



Prisma Jurídico

ISSN: 1677-4760

prismajuridico@uninove.br

Universidade Nove de Julho

Brasil

Coelho Razuk, Nahima Peron

Gerenciamento de resíduos sólidos e obrigações dos entes estatais frente à política nacional de
resíduos sólidos

Prisma Jurídico, vol. 13, núm. 1, enero-junio, 2014, pp. 71-105

Universidade Nove de Julho

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93431846004>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

 redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Gerenciamento de resíduos sólidos e obrigações dos entes estatais frente à política nacional de resíduos sólidos

Solid waste management and obligations of state entities in relation to national policy of solid waste

Nahima Peron Coelho Razuk

Mestrado em Direito Econômico e Socioambiental pela PUCPR. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar e em Direito Socioambiental pela PUCPR. Advogada sócia da banca Gonçalves, Razuk, Lemos & Gabardo Advogados.

nahima@grlg.adv.br

Resumo: Por compreender meio essencial de efetivação da dignidade da pessoa humana, o plexo de serviços relacionados ao saneamento básico (inclusive, o gerenciamento de resíduos sólidos) possuem vínculo indissociável com os direitos fundamentais. Não obstante, no atual contexto brasileiro, remanesce um número significativo de municípios em que os serviços de saneamento básico são de extrema precariedade, quando não inexistentes. O artigo busca, inicialmente, apresentar dados do saneamento básico no Brasil, para então destacar a crescente preocupação entorno da gestão dos resíduos sólidos, matéria, até pouco tempo, desprovida de legislação específica. Na sequência e especificamente sobre gerenciamento de resíduos sólidos, será tratada da sua natureza jurídica, princípios, competência e forma de execução. Por fim, serão identificadas as principais obrigações dos entes estatais por meio da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituídas pelo reconhecimento da essencialidade do gerenciamento de resíduos sólidos e com o propósito de superação da situação remanescente de emergência sanitária.

Palavras-chave: Resíduos Sólidos; Gerenciamento; Política Nacional.

Abstract: By understanding as an essential mean of effectiveness of the human dignity, the plexus of services related to sanitation (among them, the services of solid waste management) are linked with the fundamental rights. Nevertheless, in the current context of Brazil, still remains a significant number of municipalities where sanitation services are extremely precarious, if not nonexistent. This article begins by presenting the data related to basic sanitation in Brazil, then it highlights the

growing concerns surrounding the management of solid waste matter, which lacks specific legislation. Following and specifically about solid waste management, an approach will be made about its legal principles incidents, competence and how to implement such services. Finally, we will identify some of the main obligations of the state entities through the National Solid Waste Policy, instituted by the recognition of the essentiality of services and solid waste management for the purpose of overcoming the final remaining health emergency situation.

Key words: Solid Waste; Management; National Policy.

Introdução

Em 2006, dados preliminares do segundo relatório da Organização das Nações Unidas sobre recursos hídricos no mundo¹ revelou que cerca de 2,4 bilhões de pessoas no mundo não tinham condições mínimas de saneamento, sendo que cerca de 1,1 bilhão de pessoas no mundo, o equivalente a cerca de um quinto da população mundial atual, ainda não dispunham nem mesmo de água potável.

A ausência de condições sanitárias básicas foi apontada pela ONU, no referido estudo coordenado pela UNESCO, como um dos fatores multiplicadores do número de mortes por doenças como diarréia e malária, tidas como causas evitáveis. Segundo informou a UNESCO, enfermidades relacionadas à diarréia e à malária foram, em 2002, a causa da morte de mais de 3 milhões de pessoas, sendo que 90% eram crianças com menos de cinco anos.

Ainda no estudo sobre recursos hídricos acima citado, a UNESCO também destacou que “aproximadamente 1,6 milhão de vidas poderiam ser salvas anualmente com o fornecimento de água potável, saneamento básico e higiene”.²

1 Estudo coordenado pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e elaborado por 24 agências da ONU (incluindo PNUD), governos e organizações não-governamentais, divulgado em 2006. (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *2,4 bilhões no mundo não têm saneamento*, pub. 14 Março 2006. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=875>)

2 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *2,4 bilhões no mundo não têm saneamento*, pub. 14 Março 2006. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia>.

Diante desse cenário, a Assembléia Geral da ONU reconheceu formalmente, através Resolução A/RES/64/292 de 28 de julho de 2010,³ o direito de acesso à água potável e ao saneamento como direitos humanos, considerados essenciais para a concretização de todos os outros direitos humanos. No mesmo ato, expressou profunda preocupação pelo fato de cerca de 884 milhões de pessoas não terem acesso à água potável e mais de 2,6 bilhões não terem acesso a saneamento básico, bem como destacou que, todos os anos, morrem cerca de 1,5 milhões de crianças menores de cinco anos, nos seguintes termos:

Deeply concerned that approximately 884 million people lack access to safe drinking water and that more than 2.6 billion do not have access to basic sanitation, and alarmed that approximately 1.5 million children under 5 years of age die and 443 million school days are lost each year as a result of water- and sanitation-related diseases,

Acknowledging the importance of equitable access to safe and clean drinking water and sanitation as an integral component of the realization of all human rights,

Reaffirming the responsibility of States for the promotion and protection of all human rights, which are universal, indivisible, interdependent and interrelated, and must be treated globally, in a fair and equal manner, on the same footing and with the same emphasis,

[...]

aspx?id=875.

3 ONU. Resolution adopted by the General Assembly 64/292. **The human right to water and sanitation.** Disponível em:http://waterwiki.net/images/5/53/UN_Resolution_on_The_Right_to_Water.pdf

1. *Recognizes* the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights;
2. *Calls upon* States and international organizations to provide financial resources, capacity-building and technology transfer, through international assistance and cooperation, in particular to developing countries, in order to scale up efforts to provide safe, clean, accessible and affordable drinking water and sanitation for all;
3. *Welcomes* the decision by the Human Rights Council to request that the independent expert on human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation submit an annual report to the General Assembly,¹³ and encourages her to continue working on all aspects of her mandate and, in consultation with all relevant United Nations agencies, funds and programmes, to include in her report to the Assembly, at its sixty-sixth session, the principal challenges related to the realization of the human right to safe and clean drinking water and sanitation and their impact on the achievement of the Millennium Development Goals.

108th plenary meeting

28 July 2010⁴

4 “Profundamente preocupados que aproximadamente 884 milhões de pessoas carecem de acesso à água potável e que mais de 2,6 bilhões não têm acesso ao saneamento básico, e alarmado que aproximadamente 1,5 milhões de crianças menores de 5 anos de idade morrem e 443 milhões de dias letivos são perdidos a cada ano como um resultado de água e saneamento relacionados com as doenças;

Reconhecendo a importância do acesso equitativo e seguro à água potável e ao saneamento como um componente integral da realização de todos os direitos humanos, reafirmando a responsabilidade dos Estados para a promoção e proteção dos direitos humanos, que são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, e devem ser tratados globalmente, de uma forma justa e eqüitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase;

[...]

Não seria diferente a realidade brasileira, em que se destaca, como uma das emergências socioambientais, a questão sanitária, 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.⁵

Pesquisas revelam que a maioria das cidades brasileiras apresenta 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.⁶

1. Reconhece o direito à água potável e ao saneamento como um direito humano que é essencial para o pleno gozo da vida e todos os direitos humanos;
2. Exorta os Estados e organizações internacionais para fornecer recursos financeiros, capacitação e transferência de tecnologia, através de assistência e cooperação internacionais, em particular para os países em desenvolvimento, a fim de intensificar os esforços para fornecer água potável segura, limpa, acessível e barato e saneamento para todos;
3. Congratula-se com a decisão do Conselho de Direitos Humanos para solicitar que o perito independente sobre as obrigações de direitos humanos relacionadas com o acesso à água potável e saneamento apresentar um relatório anual à Assembléia Geral, 13 e incentiva-la a continuar trabalhando em todos os aspectos de seu mandato e, em consulta com todas as agências relevantes das Nações Unidas, fundos e programas, para incluir em seu relatório à Assembléia, em sua sexagésima sexta, os principais desafios relacionados com a realização do direito humano à água potável e limpa água e saneamento e seu impacto sobre a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Reunião plenária 108
28 de julho de 2010”

- 5 PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2012). Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/download/pt/>
- 6 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

Se, por um lado, a economia nacional se lança em um robusto e 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) 2011,⁷ e que não acompanhou o avanço econômico do país.

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.⁸

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

7 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 (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/>)

8 PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2012).

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,⁹ 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 presente estudo, serão inicialmente apresentados alguns dados relacionados ao saneamento básico no Brasil, para então destacar a crescente preocupação entorno da gestão dos resíduos sólidos, matéria, até pouco tempo atrás, desprovida de legislação específica. Na sequência e especificamente sobre gerenciamento de resíduos sólidos, será feita uma abordagem acerca de sua natureza jurídica, princípios incidentes, competência e forma de execução de tais serviços. Por fim, serão identificadas algumas das obrigações impostas aos entes estatais por meio da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

O que se busca através do presente estudo, portanto, é apenas percorrer a temática, sem qualquer pretensão de esgotá-la, mas sim enaltecendo a importância dos serviços de saneamento básico, que por muito tempo ou ficou à margem de políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico e de proteção ambiental.

1 A gestão de resíduos sólidos no Brasil

1.1 Dados gerais do serviço de saneamento básico no Brasil

9 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.

No âmbito nacional, o IBGE realizou, em 2008, ampla pesquisa acerca das condições de saneamento básico de todos os municípios brasileiros, divulgando os resultados do levantamento através do estudo intitulado “Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2008”. O objetivo da PNSB 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”.¹⁰

Quantos aos resultados apresentados na PNSB 2008, percebeu-se uma 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:

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 da 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.

[...]

¹⁰ IBGE. Ministério das Cidades e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008*. p. 20. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf

Quanto ao esgotamento sanitário, apesar do crescimento já referido, a situação revela-se ainda mais preocupante, 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.”¹¹

Evidencia-se, portanto, que, não obstante as melhorias alcançadas no setor, essas foram pontuais e efetiva evolução dos serviços de saneamento básico no Brasil ainda dependem de soluções urgentes (econômicas, políticas e soais) e fortes investimentos para estruturação do setor.

1.2 A crescente preocupação com os resíduos sólidos

A sociedade atual 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” (LEITE, 2003, p. 22).

Especialmente em relação aos resíduos sólidos, a elevada produção pela população em geral é um problema sem precedentes que envolve aspectos culturais, como os padrões de produção e consumo e o modelo de crescimento, entre outros. Segundo o Sistema Nacional de Informações

11 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

sobre Saneamento – SNIS,¹² os brasileiros estão concentrados nas grandes cidades e produzem uma quantidade cada vez mais volumosa de resíduos,¹³ sendo que grande parte desses resíduos deixa de ser descartada em locais adequados. A baixa eficiência da grande maioria dos municípios brasileiros decorre da falta de recurso e de planejamento para a implementação de soluções tecnológica e ambientalmente corretas.

Não obstante a crescente produção de resíduos que demandaria rigorosas políticas públicas de gerenciamento de resíduos sólidos, a “Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2000”, realizada pelo IBGE (data de referência 2000),¹⁴ divulgou dados alarmantes relacionados à limpeza urbana e coleta de lixo. De acordo com a PNSB 2000, 63,6% dos municípios utilizam lixões, 18,4% aterros controlados e apenas 13,8% aterros sanitários, sendo que 5% dos municípios não informaram para onde vão seus resíduos.

Diante dos resultados da “Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2008”, é preciso reconhecer algum avanço na questão de manejo de resíduos sólidos nos últimos 20 anos, sobretudo nas Regiões Sudeste e Sul do país. No entanto, 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.

Segundo pesquisas mais recentes realizadas pela ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais

¹² SNIS, SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. *Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2005*. Brasília: SNIS, 2007.

¹³ Na cidade de São Paulo, por exemplo, uma pessoa chega a gerar, em média, 1 kg por dia de resíduo (SNIS, 2007).

¹⁴ IBGE. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb/pnsb.pdf>

(“Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2011”),¹⁵ o volume de resíduos sólidos urbanos gerados em 2011 foi de 61.936.368 toneladas, sendo que cada brasileiro gerou, em média, 381,6 kg no ano.

É inegável, portanto, que o processo de produção industrial, aliado ao crescente avanço tecnológico, propiciou a criação e o barateamento de produtos de consumo, trazendo, como consequência, o aumento da quantidade dos resíduos gerados e a diminuição dos recursos naturais. Em associação a este fato, o Censo 2010¹⁶ indica 190.732.694 de 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%.

Por esses e outros motivos, a partir da década de 1980 e, principalmente, após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - ECO92, pode-se dizer que a busca por soluções alternativas para a minimização, tratamento e disposição final dos resíduos domiciliares passaram a ser um novo paradigma, visando a proteção ambiental (redução da contaminação do solo, ar e água) e o desenvolvimento sustentável relacionado à gestão dos resíduos domiciliares.

1.3 Panorama legislativo

Em 07 de janeiro de 2007, foi 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 marco

¹⁵ ABRELPE. *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2011*. Disponível em: http://www.jbrj.gov.br/a3p_site/pdf/ABRELPE%20Panorama%202001%20RSU-1.pdf

¹⁶ IBGE. CENSO 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766

regulatório por estabelecer as diretrizes nacionais para o setor e política federal de saneamento básico .

A Política Nacional de Saneamento Básico prescreve, em seu artigo 3º, uma “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”.¹⁷

No que toca à legislação específica de resíduos sólidos, até pouco tempo atrás, inexistia uma política nacional fixando diretrizes, princípios e objetivos para o setor. Situação que se encontra superada, 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. (...).¹⁸

Portanto, no que concerne às atividades relacionadas ao gerenciamento de resíduos sólidos, ou seja, atividades de saneamento básico atinentes à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, pode-se dizer que a Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, institui seu marco regula-

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

18 FREITAS, Vladimir Passos de. *Os resíduos sólidos na civilização de consumo*. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, v. 1, n. 1, jan/jun 2010, p. 85.

tório, sem se olvidar da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

É justamente da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 3º, inc. X, da Lei nº 12.305/2010) que foi extraída a expressão, neste trabalho utilizada, *gerenciamento de resíduos sólidos*, que deve ser compreendida nos seguintes termos:

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

(...)

X – gerenciamento de resíduos sólidos: 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;

Veja-se que essa definição legal de *gerenciamento de resíduos sólidos* comprehende, nada mais, que o desdobramento do conceito de *conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos* já previsto pela 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;

Sendo assim, não é possível compreender a matéria apenas sobre 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.

2 Gerenciamento de resíduos sólidos como atividade econômica

2.1 Natureza jurídica

As ações relacionadas ao gerenciamento de resíduos sólidos são todas aquelas listadas pelo art. 3º, inc. X, da Lei nº 12.305/2010, quais sejam, coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Assim, não há dúvidas quanto a possibilidade de qualificação desses serviços de saneamento básico como *serviço público*, considerando o reconhecimento jurídico da pertinência destas atividades para a satisfação de direitos fundamentais,¹⁹ precipuamente, do direito à saúde, à dignidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No entanto, as ações ou serviços relacionados ao gerenciamento de resíduos sólidos podem ter que natureza atividade econômica *lato sensu*, quer natureza jurídica de atividade econômica *stricto sensu*.

¹⁹ Sobre a qualificação da atividade como serviço público, consultar JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p 483.

Explica-se tomando como exemplo os serviços de coleta e transporte, de resíduos sólidos de pequenos e grandes geradores.²⁰ Quando se trata de resíduo sólido domiciliar ou de estabelecimento comercial considerado como pequeno gerador, a coleta e transporte compreende serviço público, de obrigatoriedade 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 em sentido estrito, a depender não da delegação pelo poder público, mas tão-somente de licenciamento ambiental específico.

Neste sentido, 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”.²¹

Em suma, a definição da natureza jurídica das atividades de gerenciamento de resíduos sólidos, como serviço público ou atividade econômica em sentido estrito, 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.

20 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.

21 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.

No presente estudo, será dada ênfase ao gerenciamento de resíduos sólidos como serviço público, considerando o que se propõe a examinar adiante.

2.2 Princípios gerais e específicos

No que tange aos princípios, o regime jurídico do serviço público, em geral, envolve a aplicação de princípios e regras específicos, em que se destacam, como fundamentais, os princípios da continuidade, da igualdade e da mutabilidade. Estes e outros princípios são indicados por Marçal JUSTEN FILHO, retratando uma construção de ROLLAND acerca dos chamados “princípios de serviço público”, e assim definidos:

A continuidade significa que a atividade de serviço público deverá desenvolver-se regularmente, sem interrupções. Della derivam inúmeras consequências 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 encontram em igualdade de condições.

[...]

A universalidade significa que o serviço público deve ser prestado em benefício de todos os sujeitos que se encontram 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 conforme a variação das necessidades e a alteração dos modos possíveis de sua solução.²²

Não fosse o bastante, passaram a integrar o regime dos serviços públicos novos postulados, como a adequação do serviço, a transparência e a participação do usuário, a ausência de gratuidade e a modicidade de tarifária.

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* (art. 6º da Lei Federal nº 8987/95)²³, que abrange, per si, o atendimento de todos

22 JUSTEN FILHO, Marçal. *In op. cit.* p 489-490.

23 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.

aqueles postulados de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Aliás, o contemporâneo conceito de concessão, mais do que uma forma de delegação, implica em compromisso com a eficiente prestação 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.²⁴

No caso específico dos serviços públicos de saneamento básico, devem ser ainda observados os doze princípios fundamentais elencados pelo artigo 2º da Lei 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;

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

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 - transparéncia 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 do Meio Ambiente, 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.

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.

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.”²⁵

Alguns doutrinadores, no entanto, apresentam a *universalidade* como sinônimo de *universalização*. É o caso de Luiz Henrique Antunes ALOCHIO, especialista em Direito do Saneamento, 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 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.²⁶

Não obstante o posicionamento ora transcrito divergir do entendimento majoritário da doutrina especializada na temática, fica bem enalte-

25 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.

26 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 Editora, 2007, p. 06

cida – quer como sinônimo de *universalidade*, quer não – a importância da *universalização* do acesso ao 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.

2.3 Competência e formas de prestação: contexto brasileiro

Consideráveis mudanças foram aquelas que sempre ocorreram no tocante ao ente da federação responsável pela competência (ou seja, o que detém a titularidade) para execução dos serviços de saneamento básico. 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 prepondera certo conflito material de competências.²⁷

Deve-se ter em mente que a lição de Marçal JUSTEN FILHO no sentido de que “a relação direta e imediata entre saneamento básico e direitos fundamentais gera a impossibilidade de circunscrever competências federativas nesse tema”, na medida em que “não é cabível restringir exclusivamente a um dos entes federados a titularidade da competência para promover direitos fundamentais”. Portanto, continua o autor, “deve prevalecer uma interpretação sistemática no sentido de que todos os entes federados são titulares de competências relativamente a saneamento básico, ainda que a

²⁷ Dependendo-se de vários fatores (materiais, econômicos, tecnológicos e geográficos) para o estabelecimento do mais eficiente prestador do serviço. DEMOLINER, Karine Silva. *Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 110 e ss.

organização e a prestação dos serviços públicos possam ser da titularidade do ente local”²⁸

Não por isso, as regras específicas de distribuição de competência do texto constitucional não podem ser ignoradas. As normas de competência relacionadas ao saneamento básico – dentre os quais, manejo de resíduos sólidos - estão inseridas nos seguintes artigos da Constituição Federal:

- art. 23, incs. VI e IX, estabelecem ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de 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. 30, incs. I e V, estabelecem, como atribuição municipal, legislar sobre assuntos de interesse local, especialmente quanto à organização dos seus serviços públicos, como é o caso da limpeza urbana;
- art. 25, § 3º, dispõe sobre a competência estadual para implementar regiões metropolitanas, para fins da integração da organização, planejamento e execução de “funções públicas de interesse comum”.

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 sis-

28 JUSTEN FILHO, Marçal. Parecer sobre a minuta de anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico. p. 20. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/revista/Rev_72/Pareceres/saneamento_complementar_MarcalJustenFilho_1.pdf. Acesso em: 15 ago.2012.

tole e diástole". Ou seja, houve alguns momentos de grande fortalecimento da prestação direta e outros em que a delegação foi a regra.²⁹

Quanto aos serviços de saneamento, todavia, a experiência administrativa brasileira tradicional possui poucas alterações no modelo presencial. 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.

No entanto, esse modelo de prestação por agentes estatais parece tender a uma mudança substancial a partir das novas propostas surgidas no presente século, principalmente em decorrência do surgimento das "parcerias público-privadas" (incorporadas no Direito nacional por conta da inspiração em modelos estrangeiros), com a aprovação da Lei Federal nº 11.079/2004.³⁰ Propostas estas 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.³¹

Porém, a realidade é que a maioria das cidades brasileiras apresenta serviços de saneamento básico precários ou ineficazes, quando existentes,

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

30 OLIVEIRA, Fernão Justen de. *Parceria público-privada: aspectos de Direito Público Econômico (Lei nº 11.079/2004)*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

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

conforme dados alhures citados. O crescimento demográfico acelerado, pelos diversos fatores históricos e políticos, agravaram a situação de precariedade deste setor. Foi com o fenômeno urbanístico da *conurbação* que se criaram as regiões metropolitanas nas quais condições econômicas, sociais, culturais e de infra-estrutura dos municípios se confundem, exsurgindo interesses comuns entre vários municípios agrupados ou integrantes de região metropolitana.

Neste cenário, os consórcios públicos e os convênios de cooperação são os instrumentos de realização da gestão associada expressamente previstos na Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), para prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento (arts. 13 e 16) e de atividades de regulação e fiscalização (art. 15).³²

3 Obrigações dos entes estatais frente à política nacional 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 respon-

32 “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, Cristina; ROCHA, Rúsvi Beltrame. Op. cit. p.154-155)

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

Nessa toada, fica instituída a *responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos*³³, 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.

Dentre as obrigações decorrentes das normas instituídas pela Lei nº12305/10, serão objeto de destaque três, para as quais a lei em referência, inclusive, fixou prazo de cumprimento.

Na busca por solução ambientalmente adequada de destinação de rejeitos, a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabeleceu, em seu art. 54,³⁴ 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.

33 “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)

34 “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.”

§ 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 finalidade. (Vigência)

§ 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Estados que instituírem microrregiões, consante 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)³⁵, a mesma deverá ser “implementada progressivamente segundo cronograma estabelecido em regulamento”. 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 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)³⁶. 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,

35 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.

36 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;

é que se poderá exigir do setor empresarial a implementação de ações de logística reversa.

Passados 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, apenas 10% dos municípios brasileiros (ou seja, cerca de 400 cidades) entregaram seus planos de gestão de resíduos sólidos, conforme determina a 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.³⁷

4 Conclusão

O respeito aos direitos fundamentais, tanto no plano jurídico-objetivo, quanto no plano jurídico-subjetivo,³⁸ é a base da estruturação principiológica da República Federativa do Brasil, a “pilastra-mestra na construção de um verdadeiro Estado de direito democrático”, nas palavras de Alexandre de MORAES³⁹.

37 Jornal Gazeta do Povo. Plano de Gestão de Resíduos Sólidos – Apenas 10% das cidades entregaram plano do lixo. Divulgada em: 02 ago. 2012.

38 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 libertà fondamentali*. 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)

39 MORAES, Alexandre de. In op. cit., p. 20.

A dignidade da pessoa humana, conforme já elucidado, 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 *postulados normativos aplicativos ou metanormas*, ou seja, como normas sobre a aplicação de outras normas.⁴⁰

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.

Diante dos pontos abordados no presente estudo, pode-se concluir que a responsabilidade pela promoção dos serviços relacionados ao saneamento básico, dentre estes os de manejo de resíduos sólidos, é indiscutivelmente comum entre os entes federados, que contam com sólido amparo nas normas constitucionais e infraconstitucionais para implementar medidas de promoção dos serviços de saneamento básico, sobretudo, por meio da gestão associada.

40 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 muitas as metas e as obrigações instituídas 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, que demandará forte política pública de fiscalização quanto ao cumprimento, são fundamentais para a correção das irregularidades e superação das fragilidades de todos os aspectos ainda verificadas no setor.

Referências

- ABRELPE, Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2011*. Disponível em: http://www.jbrj.gov.br/a3p_site/pdf/ABRELPE%20Panorama%202001%20RSU-1.pdf
- ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Direito do Saneamento: Introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal nº 11.445/2007)*. Campinas, SP: Millennium Editora, 2007.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BRASIL. Poder Executivo. *Decreto Federal nº 7.217*, de 21 de junho de 2010.
- BRASIL. Poder Executivo. *Decreto Federal nº 7.404*, de 23 de dezembro de 2010.
- BRASIL. Poder Legislativo. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.
- BRASIL. Poder Legislativo. *Lei Federal nº 8.987*, 13 de fevereiro de 1995.
- BRASIL. Poder Legislativo. *Lei Federal nº 11.445*, 05 de janeiro de 2007.
- BRASIL. Poder Legislativo. *Lei Federal nº 12.305*, 02 de agosto de 2010.
- DEMOLINER, Karine Silva. *Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- FORTINI, Cristiana; ROCHA, Rúsvell Beltrame. Consórcios públicos, contratos de programa e a Lei de Saneamento. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana (Org.). *Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

Gerenciamento de resíduos sólidos e obrigações dos entes estatais frente à política nacional...

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

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

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 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

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **CENSO 2010.** Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766

Jornal Gazeta do Povo. **Plano de Gestão de Resíduos Sólidos – Apenas 10% das cidades entregaram plano do lixo.** Divulgada em: 02 ago. 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

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

MORAES, Alexandre de. **Direitos 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 NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo.** 2 ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

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

MÜLLER, Friedrich. Teoria e Interpretação dos Direitos Humanos Nacionais e Internacionais – Especialmente na ótica da teoria estruturante do Direito. **Direitos Humanos e Democracia.** Coordenadores: Clémerson Merlin Clève, Ingo Wolfgang e Alexandre Coutinho Pagliarini. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

OLIVEIRA, Fernão Justen de. **Parceria público-privada: aspectos de Direito Público Econômico (Lei nº 11.079/2004).** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

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

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **2,4 bilhões no mundo não têm saneamento**, pub. 14 Março 2006. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=875>

ONU, Organização das Nações Unidas. **Resolution adopted by the General Assembly 64/292. The human right to water and sanitation**. Disponível em: http://waterwiki.net/images/5/53/UN_Resolution_on_The_Right_to_Water.pdf.

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

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2 ed, revista e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SNIS, SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2005**. Brasília: SNIS, 2007.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. A experiência brasileira nas concessões de saneamento básico. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

▼ recebido em 24 abr. 2013 / aprovado em 8 mar. 2014
Para referenciar este texto:

RAZUK, N. P. C. Gerenciamento de resíduos sólidos e obrigações dos entes estatais frente à política nacional de resíduos sólidos. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 71-105, jan./jun. 2014.

