



Seção: Artigos Científicos

**Cooperação interfederativa na gestão de serviços públicos:
o caso dos resíduos sólidos**

Cooperation in public services management: the case of solid waste

Rodrigo Pagani de Souza

Resumo: O artigo aponta o fenômeno do renascimento da cooperação interfederativa na gestão de serviços públicos, incentivada por diversas leis, de caráter geral e setorial, reveladoras de verdadeira tendência do direito administrativo brasileiro. O ponto é ilustrado com descrição e análise do caso na nova legislação federal e estadual sobre resíduos sólidos, cujo forte sentido é, justamente, a viabilização da cooperação neste relevante setor.

Palavras-chave: Federalismo; cooperação; Lei nº 10.257/2001; Lei nº 12.305/2010; serviços públicos; resíduos sólidos.

Abstract: This article provides an analysis on cooperation in public service management, checking the impact of federal and state laws, with particular focus in the case of solid waste.

Keywords: Federalism; cooperation; Act no. 10.257/2001; Act no. 12.305/2010; public service; solid waste.

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2n2p441-468>

Artigo submetido em: janeiro de 2015 **Aprovado em:** março de 2015

COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA NA GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O CASO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Rodrigo Pagani de SOUZA*

Sumário: 1 Introdução; 2 Impactos da legislação federal nos serviços de resíduos sólidos; 2.1 Estatuto da Cidade; 2.2 Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos; A) Fomento à cooperação interfederativa; B) Eliminação dos lixões e instituição de aterros sanitários; 2.3 Lei das Diretrizes Nacionais e da Política Federal de Saneamento Básico; 2.4 Leis sobre Licitações e Contratações Públicas; 3 Impactos da legislação estadual nos serviços de resíduos sólidos; 3.1 Leis instituidoras de políticas estaduais de resíduos sólidos; 3.2 Leis instituidoras de regiões metropolitanas; 4 Conclusão; 5 Referências bibliográficas.

1 Introdução

A gestão de resíduos sólidos sofre na atualidade forte influxo da legislação federal. Além do Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), incidem sobre ela dois outros conjuntos de leis federais importantes:

- o das *leis sobre saneamento básico*, que compreende a Lei das Diretrizes Nacionais e da Política Federal de Saneamento Básico (nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007) e a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (nº 12.305, de 2 de agosto de 2010); e
- o das *leis sobre licitações e contratações públicas*, que compreende a Lei das Parcerias Público-Privadas (nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004), a Lei dos Consórcios Públicos (nº 11.107, de 6 de abril de 2005), a Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009) e a Lei do Desenvolvimento Nacional Sustentável nas Licitações (refiro-me à Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que altera a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, nº 8.666, de 1993).

Ao mesmo tempo, a gestão de resíduos sólidos se sujeita a uma nova carga de leis estaduais. Destacam-se:

- leis estaduais instituidoras de políticas estaduais de resíduos sólidos; e
- leis estaduais instituidoras de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Esta enxurrada de normas federais e estaduais atinentes ao tema não é sem razão. A despeito de a gestão de resíduos sólidos envolver serviços públicos tradicionalmente titularizados pelo Município, com base na competência municipal definida pelo art. 30,

* Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da USP. Doutor e Mestre em Direito pela USP. Master of Laws pela Yale Law School (EUA). Advogado.

V, da Constituição Federal — “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local” —, os serviços de resíduos sólidos demandam soluções “integradas”, “compartilhadas”, “regionalizadas” (para usar expressões que abundam na nova legislação).

Noutras palavras, tais serviços demandam soluções concebidas por meio da conjugação de esforços de mais de um ente da federação (Municípios, Estados, Distrito Federal e União). E nessa conjugação, os demais entes federativos (que não os próprios Municípios, tradicionalmente os titulares dos serviços) têm produzido leis de impacto significativo na sua prestação.

São leis que impõem obrigações direta e indiretamente aos Municípios quanto à gestão de resíduos sólidos, como a de planejar adequadamente a prestação desses serviços e a de atender condições para acesso a recursos federais destinados à matéria. São leis, ainda, que procuram incentivá-los à adoção de soluções interfederativas para a prestação dos serviços. Eventualmente, são leis que até reconhecem titularidade estadual sobre parcela desses serviços. Ou que procuram viabilizar a colaboração da iniciativa privada com investimentos, obras e serviços de grande porte na área de resíduos sólidos. Por fim, são leis que procuram inserir a preocupação com a sustentabilidade ambiental nas compras e demais contratações públicas.

Este forte influxo legislativo federal e estadual sobre os serviços de resíduos sólidos é relativamente recente. Trata-se de legislação construída, basicamente, ao longo da primeira década do século XXI.

A mensagem desse estudo é de que tal legislação, atinente ao setor de resíduos sólidos, revela uma tendência atual e mais abrangente: *a da cooperação interfederativa na prestação, regulação e planejamento de serviços públicos*.

Embora não manifestada em todos os serviços públicos, ela tem sido impulsionada de forma tão impressionante que merece ser qualificada como tal — uma tendência, a ser atendida pelos estudiosos do direito administrativo.

Trata-se de tendência que se revela a começar pela nova redação conferida ao art. 241 da Constituição Federal, pela Emenda nº 19, de 1998:

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.

A nova disposição fez reavivar a temática dos consórcios e convênios administrativos para a cooperação interfederativa em matéria de serviços públicos, que se encontrava

adormecida ante o silêncio do texto original da Constituição de 1988 sobre tais instrumentos, se comparada a textos constitucionais anteriores.¹ À nova norma constitucional seguiu-se a produção da já citada Lei de Consórcios Públicos (nº 11.107, de 2005), que focou nos consórcios, como evidencia o seu apelido, mas também tratou tangencialmente de convênios.

A tendência à cooperação interfederativa é impulsionada ainda pela previsão, já no texto original da Constituição de 1988, de mecanismo de entrosamento compulsório entre entes federados, previsto no art. 25, § 3º.² Nele se prevê que

os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Cuida-se de entrosamento compulsório à medida que os Municípios, nesse caso, independentemente de sua vontade, têm de se integrar à organização regional criada pelo Estado. Distingue-se, assim, do mecanismo de cooperação voluntária, em que a adesão ao ajuste é facultativa e se manifesta pela autônoma escolha, franqueada ao ente da federação, entre celebrar ou não um instrumento de cooperação com outro (consórcio ou convênio).

Acrescente-se, como impulso à cooperação interfederativa em matéria de serviços públicos, a legislação setorial sobre serviços públicos específicos encorpada nas décadas de 90 do século passado e inicial do século XXI. O convênio foi o instrumento de cooperação eleito por essa legislação.

Há uma multiplicidade de objetos instrumentalizáveis por convênio. O objeto mais lembrado é o repasse de recursos financeiros entre os partícipes, mas não é o único possível.³ Deveras, há convênios que têm por objeto a delegação do exercício de

¹ Tais ajustes foram referidos como “ajustes” mesmo, ou como “convenções”, na Constituição de 1891; como “acordos” nas Constituições de 1934, 1937 e 1946; ou, ainda, como “convênios” na Carta de 1967. O silêncio a seu respeito no texto original da Constituição de 1988, todavia, não era interpretado pela doutrina como vedação à celebração de convênios e consórcios interfederativos. Mesmo antes da Emenda nº 19, de 1998, invocava-se como fundamento para a sua celebração o parágrafo único do art. 23 da Constituição, que o teria admitido implicitamente. De resto, a prática administrativa brasileira adotava amplamente os consórcios e convênios interfederativos.

² O mecanismo é análogo ao que previa o § 10º do art. 157 da Carta de 1967, segundo o qual a União, mediante lei complementar, poderia estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que integrassem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum, e também ao que previa o art. 164 da Emenda nº 1, de 1969, que tinha praticamente esse mesmo teor.

³ Talvez a culpa pela excessiva associação entre convênio e transferências financeiras seja da nossa própria lei geral de contratações públicas: a disciplina dada aos convênios pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, carrega este enfoque; textualmente, o dispositivo transmite a impressão de que o convênio sempre envolve o repasse de verbas públicas. Seu viés é tratar dos “convênios de natureza financeira”. Mas o certo é que existem convênios que não envolvem tais repasses — e disso dá mostras a própria legislação.

atribuições as mais variadas, sem que tal delegação envolva qualquer repasse de verbas. Pode-se distinguir entre os “convênios de natureza financeira”, que têm por objeto o repasse de recursos financeiros entre os partícipes, e os “convênios de delegação”, que têm por objeto a delegação do exercício de atribuições de um partícipe ao outro.⁴

São exemplos dessa legislação setorial fortalecedora da cooperação interfederativa, via convênios de delegação, os seguintes: 1) convênios para a delegação da exploração de serviço ou obra pública nos setores rodoviário e portuário;⁵ 2) convênios para delegação de atividades de fiscalização da exploração de serviço ou obra pública, previstos na legislação geral sobre concessões de serviços públicos,⁶ na legislação do setor elétrico,⁷ na dos transportes terrestres⁸ e, em especial, dos transportes ferroviário⁹ e rodoviário,¹⁰ e ainda na dos transportes aquaviários¹¹; 3) convênios para delegação de atividades de ordenação do uso de bens públicos, previstos na legislação sobre gerenciamento de recursos hídricos¹²; 4) convênios para delegação de atividades de ordenação e fiscalização do exercício de atividades econômicas, previstos na legislação sobre vigilância sanitária¹³, bem como na atinente ao petróleo, gás natural e biocombustíveis;¹⁴ 5) convênios para delegação da utilização de servidores públicos, previstos na legislação sobre segurança pública¹⁵; 6) convênios para delegação de atividades de arrecadação e cobrança de tributos, previstos na legislação sobre vigilância sanitária;¹⁶ e 7) convênios para fornecimento de informações, previstos igualmente na legislação sobre vigilância sanitária.¹⁷

⁴ Sobre o tema, v. (SOUZA 2006, p. 74-91).

⁵ Utilizando a expressão “convênio” para designar o instrumento de delegação (Lei nº 9.277, art. 1º a 6º).

⁶ Utilizando as expressões “entidade conveniada” e “convênio de cooperação” para designar o instrumento de delegação (Lei nº 8.987, de 1995, art. 30, parágrafo único; Lei nº 9.074, art. 36).

⁷ Utilizando as expressões “convênios” e “convênio de cooperação” (Lei nº 9.427, de 1996, art. 3º, IV c/c art. 20, 21 e 22).

⁸ Valendo-se das expressões “convênios de delegação” e “convênios de cooperação técnica e administrativa” (Lei nº 10.233, de 2001, art. 12 c/c art. 24, parágrafo único, I).

⁹ Valendo-se das expressões “convênios de delegação” e “convênios de cooperação” (Lei nº 10.233, de 2001, art. 12, I c/c art. 25, IV).

¹⁰ Também se valendo das expressões “convênios de delegação” e “convênios de cooperação” (Lei nº 10.233, de 2001, art. 12, I c/c art. 26, VII e §§ 5º e 6º).

¹¹ Valendo-se das expressões “convênios de delegação” e “convênios de cooperação técnica e administrativa” (Lei nº 10.233, de 2001, art. 12, I c/c art. 27, § 1º, I).

¹² Utilizando as expressões “delegar (...) competência”, “convênios”, “delegar ou atribuir (...) a execução de atividade de sua competência” (Lei nº 9.433, de 1997, art. 14, § 1º, e 44, III e VII; e Lei nº 9.984, de 2000, art. 4º, § 4º).

¹³ Utilizando as expressões “delegar a execução (...) de atribuições” e “convênios” (Lei nº 9.782, de 1999, art. 7º, § 1º e 16, VII).

¹⁴ Utilizando a expressão “convênio” (Lei nº 9.478, de 1997, art. 8º, VII e XVI).

¹⁵ Valendo-se da expressão “convênio” (Lei nº 10.277, de 2001, art. 1º, 2º e 3º).

¹⁶ Valendo-se da expressão “delegada” (Lei nº 9.782, de 1999, art. 23, § 5º).

¹⁷ Valendo-se da expressão “convênio” (Lei nº 9.782, de 1999, art. 2º, § 3º).

Esta tendência ao fortalecimento da cooperação interfederativa em matéria de serviços públicos e outras atividades estatais, escorada em crescente quantidade de previsões legislativas e mesmo constitucionais, suscita desafios para o direito administrativo moderno. Há que se repensar os próprios instrumentos de contratação interfederativa. Os outrora tratados simplesmente como “consórcios e convênios administrativos” são redescobertos, assumindo, nas novas normas constitucionais e legais, também novas denominações: “consórcios públicos”, “associações públicas”, “convênios de cooperação”, “convênios de delegação”, “contratos de programa”, “contratos de rateio”, entre outras. Mais do que as denominações novas, mudam os regimes: o consórcio público ressurgiu na Lei nº 11.107, de 2005, na forma de contratação que, ratificada por leis dos entes da federação envolvidos, faz nascer uma entidade de direito público, de regime autárquico e natureza interfederativa (por integrar as administrações indiretas de cada um dos consorciados), também chamada “associação pública”.

Quanto ao regime jurídico dos convênios de cooperação para a transferência do exercício de atribuições ou gestão associada de serviços públicos, este ainda carece de disciplina geral mais adequada. O repensar aqui é de extrema necessidade. Em matéria de convênios, as maiores reformas normativas ainda se operam exclusivamente pela via infralegal, e mesmo assim apenas com relação aos “convênios de natureza financeira”.¹⁸ Ficam à margem de uma disciplina legal suficiente e adequada os “convênios de delegação” (ou, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, “de cooperação”). Esses restam tangencialmente impactados pela Lei dos Consórcios Públicos, como já dito, a despeito de esta sequer os ter escolhido como foco.

Além do desafio de repensar os instrumentos de cooperação, a tendência suscita múltiplas questões quanto ao exercício de competências em matéria de serviços públicos. Uma delas, fascinante, é: pode operar-se uma mutação de competências, de forma que um serviço público antes considerado de “interesse local” se torne, paulatinamente, de predominantemente “interesse regional”, deixando de subsumir-se à norma constitucional que o fixaria entre os “serviços públicos de interesse local” e, portanto, de competência municipal? O fato é que a noção de “serviço público de interesse local” não é fechada, rígida, mas elástica, podendo variar ao longo da história conforme o contexto político, econômico ou social em que se encarta. Tal elasticidade está na origem de muitos conflitos entre os entes da federação, mas, ao mesmo

¹⁸ Sobre os “convênios de natureza financeira” e instrumentos congêneres, que operam transferências de recursos federais a outras esferas da federação, v. Decreto nº 6.170, de 2007, e Portaria Interministerial nº 507, de 2011, editada pelos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Controladoria-Geral da União.

tempo, dá margem a novas compreensões do enquadramento de serviços na repartição de competências estabelecida no texto constitucional.¹⁹

O presente artigo toma o caso dos resíduos sólidos para ilustrar este renascimento do tema da cooperação interfederativa na gestão de serviços públicos. Identifica, na nova legislação federal e estadual que impacta o setor de resíduos sólidos, um forte sentido de viabilização da cooperação interfederativa. Que esta tendência seja lembrada no rol das transformações e tendências do direito administrativo atual, junto a alguns dos grandes desafios que suscita.

2 Impactos da legislação federal nos serviços de resíduos sólidos

2.1. Estatuto da Cidade

A disciplina da expansão urbana é central no Estatuto da Cidade. Trata-se de lei pela qual se busca tornar a realidade das expansões urbanas mais ordenada e mais justa.

Nessa linha, o Estatuto da Cidade firma a diretriz geral de que tais expansões sejam “compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica” dos municípios e territórios adjacentes.²⁰ Para tanto exige que sejam planejadas.²¹

Nesse planejamento da expansão urbana, a previsão de como organizar e expandir os serviços de resíduos sólidos para atender à área da expansão afigura-se essencial. O Estado do Rio Grande do Sul percebeu isso, prevendo em sua Política Estadual de Resíduos Sólidos, em lei que parece ter sido a pioneira do gênero no Brasil — de 1993 —, a seguinte norma: “Os planos diretores, bem como os demais instrumentos de política de desenvolvimento e de expansão de municípios, deverão prever os espaços adequados para instalação de tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos.”²² Quase uma década depois, o exemplo seria seguido por outras leis instituidoras de políticas estaduais para os resíduos sólidos, como a do Estado do Mato Grosso do Sul, de 2000.²³ Ou a do Estado do Rio de Janeiro, de 2003, que impôs a todos os Municípios cariocas o dever de inclusão, em seus planos diretores, de áreas

¹⁹ Sobre esta questão da mutação de competências sem alteração da letra da Constituição, v. (SOUZA, 2006, p. 109-114).

²⁰ Lei 10.257/2001, art. 2º, VIII.

²¹ A Medida Provisória nº 547, de 2011, introduziu o art. 42-A na Lei nº 10.257, de 2001, pelo qual ficam obrigados, os municípios que possuam áreas de expansão urbana, a elaborar “Plano de Expansão Urbana”. Entre outras matérias, tal plano deve necessariamente tratar da “definição (...) de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais” (inc. III do art. 42-A da Lei 10.257/2001). Entre os equipamentos e instalações públicas a que se refere o dispositivo poderá figurar a infraestrutura necessária à expansão dos serviços de resíduos sólidos — p.ex., um aterro sanitário, uma usina de reciclagem, entre outros equipamentos.

²² Lei do Estado do Rio Grande do Sul nº 9.921, de 1993, art. 6º.

²³ Lei do Estado do Mato Grosso do Sul nº 2.080, de 2000, art. 20.

passíveis de licenciamento ambiental para a efetivação da destinação final de seus resíduos sólidos.²⁴

O fenômeno da expansão urbana e a necessidade de soluções para os resíduos sólidos gerados pela expansão projetada é um convite a se pensar em soluções integradas, compartilhadas entre dois ou mais Municípios limítrofes. Pode haver racionalização do uso de recursos econômicos e ambientais se Municípios limítrofes decidirem pactuar entre si a implantação de aterro sanitário, p.ex., que vá servir aos rejeitos e resíduos oriundos da expansão urbana de todos.

2.2 Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Seu intuito, na visão de alguns, foi “unificar os diversos instrumentos legais existentes sobre a matéria”, sistematizando um tratamento então disperso em vários atos normativos, entre leis, decretos, portarias e “especialmente, resoluções do CONAMA e da ANVISA” (BRAGA, 2008, p. 1). A visão é especialmente procedente quando examinadas as leis instituidoras de políticas estaduais de resíduos sólidos, em sua maioria anteriores à Lei da Política Nacional, e verificado que muito do conteúdo da lei nacional já estava nelas previsto.

São muitos os temas tratados na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Destacam-se dois, a seguir, por sua estreita ligação com a cooperação interfederativa para a adequada gestão de resíduos.

A) O fomento à cooperação interfederativa

Parte essencial da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos está no seu conjunto de normas de *fomento à cooperação interfederativa* para a gestão desses serviços.

Esse conjunto de normas inicia-se com a previsão genérica de que a “cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e a sociedade” é princípio da política nacional de resíduos sólidos²⁵ e, ao mesmo tempo, objetivo dessa política.²⁶ Outro objetivo na mesma linha é a “gestão integrada de resíduos sólidos”.²⁷

De modo mais específico, a lei prevê *incentivos à adoção de consórcios e outras formas de cooperação entre entes federados*, com vistas a economias de escala e redução de custos na gestão de resíduos sólidos. Vão nessa esteira as previsões de que:

²⁴ Lei do Estado do Rio de Janeiro nº 4.191, de 2003, art. 11, *caput*.

²⁵ Lei nº 12.305, de 2010, art. 6º, VI.

²⁶ Lei nº 12.305, de 2010, art. 7º, VIII.

²⁷ Lei nº 12.305, de 2010, art. 7º, VII.

- é instrumento da política nacional de resíduos sólidos “o incentivo à adoção de consórcios e de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos”;²⁸
- é papel dos Estados apoiar e priorizar as iniciativas municipais para a adoção de “soluções consorciadas ou compartilhadas entre 2 (dois) ou mais Municípios”;²⁹
- faz parte do conteúdo mínimo do Plano Nacional e do Plano Estadual de Resíduos Sólidos a previsão de “medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada de resíduos sólidos”;³⁰
- faz parte do conteúdo mínimo do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos a “identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando os critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção de riscos ambientais”;³¹
- é prioritário o acesso a recursos da União, para o setor, pelos Estados que instituem microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações dos Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos,³² assim como pelos Municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais;³³
- o Poder Público pode instituir linhas de financiamento para atender prioritariamente às iniciativas de desenvolvimento de projetos de gestão de resíduos sólidos de caráter intermunicipal ou regional;³⁴
- consórcios públicos para a prestação de serviços que envolvam resíduos sólidos têm prioridade na obtenção de incentivos oferecidos pelo governo federal.³⁵

Note-se que, na lei, os ditos “incentivos” à adoção de consórcios públicos e outras formas de cooperação interfederativa na área de resíduos sólidos são de diversos tipos. Podem ser sinônimos de apoio genérico, dado por Estados e União, ou de apoio específico sob a forma de acesso prioritário a transferências e financiamentos federais.

Outra forma de *fomento à cooperação interfederativa* prevista é o incentivo ao *planejamento interfederativo* (isto é, que envolve mais de um ente da federação).

²⁸ Lei nº 12.305, de 2010, art. 8º, XVIII.

²⁹ Lei nº 12.305, de 2010, art. 11, parágrafo único.

³⁰ Lei nº 12.305, de 2010, art. 15, VIII e 17, VIII.

³¹ Lei nº 12.305, de 2010, art. 19, III.

³² Lei nº 12.305, de 2010, art. 16, § 1º.

³³ Lei nº 12.305, de 2010, art. 18, § 1º, I.

³⁴ Lei nº 12.305, de 2010, art. 42, IV.

³⁵ Lei nº 12.305, de 2010, art. 45.

Nessa linha, além de um “Plano Nacional de Resíduos Sólidos”, de “planos estaduais de resíduos sólidos”, de “planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos” (*integrada* no sentido de considerar “as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social” das soluções para a questão)³⁶ e de “planos de gerenciamento de resíduos sólidos”, a lei prevê a edição de planos que envolvam mais de um ente da federação. São de três tipos:

- os “planos microrregionais de resíduos sólidos”,³⁷ elaborados pelos Estados³⁸ com a obrigatoria participação dos Municípios envolvidos;³⁹
- os “planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou de aglomerações urbanas”,⁴⁰ também elaborados pelos Estados⁴¹ com a obrigatoria participação dos Municípios envolvidos;⁴² e
- os “planos intermunicipais de resíduos sólidos”,⁴³ elaborados e implementados pelos Municípios envolvidos⁴⁴ ou pelo consórcio intermunicipal envolvido.⁴⁵

O que devem prever esses planos interfederativos? Em termos genéricos, a lei prevê que devem conter soluções integradas para coleta seletiva, recuperação e reciclagem, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos.⁴⁶ De modo mais específico, os planos devem estabelecer:

- diagnósticos de situação;
- metas a atingir;
- ações para o atingimento das metas; e
- condições de acesso a recursos públicos para ações na área de resíduos sólidos.

Como deve ser o processo de elaboração desses e de todos os demais planos de resíduos sólidos? A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos prevê, genericamente, que tais planos devem ser submetidos a “ampla publicidade” e, mais do que isso, a “controle social em sua formulação, implementação e operacionalização”.⁴⁷ A linguagem genérica da lei não ajuda na sua compreensão. Suscita dúvida sobre que

³⁶ Lei nº 12.305, de 2010, art. 14, V c/c 3º, XI.

³⁷ Lei nº 12.305, de 2010, art. 14, III.

³⁸ Lei nº 12.305, de 2010, art. 17, § 1º.

³⁹ Lei nº 12.305, de 2010, art. 17, § 2º.

⁴⁰ Lei nº 12.305, de 2010, art. 14, III.

⁴¹ Lei nº 12.305, de 2010, art. 17, § 1º.

⁴² Lei nº 12.305, de 2010, art. 17, § 2º.

⁴³ Lei nº 12.305, de 2010, art. 14, IV.

⁴⁴ Lei nº 12.305, de 2010, art. 18, § 1º, I.

⁴⁵ Lei nº 12.305, de 2010, art. 19, § 9º.

⁴⁶ Lei nº 12.305, de 2010, art. 17, § 3º.

⁴⁷ Lei nº 12.305, de 2010, art. 14, parágrafo único.

tipo de controle social deve ser estabelecido (afinal, existem, em tese, muitos tipos de controle social possíveis).

O problema da lei é que, ao mesmo tempo em que faz esta exigência peremptória — *deve ser instituído o controle social nessas diversas etapas* —, não deixa claro qual é o modo de cumprimento desse dever. Surge, assim, questão não resolvida: as propostas de planos de resíduos sólidos devem ser submetidas a audiências e consultas públicas, como condição de validade dos planos resultantes?

Quanto ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos, a lei foi explícita: deve o mesmo ser elaborado mediante “processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas”.⁴⁸ Mas, e quanto aos Planos Estaduais, sobre os quais a lei silenciou? E o que dizer, ainda, do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, que a lei previu apenas que “pode estar inserido no plano de saneamento básico previsto no art. 19 da Lei nº 11.445, de 2007”?⁴⁹

A pergunta é pertinente porque, consultando-se a Lei nº 11.445/2007 (que é, vale lembrar, a Lei das Diretrizes Nacionais e da Política Federal de Saneamento Básico), verifica-se que nela o “saneamento básico” é um conjunto abrangente de serviços, que engloba não apenas os de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mas também os de drenagem urbana de águas pluviais e “limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos”.⁵⁰ E verifica-se, mais, que um contrato de prestação de serviço público de saneamento básico só é válido se antecedido de plano de saneamento básico.⁵¹ Além disso, esse plano só é válido se resultante de proposta e estudos submetidos a “...ampla divulgação (...), inclusive com a realização de audiências e consultas públicas”.⁵²

Portanto, a pergunta que fica é: se a elaboração de planos de saneamento básico deve envolver a realização de consultas e audiências públicas e, ainda, se *saneamento básico* quer significar também serviços de resíduos sólidos, então a elaboração de plano de resíduos sólidos também deve necessariamente envolver a realização de consultas e audiências públicas? Noutras palavras: será *inválido* o plano de resíduos sólidos feito sem prévia consulta ou audiências pública?

A resposta é positiva. Ao exigir que planos de resíduo sólidos sejam amplamente divulgados, a Lei da Política Nacional para o setor exigiu também, implicitamente, que tais planos sejam elaborados mediante consultas e audiências públicas com as populações afetadas. Em primeiro lugar porque esta solução (obrigatoriedade de consultas e audiências públicas para elaborar planos) já decorria da Lei nº

⁴⁸ Lei nº 12.305, de 2010, art. 15, parágrafo único.

⁴⁹ Lei nº 12.305, de 2010, art. 19, § 1º.

⁵⁰ Lei nº 11.445, de 2007, art. 3º, I, *a a d*.

⁵¹ Lei nº 11.445, de 2007, art. 11, I.

⁵² Lei nº 11.445, de 2007, art. 19, § 5º.

11.445/2007, que adotou conceito abrangente de “saneamento básico”, e não haveria razão para que a nova Lei nº 12.305/2010 a eliminasse. Aliás, essa última fez justamente o contrário: ela foi explícita ao dispor, no seu art. 2º, que se aplica aos resíduos sólidos o disposto na Lei nº 11.445/2007. Em segundo lugar porque, ao referir-se a uma “ampla divulgação”, a Lei nº 12.305/2010 usou terminologia constante da Lei nº 11.445/2007 segundo a qual “ampla divulgação” significa, especificamente, a realização de audiências e consultas públicas sobre a proposta de plano.

Em suma: a Lei nº 11.445/2007 previu que “será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências e consultas públicas” (art. 19, § 5º). E incluiu a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos entre os serviços de saneamento básico (art. 3º, I). Logo, aplica-se a exigência da Lei nº 11.445/2007, de prévias consultas e audiências, aos planos de resíduos sólidos da Lei nº 12.305/2010, apesar da simples menção desta a uma “ampla divulgação”. Corrobora esta conclusão o fato de a própria Lei nº 12.305/2010 ter declarado (no seu art. 2º) que se aplicam aos resíduos sólidos o disposto, entre outras, na Lei nº 11.445/2007.

B) A eliminação dos lixões e a instituição de aterros sanitários

Um dos claros objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos é reduzir a quantidade de resíduos produzidos e, ainda, dos rejeitos que precisam ser encaminhados para uma disposição final ambientalmente adequada.

Para tanto devem ser priorizadas ações e metas de não geração, redução e reutilização, deixando-se o tratamento e a disposição final dos rejeitos como últimos recursos, aplicáveis quando não couberem as medidas anteriores.⁵³

Em suma, na sistemática da lei, os resíduos sólidos devem ser antes não gerados, reduzidos, reutilizados ou reciclados, para somente então, se nada disso puder ser feito, ser tratados e dispostos como rejeitos em aterros sanitários. Assim, é instituída uma política de minimização de resíduos.

Mas sendo a disposição final ambientalmente *inadequada* ainda a regra na realidade do País, como reverter esse quadro?

A lei previu a edição de um Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que deverá ter vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 anos, ser atualizado a cada 4 anos e ter um conteúdo mínimo.⁵⁴ Faz parte de seu conteúdo mínimo a previsão de “metas

⁵³ Lei nº 12.305, de 2010, art. 7º, II; 9º, *caput*; e 15, III.

⁵⁴ Lei nº 12.305, de 2010, art. 15, *caput*.

para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis”.⁵⁵

Portanto, já está dada, pela própria lei, a necessidade de metas de eliminação e recuperação de lixões. As soluções regionais, próprias de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, ou, ainda, de consórcios públicos, parecem especialmente úteis ao atingimento dessas metas.

Ocorre que, quanto ao tema, independentemente do que disponha o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, a própria lei já fixou uma meta: até 2 agosto de 2014, a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deveria ter sido implantada em todo o País.⁵⁶ Muito se debateu sobre o significado efetivo dessa meta. Na imprensa, de um modo geral e compreensivelmente, a meta foi traduzida como a de encerramento dos lixões dentro do prazo fixado pela lei.⁵⁷ Afinal, disposição final ambientalmente adequada de rejeitos significaria, na prática, destiná-los a aterros sanitários, ao invés de lixões. Contudo, o Ministério do Meio Ambiente, do governo federal, interpretou-a não exatamente como um “prazo para o encerramento de lixões”, mas fez dela uma leitura aparentemente mais ampla:

A lei não trata expressamente do encerramento de lixões, mas esta é uma consequência da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos que deve estar refletida nas metas para a eliminação e recuperação desses lixões em seus respectivos planos de resíduos sólidos.

A disposição de resíduos sólidos em lixões é crime desde 1988, quando foi sancionada a lei de crimes ambientais (Lei nº 9.605/98). A lei prevê, em seu art. 54, que causar poluição pelo lançamento de resíduos sólidos em desacordo com leis e regulamentos é crime ambiental. Dessa forma, os lixões que se encontram em funcionamento estão em desacordo com as Leis nº 12.305/2010 e 9.605/98.

Assim, as áreas de lixões devem ser desativadas, isoladas e recuperadas ambientalmente.⁵⁸

No fundo, a interpretação defendida neste esclarecimento do Ministério do Meio Ambiente em seu portal na Internet parece ser a de que a meta apenas teria reforçado o sentido de uma proibição de poluição pelo lançamento de resíduos sólidos, já

⁵⁵ Lei 12.305, de 2010, art. 15, V.

⁵⁶ É o que resulta do seu art. 54: “A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, (...), deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei.” Como a lei foi publicada no Diário Oficial da União de 3 de agosto de 2010, então até 2 agosto de 2014 a meta deveria ter sido atingida.

⁵⁷ Cf., p.ex., *O ESTADO DE SÃO PAULO*, editorial “Para pôr fim aos lixões”, 9 de abril de 2012, p. A3.

⁵⁸ Texto disponível no sítio do Ministério do Meio Ambiente na Internet, sob o título “Tire suas dúvidas sobre a Política de Resíduos Sólidos”, publicado em 5/8/2014. Cf.: <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2014/08/tire-suas-duvidas-sobre-a-politica-de-residuos-solidos>> (acessado em 26/6/2015)..

existente de longa data na Lei de Crimes Ambientais (nº 9.605, de 1998).⁵⁹ O descumprimento da meta propriamente dita, segundo essa interpretação, não teria consequências específicas para além daquelas – de caráter penal – já estabelecidas em lei anterior.

É inevitável concluir que a interpretação esvazia, de certa forma, potencial significado da meta traçada pela Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Afinal, ao mesmo tempo em que propõe que descumprir a meta signifique entrar em situação de irregularidade, a interpretação sugere que antes mesmo do seu descumprimento já havia uma situação de irregularidade; logo, para quê meta? Verifica-se aí, ao menos por esse ângulo, uma incongruência.

Ao mesmo tempo, ela parece se dobrar à realidade de um problema de grandes dimensões – os lixões –, cujo enfrentamento exige planejamento de médio e longo prazos. Extinguir os lixões no curto prazo, sem previsão de caminhos claros e precisos para tanto, seria demasiadamente ambicioso.

Na prática, o significado da meta de 2 de agosto de 2014 – segundo se depreende dos próprios esclarecimentos do Ministério do Meio Ambiente – tem sido servir como mecanismo de pressão sobre Prefeituras que, após o prazo, ainda destinem seus rejeitos a lixões. Diante da questão acerca do que acontecerá com o Município que ainda tiver lixão, o governo federal esclarece que “está em articulação com o Ministério Público Federal para estabelecer uma estratégia de negociação dos prazos de encerramento dos lixões por meio de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) com as prefeituras”. Ou seja, negociações caso a caso, capitaneadas pelo Ministério Público, para o encerramento de lixões – pelo visto, ainda que nalgum momento ulterior ao prazo original – constituem o possível resultado mais imediato da meta traçada em lei.

Com ou sem essa meta legal – de significado já “temperado” pelo próprio Poder Executivo – remanesce o desafio real: como atingir a tal disposição ambientalmente adequada de rejeitos em todo o País? A edição de planos de resíduos sólidos tem papel central na viabilização do cumprimento da meta. Neles é que se deve, com base em diagnósticos de situação, definir ações a adotar, com vistas ao cumprimento de metas.

⁵⁹ No mesmo texto referido na nota anterior, o Ministério do Meio Ambiente esclarece que o prazo para a disposição final ambientalmente adequada “não será prorrogado”, alegando, como justificativa, que “a discussão é mais ampla e envolve peculiaridades de cada região, estado e município do país”. Dito isso, volta a observar que tal disposição final inadequada “constitui crime ambiental prevista pela Lei nº 9.605 (Lei de Crimes Ambientais) desde 1998 e, portanto, o adiamento do prazo não isentaria os municípios da obrigação constitucional de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas incluindo, claro, a disposição em vazadouros a céu aberto, os lixões”.

Na esfera federal, uma versão preliminar para consulta pública do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2011) referia-se à “Disposição Final Ambientalmente Adequada de Rejeitos” e a estratégias para a criação de “aterros sanitários”, bem como para a eliminação de “lixões” e “aterros controlados”.⁶⁰ Mas qual a diferença entre uns e outros?

Chama-se “lixão” o vazadouro a céu aberto; “aterro controlado”, o local em que o lixo é compactado e aterrado; e “aterro sanitário”, o local em que o lixo é disposto mediante técnicas de segurança ambiental,⁶¹ que minimizem impactos ambientais adversos e evitem danos ou riscos à saúde pública e à segurança — como, p.ex., a contaminação do lenço freático. Para tanto o “aterro sanitário” conta com sistemas de captação do chorume resultante da degradação dos resíduos.

A meta a atingir, quanto aos lixões e aos aterros controlados existentes, é eliminá-los ou, quando possível, recuperá-los para transformá-los em aterros sanitários, criando-se ainda mais aterros sanitários em quantidade suficiente para atender à demanda. E cuidar para que, aos aterros sanitários, sejam destinados apenas rejeitos, ou seja, a parte do lixo que não pode ser reutilizada ou reciclada.

Voltando à lei, nota-se que ela prioriza o planejamento *regional* da gestão dos resíduos sólidos relativamente ao estritamente *municipal*, prevendo mecanismos de incentivo federal para que o plano englobe serviços prestados em múltiplos Municípios reunidos em microrregiões, aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas (constituídas pelos Estados, na forma do art. 25, § 3º da Constituição Federal) ou auto-organizados em consórcio público.

⁶⁰ “3.1.1. Disposição Final Ambientalmente Adequada de Rejeitos Diretriz 01: Eliminação de lixões e aterros controlados até 2014 e Disposição Final Ambientalmente Adequada de Rejeitos, conforme estabelecido na lei 12.305/2010 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos e seu decreto regulamentador – Decreto nº 7.404/2010.

Estratégias:

1. Aporte de recursos do OGU [Orçamento Geral da União] e linhas de financiamento em condições diferenciadas, e as respectivas contrapartidas dos Estados e Municípios, visando o encerramento dos lixões e aterros controlados em todos os municípios do território nacional, o que compreende ações de cercamento da área, realocação das pessoas e edificações que porventura se localizem dentro da área do lixão, cobertura vegetal e sistema de vigilância.

2. Aporte de recursos do OGU e linhas de financiamento em condições diferenciadas, e as respectivas contrapartidas dos Estados e Municípios, visando a elaboração de projetos (básico e executivo) e a implantação de unidades de disposição final de rejeitos (aterros sanitários), atendendo os seguintes critérios de prioridade: (a) consórcios estabelecidos ou recém-formados, (b) municípios integrantes de RMs e RIDE’s, Aglomerações Urbanas bem como municípios sede da Copa 2014 e Olimpíadas 2016, (c) municípios que implementarem a coleta seletiva, segundo critérios a serem estabelecidos em instrumentos próprios de cada programa.”

⁶¹ Assim estão definidas as três espécies de disposição final do lixo em estudo elaborado pela Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Governo do Estado de Goiás, “Diagnóstico do Monitoramento dos Sistemas de Disposição do Lixo Urbano dos Municípios Goianos” (ESTADO DE GOIÁS, 2009). Segundo esclarecido no corpo do estudo, ele é resultado de pesquisa feita em 232 municípios goianos, mediante aplicação de questionários e visitas de campo, por representantes da citada Secretaria Estadual, durante o período de agosto de 2008 a abril de 2009.

O grande mecanismo estratégico da lei para fazer com que planos de resíduos sólidos sejam efetivamente editados por Estados, Distrito Federal e Municípios, foi fixar a edição desses planos como uma condição para que tais entes tenham acesso a transferências ou financiamentos federais.⁶²

Ainda que tal mecanismo seja um estímulo para a edição de planos por esses entes, a lei em questão não foi tão longe quanto a Lei das Diretrizes Nacionais e da Política Federal de Saneamento Básico, de 2007, em sua estratégia para fazer com que planos sejam apresentados. No diploma de 2007, a existência de plano de saneamento básico é fixada como *condição de validade* para contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico.⁶³ Ou seja, sem plano de saneamento básico, não há possibilidade de contratos válidos atinentes à prestação de serviços de saneamento. Norma semelhante não há na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Mas será que, mesmo na ausência de planos de resíduos sólidos, os contratos que tenham por objeto a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos serão válidos?

A interpretação sistemática das duas leis indica que não — ou seja, indica que, na ausência de plano de resíduos sólidos, tais contratos *não serão válidos*. Como já observado, “saneamento básico”, para os fins da Lei nº 11.445/2007, é conceito que engloba, além dos serviços de água, esgoto e drenagem de águas pluviais, também os de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Quando a lei dispõe, portanto, que os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico só serão válidos se precedidos da edição de plano, ela está a exigir que os contratos de limpeza urbana ou manejo de resíduos sólidos também sejam antecedidos de plano para serem válidos.

Some-se o fato de que, segundo disposto no art. 2º, agora da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, aplica-se aos resíduos sólidos o disposto na Lei nº 11.445/2007 — logo, fica ainda mais nítida a aplicabilidade daquela regra, que exige plano prévio para validade de contrato, também aos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de resíduos sólidos.

Esta extensão da regra da exigibilidade de plano, para que sejam válidos os contratos, ao campo da gestão de resíduos sólidos, tem consequências significativas.

É que, apesar do conceito abrangente de “saneamento básico” adotado pela Lei nº 11.445/2007, existem diferenças marcantes, p.ex., entre os serviços de água e esgoto, de um lado, e os de lixo, de outro. Os de água e esgoto, quando prestados indiretamente (por pessoa que não o titular), costumam ter sua exploração delegada mediante contratos de concessão de serviços públicos (ou mediante contratos de

⁶² Lei nº 12.305, de 2010, art. 16 e 18.

⁶³ Lei nº 11.445, de 2007, art. 11, V.

programa, que igualmente se sujeitam ao regime da concessão, nos termos da Lei nº 11.107/2005). E os contratos de concessão são, por natureza, de longo prazo. Muitos deles, na área de água e esgoto, foram celebrados antes da entrada em vigor da Lei nº 11.445/2007. De maneira que, ainda que esta tenha exigido plano prévio para que os contratos sejam válidos, ela não tratou especificamente da situação daqueles celebrados antes da sua entrada em vigor. A permanecer a incerteza jurídica gerada pela lei, pode ser que um contrato de concessão firmado pelo prazo de 20 anos, antes da sua entrada em vigor, sem que ainda houvesse plano prévio de saneamento básico, prossiga vigorando ainda por algum tempo sem que o plano seja editado.

O mesmo já não se passa no setor de lixo. Nele, embora seja possível a celebração de contratos de concessão (e experiências têm existido nesse sentido), o contrato de concessão não é o mais usual. Mais frequentes são os simples contratos de prestação de serviços contínuos, que, nos termos da Lei nº 8.666/93, têm prazo máximo de 60 meses, prorrogável por até 12 meses.⁶⁴ Assim, a regra que impõe a exigência de plano prévio para a validade de contratos tende a surtir impactos mais rapidamente no setor de lixo. A diferença básica está em que, enquanto lá, no setor de água e esgoto, contratos de longo prazo celebrados antes da vigência da Lei nº 11.445/2007 continuam a vigorar mesmo na falta de plano prévio de saneamento básico, aqui, no setor de lixo, em que a frequência da celebração dos contratos é maior por terem geralmente duração mais curta, a tendência é que não haja novos contratos (válidos) sem prévio plano.

De todo modo, nos termos da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a prestação direta ou indireta dos serviços de resíduos sólidos, pelo ente titular, sujeita-se obrigatoriamente à observância de plano de resíduos sólidos.⁶⁵ E esta é uma estipulação legal importante para a eficácia dos planos. É que, dessa forma, o atendimento dos planos pelos prestadores torna-se juridicamente exigível. Cumpri-lo é um dever jurídico (salvo se a natureza da previsão contida no plano, conforme o caso, não for prescritiva).

E quanto mais específicas forem as obrigações e metas previstas nos planos, inclusive discriminando o responsável ou conjunto de responsáveis por cumpri-las ou adotar medidas para atingi-las, mais factível será a sua exigibilidade jurídica.

O esforço legislativo foi implantar uma sistemática em que os planos não sejam peças de ficção, mas, sim, documentos instituidores de obrigações e metas precisas, as quais sejam de cumprimento juridicamente exigível, quando o caso.

⁶⁴ Lei 8.666, de 1993, art. 57, inc. II e § 4º.

⁶⁵ Lei nº 12.305, de 2010, art. 26.

2.3 Lei das Diretrizes Nacionais e da Política Federal de Saneamento Básico

A Lei das Diretrizes Nacionais e da Política Federal de Saneamento Básico, de 2007, não foi pensada para o setor de lixo. Seu foco, desde as discussões sobre os projetos e anteprojetos de lei que nela resultaram, esteve na organização dos serviços de água e esgoto.

A definição abrangente de “saneamento básico”, que, como já apontado, nela se contém — englobando os serviços de água, esgoto, lixo e drenagem de águas pluviais — é mais uma concessão à ideia de que todos os citados são serviços essenciais à saúde pública, a uma melhor gestão ambiental e ao intento de favorecer uma boa qualidade de vida, do que uma bem refletida proposta de tratamento jurídico mínimo e uniforme a todos esses serviços.

Tanto é assim que, muito da mobilização dos entes políticos para atender às exigências fundamentais da lei — edição de planos de saneamento básico e criação de entidades reguladoras independentes⁶⁶ — passa-se à margem da cogitação de que tais planos e entidades versem, também, sobre (além de água e esgoto) lixo.

Isto é compreensível. Os serviços de água e esgoto envolvem infraestrutura diferente da envolvida na exploração dos serviços de lixo. Os tipos de contrato num e noutro setor também tendem a ser distintos. E as atividades de regulação incidentes sobre a prestação de uns e outros também tendem a ser diferentes.

De qualquer modo, as regras da Lei das Diretrizes Nacionais e da Política Federal de Saneamento Básico recaem sobre os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, ainda que não tenham sido particularmente pensadas para tais serviços. Exemplo é a já citada regra que exige plano prévio para a validade de contratos de prestação serviços.⁶⁷ Outro exemplo é a que exige prévios procedimentos de consultas e audiências públicas para a validade dos planos.⁶⁸ Outro, ainda, é a que exige audiência e consulta públicas sobre o edital de licitação e a minuta de contrato, nos casos de concessão.⁶⁹

Se a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, de 2010, silenciou sobre essas regras, nem por isso elas deixam de estender-se à limpeza urbana e ao manejo dos resíduos. Até porque, como já apontado, ela própria dispõe que se aplicam aos resíduos sólidos as disposições da Lei nº 11.445, de 2007.⁷⁰

⁶⁶ Lei nº 11.445, de 2007, art. 11, incisos I e III c/c art. 21, I.

⁶⁷ Lei nº 11.445, de 2007, art. 11, I.

⁶⁸ Lei 11.445, de 2007, art. 19, § 5º.

⁶⁹ Lei 11.445, de 2007, art. 11, IV.

⁷⁰ Lei 11.305, de 2010, art. 2º.

2.4 Leis sobre Licitações e Contratações Públicas

Alguns novos arranjos contratuais previstos na legislação nacional mais recente são úteis ao setor de resíduos sólidos, especialmente à cooperação interfederativa na área. Além dos contratos de obras públicas e de prestação de serviços, disciplinados pela Lei nº 8.666/93, e contratos de concessão comum de serviços públicos, regulados pelas Leis nº 8.987 e 9.074, de 1995, há os novos arranjos previstos na Lei das Parcerias Público-Privadas (nº 11.079/2004) e na Lei dos Consórcios Públicos (nº 11.107/2005).

Da Lei das Parcerias Público-Privadas pode-se destacar o contrato de *concessão administrativa*, como especialmente relevante para o setor. Ele pode servir, p.ex., a hipotética situação em que se pretenda delegar a um parceiro privado, exclusivamente, as atividades de *construção e operação* de aterro sanitário, inclusive que atenda a mais de um Município.

A dificuldade de sujeitar a hipótese apenas ao regime da Lei 8.987/95, atinente às concessões comuns, estaria em que, por se tratar de etapa da cadeia dos serviços de gestão de resíduos sólidos (a etapa de tratamento e disposição final de rejeitos) na qual o prestador não teria contato com os usuários diretos dos serviços (p.ex., o gerador do lixo doméstico), não se conseguiria implantar uma tarifa para que ele cobrasse dos usuários. E a Lei nº 8.987/95 não admite, de regra, uma concessão totalmente desvinculada do regime tarifário. Restaria, então, apenas a possibilidade de celebração de um contrato administrativo no regime da Lei nº 8.666/93, cujo objeto fosse a execução da obra (construção do aterro sanitário) e a prestação do serviço (operação do aterro sanitário). Já sob a vigência da Lei nº 11.079/2004, a concessão autônoma da construção e operação do aterro sanitário encontrará explícito fundamento jurídico: poderá ser feita, justamente, sob a modalidade de *concessão administrativa*. Esta modalidade de parceria público-privada, segundo o art. 2º, § 2º, da lei, é “o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento ou instalação de bens”. De fato, parece viável a celebração de uma concessão administrativa que tenha por objeto a delegação, a parceiro privado, da construção e operação de aterro sanitário, de tal maneira que a Administração Pública seja vislumbrada como a usuária do serviço e, nessa condição, a responsável pela remuneração do parceiro privado.⁷¹

⁷¹ O raciocínio aqui aplicado à concessão administrativa da construção e operação de aterro sanitário é o mesmo já sustentado, noutro estudo, quanto à concessão administrativa da construção e operação de estação de tratamento esgoto. Cf. (SOUZA, 2011, p. 363-364). De resto, é de se reconhecer que Lei nº 11.079/2004 veio explicitar uma solução que, nalguns casos, já se interpretou implícita na Lei nº 8.987/95. Sob a égide dessa lei, e ainda no período anterior à Lei nº 11.079/2004, registraram-se contratos de concessão de aterros sanitários com remuneração do concessionário paga diretamente pela Prefeitura. O fato é que a Lei das Parcerias Público-Privadas, de 2004, veio trazer maior segurança jurídica a soluções daquele tipo.

A hipótese poderia até vir combinada (aumentando em complexidade jurídica) com a constituição de um consórcio público, nos termos da Lei dos Consórcios Públicos, o qual ficasse encarregado de, em nome dos entes da federação consorciados, firmar o contrato de concessão administrativa com o parceiro privado, pelo qual fosse a este delegada a construção e a operação do aterro sanitário, por prazo certo.

A Lei dos Consórcios Públicos viabiliza, justamente, a cooperação interfederativa por meio da constituição desses consórcios, também chamados pela lei de “associações públicas”, que têm regime de autarquias pertencentes às administrações indiretas de todos os entes da federação envolvidos. Seu processo de constituição não é simples, pois demanda uma sucessão de pactos — inclusive aprovados por leis de cada um dos entes da federação envolvidos — nos quais já estejam bem identificadas as atribuições futuras que terá em nome dos consorciados. De todo modo, é um dos instrumentos em que a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos mais aposta.

Notável omissão da Lei dos Consórcios Públicos, ao disciplinar o art. 241 da Constituição Federal, ocorreu com relação à melhor definição do regime dos convênios de cooperação.

Deveras, o preceito constitucional que deu base à lei trata de consórcios públicos e convênios de cooperação, mas a lei focou-se nos primeiros, relegando os últimos a um segundo plano, como se tivessem menor importância.⁷² Mas na verdade sua importância é enorme.

No Estado de São Paulo, p.ex., a Secretaria de Saneamento e Energia está autorizada a representar o Estado na celebração de convênios de cooperação com Municípios paulistas, objetivando a gestão associada dos “serviços públicos de saneamento básico relativos à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos de titularidade municipal”, bem como a transferência ao Estado, mediante delegação, das competências de regulação e fiscalização desses serviços, e, ainda, a autorização de sua execução pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, mediante contrato de programa.⁷³ No Estado, portanto, são os convênios de cooperação, seguidos de contratos de programa, relevantes instrumentos para a cooperação interfederativa na regulação e prestação de serviços públicos de saneamento básico —

⁷² Os convênios de cooperação são referidos, de passagem, no art. 13, § 5º, da Lei nº 11.107, de 2005.

⁷³ É o que prevê o Decreto estadual nº 55.565, de 15 de março de 2010, com fundamento no art. 241 da Constituição Federal, na Lei nº 11.445, de 2007, no art. 13, § 5º, da Lei nº 11.107, de 2005, e, em âmbito estadual — entre outros diplomas — na Lei Complementar estadual nº 1.025, de 7 de dezembro de 2007, que iniciou ampla reforma no marco regulatório estadual em matéria de saneamento básico, instituindo a ARSESP – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo. Esta agência é responsável pela regulação dos serviços de gás canalizado e de saneamento básico de titularidade *estadual*, pelos serviços de saneamento básico de titularidade *municipal* cujas funções de regulação lhe tenham sido delegadas, e, ainda, pelos serviços de energia de titularidade *federal* cujas funções de regulação também lhe tenham sido delegadas.

inicialmente, dos de água e esgoto, e, mais recentemente, também dos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Há também as recentes alterações introduzidas nas normas gerais sobre licitação pública, contidas na Lei nº 8.666/93. Uma é estrutural: as licitações, além de garantirem a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, têm agora por objetivo a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”.⁷⁴

Em sintonia com esse objetivo das licitações, a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos prevê, como um dos objetivos da política, a “prioridade nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis”, assim como para “bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis”.⁷⁵

Para completar o novo quadro legislativo sobre esse aspecto, uma das diretrizes instituídas pela nova Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima é “o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas (...) para propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e *redução (...) de resíduos*”.⁷⁶

3 Impactos da legislação estadual sobre os serviços de resíduos sólidos

3.1 Leis instituidoras de políticas estaduais de resíduos sólidos

A produção legislativa estadual sobre os serviços de resíduos sólidos, criando políticas estaduais a respeito, ocorre sobretudo a partir da primeira década deste século XXI.

Alguns Estados saíram na frente. O Estado do Rio Grande do Sul parece ter sido o pioneiro, com a edição de sua Lei nº 9.921, de 27 de julho de 1993, que “dispõe sobre a gestão dos resíduos sólidos, nos termos do art. 247, parágrafo 3º, da Constituição do Estado e dá outras providências”. Foi um dos primeiros diplomas estaduais mais abrangentes sobre o setor, embora outras iniciativas estaduais, mais pontuais, também tenham surgido no mesmo ano — p.ex., sobre coleta seletiva⁷⁷ e reciclagem de lixo.⁷⁸

Ainda na década de 1990 também foi editada, pelo Estado do Paraná, a Lei nº 12.493, de 21 de janeiro de 1999, que

⁷⁴ Lei nº 8.666, de 1993, art. 3º, *caput*, com a redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010.

⁷⁵ Lei nº 12.305, de 2010, art. 7º, XI, “a” e “b”.

⁷⁶ Lei nº 12.187, de 2009, art. 5º, XII.

⁷⁷ Lei do Estado de Rondônia nº 506, de 3.8.1993 (“dispõe sobre a coleta seletiva de lixo e dá outras providências”).

⁷⁸ Lei do Distrito Federal nº 462, de 22.6.1993 (“dispõe sobre a reciclagem de resíduos sólidos no Distrito Federal e dá outras providências”).

estabelece princípios, procedimentos, normas e critérios referentes à geração, acondicionamento, armazenamento, coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos no Estado do Paraná, visando controle da poluição, da contaminação e a minimização de seus impactos ambientais e adota outras providências.

A partir do ano de 2000 seguiram-se diversos outros Estados, de maneira que já são ao menos 15 os Estados brasileiros que contam com uma lei instituidora de “política estadual de resíduos sólidos”.⁷⁹ Alguns deles, como Alagoas e Maranhão, têm essa política embutida na lei que institui a “Política Estadual de Saneamento Básico”. E Santa Catarina tem hoje essa política embutida no “Código Estadual do Meio Ambiente”.

O que se encontra nessas leis instituidoras de políticas estaduais de resíduos sólidos?

Um conjunto de normas que está marcadamente presente nas leis instituidoras de políticas estaduais é o das normas de fomento à cooperação interfederativa.⁸⁰ Considerando, ainda, que a disposição final de rejeitos é etapa especialmente propícia a tal cooperação, vale uma olhada para o que elas estabelecem a respeito.

Assim, tangenciando a questão da disposição final de rejeitos, há nessas leis estaduais normas sobre:

- priorização da reciclagem e do reaproveitamento, cabendo a destinação final apenas para os rejeitos desses procedimentos;⁸¹
- proibição de determinadas formas de destinação final (ex.: lançamento *in natura* a céu aberto, queima a céu aberto);⁸²
- permissão de determinadas formas de destinação final, sob prévio licenciamento ambiental do órgão estadual competente (ex.: mediante fornos industriais e outros

⁷⁹ Um levantamento exploratório, sem a pretensão de ser exaustivo, demonstra que em março de 2012 os seguintes Estados já contavam com leis instituidoras de políticas estaduais de resíduos sólidos (a ordem é cronológica): 1) Rio Grande do Sul (Lei nº 9.921, de 27 de julho de 1993), 2) Paraná (Lei nº 12.493, de 21 de janeiro de 1999), 3) Mato Grosso do Sul (Lei nº 2.080, de 13 de janeiro de 2000), 4) Ceará (Lei nº 13.103, de 24 de janeiro de 2001), 5) Pernambuco (Lei nº 14.236, de 13 de dezembro de 2010, que revogou a Lei nº 12.008, de 1º de junho de 2001, instituidora original da política), 6) Rondônia (Lei nº 1.145, de 12 de fevereiro de 2002), 7) Goiás (Lei nº 14.248, de 29 de julho de 2002), 8) Mato Grosso (Lei nº 7.862, de 19 de dezembro de 2002), 9) Rio de Janeiro (Lei nº 4.191, de 30 de setembro de 2003), 10) Roraima (Lei nº 416, de 14 de janeiro de 2004), 11) Santa Catarina (Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009, que revogou a Lei nº 13.557, de 17 de novembro de 2005, originária sobre o tema), 12) São Paulo (Lei nº 12.300, de 16 de março de 2006), 13) Sergipe (Lei nº 5.857, de 22 de março de 2006), 14) Minas Gerais (Lei nº 18.031, de 12 de janeiro de 2009), e 15) Espírito Santo (Lei nº 9.264, de 16 de julho de 2009).

⁸⁰ Conferir, entre outras, as leis dos Estados do Rio Grande do Sul, Ceará, Pernambuco e Goiás.

⁸¹ Como já apontado, esta é uma das marcas da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, de 2010, mas já existe na legislação do Estado do Rio Grande do Sul, p.ex., desde 1993.

⁸² Normas desse tipo parecem existir em todas as leis. Conferir, entre outras, as dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso do Sul, Ceará, Pernambuco e Goiás.

sistemas de incineração, com prévia caracterização completa dos resíduos e controle de emissões gasosas, efluentes líquidos e resíduos da incineração);⁸³

- transição de formas *inadequadas* para formas *ambientalmente adequadas* de destinação de resíduos sólidos e disposição final de rejeitos (ex.: fixação de prazo para apresentação de planos e projetos de gestão de resíduos sólidos, pelos Municípios, ao órgão ambiental do Estado; previsão de incentivo a programas de habitação popular para retirar moradores dos lixões; estipulação do objetivo de identificação de áreas degradadas pela disposição inadequada de resíduos, para fins de ação reparadora);⁸⁴ e
- definição de responsabilidades pela execução de medidas necessárias para corrigir ou prevenir a disposição final inadequada de resíduos sólidos (p.ex., a do fabricante ou importador de produtos dos quais, por suas características de composição, volume, quantidade ou periculosidade, resultem resíduos sólidos de grande impacto ambiental).⁸⁵

Estão presentes em algumas leis estaduais, ainda, normas sobre priorização, pelas contratações públicas, de produtos de reduzido impacto ambiental,⁸⁶ inclusive o impacto gerado pela destinação final de rejeitos oriundos da produção e consumo desses produtos.

3.2 Leis instituidoras de regiões metropolitanas

O art. 25, § 3º da Constituição Federal atribui aos Estados a competência para, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Muitos Estados a têm exercido, instituindo regiões das três espécies. E nelas têm definido, entre as “funções públicas de interesse comum” ao Estado e aos Municípios pertencentes a tais unidades regionais, justamente os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (ou, ao menos, algumas atividades integrantes da cadeia desses serviços).

No Estado de São Paulo é exemplo a lei instituidora da Região Metropolitana de São Paulo (Lei Complementar nº 1.139, de 16 de junho de 2011),⁸⁷ na qual se definiu o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana (órgão com atribuições

⁸³ Conferir, entre outras, a lei do Estado do Rio Grande do Sul.

⁸⁴ Conferir, entre outras, as dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso do Sul, Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro.

⁸⁵ Conferir, entre outras, a lei do Estado de Goiás.

⁸⁶ Conferir, entre outras, as leis dos Estados do Ceará, Rio de Janeiro, Pernambuco e Goiás.

⁸⁷ Dita lei, que é recente, dá novo regime à antiga Região Metropolitana da Grande São Paulo, instituída pela Lei Complementar federal nº 14, de 8 de junho de 1973 (lei esta que fora editada ainda sob o Direito anterior, no qual a competência para instituir regiões metropolitanas era da União, e que o STF veio a considerar recepcionada pela Constituição de 1988).

normativas e deliberativas, que integrará autarquia territorial do Estado e será composto por representação paritária entre o Estado e os Municípios integrantes da região) como o que “...especificará as funções públicas de interesse comum ao Estado e aos Municípios...” dela integrantes, dentre determinados “campos funcionais”. Entre os campos funcionais definidos pela lei está o “saneamento ambiental”.⁸⁸ Pode-se considerar que a gestão de resíduos sólidos está compreendida no conceito, e, portanto, entre as “funções públicas de interesse comum” amplamente enumeradas pela lei. Resta ao órgão competente especificar, exatamente, o quê em relação a resíduos sólidos estará sujeito à integração a ser promovida pelas instâncias metropolitanas.

Antes da nova lei atinente à Região Metropolitana de São Paulo, disposições semelhantes já se encontravam na lei instituidora da Região Metropolitana de Campinas (Lei Complementar nº 870, de 19 de junho de 2000) e, ainda, na lei instituidora da Região Metropolitana da Baixada Santista (Lei Complementar nº 815, de 30 de julho de 1996). Nelas já se atribuía aos respectivos Conselhos de Desenvolvimento (órgãos análogos ao de mesma denominação na de São Paulo) competência para especificar “funções públicas de interesse comum” dentre certos “campos funcionais”, mas a diferença é que entre esses campos aludia-se ao “saneamento básico” (e não ao “saneamento ambiental”). A prevalecer a interpretação histórica das normas vigentes para essas duas outras regiões metropolitanas, que leve em conta o sentido de “saneamento básico” há muito adotado pela legislação paulista, ambas teriam aludido aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e não, a princípio, à gestão de resíduos sólidos. Sem entrar aqui em possível polêmica quanto à correta interpretação das leis atinentes às Regiões Metropolitanas de Campinas e da Baixada Santista, o ponto a ressaltar é apenas o seguinte: ao adotar o termo “saneamento ambiental”, a nova lei da Região Metropolitana de São Paulo, editada já em 2011, nitidamente intentou eliminar dúvidas de que o seu conceito englobaria mais do que os serviços de água e esgoto, alcançando também (ao menos) o de lixo.⁸⁹

Cite-se, ainda no Estado de São Paulo, a recém-criada Aglomeração Urbana de Jundiaí — primeira a existir no Estado — pela Lei Complementar nº 1.146, de 24 de agosto de

⁸⁸ Lei Complementar do Estado de São Paulo nº 1.139, de 2011, art. 12, IV.

⁸⁹ E nisso não destoou muito da Lei complementar federal nº 14, de 1973, que instituía a antiga Região Metropolitana da Grande São Paulo (e também as de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza), pois mesmo aquele diploma federal arrolava entre os “serviços comuns aos Municípios que integram a região”, reputados “de interesse metropolitano”, “o saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e *serviço de limpeza pública*” (art. 5º, II).

2011.⁹⁰ Nos termos da lei, entre os “campos funcionais” considerados “de interesse comum”, está o “saneamento básico”.⁹¹

Não é por acaso que as quatro leis complementares paulistas que instituem unidades regionais — recapitalando-se, as Regiões Metropolitanas de São Paulo, de Campinas, da Baixada Santista e, por fim, a Aglomeração Urbana de Jundiaí — têm o “saneamento básico” (ou o “saneamento ambiental”, no caso de São Paulo) como um “campo funcional” de “interesse comum”. A razão é que vigora, no Estado, a Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994, que estabelece diretrizes para a organização regional do Estado (funcionando, assim, como uma espécie de “lei-das-leis” instituidoras de unidades regionais), e nela já estão predefinidos todos os “campos funcionais” que poderão ser considerados “de interesse comum”, entre eles — justamente — o “saneamento básico”.⁹²

Estes são apenas alguns exemplos de leis complementares estaduais, instituidoras de regiões metropolitanas (e congêneres, como as aglomerações urbanas), que de algum modo previram a gestão de resíduos sólidos, ou algo relacionado, como “função pública de interesse comum”.

Mas isto é insuficiente. O desafio das leis complementares estaduais do gênero é definir *como*, afinal, serão integradas a organização, a execução e planejamento dessas funções.

Algumas das leis citadas aqui até ensaiam maiores definições, mas ainda foram insuficientes. Por exemplo, a lei instituidora da Região Metropolitana de São Paulo, após prever que um dos objetivos da gestão regional será promover “a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum”⁹³ (art. 3º, IV), acaba por não definir, exatamente, como poderá ocorrer aludida integração da execução. Quanto à integração do planejamento, por outro lado, já deixa mais claro como esta ocorrerá, ao confiar à autarquia de caráter territorial a ser constituída pelo Poder Executivo estadual a atribuição de “elaborar planos, programas e projetos de interesse comum e estratégico, estabelecendo objetivos e metas...”⁹⁴.

A despeito dessas disposições, o que se nota é ainda um grau de imprecisão excessivo, nas leis do gênero, justamente quanto àquilo que delas se esperaria: a definição das possíveis formas de integração ou unificação da execução, da organização e do planejamento de funções públicas de interesse comum.

⁹⁰ Diz-se que os próximos passos serão a criação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e da Aglomeração Urbana de Piracicaba (O ESTADO DE SÃO PAULO, editorial “A primeira aglomeração urbana”, 31 de agosto de 2011, p. A3).

⁹¹ Lei Complementar do Estado de São Paulo nº 1.146, de 2011, art. 5º, IV.

⁹² Lei Complementar do Estado de São Paulo nº 760, de 1994, art. 7º, IV.

⁹³ Lei Complementar do Estado de São Paulo nº 1.139, de 2011, art. 3º, IV.

⁹⁴ Lei Complementar do Estado de São Paulo nº 1.139, de 2011, art. 17, § 2º, item 2.

Esta imprecisão normativa é problemática. A Constituição Federal não reserva, explicitamente, o serviço público de gestão de resíduos sólidos a ente algum. Historicamente, ele tem sido municipal — mas não por determinação constitucional específica e, sim, pelo fato de se enquadrar entre os “serviços públicos de interesse local” (art. 30, V). Aliás, como já visto, leis estaduais e nacionais sobre resíduos sólidos produzidas neste início de século XXI convergem, fortemente, no sentido de reconhecer cada vez mais suas dimensões regionais. A resposta acerca de sua titularidade em cada caso concreto, portanto, não se extrai de uma atribuição constitucional explícita, mas, sim, da aferição do interesse predominante em cada caso concreto: se local ou regional. Quando predominar o interesse local, o serviço será municipal (nos termos do art. 30, V, da Constituição). Quando, entretanto, predominar o interesse regional, não será possível reputá-lo da competência exclusiva de um Município. Em tese, o serviço de resíduos sólidos de interesse predominantemente regional pode ser explorado: 1) pelo Estado, com base na sua competência residual, prevista no art. 25, § 1º, ou na sua competência para integrá-lo em regiões metropolitanas, prevista no art. 25, § 3º da Constituição;⁹⁵ 2) por vários Municípios em conjunto, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição e da Lei nº 11.107, de 2005; ou 3) até mesmo pelos Municípios em colaboração com o Estado, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, ou, ainda, mediante órgão ou entidade de gestão metropolitana. A titularidade sobre o serviço gestão de resíduos sólidos, em suma, define-se a partir da aferição do interesse predominante em cada caso concreto. E existem vários arranjos contratuais e institucionais para se viabilizar o seu exercício, de forma cooperada, entre o titular e outros entes da federação.

4 Conclusão

A gestão de resíduos sólidos, tradicionalmente a cargo dos Municípios, está sob o influxo de corpo significativo de normas nacionais e normas estaduais. Um movimento importante dessas normas tem sido o de fomentar a cooperação interfederativa na matéria.

Seja pela via de consórcios públicos ou de convênios de cooperação (“via voluntária”), seja por outras formas de integração de funções públicas de interesse comum relativas a serviços de resíduos sólidos concebidas por leis estaduais instituidoras de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões (“via compulsória”), a expectativa é de que os mesmos sejam viabilizados de maneira mais racional. Isto é, com o fomento à cooperação interfederativa, espera-se obter maior racionalidade na

⁹⁵ Embora, reconheça-se, o campo para atuação exclusiva do Estado no âmbito de regiões metropolitanas tenda a ser mitigado, a prevalecer o entendimento manifestado pelo STF em julgados recentes, atinentes aos serviços de água e esgoto explorados nessas unidades regionais.

utilização dos recursos econômicos e ambientais necessários à viabilização dos serviços.

Em matéria de disposição final de rejeitos, por exemplo, a criação de aterros sanitários que atendam a mais de um Município é fundamental. E no âmbito das regiões metropolitanas e unidades regionais congêneres, a sujeição dos operadores desses aterros e dos prestadores de outras etapas da cadeia do serviço a um plano comum — plano metropolitano, de aglomeração urbana ou microrregional — é igualmente relevante.

Não são poucos os desafios que essa nova disposição à cooperação interfederativa em matéria de serviços públicos — neste caso, ligados aos resíduos sólidos — suscitam para os estudiosos e aplicadores do direito administrativo atual.

Entre eles, o de uma melhor disciplina geral dos “convênios de delegação” ou “de cooperação” é premente.

Há ainda o de viabilizar a concepção democrática de planos de exploração dos serviços baseados em diagnósticos reais, que contenham obrigações precisas e de cumprimento juridicamente exigível, quando o caso.

Isto sem falar no desafio de cuidar para que o papel dos Estados e outras instâncias de gestão das regiões metropolitanas e unidades regionais congêneres não acabe esvaziado, mas que se lhes confie funções relevantes de planejamento, regulação e prestação de serviços de interesse comum, que tenham sido justificadamente reputados de interesse regional.

5 Referências bibliográficas

BRAGA, Diego Leal. A política nacional de resíduos sólidos. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, a. 7., n. 42, nov./dez. 2008, p. 1 (versão eletrônica).

BRASIL, Governo Federal, Ministério do Meio Ambiente. *Plano Nacional de Resíduos Sólidos: Versão Preliminar para Consulta Pública*. Brasília, setembro de 2011, 102p. Disponível em <http://www.cnrh.gov.br/pnrs/documentos/consulta/versao_Preliminar_PNRS_WM.pdf>. Acesso em 14 de abril de 2012.

BRASIL, Governo Federal, Ministério do Meio Ambiente. *Tire suas dúvidas sobre a Política de Resíduos Sólidos*. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2014/08/tire-suasduvidas-sobre-a-politica-de-residuos-solidos>>. Acesso em 26 de junho de 2015.

ESTADO DE GOIÁS. *Diagnóstico do Monitoramento dos Sistemas de Disposição do Lixo Urbano dos Municípios Goianos*, Goiânia, setembro de 2009, 47p

O ESTADO DE SÃO PAULO. *A primeira aglomeração urbana*, 31 de agosto de 2011, p. A3.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Para pôr fim aos lixões*, 9 de abril de 2012, p. A3.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. A experiência brasileira nas concessões de saneamento básico, in: SULDFELD, Carlos Ari (coord.). *Parcerias público-privadas*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros e Sociedade Brasileira de Direito Público, 2011.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Convênio administração de delegação de serviço público de saneamento básico: regime jurídico*. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.