 2010 .

_____. Poder Legislativo. **Lei Federal nº 6.528**, de 11 de maio de 1978 .

_____. Poder Legislativo. **Projeto de Lei do Senado nº 219** de 2006.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**: relatório de pesquisa. Brasília, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios públicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Wagner. A Reforma Administrativa na Nova Zelândia nos Anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e accountability. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, a. 48, n. 03, set./dez., 1997.

CAVINATTO, Vilma Maria. **Saneamento básico**: fonte de saúde e bem-estar. 13. ed. São Paulo: Moderna, 1992.

COASE, Ronald. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, London, v. 3, p. 1-44, Oct. 1960.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. A universalização do serviço público para o desenvolvimento como uma tarefa da regulação. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

DALLARI, Adilson Abreu. Direito ao uso dos serviços públicos. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, n. 13, 1996.

DALY, Herman E. Crescimento sustentável? Não, obrigado. **Ambiente & Sociedade**. Campinas, v. 7, n. 2, jul-dez 2004.

DANTAS, Camila Pezzino Balaniuc. A questão da competência para a prestação do serviço público de saneamento básico no Brasil. In: PICININ Juliana; FORTINI, Cristiana. (Orgs). **Saneamento básico**: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DEMOLINER, Karine Silva. **Água e saneamento básico**: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

DERANI, Cristiane. **Privatização e Serviços Públicos**: as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

EIGENHEER, Emílio Maciel. **Lixo**: a limpeza urbana através dos tempos. Porto Alegre: Gráfica Pallotti, 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Lixo**: limpeza pública urbana; gestão de resíduos sólidos sob o enfoque do direito administrativo. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FOLADORI, Guillermo Ricardo. **Los limites del desarrollo sustentable**. Montevideo: Banda Oriental, 1999.

FORTINI, Cristina; ROCHA, Rúsvel Beltrame. Consórcios públicos, contratos de programa e a Lei de Saneamento. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana. (Orgs.). **Saneamento básico**: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FREITAS, Vladimir Passos de. Os resíduos sólidos na civilização de consumo. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 1, n. 1, jan./jun. 2010.

FREITAS, Vladimir Passos. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: RT, 2005.

GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002

GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro; SOBRINHO, Geraldo Basílio; SILVA, Alexandre Caetano da. "Painel de Indicadores para Planos de Saneamento Básico". In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro. (Orgs.). **Gestão do saneamento básico**: abastecimento de água e esgotamento sanitário. Barueri: Manole, 2012.

_____; XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Orgs). **Regulação**: normatização da prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE, 2008.

GERLACH, Esther; FRANCEYS, Richard; HOWSAN, Peter. Pro-poor economic regulation. In: GERLACH, Esther; FRANCEYS, Richard. (Coords.). **Regulating Water and Sanitation for the Poor**. Practical recommendations for a pro-poor regulatory framework , London: Earthscan, 2012.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Teoria dos serviços públicos e sua transformação. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000.

HARGER, Marcelo. **Consórcios públicos na Lei nº 11.107/05**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HELLER, Léo. **Saneamento e Saúde**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde. 1997.

IBGE. **CENSO 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766>. Acesso em: Jan. 2013.

_____. Ministério das Cidades e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2013.

_____. Ministério das Cidades e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Atlas de Saneamento 2011**. Rio de Janeiro, 2011.

_____. Ministério das Cidades e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública**, 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Atlas de Saneamento 2011**. Rio de Janeiro, 2011.

_____. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2000**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb/pnsb.pdf>>. Acesso em: Jan. 2013.

_____. **Tendências demográficas no período de 1940/2000**. Fonte: <http://www.ibge.com.br/home/estatistica/populacao/tendencia_demografica/analise_populacao/1940_2000/comentarios.pdf>. Acesso: jan 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Manual de gerenciamento integrado de resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/manual_girs.pdf>. Acesso em: jan. 2013.

IPEA. **O Globo**: a persistente e ainda elevada dívida social. Brasília, outubro, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1755.pdf>. Acesso: 19 jan. 2013.

_____. **Sensibilização e Mobilização dentro da Política Nacional de Resíduos Sólidos**: desafios e oportunidades da educação ambiental. Brasília, julho 2012, p. 26-27. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1755.pdf>. Acesso: 19 jan. 2013.

Jornal Gazeta do Povo. **Plano de Gestão de Resíduos Sólidos** – Apenas 10% das cidades entregaram plano do lixo. Divulgada em: 2 ago. 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Parecer sobre a minuta de anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico**. p. 15. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/revista/Rev_72/Pareceres/saneamento_complementar_MarcalJustenFilho_1.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2012.

_____. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003.

KASSMAYER, Karin. As cidades, o lixo e a gestão dos riscos urbanos: desafios para a efetividade do Direito Ambiental. In: GALLI, Alessandra. (Org.). **Direito socioambiental**: homenagem a Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Juruá, 2010.

LEE, G. Fred; JONES-LEE, Anne. **Landfill NIMBY and Systems Engineering**: A Paradigm for Urban Planning. Fonte: <<http://www.gfredlee.com/Landfills/NIMBY-NCO2.pdf>>. Acesso: 12 fev. 2013.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Tradução de Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

LOMAR, Paulo José Villela. **Dos princípios fundamentais**. In: MUKAI, Toshio. (Coord.). Saneamento Básico: diretrizes gerais, comentários à Lei 11.445 de 2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MACHADO, Gustavo Gomes; PIRES, Maria Coeli Simões. Os consórcios públicos: aplicação na gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. (Coords.). **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MACIEL, Luciana de Campos. Saneamento básico: diretrizes gerais. In: MUKAI, Toshio. (Org.). **Comentários à Lei 11.445 de 2007**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MARQUE NETO, Floriano de Azevedo. **Agências Reguladoras Independentes**: fundamentos e seu regime jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

_____. **Parecer**: Projeto de Lei nº 5.296/2005 – Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico. Brasília, Governo Federal. Parecer Técnico – Ministério das Cidades. 2005. Fonte: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd63/diretrizes/Floriano7.pdf>>. Acesso: 12 jan. 2013.

_____. As Políticas de universalização, legalidade e isonomia: o caso “Telefone Social”. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, a. 4, n.14, p. 75-115, 2006.

_____. As Políticas de universalização, legalidade e isonomia: o caso “Telefone Social”. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, a. 4, n.14, p. 75-115, 2006.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005**. São Paulo: RT, 2006.

_____. **Direito Administrativo Moderno**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. **Direito Administrativo Brasileiro**, 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 10. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. BERGMAN, Lia; RABI, Nidia Inês Albessa de. (Coords.). **Mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada**. Rio de Janeiro: IBAM, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Direito humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**. Inteligência da Lei 8.987/1995 (parte geral). São Paulo: Malheiros, 2010.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências reguladoras**. São Paulo: Manole, 2003.

MUKAI, Toshio. **Saneamento Básico: diretrizes gerais. Comentários à Lei nº 11.445 de 2007**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

OHIRA, Thelma Hamuri; MARQUES, Rui. Eficiência dos Modelos de Gestão de Saneamento Básico. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro. (Orgs.). **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri: Manole, 2012.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; HOHMANN, Ana Carolina. Reestruturação dos serviços municipais de limpeza urbana e de coleta de lixo: novas possibilidades de gestão frente às leis federais nº 11.079/04, nº 11.107/05 e nº 11.445/07. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 6, n. 72, dez. 2007.

ONU, Organização das Nações Unidas. Report of the World Commission on Environment and Development: our Common Future: Disponível em: <http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2013.

_____. **Agenda 21**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/7706/agenda21.pdf?sequence=2>>. Acesso: jan. 2013.

OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PARLATORE, Antônio Carlos. Privatização do setor de saneamento no Brasil. In: **Privatização no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 286-287. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/ocde/ocde08.pdf>. Acesso: 12 jan. 2013.

PNUD. **Brasil gasta pouco e mal em saneamento**. 2006. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=1395>>. Acesso: 12 fev. 2013.

PUREZA, José Manuel; FRADE, Catarina. Direito do ambiente. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 1998, p. 8-9. Apud LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2008.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. **Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

RATTNER, Henrique. Prefácio. In ACSELRAD, Henri. **A Duração das Cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

_____. **Sustentabilidade**: um ensaio de prospectiva. Revista Espaço Acadêmico. Maringá, n. 38, jul. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/038/38rattner.htm>>. Acesso: 12 jan. 2013.

RAZUK, Nahima Peron Coelho; GABARDO, Emerson. As diretrizes de reversão e transição no caso de extinção das delegações de serviços públicos de saneamento básico. In: PICININ Juliana; FORTINI, Cristiana. (Orgs). **Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

REDDY, P. Jayarama. **Municipal Solid Waste Management: processing, energy recovery and global examples**. India: BS Publications, 2011.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Estudos sobre concessão e permissão de serviço público no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1996.

RODRIGUES, Eduardo Azeredo. **O princípio da eficiência à luz da teoria dos princípios**: aspectos dogmáticos de sua interpretação e aplicação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

ROHDE, Geraldo Mário. Mudanças de paradigma e desenvolvimento sustentado. In: Clóvis Cavalcanti. (Org.). **Desenvolvimento e Natureza**: Estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 1995.

ROLLAND, Louis. **Precis de Droit Administratif**. 9. ed. Paris: Dalloz, 1947. apud JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SALOMONI, Jorge Luis. **Teoria General de los Servicios Públicos**. Buenos Aires: Villela Editor, 1999.

SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. **Gestão de Resíduos Sólidos: o que diz a lei**. São Paulo: Trevisan, 2012.

SILVA, Carlos Fabrício Rocha da; VARGAS, Maria Augusta Mundim. Sustentabilidade Urbana: Raízes, Conceitos e Representações. **Revista Scientia Plena**, v. 6, n. 3, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOARES, S. R. A.; BERNARDES, R. S.; CORDEIRO NETTO, O. M. Relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente: elementos para formulação de um modelo de planejamento em saneamento. **Cadernos Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 18, a. 6. p. 1713-1724, nov.dez, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v18n6/13268.pdf>>. Acesso: 12 jan.2013.

SOUZA, Luciana Cordeiro de. Falando sobre Saneamento Básico. In: GALLI, Alessandra. **Direito Socioambiental**: homenagem a Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Juruá, 2010.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. A experiência brasileira nas concessões de saneamento básico. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

STF. **ADI nº 1842/RJ**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1714588>>. Acesso: 12 jan. 2013.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO AMBIENTAL – SUDERHSA DO ESTADO DO PARANÁ. **Termo de Referência para a Implantação de Consórcios Intermunicipais para Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos no Estado do Paraná**, 2007. Disponível em: <<http://www.aguasparana.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=77>>. Acesso: 12 jan. 2013.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa traduzida pelo planejamento público. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, a. 3, n.11, jan./mar. 2003.

VARGAS, Marcelo Coutinho; LIMA, Roberval Francisco de. Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem? **Ambiente & Sociedade**, v. 7, n. 2 jul./dez. 2004.

VASCONCELOS; et al. Aspectos de complexidade do trabalho de coletores de lixo domiciliar: gestão da variabilidade do trabalho de rua. **Revista Gestão & Produção** (Universidade de São Carlos). v. 15, n. 2, p, 407-419, maio/ago. 2008.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável – o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WILLIAMSON, Oliver Eaton. **The economic institutions of capitalism**: firms, markets, relational contracting. New York: The Free Press, 1985.